

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

*(Budget annexe : contrôle et exploitation aériens
Compte spécial : contrôle et sanction automatisés
des infractions au code de la route)*

Par MM. Jean BIZET, Charles REVET, Jean-François LE GRAND,
Francis GRIGNON et Roland COURTEAU,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, vice-présidents ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, secrétaires ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, François Fortassin, Alain Fouché, Adrien Giraud, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houël, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mme Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Philippe Paul, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 10) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
CHAPITRE I OBSERVATIONS GÉNÉRALES	9
I. DE PROFONDS CHANGEMENTS AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	9
A. LA RÉORGANISATION DU MINISTÈRE AU NIVEAU CENTRAL.....	10
B. LES MUTATIONS DE LA PRÉSENCE TERRITORIALE DE L'ETAT.....	11
II. LA PRISE EN COMPTE DANS LE BUDGET DES CONCLUSIONS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT	11
A. LES MESURES FISCALES PRÉVUES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009.....	12
B. LES MESURES ANNONCÉES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2008	13
C. LES DOTATIONS FINANCIÈRES GLOBALES.....	14
CHAPITRE II LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	17
CHAPITRE III LES CRÉDITS DESTINÉS AUX TRANSPORTS TERRESTRES, MARITIMES ET FLUVIAUX	19
I. LES PROGRAMMES DE LA MISSION RELATIFS AUX TRANSPORTS TERRESTRES, MARITIMES ET FLUVIAUX	19
A. LE PROGRAMME « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » : UN PROGRAMME EN FORTE HAUSSE UNIQUEMENT DU FAIT DE LA SUBVENTION BUDGÉTAIRE EXCEPTIONNELLE VERSÉE À L'AFITF.....	19
B. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRE » : UNE POLITIQUE QUI CONTINUE DE PORTER SES FRUITS.....	20
C. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES » : UN PROGRAMME DÉDIÉ AU MONDE DE LA MER	21
D. LE PROGRAMME « MÉTÉOROLOGIE » TOUJOURS EN FORTE CROISSANCE.....	22
II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »	22
A. DES CRÉDITS EN FORTE PROGRESSION.....	22
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	23

III. L'INSTAURATION DE LA TAXE DUE PAR LES POIDS LOURDS À RAISON DE L'UTILISATION DE CERTAINES INFRASTRUCTURES, PAR L'ARTICLE 60 RATTACHÉ	24
A. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI	24
1. <i>Le dispositif applicable au territoire national</i>	24
2. <i>Le dispositif en Alsace</i>	25
B. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	26
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	27
IV. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	28
A. L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE RÉUSSIR LA RÉFORME PORTUAIRE	28
B. UN NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DU RÔLE DE L'AFITF	30
1. <i>Les interrogations sur le budget de l'AFITF</i>	30
2. <i>Le débat sur l'avenir de l'agence</i>	32
3. <i>Des pistes de réflexion à explorer</i>	34
C. L'ENTRETIEN DU RÉSEAU FERRÉ FRANÇAIS EST ENFIN DEVENU UNE PRIORITÉ NATIONALE	34
CHAPITRE IV LES CRÉDITS DESTINÉS AUX TRANSPORTS AÉRIENS	37
I. LES ACTIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS AÉRIENS DANS LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »	37
II. LE BUDGET ANNEXE DU CONTRÔLE ET DE L'EXPLOITATION AÉRIENS	37
A. DES INTERROGATIONS SUR LA NOUVELLE ORGANISATION BUDGÉTAIRE	38
B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS	39
C. LES PROGRAMMES DU BUDGET ANNEXE	39
1. <i>Le programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile »</i>	39
2. <i>Le programme 612 « Navigation aérienne »</i>	40
3. <i>Le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification »</i>	40
4. <i>Le programme 611 « Formation aéronautique »</i>	41
III. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	41
A. UNE RECOMPOSITION NÉCESSAIRE DE LA FORÊT DES ORGANISMES DU SECTEUR	41
B. LA RÉFORME DE L'ACNUSA	42
C. L'AÉROPORT COMME TECHNOPÔLE ET COMMUNAUTÉ	42
D. LA NÉCESSITÉ D'UN ÉLARGISSEMENT DE L'ESPACE CIVIL	43
CHAPITRE V LES CRÉDITS DESTINÉS A L'ENVIRONNEMENT	45
I. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »	45

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	45
1. Des modifications de maquette budgétaire induites par la réorganisation du ministère	45
2. ...qu'il est désormais souhaitable de stabiliser même si quelques interrogations subsistent	46
3. La mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques	47
B. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2009	49
1. Des crédits en hausse, destinés notamment à financer les priorités dégagées dans le cadre du Grenelle de l'environnement	49
2. L'action « Urbanisme, aménagement et sites-planification »	50
3. L'action « Appui technique »	51
4. L'action « Gestion des milieux et biodiversité »	52
II. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »	53
A. DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR FINANCER LES PRIORITÉS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT	54
B. LES PRINCIPALES ACTIONS FINANCÉES	55
III. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	56
A. DES ACTIONS À CONSOLIDER	56
1. Un grand chantier en cours : l'application de la réforme des autorisations de construire	56
2. La poursuite de la mise en œuvre de Natura 2000	58
B. LA NÉCESSITÉ DE SOUTENIR FINANCIÈREMENT L'ÉLABORATION DES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE	60
1. Une performance encore perfectible en matière de planification urbaine	60
2. Une importance accrue des SCOT dans le cadre du Grenelle de l'environnement	62
3. Un dispositif d'aide financière qui s'est avéré très utile	64
C. DES SOURCES D'INTERROGATION	65
1. L'insuffisance des effectifs des inspecteurs des installations classées	65
2. La lente élaboration des plans de prévention des risques technologiques	67
3. Le financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	68
a) Rappel des modes successifs de financement de l'ADEME depuis 10 ans	68
b) Les financements prévus pour 2009	70
c) Le financement de la prévention et du recyclage des déchets	71
IV. L'ARTICLE 61 RATTACHÉ	73
A. LA SITUATION DU FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS	73
1. Le rôle croissant du Fonds	73
2. Des ressources insuffisantes	73
B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	74
CHAPITRE VI LES CRÉDITS DESTINÉS À L'ÉNERGIE	75
I. UNE FAIBLE ADÉQUATION ENTRE L'INTITULÉ DU PROGRAMME ET LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE	75

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME	75
B. PRINCIPALES MISSIONS FINANÇÉES PAR LE PROGRAMME	76
1. <i>L'action 1 « Politique de l'énergie »</i>	76
2. <i>L'action 4 « Gestion économique et sociale de l'après-mines »</i>	77
3. <i>L'action 5 « Lutte contre le changement climatique »</i>	78
C. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME	78
II. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS SUR LE SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ	79
A. STATISTIQUES ÉLECTRIQUES NATIONALES.....	79
1. <i>Une stabilité des conditions de production d'électricité</i>	79
2. <i>Une nouvelle poussée à la hausse des prix de l'électricité</i>	81
B. FORCES ET FAIBLESSES DU NUCLÉAIRE.....	83
C. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA PLACE DES ÉNERGIES RENOUVELABLES DANS LE BOUQUET ÉLECTRIQUE.....	85
1. <i>Des objectifs ambitieux</i>	85
2. <i>Des évolutions encourageantes</i>	85
3. <i>Les installations sous obligation d'achat</i>	86
4. <i>Gros plan sur la filière éolienne</i>	89
III. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS SUR LE SECTEUR DES CARBURANTS	90

Mesdames, Messieurs,

Cette année encore, la maquette de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » connaît d'importantes modifications dues notamment à la réorganisation du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT). Si votre commission pour avis comprend la philosophie qui a guidé ces transformations, elle souhaite désormais que la maquette de la mission soit stabilisée, afin d'être à même d'évaluer les évolutions annuelles des crédits et de la performance.

Les transformations du ministère ont été entreprises sous l'effet d'une double impulsion. Il s'agit, tout d'abord, du processus de **révision générale des politiques publiques (RGPP)** lancé le 10 juillet 2007. L'équipe de la RGPP chargée de travailler sur le ministère du développement durable a été dirigée par M. Alain Quinet, inspecteur général des finances, que vos rapporteurs pour avis ont auditionné au mois de mai 2008, avant le dernier conseil de modernisation des politiques publiques qui s'est tenu le 11 juin 2008. Le présent rapport reviendra plus précisément sur les mesures décidées dans ce cadre mais vos rapporteurs pour avis souhaitent souligner d'emblée **l'importance qui s'attachera au suivi de leur mise en œuvre**, notamment s'agissant de la réorganisation des services **déconcentrés de l'Etat**. Celle-ci aura en effet un impact certain sur les collectivités territoriales et **soulève d'ores et déjà de nombreuses interrogations et craintes chez les élus locaux**.

La deuxième impulsion est venue du **Grenelle de l'environnement**, qui a connu de nouveaux développements en 2008. 33 comités opérationnels ont été chargés de proposer des mesures concrètes de mise en œuvre des 238 engagements décidés à la suite des tables rondes de l'automne 2007 et ont à ce jour, dans l'ensemble, remis leurs rapports. Ces mesures devraient être traduites dans quatre vecteurs législatifs :

– le **projet de loi de programme** relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, transmis par l'Assemblée nationale au Sénat le 21 octobre 2008, que notre Haute assemblée devrait examiner au début de l'année 2009 ;

– le présent **projet de loi de finances**, qui comporte de nombreuses mesures fiscales « verdies » et le **projet de loi de finances rectificatives**, qui devrait également en contenir quelques unes ;

– le **projet de loi de transition environnementale**, actuellement transmis au Conseil d'Etat, qui pourrait faire l'objet d'un examen au Parlement au premier semestre 2009 et déclinera les mesures concrètes de mise en œuvre des grands principes actés dans le projet de loi de programme.

Votre commission pour avis relève que le choix de ces différents modes de transposition peut soulever quelques interrogations -comme l'adoption prévue par le Sénat, au début de l'année 2009, dans le cadre de la loi de programme, **d'articles de principes évoquant l'adoption de mesures fiscales qui auront, de fait, déjà été adoptées dans le présent projet de loi de finances-**, mais elle se félicite néanmoins de la volonté du ministère, traduite tout au long de l'année 2008, **d'associer le plus étroitement possible les parlementaires au processus de mise en œuvre** du Grenelle et souhaite que cette tendance se poursuive, au-delà de l'adoption des projets de loi, lors de l'élaboration des textes réglementaires.

Les crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », désormais ventilés dans neuf programmes, sont, pour 2009, globalement stables, puisqu'ils s'élèvent, après modifications adoptées par l'Assemblée nationale, à environ 10 milliards d'euros en crédits de paiement. Après avoir exposé quelques observations d'ordre général, le présent rapport reviendra plus en détail sur les crédits consacrés aux transports, à l'environnement et à l'énergie dans le présent programme.

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

– M. Francis Grignon s'est attaché à l'analyse du compte d'affectation spéciale relatif au contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route, du programme « Sécurité et circulation routières » et de l'article 60 relatif à la « taxe poids lourds » rattaché à la présente mission ;

– M. Charles Revet s'est attaché à l'analyse des programmes « Infrastructures et services de transports », « Sécurité et affaires maritimes » et « Météorologie » ;

– M. Jean-François Le Grand s'est attaché au transport aérien, ce qui l'a amené à présenter les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » ;

– M. Roland Courteau s'est attaché à l'analyse des crédits du programme 174 « Energie et matières premières » ainsi qu'à l'étude du secteur électrique national ;

– M. Jean Bizet s'est attaché à l'analyse des programmes 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » et 181 « Prévention des risques ».

CHAPITRE I

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire durable a fait l'objet, depuis un an, de nombreuses modifications sous l'impulsion de la RGPP et du Grenelle de l'environnement, que la mission budgétaire « Ecologie, développement et aménagement durables » reflète assez largement.

I. DE PROFONDS CHANGEMENTS AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le ministère chargé du développement durable connaît des mutations assez profondes s'agissant notamment de son organisation territoriale, visant à rationaliser les services et à en réduire les effectifs. D'après les données communiquées par le ministère, le plafond d'autorisations d'emplois proposé passe de **74.474 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2008 à 69.169 en 2009**. Celui-ci précise que « *son évolution entre 2008 et 2009 est le résultat du schéma des emplois pour 2009 et des mesures de périmètre, notamment liées à la décentralisation* » et que « *les évolutions d'emplois proposées pour 2009 au MEEDDAT s'élèvent à -1.400 ETP, ce chiffre représentant le solde de 1.823 suppressions découlant de la RGPP et de 423 créations pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement* ». Les évolutions d'emplois résultent de :

- la suppression progressive de l'activité d'ingénierie concurrentielle ;
- la mutualisation des activités support, avec les créations des DREAL¹ et des DDEA² et la réforme de l'administration centrale ;
- la réorientation des activités du réseau scientifique et technique du MEEDDAT ;
- la rationalisation de l'organisation de Voies navigables de France ;
- les autres mesures de réductions d'emplois : réorganisation des services des affaires maritimes, gains de productivité dans le domaine des

¹ Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

² Directions départementales de l'équipement et de l'agriculture.

infrastructures aéroportuaires et évolutions dans les directions inter-départementales des routes.

A. LA RÉORGANISATION DU MINISTÈRE AU NIVEAU CENTRAL

Le ministère est passé, en 2008, de trente-cinq directions d'administration centrale à **cinq grandes directions « métier »**, un secrétariat général et un Commissariat général du développement durable, ces deux derniers constituant deux structures transversales :

– un **secrétariat général** regroupant l'ensemble des fonctions transversales (international, juridique, communication, fonction budgétaire et gestion du personnel) ainsi que la stratégie de réforme ministérielle¹ ;

– un **Commissariat général du développement durable** chargé de promouvoir le développement durable dans les politiques publiques et auprès des acteurs socio-économiques ; il pilote l'observation, la recherche et la prospective du ministère ;

Cinq directions générales ont été créées, dont les programmes de la présente mission épousent globalement les contours :

– la direction générale de l'aviation civile, en charge notamment des fonctions de navigation, de sécurité et de sûreté aériennes ;

– la direction générale de l'énergie et du climat, compétente pour la définition de la politique française en matière de lutte contre les changements climatiques, de demande et d'offre d'énergie ;

– la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, qui intègre les compétences relatives aux transports ferroviaire, fluvial, maritime et routier, afin de faciliter la mise en œuvre des politiques de report modal ;

– la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, compétente en matière d'habitat, d'urbanisme, de paysage, d'eau et de biodiversité ;

– la direction générale de la prévention des risques, qui développe une approche intégrée des risques technologiques, naturels et hydrauliques, de la prévention des nuisances ainsi que la qualité de l'environnement.

Le ministère comprend également l'Inspection générale des affaires maritimes et le Conseil général de l'environnement et du développement durable, qui résulte de la fusion de l'Inspection générale de l'environnement et du Conseil général des ponts et chaussées. Enfin, sont mis à la disposition du ministre d'Etat la délégation interministérielle à l'aménagement et à la

¹ *Le Secrétaire général est le Haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère.*

compétitivité du territoire, la délégation à la sécurité et à la circulation routières et le secrétariat général à la mer.

B. LES MUTATIONS DE LA PRÉSENCE TERRITORIALE DE L'ETAT

Parallèlement à la nouvelle organisation de l'échelon central, les services territoriaux du MEEDDAT sont profondément restructurés dans le but d'améliorer l'efficacité, la cohérence et la lisibilité de l'action de l'Etat dans les territoires.

Au niveau **régional**, la création des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), qui résultera de la fusion des DRE, DRIRE et DIREN¹ doit permettre au ministère de disposer d'un pôle régional unifié, apte à piloter ses politiques sur le territoire. Les DREAL seront créées **en trois vagues dont 9 DREAL dès 2009**.

Au niveau **départemental**, la fusion de la DDE avec la DDAF² a été engagée depuis le 1^{er} janvier 2007 à titre expérimental dans huit départements. Conformément à la circulaire du 23 janvier 2008, 47 nouvelles directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) devraient être créées en 2009. Ces directions départementales fusionnées devraient constituer **le socle de la nouvelle direction départementale des territoires**, qui regroupera également les compétences des services « environnement » des préfetures.

La constitution du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, devenu ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, s'est traduite par un mélange des corps et des statuts en provenance de différents ministères, en particulier des ministères de l'équipement, de l'agriculture et de l'industrie.

Votre commission pour avis **souhaite que la réorganisation des services déconcentrés débouche sur une réelle rationalisation de l'action de l'Etat sans altérer le service rendu aux collectivités territoriales, notamment les plus petites, qui n'ont pas de services propres suffisants**.

II. LA PRISE EN COMPTE DANS LE BUDGET DES CONCLUSIONS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

Comme vos rapporteurs l'ont indiqué en introduction, un certain nombre de mesures décidées dans le cadre du Grenelle de l'environnement

¹ Directions régionales de l'environnement, directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, directions régionales de l'environnement.

² Direction départementale de l'équipement et direction départementale de l'agriculture et de la forêt.

trouvent leur traduction dans le projet de loi de finances pour 2009 et, d'après les informations du Gouvernement, dans le projet de loi de finances rectificative pour 2008.

A. LES MESURES FISCALES PRÉVUES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009

S'agissant du **bâtiment**, le projet de loi de finances prévoit :

– l'octroi, en cas d'acquisition d'un logement basse consommation, d'un avantage supplémentaire au titre du crédit d'impôt accordé pour les intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition de la résidence principale ;

– la majoration du prêt à taux zéro en cas d'acquisition d'un logement basse consommation ;

– la possibilité pour les collectivités territoriales d'accorder un avantage de taxe foncière sur les propriétés bâties aux propriétaires de logements basse consommation ;

– l'application du crédit d'impôt accordé pour les intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition de la résidence principale aux seuls logements respectant la réglementation thermique en vigueur (logements neufs uniquement) ;

– le bénéfice du prêt à taux zéro à l'acquisition aux seuls logements respectant la réglementation thermique en vigueur (logements neufs uniquement) ;

– l'application des dispositifs d'aide à l'investissement locatif « Robien » ou « Borloo » aux seuls logements respectant la réglementation thermique en vigueur ;

– l'instauration d'un éco-prêt à taux zéro d'un montant maximum de 30.000 € pour le financement des travaux de rénovation lourde ;

– l'amélioration du crédit d'impôt « développement durable » par sa prorogation jusqu'en 2012 et son application aux bailleurs et par son extension aux frais de main-d'œuvre pour les travaux d'isolation thermique des parois opaques et à ceux engagés pour des diagnostics de performance énergétique (taux de 50 %).

En matière de **transports**, le PLF 2009 institue une éco-redevance sur les poids lourds (article 60 rattaché à la présente mission).

Pour ce qui concerne les **déchets**, le projet de loi de finances prévoit :

– le relèvement progressif du taux de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) assise sur les quantités de déchets ménagers et assimilés entrant dans un centre de stockage de déchets ultimes (CSDU) ;

– la création d'une nouvelle composante de la TGAP assise sur les quantités de déchets ménagers et assimilés entrant dans une unité d'incinération d'ordures ménagères (UIOM) ;

– l'application des TGAP décharge et incinération à toute personne qui transfère ou fait transférer des déchets ménagers et assimilés vers un autre Etat ;

– afin d'inciter à l'utilisation de matériaux renouvelables ou à l'utilisation de granulats issus du recyclage des matériaux provenant de chantiers de démolition du bâtiment, le doublement de la TGAP sur les granulats (passage de 0,10 €/t à 0,20 €/t).

En matière **agricole**, le projet de loi prévoit :

– d'améliorer sur plusieurs points la réduction d'impôt sur le revenu « DEFI forêt » dont bénéficient les personnes qui réalisent des investissements en faveur de la restructuration foncière forestière afin d'inciter à une meilleure gestion de la ressource ;

– d'instaurer un système d'amortissement dégressif en faveur des investissements réalisés par les entreprises de première transformation du bois ;

– de favoriser l'agriculture biologique par un doublement du crédit d'impôt et une exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties (non compensée) ;

– d'augmenter la taxation des pesticides et d'affecter le produit supplémentaire à des actions en faveur de la protection de l'environnement.

Enfin, le projet de loi de finances propose :

– d'instaurer une taxe sur les quantités de poussières totales en suspension qui incluent les particules émises et notamment les PM10 et PM2,5 afin d'inciter à réduire les émissions de particules ;

– de proroger pour les entreprises différents dispositifs d'amortissement exceptionnel applicables aux matériels destinés à économiser l'énergie, aux équipements de production d'énergie renouvelable, aux matériels destinés à réduire le niveau acoustique d'installations existantes, aux immeubles destinés à l'épuration des eaux industrielles ou à la lutte contre les pollutions atmosphériques ou les odeurs et aux constructions spécifiques aux installations de production agricole classées.

B. LES MESURES ANNONCÉES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2008

D'après les informations fournies par le Gouvernement, il est envisagé de proposer, dans le projet de loi de finance rectificative pour 2008 :

– l’instauration d’un malus annuel applicable aux véhicules émettant plus de 250 gCO₂/km ;

– l’abaissement de 60 à 50 % de la part minimale d’énergie renouvelable ou d’énergie de récupération pour l’application du taux réduit de TVA de 5,5 % à la fourniture de chaleur par les réseaux de chaleur ;

– la création d’une taxe spécifique à la Guyane sur les quantités de minerais aurifère, dont le produit serait affecté à la région Guyane et au Conservatoire écologique de la Guyane ;

– l’augmentation des redevances payées aux agences de l’eau par les exploitants de barrages hydroélectriques pour financer les actions nécessaires au rétablissement de la continuité écologique des réseaux hydrographiques.

C. LES DOTATIONS FINANCIÈRES GLOBALES

D’après les informations fournies par le ministère, **7,3 milliards d’euros** de crédits de paiement devraient, dans les trois ans à venir, être consacrés aux actions prévues par le Grenelle de l’environnement. Sur ces 7,3 milliards, 17 % seront constitués de crédits budgétaires nouveaux ou redéployés, 38 % d’allègements fiscaux nouveaux et 45 % de ressources affectées aux opérateurs ou de contributions de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), comme l’indique le tableau suivant.

Budget total du Grenelle de l’environnement

CP (en millions d’euros)	2009	2010	2011	Total 2009-2011
1. Crédits budgétaires	60	179	295	534
Subvention ADEME	-24	31	101	108
Autres	84	148	194	426
2. Redéploiements budgétaires	173	273	273	718
3. Ressources affectées	717	943	1 125	2 785
ADEME	175	280	363	818
AFITF	475	567	650	1 692
Fonds Barnier	50	50	50	150
Office unique agricole	17	46	62	125
4. CDC	128	174	194	496
CDC recherche	30	30	30	90
CDC logements sociaux	98	144	164	406
Total budgétaire	1 078	1 569	1 886	4 532
Allègements fiscaux¹	71	512	2 184	2 767
Total Grenelle de l’environnement	1 149	2 081	4 070	7 299

¹ Dont 1.500 millions d’euros en 2011 de reconduction du crédit d’impôt de l’article 200 quater du code général des impôts.

Incidence sur les équilibres	2009	2010	2011	2009-11
Effet sur le solde du budget	-22	-66	-759	-847
Crédits frais budgétaires	-60	-179	-295	-534
CDC logements sociaux	-98	-144	-164	-406
Recettes fiscales nettes	136	258	-301	93
Effets sur les dépenses de l'Etat	60	179	295	534
Effet sur les PO	136	258	-301	93

AE (en millions d'euros)	2009	2010	2011	Total 2009-2011
1. Crédits budgétaires	127	230	332	688
Subvention ADEME	-24	31	101	108
Autres	151	199	231	580
2. Redéploiements budgétaires	173	273	273	718
3. Ressources affectées	1 628	2 790	5 932	10 349
ADEME	457	605	650	1 711
AFITF (taxe PL)	1 104	2 089	5 170	8 363
Fonds Bamier	50	50	50	150
Office unique agricole	17	46	62	125
4. CDC	510	750	870	2 130
CDC recherche	30	30	30	90
CDC logements sociaux	480	720	840	2 040
Total budgétaire	2 437	4 042	7 406	13 884

Dépenses fiscales brutes	489	1 292	3 321	5 102
---------------------------------	------------	--------------	--------------	--------------

Total Grenelle de l'environnement	2 926	5 334	10 727	18 986
--	--------------	--------------	---------------	---------------

Source : MEEDDAT.

CHAPITRE II

LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le Gouvernement visant à réduire le montant des crédits de l'ensemble des missions pour, notamment, financer les augmentations de dépenses décidées en première délibération puis en seconde délibération sans aggraver le déficit prévisionnel, notamment l'effort de 357 millions d'euros supplémentaires en faveur de la mission « Travail et emploi ». A la suite de cette modification, les CP des programmes de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » ont été réduits de **44,85 millions d'euros** (- 0,44 %) et s'établissent comme suit :

CRÉDITS DE PAIEMENT DANS LE PLF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Programme	Crédits PLF 2009 initial (en MILLIONS D'EUROS)	Crédits PLF 2009 adopté par l'AN (en millions d'euros)
Infrastructures et services de transports	4 395,1	4 364,4
Sécurité et circulation routières	61,4	60,9
Sécurité et affaires maritimes	134,5	133,6
Météorologie	184,3	184,3
Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	333,3	331,3
Information géographique et cartographique	75,6	75,6
Prévention des risques	237,5	236,1
Energie et après-mines	844,8	838,6
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement et de l'aménagement du territoire	3 801,8	3 798,3
Total	10 068,4	10 023,6

En outre, l'Assemblée nationale, sur un amendement de la commission des lois, a **diminué les crédits** du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire » de 15.816 euros, dont 10.816 euros doivent concerner les crédits de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA). Lorsqu'il a présenté cet amendement en séance publique, M. Jean-Louis Warsmann, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, a estimé que les moyens informatiques permettent à chacun de faire des efforts sur les frais de fonctionnement. Cette diminution correspond à **0,94 % des crédits demandés pour l'ACNUSA**.

CHAPITRE III

LES CRÉDITS DESTINÉS AUX TRANSPORTS TERRESTRES, MARITIMES ET FLUVIAUX

Les crédits affectés aux transports figurent essentiellement dans les programmes **203** « Infrastructures et services de transports », **207** « Sécurité et circulation routières », **205** « Sécurité et affaires maritimes » ainsi que dans le **compte d'affectation spéciale relatif au contrôle et sanctions automatisés des infractions au code de la route**.

I. LES PROGRAMMES DE LA MISSION RELATIFS AUX TRANSPORTS TERRESTRES, MARITIMES ET FLUVIAUX

A. LE PROGRAMME « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » : UN PROGRAMME EN FORTE HAUSSE UNIQUEMENT DU FAIT DE LA SUBVENTION BUDGÉTAIRE EXCEPTIONNELLE VERSÉE À L'AFITF

Au préalable, il convient de rappeler que le périmètre de ce programme, également appelé « IST », est nouveau car il comprend plusieurs programmes ou parties de programmes antérieurs¹.

Hors fonds de concours (FDC) et attributions de produits attendus (ADP), les crédits demandés en autorisations d'engagement pour 2009 s'élèvent à 4,542 milliards d'euros, contre 3,298 milliards d'euros en loi de finances 2008 retraitée pour tenir compte du nouveau périmètre².

Cette forte hausse s'explique essentiellement par une subvention budgétaire de 1,2 milliard d'euros à destination de l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF), instrument de l'Etat pour financer les grands projets d'infrastructures de transport. De fait, le budget de l'agence, qui s'élevait l'an passé à 2,2 milliards d'euros, s'est vu privé des recettes issues du produit de cession des sociétés concessionnaires, soit 1,260 milliard d'euros en 2008. La subvention budgétaire à destination de l'AFITF prend donc temporairement le relais de cette ressource financière qui

¹ Ce programme comprend les anciens programmes « réseau routier national » et « passifs financiers ferroviaires » ; la quasi-totalité du programme « transports terrestres et maritimes » ; l'action 4 « gestion du trafic et information des usagers » du programme « sécurité routière » ; les crédits issus des actions 2 et 3 du programme « transport aérien » et consacrés aux subventions pour les lignes d'aménagement du territoire et aux infrastructures aéroportuaires.

² En outre, les crédits de paiement de ce programme s'élèveront à 4,395 milliards d'euros en 2009 contre 3,274 en 2008.

s'est tarie, en attendant la mise en place de la taxe poids lourds prévue au plus tard le 31 décembre 2011¹.

En définitive, le budget de ce programme pour 2009, hors subvention AFITF, est quasi stable.

Votre rapporteur pour avis tient à exprimer sa déception face au retard dans la mise en place de la taxe poids lourds car le texte instituant cette éco-redevance était annoncé pour février 2008. En effet, toute année de retard est sanctionné par un manque à gagner de quelque 900 millions d'euros, qui doit ensuite être pris en charge par la collectivité publique.

Par ailleurs, votre commission pour avis a démontré à de nombreuses reprises sa volonté de promouvoir le développement de la navigation fluviale. Convaincue que la France dispose de marges de progression considérables en la matière, elle **salue donc les avancées du projet de canal Seine-Nord Europe qui constituera une chance majeure pour nos ports à condition qu'ils réussissent rapidement leur mutation.**

B. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRE » : UNE POLITIQUE QUI CONTINUE DE PORTER SES FRUITS

Avec des crédits de paiement s'élevant à 61,4 millions d'euros pour 2009, soit une légère hausse de 0,8 % par rapport à 2008, le programme « Sécurité et circulation routière » constitue l'un des leviers de la lutte contre l'insécurité routière.

Depuis 2001, le nombre de personnes tuées sur les routes a baissé de 43 %. En 2007, ont été recensés² :

- 83.850 accidents corporels (+ 1 %) ;
- 106.709 personnes blessées (+ 0,7 %) ;
- 4.838 personnes tuées (- 2,1 %).

Votre rapporteur se félicite de la baisse continue du nombre de personnes tuées sur les routes, tout en souhaitant que le nombre d'accidents corporels et de personnes blessées diminue à l'avenir. En conséquence, il souscrit pleinement au nouvel objectif fixé par le Président de la République de faire passer le nombre de personnes tuées sous la barre des 3.000 personnes par an d'ici 2012.

¹ Cf. article 60 de la première partie du projet de loi de finances pour 2009. A noter que cette taxe a été rebaptisée « éco-redevance » par les députés lors de l'examen en première lecture du projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

² Observatoire national interministériel de sécurité routière (ONISR), la sécurité routière en France, bilan de l'année.

Il juge par ailleurs opportun d'attirer l'attention sur le cas préoccupant des motocyclettes. Alors que celles-ci représentent seulement 1 % du trafic routier, environ 18 % des victimes de la route en 2007 sont des conducteurs de deux roues. La France se caractérise malheureusement par un « *sur-risque* » spécifique pour ce type de véhicules. La probabilité pour un deux roues d'être victime d'un accident est par exemple trois fois plus élevée qu'au Danemark et deux fois plus forte qu'en Allemagne.

Certes, 47 % des accidents impliquant une moto s'expliquent par le comportement fautif d'un automobiliste. Toutefois, les conducteurs de deux roues se voient également reprocher dans un tiers des cas des conduites peu respectueuses du code de la route¹.

C. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES » : UN PROGRAMME DÉDIÉ AU MONDE DE LA MER

D'un montant de 134,5 millions d'euros en 2009 en crédits de paiement, soit le même niveau qu'en loi de finances initiale en 2008, le programme « Sécurité et affaires maritimes » comprend cinq actions.

La moitié des crédits (75,9 millions d'euros) concerne les aides à la flotte de commerce (action n° 3), tandis qu'un cinquième du programme est affecté à la sécurité et à la sûreté maritimes. Par ordre décroissant, les autres crédits se répartissent entre les actions « Gens de mer et enseignement maritime » (en hausse sensible cette année de 14 %), « Soutien au programme » et « Action interministérielle de la mer ».

Votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction que les crédits liés à l'enseignement, et en particulier dans les lycées professionnels maritimes, seront en forte augmentation en 2009.² Mais il tient à exprimer son inquiétude face à la stagnation prévue entre 2009 et 2011 des crédits du programme dans son ensemble qui ne seront pas indexés sur l'inflation, alors que les défis à relever sont majeurs, en particulier en termes de prévention des pollutions marines et de modernisation de la flotte de commerce.

¹ Le solde restant correspond aux accidents pour lesquels les circonstances ne sont pas clairement établies.

² Les crédits en autorisation d'engagement passeront de 10,4 à 12,2 millions d'euros en 2009.

D. LE PROGRAMME « MÉTÉOROLOGIE » TOUJOURS EN FORTE CROISSANCE

Le programme « Météorologie » se caractérise, une nouvelle fois, par une hausse substantielle des crédits de paiement (5,7 % contre plus de 6 % les deux dernières années), pour atteindre 184,3 millions d'euros en 2009.

Environ 90 % des crédits de ce programme sont destinés à l'observation et à la prévision météorologiques, tandis que les crédits restants sont attribués à la recherche, principalement réalisée au sein du Centre national de recherche météorologique.

Néanmoins, votre rapporteur pour avis constate, pour le regretter, que le nouveau contrat d'objectifs entre l'Etat et Météo-France n'a toujours pas été conclu à ce jour, alors que l'ancien couvrait la période 2005-2008.

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

A. DES CRÉDITS EN FORTE PROGRESSION

Pour rappel, les crédits budgétaires examinés par votre rapporteur pour avis (programmes n° 207 Sécurité routière, n° 751 Radars et n° 752 Fichier national du permis de conduire) représentent environ un cinquième des crédits consacrés à la sécurité routière¹.

Examiner les crédits du MEEDDAT conduit à se pencher sur le compte d'affectation spéciale « contrôle et sanctions automatisés des infractions au code de la route »², qui joue un rôle essentiel en matière de sécurité routière³. Il convient de relever au préalable que le compte d'affectation spéciale susmentionné présente la particularité de ne percevoir qu'une partie des amendes résultants des infractions au code de la route et relevés au moyen des systèmes automatisés de contrôle⁴.

¹ Cf. document de politique transversale sécurité routière, projet de loi de finances pour 2009.

² Cf. article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

³ Cf. article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Il convient de rappeler qu'un compte d'affectation spéciale retrace, dans les conditions prévues par une loi de finances des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec certaines dépenses.

⁴ Pour 2009, les recettes issues des amendes radars devraient atteindre 542 millions d'euros. L'AFITF ne percevra que le solde du produit des amendes radars (vraisemblablement 200 millions d'euros), une fois opérés les versements au profit du compte d'affectation spéciale (212,05 millions), des collectivités territoriales (100 millions) et des départements d'outre-mer et de Corse (30 millions).

Votre rapporteur se félicite de la forte progression (9,3 %) des crédits du compte d'affectation spéciale, passant de 194 millions d'euros en 2008 à 212,05 millions d'euros en 2009.

En effet, l'article 25 de la première partie du projet de loi de finances pour 2009 limite désormais à 212,05 millions d'euros la fraction de recettes issue du produit des amendes des radars automatiques et affectée au compte d'affectation spéciale. Plus précisément, 201,7 millions d'euros iront au programme « Radar » et 10,35 au programme « Fichier national du permis de conduire ».

Le premier programme comporte un seul objectif, qui est d'assurer l'efficacité du système de contrôle-sanction, en termes de respect des règles du code de la route et de gestion. Le second programme comprend également un objectif unique, celui de moderniser le système informatique du fichier national du permis de conduire.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

Votre rapporteur pour avis souscrit naturellement à la volonté du président de la République de renforcer la politique de contrôle automatisé afin de diminuer le nombre de tués sur les routes. On devrait ainsi compter, fin 2009, environ 2.810 radars automatiques (radars fixes, mobiles, feux rouges, interdistance) grâce à l'installation de 560 nouveaux appareils.

Il estime par ailleurs que les condamnations des auteurs de vandalisme à l'égard des radars doivent être exemplaires. De fait, les dépenses liées à la réparation des radars pour vandalisme, estimées à 22 millions d'euros en 2009, représentent près de la moitié des dépenses totales de maintenance et de réparation des radars.

En outre, il se félicite du dynamisme de la part des amendes forfaitaires affectées à l'AFITF, qui passera de 100 millions d'euros en 2007 à environ 200 millions attendus pour 2009. Mais il insiste sur l'imprécision de ces estimations et sur la nécessité de donner à l'agence une partie du produit des amendes forfaitaires majorées relatives à la circulation routière¹. Le produit des amendes radars forfaitaires *majorées*, dont le montant devrait avoisiner 110 millions d'euros en 2008, constitue actuellement une recette du budget général de l'Etat.

¹ Voir le rapport d'information n° 196 (2007-2008) de M. Francis Grignon, président, et MM. Daniel Reiner, Michel Billout et Claude Biwer, rapporteurs, « Infrastructures de transport : remettre la France sur la bonne voie », p. 47.

III. L'INSTAURATION DE LA TAXE DUE PAR LES POIDS LOURDS À RAISON DE L'UTILISATION DE CERTAINES INFRASTRUCTURES, PAR L'ARTICLE 60 RATTACHÉ

A. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

La création d'une taxe poids lourds¹, rebaptisée depuis « éco-redevance » par les députés², constitue incontestablement l'une des mesures emblématiques issues des conclusions du Grenelle de l'environnement et reprend un engagement du président de la République lors de sa campagne présidentielle. Elle poursuit un double but : incitatif, car il s'agit de donner un signal-prix à l'économie et d'allocation de ressources, car il convient de dégager des ressources nouvelles pour réaliser des infrastructures de transport dans une perspective intermodale. L'article 60 comprend deux volets : l'un est consacré à l'ensemble du territoire national, l'autre à l'Alsace.

1. Le dispositif applicable au territoire national

Les principales caractéristiques de cette taxe sont les suivantes :

– elle vise les *véhicules de transport de marchandises d'au moins 3,5 tonnes*. Les véhicules d'intérêt général prioritaires, les véhicules et matériels agricoles et les véhicules militaires ne sont pas concernés par la taxation³ ;

– *les routes concernées sont, d'une part, les routes et autoroutes appartenant au domaine public routier national, à l'exception des routes et autoroutes à péages et, d'autre part, les routes appartenant à des collectivités territoriales dès lors qu'elles supportent ou sont susceptibles de supporter des reports de trafic significatifs* quels que soient la « nationalité » de l'itinéraire et la cause de ce report⁴. Par conséquent, la taxe peut s'appliquer à des autoroutes, routes nationales ou routes appartenant à des collectivités territoriales⁵. Un décret en Conseil d'Etat définira le réseau routier *ad hoc* ;

– *le taux de la taxe est variable*. Il oscillera entre 0,05 et 0,30 euro par kilomètre parcouru, en combinant trois critères : le nombre d'essieu, la classe

¹ Il s'agit, en droit français, d'une taxe du régime douanier.

² Voir l'article 10 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

³ On devrait compter 600.000 véhicules immatriculés en France et 200.000 véhicules étrangers assujettis à la taxe.

⁴ Concernant les routes appartenant à des collectivités territoriales, le report de trafic peut provenir soit d'itinéraires déjà soumis à la taxe ou à péage en France, soit de routes et d'autoroutes hors de France mais soumis à péage, redevances ou taxation.

⁵ Aujourd'hui, 15.000 km de routes seraient concernées : 12.000 km du réseau routier national non concédé et 3.000 km de réseau local si les collectivités territoriales en décident ainsi.

d'émission EURO du véhicule¹ et éventuellement le niveau de congestion de chaque axe routier² ;

– les informations nécessaires seront collectées grâce à un *équipement électronique embarqué*. Le principe du télépéage en flux libre a été retenu. Ce n'est qu'à l'issue de l'appel d'offres que l'on connaîtra les technologies qui seront utilisées³.

Quant aux ressources générées par cette taxe, que l'on estime à 900 millions d'euros à moyen terme, elles seront réparties entre l'AFITF et les collectivités territoriales pour les sommes perçues en raison de l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires⁴. En contrepartie, les entreprises du secteur du transport routier de marchandises bénéficieront de compensation, à l'instar de l'abaissement de la taxe dite à l'essieu⁵.

2. Le dispositif en Alsace

Votre rapporteur pour avis souhaite rappeler au préalable **que la région Alsace a vocation à jouer un rôle pilote d'expérimentation avant la généralisation de cette taxe à l'ensemble du territoire national**⁶. De fait, la taxe doit être effective avant le 31 décembre 2011 au niveau national, et avant le 31 décembre 2010 dans la région alsacienne. L'article 60 annule et remplace les dispositions créant cette taxe à titre expérimental en Alsace⁷. Il convient en outre de rappeler que l'établissement d'une taxe nationale entraînera la disparition du dispositif spécifique à l'Alsace.

Au-delà de points de convergence majeurs, quelques différences entre l'actuelle et la nouvelle version de l'article 285 *septies* du code des douanes méritent d'être signalées.

¹ On distingue schématiquement 6 normes applicables en fonction de la date de mise sur le marché des véhicules neufs roulants. Plus un véhicule est récent, et plus les limites d'émissions sont strictes.

² Le taux kilométrique moyen devrait être de 12 centimes d'euro par kilomètre.

³ La technologie à micro-ondes courtes portée (DSRC) nécessite l'installation de portiques ou poteaux disposés aux points de tarifications. La technologie satellitaire est mixte, puisqu'elle détermine la position du véhicule en utilisant les signaux satellitaires mais l'échange d'informations se fait par téléphonie mobile et DSCR. D'autres technologies peuvent naturellement voir le jour d'ici la mise en place de la taxe.

⁴ La recette attendue est de 1,2 milliard d'euro par an, les coûts de collecte étant estimés à 15 % et non 25 % comme en Allemagne.

⁵ Cet alignement de la taxe à l'essieu sur les taux minimaux prévus dans l'annexe I de la directive 1999/96/CE devrait représenter un manque à gagner de 70 millions d'euros par an pour l'Etat.

⁶ Compte tenu des effets de report significatifs de poids lourds sur les routes alsaciennes provoqués par l'instauration de la « Lastkraftwagen (LKW) Maut » en Allemagne, il avait été décidé, dès la loi de finances initiale pour 2005, d'expérimenter une taxe sur les poids lourds dans cette région pendant cinq ans.

⁷ Cette taxe est codifiée à l'article 285 *septies* du code des douanes. Bien qu'applicable jusqu'au 31 décembre 2012, elle n'avait pas encore été mise en place à ce jour.

Principales différences entre l'actuel article 285 septies du code des douanes et l'article 60 du PLF

- le champ d'application de la taxe est élargi afin de comprendre les itinéraires alternatifs à des autoroutes et routes nationales soumises à la taxe ;
- le taux de la taxe est modulé en fonction des niveaux d'émission du véhicule et de congestion routière ;
- l'AFITF percevra la partie du produit de la taxe perçue sur le réseau routier national ;
- la technologie utilisée est désormais l'équipement électronique embarqué ;
- un décret en Conseil d'état, et non une convention, fixera les modalités de financement du projet.

Certaines différences entre le dispositif national et celui applicable en Alsace renvoient aux spécificités de la taxe poids lourds (*Toll collect*) instaurée en Allemagne. Ainsi, dans la région alsacienne, la taxe concernera-t-elle les véhicules de plus de 12 tonnes (contre 3,5 pour le territoire national), tandis que son taux variera entre 0,015 et 0,30 euro par essieu et par kilomètre, à comparer à une fourchette comprise entre 0,05 et 0,30 euro par kilomètre pour la taxe nationale.

B. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les députés ont apporté plusieurs modifications à l'article 60. L'amendement le plus important, modifié en seconde délibération¹, prévoit que le taux de la taxe est minoré de 25 % pour les 10 % des départements métropolitains les plus défavorisés en termes de proximité des grandes agglomérations européennes². Les autres amendements significatifs tendent à :

- exclure de la taxe les axes à faible trafic, dont la liste sera établie par décret en Conseil d'Etat ;
- tenir compte du critère du poids total autorisé en charge des camions dans le calcul de la taxe ;
- remplacer la fourchette de la taxe (0,05 et 0,30 euros) par une fourchette moins élevée (0,025 et 0,20 euros) ;
- permettre la répercussion de la taxe sur les chargeurs sur des bases réelles ou forfaitaires (et pas seulement à partir de la notion de tonnes-kilomètres) ;

¹ Le second critère, relatif à « la faiblesse de l'offre alternative à la route », a été supprimé à l'initiative du Gouvernement.

² Un décret en Conseil d'Etat fixera la liste des départements concernés, qui devraient se situer en Bretagne et en Auvergne.

- le propriétaire du véhicule est solidairement responsable du paiement de la taxe et de son éventuelle majoration ;
- inciter le recours au télépéage ;
- ne pas différencier entre les locations de courte et de longue durées, dans les conditions qui seront fixées par un décret en Conseil d'Etat.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

Votre rapporteur pour avis tient tout d'abord à exprimer sa grande déception face au retard pris par le Gouvernement pour instaurer cette taxe, annoncée initialement pour février 2008. Il est, en outre, d'autant plus surprenant de constater que certains représentants d'organisations professionnelles se sont plaints de ne pas avoir été associés à l'élaboration du dispositif.

Votre rapporteur pour avis rappelle que **la commission des affaires économiques du Sénat se préoccupe de longue date de la question de la taxe poids lourds et a formulé récemment trois observations précises**¹.

En premier lieu, un consensus existe pour considérer que cette taxe constitue un « *outil de financement affecté aux objectifs d'une politique de transport moderne et durable* » et un « *outil moderne de fiscalité écologique* ».

En second lieu, dans l'attente d'une évolution des règles communautaires et des directives « *Eurovignettes* », il pourrait être envisagé, dès 2009, de faire contribuer, sous une forme alternative à la redevance poids lourds, les sociétés d'autoroutes afin de récupérer tout ou partie des gains engendrés par des reports de trafic dus à l'application de la taxe poids lourds sur le réseau secondaire².

En troisième lieu, l'instauration d'une redevance poids lourds sur l'ensemble du réseau routier et autoroutier ne règlera pas seule l'impasse budgétaire de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). La mission d'information a ainsi exploré *d'autres pistes de financement complémentaires* comme par exemple l'augmentation de la part des amendes de circulation routière versée à l'AFITF ou encore la modulation des péages ferroviaires.

¹ Voir le rapport d'information n° 196 (2007-2008) de M. Francis Grignon, président, et MM Daniel Reiner, Michel Billout et Claude Biwer, rapporteurs, « Infrastructures de transport : remettre la France sur la bonne voie », pp. 33-42 – février 2008.

² Compte tenu des directives dites « Eurovignettes » I et II (1999/62/CE du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures et 2006/38/CE du 17 mai 2006 modifiant la directive 1999/62/CE), les prélèvements routiers sont plafonnés aux coûts de construction et d'exploitation du réseau taxé.

Votre rapporteur pour avis, bien que souscrivant pleinement au principe de création d'une taxe poids lourds, tient à souligner les difficultés qui ne manqueront pas d'apparaître dans sa mise en œuvre.

Tout d'abord, il est absolument indispensable d'instituer un système efficace de *lutte contre la fraude* pour placer sur un pied d'égalité tous les acteurs du secteur, français et européens. Il convient de tout faire pour éviter que cette taxe poids lourds pâtisse des mêmes errements que les radars automatiques¹. L'acceptabilité sociale de cette taxe dépendra de la capacité à sanctionner tous les transporteurs routiers en infraction, indépendamment de leurs pays d'immatriculation.

Ensuite, le succès de cette taxe suppose que les petites entreprises de transport disposent des moyens techniques et humains pour la répercuter en « *pied de facture* » auprès des chargeurs².

Plus généralement, votre rapporteur pour avis sera vigilant sur *l'évolution des différents chantiers ouverts par le Gouvernement* dans le but de ne pas pénaliser les quelques 40.000 transporteurs français par rapport à leurs concurrents européens³.

Votre commission pour avis suivra avec attention la mise en œuvre de cette taxe et vous propose, pour l'heure, de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

IV. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

A. L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE RÉUSSIR LA RÉFORME PORTUAIRE

La récente loi portant réforme portuaire⁴ avait pour ambition de donner un nouveau souffle à nos ports autonomes, rebaptisés pour l'occasion « *grands ports maritimes* », confrontés à une concurrence internationale redoutable.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la rapidité avec laquelle le MEEDDAT a pris les règlements d'application de la loi, publiés le 10 octobre dernier, soit trois mois environ après son vote. En effet, le changement de statut des sept ports autonomes métropolitains en grands ports maritimes, clef de voûte de la réforme portuaire, déclenchera ensuite toute une série de mesures modernisant leur organisation et fonctionnement.

¹ Les infractions relevées par radar automatique à l'encontre de conducteurs étrangers ne sont pas, en effet, systématiquement poursuivies.

² Conformément à l'article 10 du projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, il revient aux chargeurs, qui sont les donneurs d'ordre des transporteurs, de supporter le coût cette taxe.

³ Sont concernées les questions relatives aux conditions et horaires de travail, au cabotage et aux éventuelles mesures de sauvegarde que pourraient prendre la France.

⁴ Cf. loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire et portant diverses dispositions en matière portuaire.

En outre, **votre rapporteur se réjouit de constater que les engagements pris par le secrétaire d'Etat aux transports, M. Dominique Bussereau, devant le Sénat lors de l'examen du projet de loi les 20 et 21 mai derniers, ont été respectés¹.**

Enfin, il se félicite de la **signature, le 30 octobre dernier, d'un accord-cadre**, négocié entre les organisations professionnelles et les organisations syndicales représentatives de salariés, sur les modalités de transfert des salariés des ports employés à l'exploitation et à la maintenance des outillages².

Votre rapporteur pour avis tient, cependant, à attirer l'attention sur la nécessité de procéder, en étroite concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, à l'élaboration de projets tant de développement portuaire que de préservation de l'environnement.

Il convient en effet de concevoir des « zonages Natura 2000 » qui permettent d'assurer la protection de l'environnement sans obérer le développement économique de nos ports. La France, par sa géographie, possède des atouts maritimes importants tant au Nord (Le Havre-Rouen), qu'au Sud (Marseille). Elle devrait par conséquent tirer pleinement profit de la croissance du trafic maritime, qui représente 90 % du commerce international, d'autant que l'Europe demeure la première destination mondiale. Ceci implique, comme cela se fait à Hambourg sur l'Elbe, un développement des infrastructures au-delà du port intra-muros, à partir et le long du fleuve. L'aménagement de chenaux, la création de quais sur chaque rive et l'installation de terre-pleins pour de futures zones logistiques sont nécessaires si l'on veut faciliter le transport amont et aval qu'il soit ferroviaire, fluvial ou routier. Ainsi, il serait indispensable qu'un plan de zonage soit établi, qui détermine non seulement les emprises à réserver destinées au développement de l'activité portuaire mais classe également les parcelles abritant une richesse faunistique et floristique, dont il faut assurer la préservation. **La volonté, manifestée lors de l'adoption de la loi portant réforme portuaire, de redonner à la France sa vraie place au niveau de l'activité maritime, pourrait ainsi déboucher rapidement sur la création de dizaines de milliers d'emplois directs ou induits.**

Enfin, votre rapporteur pour avis salue la décision de votre commission des affaires économiques de dresser un bilan de la réforme portuaire, y compris de son volet investissement, dans le cadre de son rapport annuel d'application des lois³.

¹ Cf. le décret n° 2008-1032 du 9 octobre 2008 pris en application de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire et portant diverses dispositions en matière portuaire.

² Cet accord, prévu par l'article 9 de la loi susmentionnée, permettra le « détachement » vers les entreprises privées de manutention portuaire ou des filiales du port de quelque 2.000 personnes, dont la moitié sont des portiqueurs et des grutiers.

³ Ce bilan devrait s'appuyer sur le rapport annuel relatif aux activités de manutention portuaire, prévu à l'article L. 531-2 du code des ports maritimes, et qui n'a plus été déposé devant le Parlement depuis 2001.

B. UN NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DU RÔLE DE L'AFITF

1. Les interrogations sur le budget de l'AFITF

Au préalable, votre rapporteur pour avis aurait souhaité que le bleu budgétaire soit plus précis sur l'AFITF, dans la mesure où le budget de l'agence traite *l'équivalent* d'un quart du budget de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

Si les orientations issues du Grenelle de l'environnement bénéficient d'un large consensus, encore faut-il que le Gouvernement se donne les moyens de répondre financièrement aux engagements pris et qui tendent à développer prioritairement les modes de transport alternatifs à la route, comme l'indique le tableau suivant.

CREDITS DE PAIEMENT DU BUDGET PRIMITIF 2008 DE L'AFITF ET PREVISIONNELS
POUR 2009-2011 (EN MILLIONS D'EUROS)

		2008	2009	2010	2011	Total 2009- 2011
Routes	CPER/PDMI	552	527	543	649	1 718
	Autres	322	430	421	414	1 265
	Total partiel	874	957	964	1 063	2 983
	% des routes dans le total	39,8	37,7	38,9	42,4	39,7
Non routier	LGV	547	452	521	451	1 424
	Canal Seine-Nord-Europe	9	20	30	30	80
	TCSP Grenelle		30	60	100	190
	CPER	362	496	441	437	1 374
	Autres	401	584	461	427	1 472
	Total partiel	1 319	1 582	1 513	1 445	4 540
		+ 60	62,3	61,1	57,6	60,3
Total général	2 193	2 539	2 477	2 508	7 523	
	Variation n/n-1		15,6%	-2,4%	4,5%	

Source : MEEDDAT

TABLEAU DE FINANCEMENT DE L'AFITF SUR LA PERIODE 2009-2011				
(en millions d'euros)				
	2009	2010	2011	Total
I - Ressources existantes				
Taxe d'aménagement du territoire	540	550	560	1 650
Redevance domaniale des sociétés concessionnaires d'autoroutes	175	180	185	540
Part du produit des amendes forfaitaires Radars	200	200	200	600
Consommation de la dotation en capital	44			44
Total ressources existantes	959	930	945	2 834
II - Ressources nouvelles				
Taxe poids lourds			880	880
Augmentation de la redevance domaniale	300	308	315	923
Surpéage en zone de montagne			20	20
Ressources exceptionnelles : droit d'entrée concession A63		400		400
Total ressources nouvelles	300	708	1 215	2 223
Total ressources	1 259	1 638	2 160	5 057
Total dépenses	2 539	2 477	2 508	7 523
Besoin de financement	1 280	839	348	2 467
Subvention budgétaire	1 200	1 100	200	2 500
Variation du fonds de roulement	-80	261	-148	33

Source : Projet de loi de finances pour 2009 - MEEDDAT

Il constate avec satisfaction que le ministère dote l'agence d'un budget de 2,538 milliards d'euros pour 2009, soit une hausse de plus de 400 millions par rapport au budget modificatif pour 2008.

Cependant, plusieurs problèmes restent en suspens.

A court terme, la subvention d'équilibre de 1,2 milliard d'euros sera très vraisemblablement soumise à la **régulation** du ministère du budget et, compte tenu des délais habituels de notification de crédits, ceci posera des difficultés de paiement aux entreprises avec lesquelles l'Etat a contracté¹. Il est pourtant indispensable de sanctuariser les crédits de l'AFITF afin d'éviter tout retard dans la réalisation des grands projets d'infrastructures dont notre pays a besoin.

A moyen et long termes, l'agence n'a aucune certitude sur les moyens dont elle disposera pour réaliser les quelque 40,8 milliards d'euros de travaux sur la période 2009-2020².

¹ Ce qui n'était pas le cas lorsque l'agence disposait encore du produit de la vente de la part Etat du capital des sociétés d'économie mixtes concessionnaires d'autoroutes.

² Il s'agit de l'estimation du montant des travaux nécessaires pour réaliser les objectifs du Grenelle de l'environnement, qui a été fournie, en février dernier, par le Gouvernement à la mission d'information sénatoriale précitée.

Le budget de l'AFITF, bras armé de l'Etat en matière de financement des infrastructures de transport, ne bénéficie pas d'une réelle perspective pluriannuelle. Son budget global annuel devrait idéalement atteindre 3 milliards d'euros d'ici 2012 et 3,6 milliards à partir de 2013. Or, les ressources pérennes à long terme de l'agence ne permettront de collecter que 2 milliards d'euros environ par an. Le ministère s'engage à ce que l'agence dispose d'un budget de 13,8 milliards d'euros sur les cinq années à venir, soit une moyenne annuelle de 2,8 milliards, grâce à des mesures nouvelles.

Votre rapporteur pour avis tient néanmoins à exprimer sa plus vive satisfaction en constatant que l'augmentation cumulée sur les trois années à venir de la redevance domaniale, acquittée par les sociétés autoroutières, devrait dépasser les 900 millions d'euros. En effet, il n'est pas illégitime que le Gouvernement, en concertation avec lesdites sociétés, relève par voie réglementaire leur contribution sans bouleverser l'équilibre des contrats de concession, compte tenu des effets de report de trafic dont bénéficieront dans un premier temps les autoroutes à péage lorsque la taxe poids lourds sera instituée. Cette redevance est aujourd'hui peu importante¹ puisqu'elle ne s'élève qu'à 168 millions d'euros en 2007 pour un chiffre d'affaires des sociétés concessionnaires de 7,385 milliards d'euros. Il conviendrait naturellement que cette hausse de la redevance domaniale se répercute seulement sur les péages acquittés par les poids lourds.

Votre rapporteur pour avis, tout en étant conscient des difficultés économiques que traverse la France, souhaite que l'on **explore en plus de l'augmentation de la redevance domaniale, d'autres pistes de financement pour l'AFITF.**

2. Le débat sur l'avenir de l'agence

Un débat est récemment apparu sur la pertinence de conserver l'agence². S'il est évidemment tentant de la supprimer pour renouer avec une présentation orthodoxe du budget, votre rapporteur pour avis considère que sa disparition entraînerait vraisemblablement plus de maux qu'elle n'en résoudrait.

Tout d'abord, votre rapporteur pour avis considère **qu'il faut éviter d'accroître l'instabilité législative dans notre pays.** L'agence n'a pas démérité depuis sa création en 2003, elle bénéficie d'une visibilité croissante

¹ En outre, les loyers exigés des locataires dans les centres commerciaux oscillent entre 10 et 15 % du chiffre d'affaires.

² La commission des finances du Sénat a en effet voté un amendement d'appel tendant à supprimer l'urgence. Cette interrogation intervient alors que les députés ont consacré son existence lors de l'examen du projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement: l'agence pourrait à terme gérer un fonds de capitalisation regroupant des actifs et des participations de l'Etat (article 9), elle percevra une partie de l'éco-redevance (article 10) et elle mettra en œuvre le schéma national des infrastructures de transport (article 15).

et l'histoire mouvementée des ancêtres de l'agence depuis 1945 montre les hésitations perpétuelles des différents Gouvernements pour trouver un mode de financement adéquat pour les projets d'infrastructures de transport.

En outre, il souligne que **la question de sa suppression ne se pose que parce que l'on a exagérément retardé la recherche de sources de financement pérennes** pour remplacer le produit de cession des sociétés concessionnaires. Il est évident que le recours à des subventions budgétaires est une solution de second rang, d'autant plus que ces dotations dépasseront les 2,5 milliards d'euros pour les trois années à venir compte tenu des retards à prévoir dans la mise en place de la taxe poids lourds. Or, la philosophie présidant la création de l'AFITF était justement d'éviter de trouver chaque année des ressources pour l'agence.

Par surcroît, **l'acceptabilité de la taxe poids lourds** auprès des professionnels du secteur repose en grande partie sur l'affectation d'une grande partie de son produit à l'AFITF¹.

Par ailleurs, il convient de **sanctuariser des crédits qui engagent la France sur le long, voire le très long terme**². Le retour à un financement uniquement à partir du budget général ou au travers d'un compte d'affectation spécial ferait perdre le caractère protecteur accordé aux crédits gérés par l'agence. Supprimer l'AFITF, c'est risquer de renouer avec les pratiques ministérielles du passé : retards de paiement et réduction de crédits.

Enfin, dans un contexte économique marqué par une grave crise financière qui impactera négativement l'économie réelle, **l'Etat doit plus que jamais continuer sa politique de grands travaux**. Nul ne conteste en effet la corrélation qui existe entre le niveau d'un pays en infrastructures de transport et la croissance de son Produit Intérieur Brut³. **Le développement économique de la France se décide dès maintenant, en refusant de céder à la facilité de ponctionner les ressources de l'AFITF, et en maintenant fermement le cap de l'investissement.**

En définitive, **votre rapporteur pour avis considère que l'AFITF est aujourd'hui à la croisée des chemins et que ses missions doivent évoluer pour être à la hauteur des enjeux du Grenelle de l'environnement**. C'est pourquoi il sera attentif à la réflexion du Gouvernement sur son avenir et qui devra naturellement être menée à son terme avant que le Parlement ne soit invité à se prononcer sur le schéma national des infrastructures de transport courant 2009, véritable feuille de route pour l'agence.

¹ La partie de la taxe générée sur les routes.

² La sanctuarisation des crédits de l'AFITF est nécessaire compte tenu de la quasi impossibilité de diviser un projet d'infrastructures de transport en sous-projets et des promesses de cofinancement de projets faites à certains de nos partenaires européens.

³ Cf. rapport du Conseil d'analyse économique, de MM. Michel Didier et Rémy Prud'homme, « Infrastructures de transport, mobilité et croissance », décembre 2007.

3. Des pistes de réflexion à explorer

A l'occasion du prochain débat sur ce schéma national, le Parlement devra montrer sa capacité d'anticipation et de prospective.

Ainsi, votre rapporteur pour avis plaide pour la création d'un grand périphérique, ferroviaire et routier, extérieur à la région parisienne. Les dessertes ferroviaires et routières en France ont été organisées en étoile autour de Paris. L'examen d'une carte ferroviaire ou routière en apporte de visu la démonstration. Ceci aboutit à une surcharge de la circulation autour et dans Paris alors qu'une partie des utilisateurs ne sont qu'en transit. **La réalisation d'un tel périphérique, en jouxtant réseau routier et ferroviaire pour faciliter la maîtrise des emprises foncières, permettrait de désengorger la capitale et faciliterait l'accès aux réseaux ferroviaires et autoroutiers de toutes les personnes venant des différentes régions de France.**

En outre, l'augmentation du coût de l'énergie, sa raréfaction et la nécessité de réduire le rejet de gaz carbonique plaident pour le développement du transport collectif. La France dispose d'un maillage ferroviaire assez exceptionnel qui lui permet de développer le transport collectif par fer, le mode Tram-Train cadencé a démontré son efficacité chez d'autres partenaires Européens. Une telle démarche pourrait être développée dans notre pays et s'inscrirait parfaitement dans la ligne clairement manifestée dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

C. L'ENTRETIEN DU RÉSEAU FERRÉ FRANÇAIS EST ENFIN DEVENU UNE PRIORITÉ NATIONALE

Votre rapporteur pour avis se félicite de la signature le 31 octobre 2008 du contrat de performance 2008-2012 entre l'Etat et RFF. Le constat de la quasi dégénérescence du réseau ferré français, attesté par les incidents récents de rupture de caténaires, n'est aujourd'hui contesté par personne, que l'on songe à l'audit de l'Ecole polytechnique de Lausanne de 2005¹ ou au récent rapport de notre collègue sénateur Hubert Haenel². Le contrat de performances fixe, entre autres, un objectif renforcé de rénovation du réseau, plus ambitieux que le plan précédent. Au total, **7,3 milliards d'euros seront mobilisés pour la régénération de 3.940 km de voies entre 2008 et 2012, et 13 milliards d'euros entre 2008 et 2015 pour rénover 6.420 km, soit en**

¹ Cf. rapport d'audit sur l'état du réseau ferré national français, sous la direction et la coordination de MM. Robert Rivier et Yves Putallaz, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, 7 septembre 2005.

² Cf. rapport à M. le Premier ministre de M. Hubert Haenel, sénateur du Haut Rhin (première partie), une organisation ferroviaire à la hauteur de nos ambitions, 8 octobre 2008.

moyenne plus de 1,5 milliard d'euros par an contre une enveloppe de 1 milliard environ entre 2005 et 2008.

Votre rapporteur pour avis constate que l'Etat n'augmentera pas ses subventions d'ici 2015, qui devraient même baisser dès 2010, **car il mise essentiellement sur une hausse majeure mais progressive des péages ferroviaires**. Plus secondairement, RFF devrait enregistrer une augmentation des recettes de cessions d'actifs immobiliers et des subventions versées par l'AFITF. Les trois subventions traditionnellement versées à l'établissement public (contribution aux charges d'infrastructures, désendettement et régénération) seront remplacées dès 2009 par trois nouvelles subventions destinées à couvrir les coûts des services pour lesquels le produit des péages est trop faible (trains régionaux, trains Corail et fret).

TABLEAU EMPLOIS-RESSOURCES DE RFF SUR LA PERIODE 2008-2012

(en millions d'euros courants)

	2008	2009	2010	2011	2012
Ressources					
Recettes commerciales	2 879	3 070	3 294	3 795	3 996
Subvention d'exploitation	658	2 441	2 366	2 009	2 009
Subvention de désendettement	686				
Subvention de renouvellement	805				
AFITF affecté au renouvellement	73	180	148	159	205
CPER affectés au renouvellement	72	162	114	98	105
Revenus locatifs	78	85	90	95	100
Produits de cessions	162	200	250	300	300
Total ressources	5 413	6 138	6 263	6 456	6 715
Emplois					
Charges d'infrastructure	2 852	2 930	2 932	2 998	3 073
Investissements de renouvellement ⁽¹⁾	1 089	1 394	1 455	1 612	1 773
Investissements qualité/amélioration du réseau ⁽²⁾	188	164	182	214	250
Investissements article 4 ⁽³⁾	338	356	385	540	535
Investissements autres ⁽⁴⁾	72	112	110	106	82
Gestion centralisée du patrimoine	73	72	74	74	72
Frais financiers	1 379	1 411	1 450	1 488	1 537
Frais divers	210	241	254	260	265
Total emplois	6 202	6 680	6 842	7 292	7 588
Besoin de financement	789	542	579	836	873
Dette RFF	28 238	28 823	29 447	30 328	31 247

Notes :

1 : renouvellement sur fonds propres, y compris articles 4

2 : sur fonds propres

3 : sur fonds propres, hors renouvellement

4 : investissement sur fonds propres, relatifs au patrimoine, aux services commerciaux

Source : RFF - Contrat de performance 2008-2012

Votre rapporteur pour avis applaudit la conclusion d'un contrat de performances entre RFF et l'Etat mais il doute de l'ambition des engagements pris. Quand bien même les promesses seraient tenues, on aurait

seulement comblé les quelque vingt années de retard pris dans l'entretien du réseau.

En outre, **votre rapporteur pour avis estime que la question du montant de la dette de RFF doit être clarifiée**, afin de savoir s'il doit revenir à l'Etat, comme cela a été décidé en Allemagne, de prendre à sa charge la dette historique du secteur ferroviaire (dette dite « *hors article 4 non amortissable* »)¹.

Enfin, **votre rapporteur pour avis estime que le temps est venu d'engager véritablement le débat sur l'avenir de RFF et notamment sur le transfert de personnel de la SNCF vers l'établissement public**. L'examen par votre Haute assemblée, début 2009, du projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et guidés sera l'occasion, à n'en pas douter, de se pencher en toute objectivité sur toutes les hypothèses relatives à l'évolution de RFF.

¹ Compte tenu de la décision d'affecter dorénavant une subvention globale de l'Etat à RFF, le compte de résultat sera positif et devrait permettre de dégager des ressources pour rembourser, à terme, ce reliquat de dette de RFF qui était évalué, il y a peu de temps encore, à 13,5 milliards d'euros.

CHAPITRE IV

LES CRÉDITS DESTINÉS AUX TRANSPORTS AÉRIENS

L'ancien programme « Transports aériens » a été **supprimé** dans le projet de budget pour 2009. Ses crédits sont transférés pour 50 % au **budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »**, pour 47 % à la **mission « Ecologie, développement et aménagement durables »** et pour 3 % à la **mission « Outre-mer »**.

I. LES ACTIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS AÉRIENS DANS LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »

Les actions concernées par les transports aériens dans la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » sont les suivantes :

– développement des infrastructures aéroportuaires, soutien, régulation et contrôle dans le domaine des transports aériens (programme « Infrastructures et services de transport ») : **ces crédits sont toutefois fusionnés avec des crédits consacrés à d'autres types d'infrastructures, ce qui ne permet pas de suivre leur évolution d'une année à l'autre ;**

– autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) dans le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire » : les crédits demandés pour celle-ci sont de 1,147 millions d'euros en 2009 (contre 1,180 millions d'euros ouverts en 2008), dont 756.452 euros en dépenses de personnel et 391.000 euros en dépenses de fonctionnement.

II. LE BUDGET ANNEXE DU CONTRÔLE ET DE L'EXPLOITATION AÉRIENS

La mission « Contrôle et exploitation aériens » retrace les opérations de l'un des deux budgets annexes¹, le BACEA ou budget annexe du contrôle et de l'exploitation aériens. Le BACEA comprend les activités de production de biens et de services de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). La mission regroupe en 2009 les mêmes programmes qu'en 2008. Toutefois, le périmètre de ceux-ci est **sensiblement élargi** en raison de l'intégration de la moitié des crédits de l'ancien programme « Transports aériens ».

¹ L'autre budget annexe est celui des Publications officielles et information administrative.

A. DES INTERROGATIONS SUR LA NOUVELLE ORGANISATION BUDGÉTAIRE

Le projet de loi de finances prévoit de supprimer le programme « Transports aériens » afin de regrouper l'ensemble des crédits de la DGAC dans le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Or ce programme avait été créé à compter de 2006 afin de séparer les activités régaliennes, maintenues dans le budget général, des opérations de prestation de services transférées dans le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA). Comme il a été indiqué par le Gouvernement dans la réponse aux questionnaires qui lui ont été adressés, la nouvelle répartition conduit donc à **confier à un budget annexe la gestion de crédits relevant de certaines fonctions régaliennes** telles que la négociation de droits de trafic aérien.

De plus, certains indicateurs ont disparu ou ont été transformés de manière notable, ce qui rend difficile une évaluation des politiques suivies. En particulier, votre commission pour avis a toujours été attachée à la prise en compte du désenclavement dans les politiques d'aménagement du territoire. La suppression de l'indicateur « Montant moyen de l'intervention de l'Etat pour faire gagner une heure de trajet aux passagers utilisant les liaisons d'aménagement du territoire » a pour conséquence que le projet annuel de performances **ne comporte désormais aucun indicateur de performance relatif aux infrastructures du transport aérien**, alors que plusieurs indicateurs concernent les infrastructures routières, ferroviaires, fluviales et portuaires.

Indicateurs du programme « Transports aériens » (projet de loi de finances pour 2008)	Sort des indicateurs en 2009
1.1 : Taux annuel de récidive des compagnies aériennes sanctionnées au titre de la réglementation environnementale en vigueur depuis plus d'un an à la date de l'infraction.	remplacé par un indicateur « Respect de la réglementation environnementale »
2.1 : Montant moyen de l'intervention de l'État pour faire gagner une heure de trajet aux passagers utilisant les liaisons d'aménagement du territoire.	supprimé
3.1 : Taux annuel de récidive des transporteurs aériens dont le comportement a fait l'objet d'une mise en demeure à la suite d'infractions à la réglementation relative au transport aérien (hors réglementation technique et environnementale).	conservés dans le BACEA
3.2 : Rapidité de traitement des réclamations des clients du transport aérien.	
3.3 : Taux de négociations aéronautiques internationales conclusives impliquant la France par rapport au nombre total d'accords aériens bilatéraux ou communautaires.	supprimé
4.1 : Part des enquêtes clôturées moins d'un an après la survenance de l'accident ou de l'incident.	conservés comme sous-indicateurs dans le BACEA
4.2 : Taux de prise en compte des recommandations de sécurité.	

L'indicateur 3.1, relatif à l'efficacité du dispositif de sanction, connaît une forte dégradation, puisque le taux de récidive des transporteurs aériens passerait de 12,7 % en 2007 à 15 % cette année et même 20 % l'an prochain, avant un reflux à 12 % *en 2011*. *Selon le projet annuel de performance, cette évolution serait due à l'élargissement du spectre des sanctions qui a eu lieu en 2007, ainsi qu'à l'accroissement en 2008 du nombre des aéroports pris en compte.*

B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS

Les crédits du budget annexe sont les suivants sur la période 2009-2011 selon le projet de loi de finances et la programmation pluriannuelle :

(en millions d'euros)

Programme		PLF 2009	2010	2011
Soutien aux prestations de l'aviation civile	AE	1 251,506	1 315,448	1 347,602
	CP	1 248,204	1 313,225	1 345,447
Navigation aérienne	AE	538,467	538,970	524,172
	CP	505,200	518,100	534,256
Transports aériens, surveillance et certification	AE	74,699	72,326	73,001
	CP	78,371	75,723	75,294
Formation aéronautique	AE	69,649	79,297	86,343
	CP	75,109	83,925	88,343
Total budget annexe	AE	1 934,321	2 006,041	2 031,118
	CP	1 906,885	1 990,974	2 043,340

L'évolution des crédits par rapport aux années précédentes est délicate à analyser, compte tenu de l'évolution du périmètre de la mission. Selon les informations communiquées par le Gouvernement, les crédits de l'ancien programme « Transports aériens » **progressent globalement de 1,6 % à périmètre constant**. Les dépenses de personnel représentent 1,049 milliard d'euros en 2009, soit **55 % des crédits de paiement**.

C. LES PROGRAMMES DU BUDGET ANNEXE

1. Le programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile »

Le programme « Soutien aux prestations de l'aviation civile » a pour objectif d'exercer au bénéfice des trois autres programmes, dits

« opérationnels », une « *gestion mutualisée de différentes prestations, notamment dans les domaines financiers et des ressources humaines* » selon le projet annuel de performances. Il comprend ainsi l'ensemble des moyens financiers et humains de la DGAC. Si l'on peut comprendre la volonté de gérer de la manière la plus efficace possible la gestion des ressources humaines et des moyens financiers, **votre rapporteur pour avis se demande comment cette architecture s'articule avec la nécessité pour les responsables des trois autres programmes, dans l'esprit de la LOLF, de disposer des moyens financiers et humains permettant de mettre en œuvre les politiques qui leur sont assignées.**

2. Le programme 612 « Navigation aérienne »

Le programme 612 regroupe des crédits consacrés à des services de circulation aérienne, de communication, de navigation et de surveillance, ainsi que des services d'information aéronautique. Il correspond aux activités de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA). Ces activités répondent à la nécessité de garantir au transport aérien sécurité, fluidité et régularité. La DSNA participe par exemple à la mise en œuvre du projet OPERA qui vise à regrouper les personnels chargés des approches aériennes d'Orly, de Roissy et du Centre en Route d'Athis-Mons.

La DSNA doit en outre assurer :

- le respect des contraintes environnementales, notamment en ce qui concerne les nuisances causées par le trafic aérien autour des aéroports ;
- la conciliation des usages civils et militaires de l'espace aérien ;
- la coopération internationale. À ce titre, la DSNA participe au développement du bloc d'espace aérien « FAB Europe Central » avec les pays du Benelux, l'Allemagne et la Suisse. Dans le cadre du projet SESAR¹, le projet COFLIGHT assurera l'harmonisation et l'intégration des outils de traitement des vols en Europe.

3. Le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification »

Le programme « Transports aériens, surveillance et certification » regroupe des activités de la direction du transport aérien (DTA) et de la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC), nouveau « service à

¹ Single European Sky ATM Research, *système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien dont l'objectif est de mettre en place un « ciel unique européen ».*

compétence nationale »¹ créé à compter du 1^{er} janvier 2009. Il concerne notamment :

– la sécurité et la sûreté du transport aérien. La DGAC prépare les accords nécessaires à la réalisation du « ciel unique européen » et participe au développement du projet SESAR qui vise à moderniser les systèmes de navigation aérienne. Elle a une activité de réglementation ;

– le développement durable, notamment en ce qui concerne les nuisances sonores autour des aéroports ;

– le respect d'un cadre concurrentiel équitable pour le transport aérien. La gestion des grands aéroports régionaux de l'Etat est peu à peu transférée des chambres de commerce et d'industrie à des « sociétés aéroportuaires », en application de la loi relative aux aéroports du 20 avril 2005.

4. Le programme 611 « Formation aéronautique »

La DGAC exerce également des activités de formation aux métiers de l'aéronautique par l'intermédiaire de deux organismes, l'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC) et le service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA). Elle étudie actuellement les conditions d'une fusion entre ces deux entités.

III. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

A. UNE RECOMPOSITION NÉCESSAIRE DE LA FORÊT DES ORGANISMES DU SECTEUR

Les évolutions du marché aérien mondial sont caractérisées par des fusions entre compagnies et par l'approfondissement des alliances mondiales, aussi bien en Europe (procédures de reprise d'Alitalia ou d'Austrian Airlines) que dans le reste du monde (fusion de Delta Airlines et de Northwest Airlines aux États-Unis, de Kingfisher Airlines et Jet Airways en Inde).

Au niveau européen, les négociations en vue de la mise en place d'un espace aérien unique progressent, avec notamment le projet de mise en place du « FAB Europe-Central »² qui réunit le Benelux, l'Allemagne, la France et la Suisse.

¹ Un service à compétence nationale prend en charge, par une organisation appropriée, des missions qui ne relèvent pas du champ des compétences des administrations centrales bien qu'elles présentent un caractère national et ne peuvent dès lors être déconcentrées.

² Le FAB (bloc d'espace aérien fonctionnel, en anglais functional airspace block) Europe Central est un projet visant à unifier l'espace aérien de l'ensemble constitué par l'Allemagne, la

Par ailleurs, les perspectives du marché aérien sont particulièrement incertaines du fait de la crise financière, qui pèse sur les marges des compagnies en réduisant le nombre de vols en classe « affaire », et de la volatilité extrême des prix du pétrole.

Votre rapporteur pour avis souhaite mettre l'accent sur la nécessité, dans un contexte aussi mouvant, d'« agiliser » le secteur en lui permettant de réagir au mieux aux évolutions du marché. A cet égard, il relève que l'Assemblée nationale a adopté un amendement déposé par MM de Courson, Mariton et Vigie, tendant à ce que le Gouvernement remette au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2010, un **rapport étudiant les perspectives d'évolution statutaire de la DGAC**. Le rapport précisera l'impact d'une telle évolution sur le budget de l'État. **Votre rapporteur pour avis s'associe à cette volonté d'évaluer l'organisation de la DGAC, notamment afin de séparer nettement ce qui relève des fonctions de production et ce qui relève des fonctions de régulation.**

B. LA RÉFORME DE L'ACNUSA

Le projet de loi de transition environnementale, dit « Grenelle II », devrait proposer la suppression de la commission nationale de prévention des nuisances (CNPN). Rappelons que la procédure instaurée lors de la création de l'ACNUSA est d'un type particulier, puisque l'Autorité donne des décisions sur des affaires qui ont été instruites par la CNPN. Un arrêt du Conseil d'Etat a jugé en janvier 2007 que la procédure suivie ne garantissait pas les droits à la défense¹. Le transfert de l'intégralité de la procédure à l'ACNUSA devrait **apporter une simplification bienvenue de la procédure et une amélioration des délais de traitement.**

Dans le même temps, l'ACNUSA devrait voir ses compétences élargies à l'ensemble des nuisances générées par l'aviation sur et autour des aéroports, notamment les émissions polluantes.

C. L'AÉROPORT COMME TECHNOPOLE ET COMMUNAUTÉ

Votre rapporteur pour avis considère que l'aéroport ne constitue pas seulement un terminal pour le transport aérien. C'est également un nœud de transport intermodal et, au-delà, **un véritable technopôle qui attire aussi bien les entreprises que les habitants et les services**. Les installations aéroportuaires jouent pour cette raison un rôle majeur dans l'aménagement

Belgique, la France, Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse, dans le cadre de la réalisation du ciel unique européen.

¹ Arrêt du 31 janvier 2007 relatif à la compagnie Corsair.

d'une ville, voire d'une région dans le cas d'un grand aéroport. Elles ont également un impact important sur l'environnement et sur la qualité de vie des riverains.

Cette nature de technopôle exige, au-delà de la question de la gestion des aéroports qui est réformée avec la mise en place progressive des sociétés aéroportuaires, que l'insertion des aéroports dans leur contexte soit prise en charge par des structures adaptées. C'est dans cet esprit que la loi n° 2004-172 du 23 février 2004 a prévu la création des **communautés aéroportuaires**, indispensables lieux de dialogue et de concertation entre l'aéroport et son voisinage afin de régler les problèmes existants et, si possible, de prévenir les litiges.

Or votre rapporteur pour avis constate avec regret qu'aucune communauté aéroportuaire n'a encore été mise en place. Il compte sur le Gouvernement pour **accélérer leur entrée en fonction**, qui permettrait de résoudre de nombreux conflits d'usage créés par les aéroports. La question des nuisances sonores mais aussi environnementales exige en effet, notamment dans la région parisienne, un approfondissement du dialogue entre toutes les instances concernées.

D. LA NÉCESSITÉ D'UN ÉLARGISSEMENT DE L'ESPACE CIVIL

Votre rapporteur pour avis a déjà souligné¹ que **la gestion du trafic aérien en Europe est handicapée** par l'existence de nombreux centres de contrôle ainsi que par la présence de vastes zones interdites à la navigation aérienne civile, deux points sur lesquels les États-Unis bénéficient d'une situation plus favorable.

A cet égard, le projet SESAR² promet d'unifier la gestion du trafic aérien, ce qui devrait avoir des effets économiques (réduction des retards et des coûts de gestion du trafic) comme environnementaux (diminution de la consommation des carburants et des nuisances autour des aéroports), le principal objectif demeurant la sécurité du trafic.

Les impératifs de sûreté et le besoin d'une réactivité et d'une mobilité accrues face aux risques de tension et de crise justifient que certaines parties de l'espace aérien soient réservées aux activités militaires. L'organisation interGouvernementale Eurocontrol favorise la coexistence des usages civils et militaires de l'espace aérien en assurant un dialogue entre les acteurs concernés.

¹ Rapport n° 353 (2005-2006) relatif à la proposition de résolution sur la proposition de règlement du Conseil relatif à la constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR).

² Système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (en anglais, Single european sky ATM road-map).

Il paraît toutefois nécessaire de mieux prendre en compte les besoins de l'aviation civile qui, au-delà des difficultés conjoncturelles qu'elle peut traverser, connaît une croissance structurelle de son trafic : face à la concurrence mondiale, les compagnies européennes s'organisent autour de *hubs* et se regroupent dans le cadre d'alliances, voire de fusions. Or la rapidité des trajets et des correspondances est un impératif. Une optimisation de l'espace aérien militaire permettrait alors d'élargir l'espace aérien civil afin de faciliter la gestion des trajets au niveau aussi bien national qu'euro-péen. Un tel élargissement aurait également un impact positif sur la sécurité des vols et sur la réduction des nuisances liées à l'encombrement des routes aériennes autour des aéroports.

Votre rapporteur pour avis incite en conséquence le Gouvernement à œuvrer en faveur d'un accroissement de l'espace aérien consacré à l'aviation civile, notamment dans le cadre de la mise en place du « FAB Europe Central », tout en respectant les nécessités de la défense nationale et européenne

CHAPITRE V

LES CRÉDITS DESTINÉS A L'ENVIRONNEMENT

Deux programmes sont spécifiquement consacrés à l'environnement dans la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » : le programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » et le programme 181 « Prévention des risques », qui regroupent **570,8 millions d'euros** en crédits de paiement.

I. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »

La dotation demandée pour le programme « Urbanisme, paysage, eau et biodiversité », qui regroupe désormais les crédits relatifs aux politiques de l'urbanisme, de la nature et de l'eau, s'élève à **333,3 millions d'euros pour 2009**, ce qui constitue à périmètre constant, d'après les données fournies par le ministère du développement durable, **une hausse de 10 % par rapport au budget pour 2008**.

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1. Des modifications de maquette budgétaire induites par la réorganisation du ministère...

La maquette des programmes regroupant les crédits relatifs à l'environnement a été modifiée cette année afin de tenir compte de la **création de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)**, qui regroupe principalement l'ancienne direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, la direction de la nature et des paysages, la moitié de la direction de l'eau, les bureaux et les équipes chargés de la législation minière et ceux responsables du littoral et du domaine public maritime. Votre commission pour avis **se félicite** de cette réorganisation de nature à garantir, au-delà des contours de l'actuel Gouvernement, la **pérennité** administrative du regroupement des compétences urbanisme et environnement au sein d'un **même ministère**.

Alors que les crédits consacrés à l'environnement stricto sensu étaient regroupés, dans le budget pour 2008, dans le programme 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques », ils se retrouvent, cette année,

éclatés entre deux programmes, le 113, intitulé « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » et le 181, intitulé « Prévention des risques ». L'ancien programme 113 (Aménagement, urbanisme et ingénierie publique), qui comportait les crédits relatifs à l'urbanisme, est **supprimé**.

En conséquence, ont été regroupés au sein du programme « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » :

– tous les crédits de l'ancien programme 113, qui prévoyait en 2008 62 millions d'euros en CP ;

– ceux du programme 181 qui étaient consacrés à la **gestion des milieux et à la biodiversité**, à hauteur de 187 millions d'euros de CP en 2008 ;

– ceux relatifs à la **gestion intégrée de la ressource en eau**, fixés à 50 millions d'euros en 2008 ;

– les crédits destinés aux contentieux sur le domaine public maritime (0,3 millions d'euros) et ceux réservés à la sécurité des approvisionnements en matières premières et coopération minière (1,9 million d'euros).

2. ...qu'il est désormais souhaitable de stabiliser même si quelques interrogations subsistent

Les modifications de périmètre correspondent, dans l'ensemble, à la réorganisation du ministère effectuée sous la double impulsion du Grenelle de l'environnement et de la révision générale de politiques publiques et répondent au souhait louable de regrouper l'ensemble des moyens consacrés au développement durable. Votre commission pour avis **se félicite notamment de l'intégration des crédits relatifs à l'urbanisme, dont la faible ampleur ne justifiait sans doute pas un programme à lui tout seul, et dont les politiques publiques doivent aujourd'hui impérativement prendre en compte les enjeux en termes de développement durable**. Au reste, cette intégration correspond également à la réorganisation des services **régionaux** de l'Etat.

Toutefois, votre rapporteur pour avis souligne que, de ce fait, l'évolution du budget entre 2008 et 2009 est **rendue peu lisible, les réponses budgétaires n'étant malheureusement que d'un faible secours dans la compréhension des conséquences des changements de périmètres sur l'évolution des crédits**. Il est donc souhaitable qu'un effort significatif soit effectué l'année prochaine pour stabiliser la maquette d'une part, et améliorer la précision des explications fournies d'autre part.

En outre, quelques sources d'interrogations demeurent. Tout d'abord, votre commission pour avis **s'interroge sur la justification** du transfert des crédits concernant la **sécurité d'approvisionnement des matières premières**

et la coopération minière du programme 174 relatif à l'énergie et aux matières premières au programme 113. En effet, ces crédits, affectés au Centre d'études supérieures des matières premières (CESMAT) qui forme des cadres d'entreprises minières ou d'administrations des mines des pays producteurs de matières premières, trouvaient naturellement leur place dans l'action « Politique de l'énergie », qui comporte une rubrique « coopération dans les domaines de l'énergie et des matières premières et contribution aux organismes internationaux ». Cette rubrique a été conservée à l'identique pour 2009 dans le **programme 174** et comprend les mêmes dotations qu'en 2008¹, à l'exception de celle destinée au CESMAT, **sans qu'aucune explication particulière ne soit donnée.**

Par ailleurs, les crédits relatifs à la **politique de l'eau** sont à nouveau éclatés entre deux programmes, ce que votre rapporteur pour avis avait, lors d'un précédent budget, fortement regretté. Même si la ligne de partage entre les deux programmes (qualité de l'eau dans le 113/lutte contre les inondations dans le 181) peut se comprendre, elle donne lieu en réalité sur certains points à des répartitions étonnantes : on retrouve ainsi dans le programme 113 les crédits liés à l'entretien des cours d'eau domaniaux non navigables, qui concernent pourtant la **sécurité** des berges naturelles et on retrouve, dans les **deux programmes**, des crédits relatifs au plan POLMAR et au plan Loire.

Enfin, en application d'un principe que votre commission pour avis a déjà eu l'occasion de **déplorer**, les **moyens en personnels** affectés au programme ne figurent pas dans celui-ci mais dans **l'action miroir n° 13** créée dans le programme 217 (Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire).

3. La mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques

Le regroupement au sein du programme 217 des moyens **humains** consacrés à la réalisation des objectifs du programme 113 ne doit pas occulter l'impact des décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) sur le présent programme.

- Dans le cadre de ce processus, une réorganisation très importante de **l'Etat territorial** doit tout d'abord être mise en œuvre. Outre les regroupements déjà mentionnés des services départementaux et régionaux, il est prévu :

- s'agissant des polices environnementales, la mutualisation des effectifs de police de l'eau (office national de l'eau et des milieux aquatiques)

¹ *Fondation énergie pour le monde, Forum international de l'énergie, Financement de l'observatoire des énergies renouvelables...*

et de la nature (office national de la chasse et de la faune sauvage) sous l'autorité du directeur départemental de l'équipement et de l'agriculture afin d'atteindre une taille critique sur le terrain et de renforcer les coopérations ;

– la mutualisation d'une partie des moyens des agences de l'eau avec l'ONEMA¹ : elle devrait notamment porter sur les données relatives à l'état des masses d'eau, pour lesquelles un schéma national devrait voir le jour au premier trimestre 2009.

• En outre, il a été décidé de supprimer **progressivement, d'ici fin 2011, les prestations d'ingénierie concurrentielle exercées par les services de l'Etat** au bénéfice des collectivités territoriales. Cette réforme aura un impact significatif sur les collectivités, même si les actions réalisées au bénéfice de celles disposant des moyens les plus faibles sont maintenues, dans le cadre de l'assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT). Comme l'a ainsi souligné récemment un rapport parlementaire², cette orientation soulève au moins quatre questions :

– certaines prestations d'ingénierie publique, comme des missions de **conseil** non rémunérées sur un projet déterminé (application du droit du sol, élaboration des documents d'urbanisme) sont gratuites : on peut donc redouter que les dépenses d'ingénierie à la charge des collectivités territoriales **augmentent** en cas de recours à des bureaux d'études privés ;

– l'ingénierie publique est appréciée par les collectivités territoriales pour sa proximité, sa connaissance du territoire, son **indépendance** et sa neutralité par rapport aux entreprises du BTP et il est loin d'être établi que le recours à l'ingénierie privée conduise à une diminution des coûts globaux de réalisation ;

– l'ingénierie publique pour le compte des collectivités locales ne pourra **pas toujours être remplacée par des bureaux d'études concurrents privés**, soit parce que, localement, il n'en existe pas, soit parce qu'ils ne disposent pas encore de compétences dans les nouveaux domaines du développement durable ;

– enfin, en réduisant le rôle de l'ingénierie publique, l'État perd un moyen important **d'impulsion** de ses politiques territoriales, alors même qu'il inscrit le développement durable au premier rang de ses priorités.

¹ Sept groupes de travail composés notamment de directeurs de services de l'ONEMA et des 6 agences de l'eau ont été constitués pour proposer des pistes de mutualisation pour les systèmes d'information métiers, la documentation, la communication, la gestion des ressources humaines... Leurs conclusions doivent être remises en novembre 2008.

² Rapport d'information n° 991 déposé le 24 juin 2008 en application de l'article 145 du Règlement par les commission des finances, de l'économie générale et du plan en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale sur la gestion des ressources humaines au ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et présenté par MM. Jean LAUNAY et Michel PIRON.

- Enfin, d'autres décisions découlent également des décisions prises dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Il s'agit :

- de la **révision des dépenses fiscales environnementales** : celle-ci se traduit d'ores et déjà par les mesures fiscales prévues dans le présent projet de loi de finances et donne lieu actuellement à un inventaire des dépenses fiscales défavorables à l'environnement, qui pourrait déboucher sur de nouvelles propositions de réformes dans les mois à venir ; les principes qui guident cette politique fiscale sont, d'après le ministère du développement durable, la **stabilité de la pression fiscale, l'impact limité sur le budget de l'Etat et l'affectation intégrale des recettes** au financement du Grenelle de l'environnement : si votre commission pour avis partage évidemment ces principes, elle ne peut que rappeler le caractère **très relatif** de l'affectation de ces recettes, notamment sur la longue durée, puisqu'elles vont en réalité dans le **budget général** ;

- de l'amélioration de la programmation et des procédures de choix des grands programmes d'investissement en accordant une place particulière aux analyses d'impact sur la biodiversité ;

- de la mise en place d'une procédure du débat public national plus transparente, sur le schéma d'une « gouvernance à cinq », assise sur une évaluation socio-économique contradictoire des projets d'investissement : il s'agit de pérenniser le comité de suivi du Grenelle de l'environnement dans le Conseil national du développement durable ;

- de la finalisation des avenants aux contrats d'objectifs des opérateurs pour aligner leurs activités avec les conclusions du Grenelle de l'environnement : sur la base du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement adopté par l'Assemblée nationale, des avenants sont préparés aux contrats de 14 établissements publics placés sous la tutelle du ministère du développement durable ;

B. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2009

1. Des crédits en hausse, destinés notamment à financer les priorités dégagées dans le cadre du Grenelle de l'environnement

Pour 2009, les crédits demandés pour le programme 113 s'élèvent à **341 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **333,3** en crédits de paiement, soit une hausse de 10 %, à périmètre constant, par rapport à 2008. En outre, la dotation en moyens de personnels demandée pour 2009 pour ce programme s'élève à 815 millions d'euros, pour un total de 16.065 ETPT.

D'après les informations fournies par le ministère, **37 millions d'euros** sont inscrits en 2009 en mesures nouvelles destinées à mettre en œuvre les engagements du Grenelle de l'environnement qui portent sur :

– le **bon état des milieux aquatiques** : projets innovants de création de nouvelles ressources en eau (engagements n° 117 et 119) dans **dix bassins pilotes**, mise en place du plan PCB¹ (engagements n° 98 et 99) et application des conclusions du Grenelle aux milieux marins (engagement n° 85) ; le total des crédits alloués sur l'eau est de **2 millions d'euros** ;

– l'**urbanisme** : financement des plans locaux d'urbanisme intercommunaux destinés à lutter contre l'étalement urbain et accompagnement des grands projets d'innovation énergétique, architecturale et sociale dits « EcoCités » (engagements n° 48 et 49) : **5 millions d'euros** ;

– la **biodiversité** avec une forte priorité accordée aux inventaires et à la connaissance de la biodiversité : engagement n° 79 qui prévoit la création en 2008 d'un observatoire de la biodiversité et d'une fondation française de coopération pour la recherche sur la biodiversité et l'achèvement de l'inventaire des Zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF) sur terre et en mer d'ici à 2010. L'essentiel des crédits est affecté à la connaissance de la biodiversité, soit **14,68 millions d'euros**.

En outre, l'engagement n° 177 « Biodiversité et ressources naturelles outre-mer » et l'engagement n° 87 relatif à la création et la gestion d'un réseau d'aires marines se voient consacrer **7 millions d'euros**.

Enfin, **3,45 millions d'euros** sont dédiés à la préservation des espèces, **2 millions d'euros** à la mise en place de la trame verte (la trame bleue s'appuie principalement sur des financements hors budget de l'Etat), **1,87 million d'euros** à la création et la gestion de réserves naturelles nouvelles et enfin **1 million d'euros** aux nouveaux parcs nationaux. **Au total, les engagements du Grenelle de l'environnement en matière de biodiversité devraient bénéficier de 30 millions d'euros.**

2. L'action « Urbanisme, aménagement et sites-planification »

L'action « **Urbanisme, aménagement et sites-planification** » **regroupe 23 % des crédits**. Ceux-ci sont destinés, pour l'essentiel, aux politiques financées par l'ancien programme 113, ainsi qu'à quelques actions relatives à la protection des sites. Ils connaissent, par rapport à l'ancien programme 113, une hausse de **21 % des autorisations d'engagement** (de 63 à 80 millions d'euros) due principalement :

– au **transfert** des crédits d'études et d'intervention pour le classement des sites (5 millions d'euros) et de ceux destinés aux associations

¹ *Plan PCB : Plan national d'actions contre les polychlorobiphényles.*

et organismes compétents en matière de protection et gestion des sites et paysages (1,2 million d'euros) ;

– au financement de la mise en œuvre de la **réforme des autorisations d'urbanisme** (4 millions d'euros) ;

– au soutien à la **planification urbaine** et à l'accompagnement des projets « Ecopolis » ;

– à la hausse des frais liés aux contentieux (1,8 million d'euros).

Votre rapporteur pour avis relève à cet égard que la réponse budgétaire relative au contentieux de l'urbanisme indique que « *Pour 2009, après examen attentif des dossiers afin d'apprécier le caractère sérieux des prétentions des requérants et en tenant compte d'un délai moyen de jugement, le risque indemnitaire peut être évalué à **53,986 millions d'euros*** ». D'après le ministère, l'importance de cette somme s'explique par l'identification, pour l'année 2009, d'un « *risque spécifique* » qui, s'il se traduisait par des condamnations effectives, entraînerait la recherche **d'une solution exceptionnelle en gestion**. Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances au titre des contentieux représentent la dotation moyenne attribuée aux contentieux, réguliers dans ce domaine.

Enfin, le soutien aux opérations d'intérêt national via des subventions aux établissements publics d'aménagement (29 millions d'euros) et celui accordé aux agences d'urbanisme (11 millions d'euros) sont stables.

Votre commission pour avis **se félicite du soutien accordé à la mise en œuvre de la réforme des autorisations de construire** mais s'interroge sur les choix effectués en matière d'accompagnement de la planification urbaine. En effet, l'objectif de 30 PLU intercommunaux en 2009 est certes louable, mais aucune **aide spécifique n'est prévue pour aider les collectivités à élaborer les SCOT**, qui deviennent pourtant, dans le cadre du Grenelle, des instruments essentiels de mise en cohérence des politiques à une échelle pertinente, qui est souvent celle du bassin d'habitat. Votre commission pour avis reviendra plus loin sur ces deux points.

3. L'action « Appui technique »

Essentiellement destinée à fournir un appui aux collectivités territoriales, l'action « **Appui technique** » « *ne comporte pas de crédits dans le projet de loi de finances mais est destinée à décrire les prestations de services rendues par le programme et au programme* », ainsi que le précise la réponse budgétaire adressée à votre rapporteur pour avis. L'examen du schéma de déversement révèle qu'elle devrait être dotée de **405,5 millions d'euros en 2009**. Or, comme l'ont relevé les rapporteurs spéciaux de la commission des finances dans leur rapport sur la mission, cette dotation est **plus importante que celle du programme**, et donne lieu à la définition de **plus de la moitié de**

ses **objectifs**, soit 4 sur les 7 qu'il comporte. Il est donc d'autant plus regrettable que ses crédits ne soient pas retracés dans le programme et qu'elle ne fasse l'objet d'aucune explication au 1^{er} euro.

4. L'action « Gestion des milieux et biodiversité »

L'action « **Gestion des milieux et biodiversité** » regroupe **76,6 %** des crédits (**261 millions d'euros**) et finance essentiellement deux politiques, celle de l'eau et celle de la nature. Votre rapporteur pour avis juge à cet égard la présentation adoptée dans le PAP assez peu lisible et souhaite qu'à tout le moins une **synthèse** des crédits affectés par politique soit donnée.

S'agissant de la **politique de l'eau**, les crédits demandés au titre du présent programme s'élèvent à 30,5 millions d'euros et visent notamment à financer les mesures du Grenelle de l'environnement, comme le « **plan PCB** », qui devra déboucher, en 2011, sur un réseau de 300 points, ou la mise en œuvre des engagements n° 85 et 86 relatifs à la **stratégie marine**.

S'agissant de la **politique de la nature**, pour laquelle 87 millions d'euros sont demandés, on relèvera :

- le maintien des crédits pour la gestion du réseau terrestre Natura 2000 et la constitution du réseau Natura 2000 en mer (40 millions d'euros) ;

- une **hausse significative, précédemment détaillée, des dépenses d'intervention en faveur de la biodiversité** afin d'atteindre les objectifs du Grenelle ;

- la hausse des subventions pour charges de service public allouées aux opérateurs agissant dans le domaine de la biodiversité : la plus notable concerne celle allouée aux **parcs nationaux et à l'établissement public « Parcs nationaux de France »**.

Bien avant le Grenelle de l'environnement, la loi du 14 avril 2006, qui a constitué un progrès très important pour la protection des parcs nationaux, des parcs naturels marins et des parcs naturels régionaux, a induit des besoins de financement nouveaux, attestés par l'étude d'impact de la loi, qui a montré la nécessité :

- d'un renforcement des moyens financiers : le coût découlant de l'extension des compétences des parcs existants et de leur champ d'action territoriale, qui passe de 370.000 à 900.000 ha, est évalué à un peu moins de **2 millions d'euros supplémentaires** par an à compter de 2009 ;

- du financement de la création des deux nouveaux parcs en Guyane et à La Réunion et de la réalisation des objectifs opérationnels qui y sont attachés : il est évalué à **16 millions d'euros par an** en rythme de croisière à l'horizon 2009 ;

– du renforcement des moyens humains des parcs existants par le recours à des ingénieurs, des personnels techniques, des personnels de terrain des corps techniciens de l'environnement et agents techniques de l'environnement, des personnels d'accueil et administratifs.

Enfin, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, le Gouvernement s'est engagé à créer **trois nouveaux parcs nationaux** :

– un parc national méditerranéen, dont le projet est déjà engagé sur le site des calanques de Marseille et de Cassis : la création effective de ce parc national pourrait intervenir d'ici la fin de l'année 2009 ;

– un parc national forestier, dont la localisation est actuellement en cours d'identification et dont le lancement interviendra en fin d'année 2009 ;

– un parc national de zone humide, dont la localisation est en cours d'identification.

Les crédits alloués aux parcs nationaux passent donc, en autorisations d'engagement, de 58,5 à 65,3 millions d'euros, ce qui constitue une hausse importante dont votre commission pour avis se félicite, mais en crédits de paiement, de 63,7 à 66 millions d'euros. Comme le relève sobrement la réponse budgétaire adressée à votre commission pour avis, « *Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit ainsi un renforcement des moyens des établissements publics de parcs nationaux de manière plus progressive que ne l'avait évalué l'étude d'impact* ».

II. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »

Dans le cadre de la réorganisation du ministère, une **direction générale de la prévention des risques a été créée**, regroupant le service des risques technologiques, celui de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement et celui des risques naturels et hydrauliques. Dans ce nouveau contexte, le programme **181** regroupe l'ensemble des crédits du ministère consacrés à la prévention des risques :

– prévention des risques **technologiques et des pollutions** et la prévention des risques **naturels et hydrauliques** ;

– le contrôle de la **sûreté nucléaire** et de la radioprotection ;

– la gestion de **l'après-mines** et les travaux de mise en sécurité, d'indemnisation et d'expropriation sur les sites, qui sont transférés du programme 174 « Energie et matières premières » à hauteur de 47,4 millions d'euros.

A. DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR FINANCER LES PRIORITÉS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

Les crédits demandés pour 2008 pour le programme 181 s'élèvent à **237,5 millions d'euros**. D'après le ministère, ils connaissent, à périmètre constant, une **hausse de 11 %** par rapport à 2008.

Ces moyens en hausse doivent permettre le financement des priorités définies par le Grenelle de l'environnement tout en assurant la poursuite des politiques antérieures. Ces priorités concernent notamment le renouvellement du plan national santé environnement¹, le renforcement de la prévention des inondations et des risques naturels dans les DOM-TOM et, enfin, la relance de la prévention et du recyclage en matière de gestion des déchets. Pour l'exercice 2009, il est proposé de doter les activités correspondantes de **16,53 millions d'euros en AE** et de **11,23 millions d'euros en CP** ainsi ventilés :

– inventaire et traitement des sites et sols contaminés, notamment orphelins : **5,6 millions d'euros en AE²** ;

– évaluation et prévention des pollutions de l'air intérieur (indice de qualité de l'air intérieur, développements nécessaires à la surveillance des lieux publics) : **2,4 millions d'euros en AE** ;

– développement des expertises sur les produits et substances chimiques et des possibilités de réduction ou de substitution de ces dernières, étude des impacts sanitaires des nouveaux systèmes de stockage de l'énergie (batteries, piles à combustibles, hydrogène, agro-carburants), expertise des produits générateurs d'ondes électromagnétiques, mitigation des risques issus de l'emploi de nanomatériaux et du transport de matières dangereuses : **5 millions d'euros en AE** destinés à l'INERIS³ ;

– renforcement de la prévention des risques chroniques : **1 million d'euros en AE et CP** confiés à l'AFSSET⁴ ;

– relance des politiques de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets : la dotation de **2,53 millions d'euros en AE** inscrite dans le programme 181 doit permettre aux services de l'Etat d'accompagner les mesures incitatives que l'ADEME sera chargée, en utilisant le produit de taxes affectées, de mettre en œuvre pour appuyer les collectivités locales et les entreprises : renforcement du plan national de compostage domestique et de la gestion biologique des déchets, structuration de nouvelles filières de

¹ Ce « PNSE 2 » comportera des mesures de réduction des rejets toxiques, de traitement des sols pollués, de lutte contre la pollution de l'air, d'évaluation et réduction des risques liés aux produits chimiques et aux agents physiques (ondes électromagnétiques) et de prévention du bruit.

² L'engagement correspondant inclut également une mesure d'incitation à la réhabilitation de friches que l'ADEME sera chargée de mettre en œuvre.

³ Institut national de l'environnement industriel et des risques.

⁴ Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail.

récupération et développement de l'observation, la sensibilisation et la recherche.

B. LES PRINCIPALES ACTIONS FINANCÉES

Le programme « Prévention des risques » comporte quatre actions d'importance sensiblement égale, à l'exception de la première, qui regroupe presque la moitié des crédits.

- L'action « **Prévention des risques technologiques et des pollutions** » vise, avec **44 %** des crédits du programme (118 millions d'AE), à financer principalement les actions suivantes :

- près de la moitié des dotations sont des subventions pour charges de service public à l'ADEME, l'INERIS et l'AFSSET, **dont on a vu qu'une partie était destinée aux nouvelles actions prévues dans le cadre du Grenelle de l'environnement** ;

- les dépenses de fonctionnement autre que celles de personnel s'élèvent à 26 millions d'euros et servent notamment à financer l'élaboration des **plans de prévention des risques technologiques, sur lesquels votre rapporteur pour avis reviendra**, et la prévention des risques chroniques (réduction des rejets dans les milieux aquatiques, gestion des sites historiquement pollués, prévention de la pollution de l'air intérieur, etc) ;

- enfin, le financement par l'Etat des **mesures foncières** décidées dans le cadre des plans de prévention des risques technologiques s'élève à **36 millions d'euros**, pour une participation moyenne à hauteur d'un tiers des montants : cette dotation est en hausse de 70 %.

- L'action « **Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection** » regroupe **18 %** des crédits, soit 48,4 millions d'euros, dont 11 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement de l'Autorité de sûreté nucléaire et 36 millions d'euros pour les dépenses de personnel, qui **augmentent de 11 %**. Le PAP indique que les créations d'emploi s'inscrivent dans le cadre de la poursuite de la mise en œuvre du plan stratégique pluriannuel de l'ASN et du renforcement du système de contrôle des nouvelles installations (EPR, ITER).

- L'action « **Prévention des risques naturels et hydrauliques** » se verrait dotée de **20,5 %** des crédits soit 55,4 millions d'euros afin de financer :

- la prévention des risques naturels : plans de prévention, mise en œuvre du plan séisme aux Antilles ;

- la prévention des risques hydrauliques : prévention des inondations par la participation de l'Etat aux programmes d'action de prévention des risques liés aux inondations (PAPI), plan Loire Grandeur Nature, Plans grands fleuves, etc.

La directive 2007/60/EC du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et la gestion des risques d'inondation, entrée en vigueur le 26 novembre 2007, devra avoir été transposée en droit français le **26 novembre 2009**. Le travail de transposition est donc en cours et donnera lieu à la publication des textes nécessaires dans le courant de l'année 2009.

Sa mise en œuvre influencera la politique de gestion des inondations en France, notamment les actions de l'Etat en matière de cartographie des inondations et de programmation de mesures de prévention des inondations sur le territoire national (DOM inclus), en partenariat avec les collectivités territoriales, sur la période 2009-2015. Les dispositions de cette directive, articulées avec celles de la directive cadre sur l'eau 2000/60/CE du 23 octobre 2000, nécessiteront notamment :

– une mise à jour de la cartographie des zones inondables et des risques d'inondation sur tout le territoire, pour le **22 décembre 2013** ;

– une extension des programmes de mesures de gestion des inondations (programmes pluriannuels et partenariaux avec les collectivités territoriales, s'inspirant du format des PAPI actuels) ou plans grands fleuves, pour le 22 décembre 2015.

• Enfin, l'action « **Gestion de l'après-mines** » regrouperait 47,4 millions d'euros, soit **17,5 %** des crédits : il s'agit pour l'essentiel de subventions pour charges de service public accordées au GIP GEODERIS¹ et au Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) pour des missions de surveillance, de prévention et de sécurité des sites miniers.

III. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

A. DES ACTIONS À CONSOLIDER

1. Un grand chantier en cours : l'application de la réforme des autorisations de construire

L'année 2008 a été marquée par l'entrée en vigueur, à compter du 1^{er} octobre 2007, d'une réforme d'ampleur de la délivrance des autorisations d'urbanisme prévue par l'ordonnance du 8 décembre 2005 et le décret du 5 janvier 2007, qui vise à garantir les délais d'instruction, simplifier les procédures et améliorer la sécurité juridique des actes. Sa mise en œuvre a donné lieu :

¹ GIP créé par le Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM) et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), pour évaluer les risques présentés par les anciennes exploitations minières.

- à la réorganisation en filières des DDE accompagnée de l'identification d'un cadre supérieur chargé du management et de l'organisation de la filière ;

- au regroupement des centres d'instruction afin de ne plus laisser des instructeurs isolés ;

- à la mise en place d'une nouvelle application informatique pour suivre le respect des délais ;

- à la formation de 9.000 agents de l'Etat et des collectivités territoriales.

L'entrée en vigueur de cette réforme, dans un contexte de réduction des effectifs de l'Etat, notamment au niveau déconcentré, pouvait apparaître comme une **gageure**, dans la mesure où les DDE instruisent chaque année **75 % des 2 millions d'autorisations d'urbanisme délivrées**, dont 600.000 permis de construire.

S'il apparaît quelque peu prématuré de tirer un premier bilan de la mise en œuvre de cette réforme, qui pourra plus utilement être réalisé l'an prochain, le projet annuel de performance (PAP) précise néanmoins à ce sujet que *« la principale critique des élus concernait le respect des délais. La réforme apporte sur ce point des garanties importantes. En revanche, les premiers mois de la mise en œuvre de la réforme ont posé **quelques difficultés dans les relations entre communes et DDEA** (négociation des conventions, délais de transmission des dossiers, compréhension des nouveaux textes...) »*. Selon une première enquête réalisée au printemps 2008, la mise en œuvre est marquée par la mobilisation de tous les acteurs de la filière, la mise en place d'outils d'aide à l'instruction, la satisfaction des constructeurs sur l'amélioration de la fiabilité des délais, l'appropriation parfois difficile par les collectivités territoriales et l'importante réorganisation de la filière ADS (application du droit des sols). Il ressort au final que les difficultés rencontrées sont ponctuelles et ne remettent en cause ni les principes de la réforme ni son économie générale.

Si, comme l'indique le PAP, cette réforme doit permettre, en 2011, d'effectuer des gains de productivité d'environ 1.000 ETPT, soit une économie budgétaire de **40 millions d'euros par an**, il était essentiel, pour assurer son succès, de mettre en œuvre, dans un premier temps, **tous les moyens nécessaires à sa réussite**. Votre commission relève à cet égard que 4 millions d'euros sont prévus dans le budget pour assurer le pilotage et le soutien de la réforme, **se réjouit de l'effort effectué pour maintenir les effectifs consacrés à l'instruction des autorisations d'urbanisme en 2007, 2008 et 2009 et souhaite qu'il soit maintenu**. Elle rappelle notamment que le rapport d'audit de modernisation sur la mise en œuvre opérationnelle de la

réforme¹ avait recommandé la **plus grande vigilance** sur les moyens laissés dans ce domaine.

2. La poursuite de la mise en œuvre de Natura 2000

Comme votre rapporteur pour avis s'en était félicité à l'occasion du précédent budget, les efforts déployés par l'Etat français en 2007 avaient conduit au classement par la Commission européenne des deux contentieux relatifs à la désignation des zones Natura 2000 engagés respectivement en 2001 et 2002². L'année 2008 a été marquée, s'agissant de Natura 2000, d'une part par la nécessité **d'apurer le contentieux communautaire relatif au régime d'évaluation de l'incidence des projets sur les sites** et, d'autre part, par la **constitution du réseau Natura 2000 en mer**.

Sur le premier point, votre rapporteur pour avis avait largement appelé, dans son avis rendu sur le projet de loi de finances pour 2008, les termes du contentieux opposant la France à la Commission européenne³. Sans revenir sur celui-ci, il ne peut que regretter que **le Parlement n'ait pas davantage été associé à la réforme proposée par le Gouvernement** par voie d'amendement au projet de loi relatif à la responsabilité environnementale, regret qu'il avait eu l'occasion d'exprimer à l'occasion de l'examen du texte au Sénat. Il était toutefois ressorti de la table ronde organisée sur le sujet à l'initiative de votre rapporteur avant la commission mixte paritaire que les principaux professionnels concernés acceptaient le **principe** de la réforme proposée, à condition d'être **étroitement associés** à la rédaction des décrets d'application devant fixer les listes d'activités, de plans et projets concernés. Votre rapporteur rappelle à ce sujet qu'il avait tenu, en commission mixte paritaire, à préciser explicitement dans la loi l'association à l'élaboration des listes locales des organisations professionnelles et des établissements publics exerçant leurs activités dans les domaines agricole, sylvicole, des cultures marines, de la pêche, de la chasse et de l'extraction. Il avait également obtenu l'engagement du Gouvernement à modifier les textes réglementaires afin de créer, au sein de la commission des sites, une **formation Natura 2000** dans laquelle les organismes, notamment les chambres d'agriculture, auront voix **délibérante**.

¹ *Rapport d'audit sur la mise en œuvre opérationnelle de la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme, octobre 2006, Inspection générale de l'administration et Conseil général des ponts et chaussées.*

² *Le 11 septembre 2001, pour insuffisance de propositions de zones spéciales de conservation et le 26 novembre 2002, pour insuffisance de désignation de zones de protection spéciale.*

³ *Avis n° 93 (2007-2008) de MM. Jean BIZET, Roland COURTEAU, Georges GRUILLOT, Charles REVET et Jean-François LE GRAND, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 22 novembre 2007.*

Réforme du régime Natura 2000 d'évaluation des incidences

La France a transposé l'article 6 paragraphes 3 et 4 (évaluation des incidences des « plans et projets » sur les sites Natura 2000) de la directive « Habitats, faune, flore » en limitant cette disposition aux seuls programmes ou projets de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement soumis à un régime d'autorisation ou d'approbation administrative. La Commission a estimé que ces dispositions présentaient un défaut de transposition et a initié un contentieux, porté le **3 juin 2008** devant la Cour de justice des Communautés européennes (procédure article 226).

Le Gouvernement a introduit une réforme du régime d'évaluation des incidences dans le projet de loi relatif à la responsabilité environnementale qui, aux termes de modifications proposées par le Sénat et l'Assemblée nationale, prévoit les principaux points suivants (article L. 414-4 du code de l'environnement) :

– **extension** de l'évaluation aux programmes ou projets de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement soumis à un régime de **déclaration** et figurant sur une liste nationale établie par décret en Conseil d'Etat ou sur une liste locale, complémentaire de la liste nationale, arrêtée par l'autorité administrative compétente : l'existence de listes était jusqu'alors prévue au niveau simplement réglementaire ;

– **extension** de l'évaluation aux **manifestations et interventions dans le milieu naturel** ou le **paysage** ;

– création d'un **régime propre d'autorisation** au titre des sites Natura 2000 adossé à une évaluation préalable des incidences, sur la base de listes élaborées au plus près du terrain, sous l'égide des préfets, pour répondre aux critiques de la Commission, en prenant en compte deux cas de figure :

- la nécessité d'appliquer la procédure à des programmes ou projets de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement déjà soumis à un régime d'autorisation ou d'approbation administrative, mais pour des seuils **inférieurs** à ceux prévus par les textes en vigueur ;

- des projets de nature à impacter **significativement** l'état de conservation des habitats et des espèces qui ont justifié la désignation du site, mais qui ne sont pas soumis à déclaration ou autorisation quel qu'en soit le seuil.

S'agissant du **deuxième point**, il convient de rappeler que le réseau Natura 2000 devait être complété pour le domaine marin **d'ici mi-2008**. A cette fin, le Muséum national d'histoire naturelle a coordonné en 2007, avec l'appui de l'Agence des aires marines protégées, l'identification d'une centaine de secteurs nécessitant la délimitation de sites Natura 2000 marins pour compléter le réseau actuel, qui comprend déjà 700.000 hectares. Sur la base de cette liste, les préfets ont délimité 100 projets de sites et les ont soumis à la concertation et aux **consultations réglementaires prévues par le code de l'environnement au cours du premier semestre 2008**. Une fois instruits au niveau **gouvernemental**, ces 100 projets seront notifiés à la Commission européenne pour constituer un réseau en mer. L'échéance pour la mise en œuvre effective de la gestion des sites désignés en mer est fixée en **2012**.

A ce jour, **56 %** des sites comprenant des espaces marins disposent d'un plan de gestion achevé (21 %) ou en cours d'achèvement (35 %). Une première analyse de ces DOCOB montre que les mesures de gestion s'articulent autour :

- de la sensibilisation des socioprofessionnels et du grand public : impacts de la pêche à pieds, localisation des sites de nidification... ;
- d'actions de gestion : élimination d'espèces envahissantes, protection de sites de nidification d'oiseaux marins... ;
- d'actions à destination des professionnels : pose de bouées d'amarrage... ;
- de prévention des pollutions : ramassage des algues vertes... ;
- de l'évaluation des impacts liés aux aménagements.

Comme l'a rappelé la secrétaire d'Etat chargée du développement durable lors de son audition devant la commission des affaires économiques, le Gouvernement a été guidé, pour la délimitation des zonages Natura 2000 en mer, par le souci de « coller » aux évaluations scientifiques afin d'éviter des contentieux du type de ceux auxquels avait donné lieu la délimitation des sites terrestres Natura 2000 avec la Commission européenne. **Votre commission pour avis comprend ce souci. Pour autant, elle insiste sur la nécessité de tenir les élus locaux régulièrement et précisément informés tout au long de la procédure et d'effectuer un travail pédagogique auprès des acteurs locaux afin d'expliquer que le classement en zone Natura 2000 n'est nullement exclusif de l'exercice d'activités économiques.**

B. LA NÉCESSITÉ DE SOUTENIR FINANCIÈREMENT L'ÉLABORATION DES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE

1. Une performance encore perfectible en matière de planification urbaine

- Le premier objectif de l'action « Urbanisme, aménagement et sites » du programme 113 vise la promotion de la planification et la connaissance des territoires. L'indicateur qui lui est associé concerne le taux de couverture des zones urbaines par des schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou des schémas directeurs (SD). **La construction de cet indicateur souffre, aux yeux de votre rapporteur pour avis, d'une double faiblesse.**

D'une part, il place sur un plan strictement équivalent les territoires couverts par des SCOT et ceux couverts par les SD, alors même que, depuis 2000, les premiers ont vocation à remplacer les seconds. Les SCOT visent en effet à mettre en cohérence les politiques contribuant au développement d'un

territoire¹, là où les SD jouaient essentiellement le rôle de « super POS » à l'échelle de l'agglomération et, pour l'essentiel, se limitaient à l'urbanisme foncier proprement dit. Les SD ont donc vocation à disparaître : ils peuvent garder leur forme actuelle et leurs effets pendant une période de 10 ans à compter du 1^{er} avril 2001, c'est-à-dire jusqu'au **1^{er} avril 2011**. A cette date, ils deviendront **caducs** si leur révision n'a pas été approuvée : ce sera donc autant de territoires qui basculeront **dans ceux non couverts par un document de planification au sens du présent indicateur**.

Or le nombre de schémas directeurs approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000 est encore de **73** au 1^{er} janvier 2008 contre **158** au 31 décembre 2002. Autrement dit, à deux ans et demi de l'échéance, sur une période de dix ans, le nombre de SD n'a diminué que de **moitié**. Il apparaît en conséquence **extrêmement peu pertinent, pour mesurer « la pénétration de la planification dans les territoires urbains », de comptabiliser les territoires couverts par des SD**, les services de l'Etat devant au contraire inciter les collectivités territoriales à réviser les SD pour les transformer en SCOT.

D'une part, quels sont, en réalité, les moyens du programme 113 affectés à la mise en œuvre de l'objectif ? Il s'agit, d'une part, de l'aide apportée par les services déconcentrés de l'Etat, dont on rappellera que les moyens ne sont pas retracés dans le présent programme. Sur le fond, dans le contexte actuel de réduction de ces effectifs et de mise en œuvre de la réforme des autorisations du droit des sols, ces services ont-ils les moyens de se mobiliser sur l'aide aux collectivités territoriales pour l'élaboration des SCOT ? Enfin, comme votre rapporteur l'a souligné précédemment, la **suppression progressive des prestations d'ingénierie dans le champ concurrentiel concerne notamment l'aide gratuite de l'Etat aux collectivités pour l'élaboration des documents d'urbanisme**.

D'autre part, le projet annuel de performance précise que « *pour encourager l'établissement de tels documents, l'Etat a par ailleurs mis en place en 2004 un dispositif d'incitation financière à leur élaboration* ». Votre rapporteur pour avis **s'étonne quelque peu de cette formulation et souhaite qu'elle ne soit pas reprise dans le prochain document budgétaire. En effet, ce dispositif, créé par la loi du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat, ne couvre plus les projets de SCOT engagés après le 1^{er} janvier 2008**, et ne comprend plus que des crédits en diminution régulière, couvrant les engagements antérieurs, comme le montre le tableau suivant.

¹ Urbanisme, logement, équipements, développement économique, commerces, déplacements des personnes et des marchandises.

Exercice	Crédits inscrits (millions d'euros)
2004	3,220
2005	3,595
2006	3,000
2007	2,001
2008	2,001
2009	1,18

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

• En tout état de cause, la performance mesurée par l'indicateur apparaît peu satisfaisante, puisque l'objectif de 58 % du territoire couvert par un SCOT ou un SD, fixé initialement pour 2008, a été révisé à 49 %, la prévision pour 2009 étant de 52 %, c'est-à-dire l'objectif qui avait été fixé pour 2007 dans le PAP 2008!¹. **Quant à l'objectif de couverture en 2011, c'est-à-dire plus de 10 après l'adoption de la loi du 13 décembre 2000, il est passé, entre le PAP 2008 et le PAP 2009, de 80 à 58 %,** alors même que le Grenelle de l'environnement a fixé des objectifs ambitieux de couverture des « zones sensibles » par les SCOT. Votre commission pour avis ne peut que **constater un certain écart entre les objectifs du Grenelle et ceux affichés dans le présent document, corrélatif de celui qui existe entre les exigences croissantes qui seront fixées pour ces documents en application notamment de la loi de transition environnementale et l'absence de prolongation du dispositif d'aide financière que l'Etat y consacrait jusqu'au 1^{er} janvier 2008.**

2. Une importance accrue des SCOT dans le cadre du Grenelle de l'environnement

L'**engagement n° 50 du Grenelle** évoque la nécessité d'inciter à une planification globale de l'urbanisme, intégrant transport, logement, espaces publics, commerce, de **généraliser les SCOT** dans les zones sensibles, de

¹ Au 1^{er} janvier 2008, le nombre de nouveaux périmètres de schémas de cohérence territoriale (SCOT) arrêtés est en augmentation par rapport au 1^{er} janvier 2007. Sur les nouveaux SCOT en cours de procédure, 34 ont eu leur périmètre arrêté avant le 31 décembre 2000, 16 en 2001, 91 en 2002, 45 en 2003, 36 en 2004, 36 en 2005, 16 en 2006 et 18 en 2007. Le nombre de SCOT approuvés était de 55 au 1^{er} janvier 2008, contre 27 au 1^{er} janvier 2007.

renforcer leur caractère opposable et d'introduire dans ces documents des critères de performance énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre.

Votre rapporteur pour avis avait déjà, à l'occasion du projet de loi de finances pour 2008, attiré l'attention du Gouvernement sur la fin du dispositif « 1 euro par habitant » d'aide à l'élaboration des SCOT et souhaité que, dans le cadre des réflexions de mise en œuvre des conclusions du Grenelle de l'environnement, un nouveau dispositif soit créé pour inciter les collectivités territoriales à élaborer des SCOT, le cas échéant sur des critères rénovés, afin d'encourager les documents innovants en matière environnementale.

L'année 2008 a conforté l'analyse de votre rapporteur pour avis, puisque le comité opérationnel « urbanisme » a relevé dans son rapport que les SCOT offraient des outils permettant une utilisation économe de l'espace (zones de protection, utilisation prioritaire de certains terrains, densification de certains secteurs, etc.), qu'il conviendrait de mieux exploiter, par un effort de pédagogie et de communication. En outre, le « *COMOP unanime* » a souligné « *qu'une ingénierie de qualité est le préalable à l'élaboration de projets de territoire cohérents et à leurs traductions dans les documents d'urbanisme* », souhaité « *que les moyens humains et financiers dévolus à ces missions soient à la hauteur des ambitions du Grenelle pour le développement durable des territoires* » et jugé que « *tous les territoires sensibles devraient engager la préparation d'un SCOT.* ». De nombreuses mesures renforçant l'importance des SCOT ont été préconisées et devront être rapidement mises en œuvre par les collectivités territoriales dans le cadre du projet de loi de transition environnementale :

– la généralisation des SCOT pour tous les territoires sensibles ou dont la biodiversité est menacée, notamment les zones sous influence urbaine dans leur intégralité, les territoires littoraux et de montagne ;

– l'amélioration du caractère opérationnel du SCOT en lui permettant d'édicter des règles précises de densification pour des périmètres restreints (par exemple, des zones de densification environnementale) ;

– l'incitation aux collectivités responsables de SCOT à communiquer, par un mécanisme d'association à l'élaboration du PLU, les enjeux territoriaux des politiques qu'elles ont élaborées au moment de l'approbation de leur document ;

– le renforcement de l'opposabilité des SCOT.

• Toutes ces dispositions pourraient entraîner des coûts pour les collectivités territoriales, non seulement au titre de l'élaboration mais aussi de la mise en application effective des SCOT. C'est ce que souligne notamment le club des SCOT, qui relève que le coût peut être un facteur dissuasif pour les élus. Comme votre rapporteur pour avis l'avait souligné l'an dernier, « *on peut avancer un coût moyen de 750.000 € pour les SCOT d'une agglomération comprenant de 60 à 100 communes pour 150.000 habitants. Pour les grandes*

métropoles ou agglomérations, ce coût peut atteindre jusqu'à 3 millions d'euros. La moyenne générale par habitant se situe autour de 5,50 €, mais avec des écarts variant de 1 à 3, selon que les prestations sont réalisées en régie ou non, que les enjeux et les problématiques sont complexes ».

Selon une étude conduite en 2007¹, les frais les plus élevés sont constitués par les **études**, dont la majorité des maîtres d'ouvrage confient la réalisation à un **prestataire externe** (bureau d'études ou agence d'urbanisme), et l'animation de la structure. L'analyse du coût des études par habitant montre que les SCOT urbains structurés et les SCOT périurbains ont les coûts les plus bas par habitant, avec respectivement 2,3 € et 2,5 €. A l'inverse, **les SCOT ruraux présentent les coûts par habitant les plus élevés** : 3,3 € par habitant pour les SCOT très ruraux et 3,7 € pour les SCOT ruraux structurés. Cette analyse montre qu'une aide financière distribuée en fonction du nombre d'habitants n'est pas forcément opportune et qu'il convient d'apporter une aide particulière aux zones rurales. Enfin, l'étude révèle que, parmi les principaux domaines concernés par l'élaboration d'études complémentaires, qui visent notamment à apporter des éléments sur une thématique peu ou insuffisamment traitée jusqu'alors, figure en tête le thème de la **mobilité et des transports**². Ce thème apparaît particulièrement important au regard des enjeux environnementaux de l'aménagement de l'espace.

3. Un dispositif d'aide financière qui s'est avéré très utile

Lorsque les SCOT ont été créés, par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, leur financement par l'Etat reposait exclusivement sur la dotation globale de décentralisation (DGD) « documents d'urbanisme ». Cette dotation est d'environ **1,5 million d'euros par an**, soit, pour une quinzaine de SCOT financés chaque année, environ 100.000 euros par SCOT. Elle représente ainsi approximativement 30 % du coût des études, sur la base d'un coût moyen de 330.000 euros pour un SCOT urbain.

Le dispositif de « 1 euro par habitant », a eu pour vocation d'aider à la réalisation des SCOT notamment dans les zones rurales, périurbaines ou proches de petites villes. Ces zones disposent en effet moins souvent que les celles fortement urbaines de moyens d'ingénierie, tels que des agences d'urbanisme. Le soutien financier supplémentaire a ainsi permis de subventionner les études de 146 SCOT en 4 ans, soit une moyenne de 73.000 euros par SCOT, à comparer aux 60 autres SCOT initiés plutôt sur des territoires très peuplés et très urbanisés, dont ceux dotés d'agences d'urbanisme non éligibles au dispositif du 1 euro par habitant. Par rapport au

¹ Enquête effectuée en 2007 par ETD, centre de ressources national du développement territorial.

² Etudes liées aux flux, à l'impact de la construction ou de la transformation d'une infrastructure majeure, plan global de déplacement.

coût moyen des études d'un SCOT périurbain ou rural, estimé à 204.000 euros, le dispositif a donc permis de subventionner en moyenne **36 % du coût de ces études**. Il a ainsi, d'après le ministère, **largement contribué au succès des SCOT** et on estime que **beaucoup de SCOT ruraux ou de pays, voire périurbains, n'auraient pas pu être engagés sans cette impulsion financière de l'Etat**.

Pour toutes ces raisons, votre commission pour avis estime que la période de trois ans 2004-2007 prévue par la loi du 2 juillet 2003 apparaît, a posteriori, un peu courte, au regard notamment des délais d'appropriation de la loi par les élus locaux. Elle rappelle qu'elle avait déjà soulevé ce problème lors de l'examen du budget pour 2008 et qu'un an s'est écoulé sans qu'un nouveau dispositif ne soit élaboré. C'est pourquoi elle juge nécessaire de **rétablir un dispositif d'aide financière de l'Etat à l'élaboration des SCOT dans ce projet de loi de finances afin d'envoyer un signal clair aux collectivités territoriales**. Elle vous propose donc un amendement visant à abonder de **3 millions d'euros le programme 113, afin de les affecter au soutien à l'élaboration de ces documents**.

C. DES SOURCES D'INTERROGATION

1. L'insuffisance des effectifs des inspecteurs des installations classées

Comme votre rapporteur pour avis l'a rappelé lors de l'examen du projet de loi relatif à la responsabilité environnementale¹, le groupe n° 3 du Grenelle de l'environnement, chargé de travailler sur l'instauration d'un « environnement respectueux pour la santé », a demandé que les **moyens des corps de contrôle des installations classées et des corps de contrôles actifs dans le domaine des substances chimiques soient significativement renforcés**. Le groupe a ainsi demandé que **soit rendue effective la création de 400 nouveaux postes d'inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) prise en 2002** et que les effectifs de la police des installations classées soient notamment augmentés dans les zones industrielles recouvrant plusieurs établissements industriels importants. Depuis, l'adoption de la loi relative à la responsabilité environnementale², dont la mise en œuvre effective dépendra en grande partie de la mobilisation de ces corps de contrôle, **n'a fait qu'accroître cette exigence**.

¹ Rapport n° 348 (2007-2008) de M. Jean BIZET, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 21 mai 2008.

² Loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

Le rôle des inspecteurs des installations classées est essentiel puisqu'ils sont chargés :

– de l'instruction des demandes d'autorisation de nouvelles installations ou d'extension et de modification d'installations anciennes ;

– de la surveillance de ces installations et du contrôle du respect des prescriptions techniques imposées aux exploitants ;

– de l'intervention, en cas de plainte, d'accident ou d'incident : ils peuvent proposer au préfet les prescriptions additionnelles qui s'avèrent nécessaires à la prévention des dangers et inconvénients présentés par les installations ;

– du constat des infractions éventuelles et de la proposition de sanctions administratives en cas de mise en demeure restée sans effet.

L'organisation et le pilotage de l'inspection des installations classées sont assurés par la direction générale de la prévention des risques et, au niveau local, par le directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) sous l'autorité du préfet. Agents de l'Etat assermentés, les inspecteurs -ingénieurs, techniciens, vétérinaires- se retrouvent principalement dans les DRIRE et les directions départementales des services vétérinaires (DDSV)¹. D'autres services comme les directions départementales des affaires sanitaires et sociales, les directions départementales de l'agriculture et de la forêt et les directions départementales de l'équipement assurent également des missions ponctuelles d'inspection pour certaines activités (déchets ménagers, installations viticoles).

Fin 2007, on compte environ 51.000 établissements comprenant au moins une installation soumise à autorisation. Parmi ces établissements, on dénombre 1.170 établissements présentant des risques d'accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (dits « Seveso ») et 17.640 élevages.

L'évolution des emplois budgétaires consacrés à l'inspection des installations classées au cours des dernières années a été la suivante :

	2002	2003	2004	2005	2005 ETPT LOLF	2006 ETPT LOLF	2007 ETPT LOLF	2008 ETPT LOLF
Environnement (DRIRE)	1.019	1.019	1.119	1.169	1.137	1.183	1.193	1.206
Environnement (DDSV)	38	38	38	38	38	38	38	38
Agriculture (DDSV)	21	21	21	21	21	21	21	21
TOTAL	1.078	1.078	1.178	1.228	1.196	1.242	1.252	1.265
Augmentation annuelle du nombre d'emplois	150	0	100	50		46	10	12.5

¹ Les services vétérinaires assurent l'inspection des activités agricoles, des élevages, des abattoirs et des équarrissages et de certaines autres activités agroalimentaires, tandis que les DRIRE assurent l'inspection de la majorité des installations industrielles.

A la suite de la catastrophe « AZF » survenue à Toulouse en 2002, 150 emplois supplémentaires pour l'inspection des installations classées avaient été créés en 2002. Sur la période 2004-2007, le Gouvernement avait annoncé la création de 400 postes supplémentaires, dont 200 par redéploiement. Or sur ces **400 renforts annoncés, 206 ont été créés durant cette période, dont 146 par redéploiement. Aujourd'hui, le besoin de renfort des effectifs dans les DRIRE et les DDSV est patent**, constat qu'effectuait déjà la Cour des Comptes sur la période de 1991 à 1995 et que l'inspection générale confirmait dans son étude portant sur 1999.

D'après les informations fournies par le ministère, il est prévu de **créer 200 postes de 2009 à 2012 par redéploiements internes** au MEEDDAT. **Votre rapporteur pour avis ne peut que regretter le retard pris sur ce sujet.** Le renforcement des effectifs s'impose d'autant plus que le programme stratégique de l'inspection, signé le 26 juin 2008, prévoit de porter le rythme des visites d'inspection à :

- au moins une fois par an dans les 2.000 établissements qui présentent le plus de risques pour les personnes, leur santé et l'environnement ;

- au moins une fois tous les 3 ans dans les 8.000 établissements qui présentent des enjeux importants en termes de protection des personnes, de leur santé et de l'environnement ;

- au moins une fois tous les 7 ans pour les autres établissements soumis à autorisation.

2. La lente élaboration des plans de prévention des risques technologiques

Prévus par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, 420 plans de prévention des risques technologiques (PPRT) doivent être mis en place, pour 622 établissements industriels répartis sur plus de 900 communes. Au 1^{er} septembre 2008, **4 plans avaient été approuvés** et environ **70 autres prescrits**. L'élaboration d'environ 200 d'entre eux est en cours, les études techniques préalables ayant été remises et se trouvant en cours d'instruction.

Un peu plus de 40 millions d'euros en AE et 8 millions d'euros en CP sont prévus pour soutenir l'élaboration des PPRT. Les principaux freins à leur élaboration sont :

- le délai d'appropriation de la nouvelle méthodologie de rédaction des études de dangers par les exploitants : les circulaires d'application

nécessaires n'ont été publiées qu'en décembre 2006 et les études ont donc dû être révisées en fonction des nouvelles règles ;

– la complexité de la problématique, aussi bien sur le plan des données techniques que sur celui de la concertation et de la définition de la stratégie locale d'utilisation de l'espace affecté par le risque.

3. Le financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

La nécessité de doter l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) de moyens financiers à la hauteur des objectifs fixés dans le cadre du Grenelle de l'environnement, notamment en matière de déchets, constitue **l'une des explications avancées pour justifier la hausse de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)** prévue par l'article 9 du projet de loi de finances. Il est en effet prévu que le produit de cette augmentation soit intégralement affecté à l'ADEME dans les années à venir pour des actions de prévention et de recyclage en matière de déchets.

Il est ainsi intéressant de constater que l'on revient au système de financement par taxe affectée qui était celui de l'ADEME jusqu'en 1999, date à partir de laquelle l'Agence a été victime de choix budgétaires pour le moins erratiques, desquels résulte sa situation actuelle de sous-financement. C'est pourquoi votre rapporteur pour avis souhaite brièvement rappeler ce contexte pour que les mêmes erreurs ne soient pas rééditées et que soit bien pérennisée l'affectation intégrale du produit supplémentaire de la TGAP.

a) Rappel des modes successifs de financement de l'ADEME depuis 10 ans

- Jusqu'en 1998, l'ADEME était financée en partie sur crédits budgétaires provenant des ministères chargés de l'environnement, de l'industrie et de la recherche (environ 30 %) et en partie sur des taxes fiscales et parafiscales affectées dont l'agence assurait le recouvrement ainsi que la gestion (environ 70 %). De ce fait, elle bénéficiait d'une relative **autonomie financière** et de **taxes dynamiques** dont le montant avait doublé entre 1995 et 1998.

- En 1999, la TGAP a remplacé les cinq taxes parafiscales affectées à l'ADEME, qui a vu ses ressources **budgetisées**. Comme l'avait indiqué la commission des finances à l'époque¹, la budgétisation intégrale des recettes de l'ADEME « *comporte certains risques (...) La suppression des taxes affectées, avec l'augmentation de taux des taxes sans répercussion sur les subventions*

¹ Commission des finances, rapport général 89, Tome III Annexe n° 5 (1999-2000) – fait par M. Philippe ADNOT, rapporteur spécial.

budgetaires de l'ADEME peut s'analyser comme un « détournement » de l'ordre de 400 millions de francs ». Ainsi dès 2000, la subvention à l'ADEME était d'environ 1,7 milliard de francs alors que le produit de la TGAP correspondant aux anciennes taxes perçues par l'ADEME s'établissait à 2,1 milliards de francs. La TGAP a été par la suite en grande partie affectée au financement de la réduction du temps de travail.

La période qui a suivi a été caractérisée, dans un premier temps (1999-2000), par un surdimensionnement des dotations puis, du fait des reports très importants de crédits, par une **réduction drastique** des crédits versés en loi de finances initiale. Dans un second temps, lorsque les reports ont été consommés, il n'a pas été possible d'accroître les crédits de l'ADEME du fait du contexte budgétaire contraint, et celle-ci s'est trouvée en conséquence en situation de sous-financement.

• C'est pourquoi une troisième période s'est ouverte, durant laquelle ont été recherchés des **expédients** pour financer l'ADEME :

– en 2004, institution d'un fonds de concours à vocation « temporaire » uniquement constitué de crédits de paiement, d'un montant de 210 millions d'euros, alimenté par les contributions « volontaires » de quatre agences de l'eau, solution qualifiée par votre rapporteur pour avis dans son rapport budgétaire de « *moyen de sauvetage (...) acrobatique et peu satisfaisant* » ;

– en 2006, affectation à l'ADEME du produit de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel (183 millions d'euros) et de celui de la taxe sur les voitures particulières les plus polluantes (6,25 millions d'euros) : votre rapporteur pour avis relevait à l'époque : « *depuis plusieurs années, la commission des affaires économiques (s'est) inquiétée de l'évolution très contrastée de ses ressources budgétaires qui (mettent) en péril la pérennité de ses actions et notamment celles conduites en partenariat avec les collectivités territoriales* » ;

– en 2007, instauration d'une taxe sur la consommation de charbon et hausse de 10 % de la taxe générale sur les activités polluantes, une partie de cette augmentation étant affectée à l'ADEME, à hauteur de 25 millions d'euros ;

– en 2008, remplacement des quatre taxes affectées par une seule ressource fiscale, la taxe générale sur les activités polluantes à hauteur de **242 millions d'euros**, ce qui représentait quasiment **50 %** du produit de cette taxe.

Les dernières années ont donc été caractérisées par des solutions détournées pour financer l'ADEME, le financement apparaissant en loi de finances initiale ne rendant pas compte des moyens réellement à la disposition de l'agence.

b) Les financements prévus pour 2009

Pour 2009, la dotation inscrite en loi de finances accordée à l'ADEME provient :

– du programme 181 : la dotation s'élève à 10 millions d'euros, stable par rapport à 2008 ;

– du programme 174 « Energie et après-mines » : les crédits baissent de **31,4 à 8,9 millions d'euros** ;

– du programme 189 « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » : les crédits sont stables, à hauteur de 29 millions d'euros ;

– du programme 188 « Recherches risques », à hauteur de 5 millions d'euros.

Au total, la dotation s'élève à **52,9 millions d'euros, pour 75,4 en 2008**, en baisse de **30 %**. Le ministère indique que cette diminution est compensée par « *les nouvelles affectations de taxes pour les missions nouvelles liées au Grenelle de l'environnement. En 2009, ces ressources affectées dépasseront les besoins immédiats des nouvelles missions : elles compenseront donc la baisse de subvention et couvriront les besoins traditionnels de l'établissement. Les années suivantes, il est prévu de rétablir et d'augmenter la subvention* ».

En outre, le projet annuel de performance indique que, comme en 2007 et 2008, l'Agence bénéficiera en 2009 d'une enveloppe de **242 millions d'euros** prélevée sur la TGAP, dont **35** pour le budget de fonctionnement de l'ADEME, en complément des dotations budgétaires. Il est précisé que le solde de **207 millions d'euros** servira en crédits de paiement dans le cadre des engagements pluriannuels pris dans les années **précédentes** et en couverture des engagements pris dans l'année.

Enfin, il est décidé, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, d'affecter **190 millions d'euros supplémentaires** de TGAP afin :

– d'abonder le « **fonds chaleur** » à hauteur de 50 millions d'euros : celui-ci vise à apporter aux entreprises et collectivités territoriales une visibilité sur les aides financières en faveur des projets de valorisation thermique d'énergies renouvelables ;

– d'augmenter les ressources de l'ADEME pour le traitement des **sites pollués** (11 millions d'euros) : actuellement, le nombre de sites en cours de traitement par l'Agence est de 50 à 60, et ce nombre augmentera de 10 à 15 nouveaux sites par an ;

– de favoriser la résorption des **points noirs bruit** (20 millions d'euros), en reprenant le mode opératoire des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ;

– de développer la **communication sur l'énergie**, à hauteur de 40 millions d'euros ;

– de financer le **plan déchets** (30 millions d’euros) : soutien aux plans de prévention, encouragement à la gestion biologique des déchets, renforcement de l’information du grand public, amélioration de l’observation, accompagnement des entreprises ;

– d’abonder le **fonds de roulement** de l’ADEME (39 millions d’euros) : celui-ci doit compenser la baisse des crédits de paiement enregistrée sur le programme 174 (de 22,5 millions d’euros), faire face aux besoins de crédits de paiements pour la mise en œuvre des mesures du Grenelle de l’environnement et couvrir les AE engagées dans le cadre du contrat d’objectifs 2007-2010.

Enfin, en application de l’article 19 du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement, l’ADEME consacrera des moyens financiers au « **démonstrateur de recherche en nouvelles technologies de l’énergie** ».

c) Le financement de la prévention et du recyclage des déchets

Le Grenelle de l’environnement a mis en évidence la nécessité de développer les politiques de prévention et de réduction à la source en matière de déchets et d’y affecter en conséquence une enveloppe nouvelle de crédits, provenant de la hausse de la TGAP sur le stockage et de la création d’une TGAP sur l’incinération prévues par l’article 9 du présent projet de loi de finances. L’article 41 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement prévoit ainsi que les recettes additionnelles de TGAP seront utilisées pour le « *financement d’actions prioritaires concourant à la mise en œuvre de la nouvelle politique de gestion globale des déchets, en particulier en termes de prévention, de valorisation matière et de recyclage* ».

D’après des estimations fournies par le ministère, le produit supplémentaire de TGAP pourrait rapporter 184 millions d’euros en 2009, 297 en 2010 et 306 en 2011 soit au total **787 millions d’euros**. Les besoins de l’ADEME pour le « plan Déchets » seraient quant à eux évalués, en crédits de paiement, à 30, 96 puis 192 millions d’euros, soit 318 millions d’euros et, en autorisations d’engagement, à 50, 177 puis 220, soit **447 millions d’euros sur 2009-2011**.

De son côté, en y incluant les besoins de financement liés à la mise à niveau structurelle de l’Outre-Mer, l’ADEME évalue les besoins de financement public de la politique des déchets induite par le Grenelle de l’environnement, **sur les sept années 2009–2015, à environ 1.700 millions d’euros, soit 120 à 350 millions d’euros par an** selon les années, avec une montée en puissance les premières années. Sur ce montant, le principal poste devrait être constitué par les **aides à la prévention** (730 millions d’euros), suivi par les **soutiens à la valorisation organique** (450 millions d’euros). Les collectivités locales devraient être les premiers bénéficiaires des aides,

puisqu'elles seraient destinataires de soutiens à hauteur d'environ 1.200 millions d'euros, soit 70 % du montant global du fonds¹.

La prévention est en effet essentielle dans un contexte de recherche de maîtrise des coûts, puisque la hausse continue du coût de la gestion des déchets (doublement en 10 ans, hausse de 6 % en 2006), est notamment liée à l'augmentation des quantités produites et que, de surcroît, le coût de la politique de **prévention** est moindre que celui du traitement.

Le rôle essentiel en la matière est dévolu à l'ADEME, qui devra :

– suivre et évaluer les filières de responsabilité élargie du producteur (REP) existantes et aider la constitution de nouvelles : la possibilité de financer ces actions par les différentes filières REP concernées devrait être étudiée ;

– permettre la généralisation des plans locaux de prévention élaborés à l'initiative des collectivités territoriales, qui fixent les objectifs et programmes d'actions sur le terrain et visent à fédérer les acteurs locaux par des soutiens financiers significatifs : le coût de la mise en œuvre d'un plan est estimé à 2 €/hab/an (coût des études et des missions d'animation et de communication), soit un coût total de 130 millions d'euros/an à terme au plan national ;

– inciter à l'instauration d'une tarification du service à l'utilisateur en fonction des quantités produites, c'est-à-dire incitative à la prévention et au tri ;

– favoriser le développement de la valorisation des déchets organiques, dont le recyclage sous forme de retour au sol de la matière organique présente un intérêt reconnu pour lutter contre la dégradation des sols : selon l'ADEME, pour atteindre les objectifs fixés par le Grenelle, il faut plus que doubler d'ici 2015 les capacités de traitement de déchets organiques municipaux (biodéchets et déchets verts), en passant d'environ 3,5 Mt compostées aujourd'hui à près de 8 Mt en 2015 ;

– des actions de sensibilisation et d'animation des acteurs afin de remettre en cause, parfois de façon assez lourde, des comportements du quotidien et des habitudes de consommation : l'ADEME souhaiterait programmer rapidement une nouvelle campagne, après celle de 2005-2007, axée sur la notion d'éco-consommation des particuliers et destinée également aux entreprises.

En conclusion, votre commission pour avis sera particulièrement attentive, dans les années à venir, à la pérennité de l'affectation intégrale à des actions en faveur de la prévention et du recyclage du produit de TGAP supplémentaire induit par la hausse des taux prévue par l'article 9 du présent projet de loi, à défaut de quoi, la poursuite de cette hausse se justifierait plus difficilement.

¹ ADEME, *Regard sur le Grenelle*, septembre 2008.

IV. L'ARTICLE 61 RATTACHÉ

L'article 61 rattaché à la mission prévoit qu'à partir de 2009, le **taux maximal du prélèvement** sur le produit des primes d'assurances qui alimente le Fonds de prévention des risques naturels majeurs est porté de **8 à 12 %**.

A. LA SITUATION DU FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS

1. Le rôle croissant du Fonds

Depuis sa création, le Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Fonds Barnier », a vu ses missions progressivement élargies : initialement limitées aux expropriations, les ressources du fonds ont été affectées, notamment, au financement des études nécessaires à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles, des opérations de reconnaissance des cavités souterraines et des marnières, des études et travaux de prévention des collectivités locales dans les communes dotées d'un PPR, des études et travaux de prévention contre les risques naturels majeurs et de protection des lieux habités contre les inondations, réalisés ou subventionnés par l'Etat.

En outre, de nouvelles missions lui sont confiées dans le cadre du Grenelle de l'environnement, puisque l'article **39 du projet de loi de programme**, dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, prévoit que « la politique de prévention des risques majeurs sera renforcée au travers notamment :

- de la mise en œuvre du « plan séisme » aux Antilles et d'une politique globale de prévention des risques naturels outre-mer d'ici à 2015 ;
- de l'intégration du risque de tsunami dans les plans de prévention des risques majeurs ;
- de la réduction de l'exposition des populations au risque d'inondation par la maîtrise de l'urbanisation, par la création de zones enherbées ou plantées associées aux zones imperméabilisées, par la restauration et la création de zones d'expansion des crues et par des travaux de protection ».

2. Des ressources insuffisantes

Le « Fonds Barnier » est financé par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque

de catastrophes naturelles, visées à l'article L. 125-2 du code des assurances. Le prélèvement est fixé par arrêté des ministres chargés de l'environnement et du budget, dans la limite d'un plafond fixé par l'article L. 561-3 du code de l'environnement. Son taux maximum a été porté de **2 à 4 %** du produit des primes et cotisations additionnelles en septembre 2006 puis à **8 %** dans la loi de finances pour 2008, pour un total de 69 millions d'euros en 2008 et 104 millions d'euros prévus en 2009.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

L'article 61 porte de **8 % à 12 %** le taux maximal du prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles au profit du Fonds de prévention des risques naturels majeurs. D'après les informations fournies par le Gouvernement, avec ce taux, les ressources annuelles du fonds sont estimées à **160 millions d'euros**.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le Gouvernement visant à augmenter :

– de 55 à 125 millions d'euros par an le plafond annuel applicable pour le financement par le fonds des études et travaux de prévention ou de protection contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé ;

– de 16 à 20 millions d'euros par an le plafond annuel applicable pour le financement des dépenses afférentes à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles et aux actions d'information préventive sur les risques majeurs.

En outre, l'amendement prolonge jusqu'au 31 décembre 2013 la durée d'application de ces articles.

Votre commission pour avis approuve ce relèvement et vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de l'article 61 sans modifications.

CHAPITRE VI

LES CRÉDITS DESTINÉS À L'ÉNERGIE

I. UNE FAIBLE ADÉQUATION ENTRE L'INTITULÉ DU PROGRAMME ET LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME

Le programme 174 de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » a subi, dans le cadre de la refonte de la maquette budgétaire du projet de loi de finances pour 2009, des **modifications substantielles de son périmètre**. Ainsi, alors que l'action 1 demeure quasiment inchangée, le champ de l'action 4 a été élargi puisqu'elle regroupe, outre les crédits relatifs au paiement de certaines prestations sociales en faveur des mineurs retraités, une partie des crédits de l'ancienne action 2 « Gestion de l'après-mines ». L'autre partie¹ des crédits de cette action et les crédits de l'ancienne action 3 « Travaux de sécurité dans les mines, indemnisations et expropriations sur les sites miniers »² ont, pour leur part, été transférés au sein du programme 181 « Prévention des risques ».

Après le vote de ses crédits par l'Assemblée nationale, ce programme est désormais doté de **829,24 millions d'euros** en AE et **838,69 millions d'euros** en CP, soit des diminutions respectives d'environ 6 millions d'euros par rapport au projet de loi de finances initial.

Le programme, mis en œuvre par la nouvelle **direction générale de l'énergie et du climat** (DGEC), est placé sous la responsabilité de son directeur général. Le réseau des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE)³ contribue, quant à lui, à certaines missions du programme, comme la gestion des certificats d'économies d'énergie. Enfin, cinq opérateurs participent également à sa mise en œuvre : l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), l'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), l'institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et le centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA).

¹ Etablissement des plans de prévention des risques miniers (PPRM) et versement d'une subvention pour charges de services publics à GEODERIS et au Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

² Travaux de mise en sécurité, indemnisations des victimes de sinistres miniers et financement des expropriations.

³ Qui seront progressivement transformées, avec les directions régionales de l'environnement (DIREN) et les directions régionales de l'équipement (DRE), en directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) à compter du 1^{er} janvier prochain.

S'agissant de ses finalités, le programme poursuit, pour l'écrasante majorité de ses crédits, l'objectif de financer les conséquences sociales et économiques de la fin de l'exploitation charbonnière en France. Tout en reconnaissant la nécessité et le bien-fondé de cette politique de solidarité nationale en faveur des mineurs retraités et des territoires frappés sur le plan économique par la fermeture des mines, **voire commission pour avis continue à s'interroger sur la cohérence de la politique publique financée par ce programme, au regard de la contribution marginale des activités minières à la politique énergétique nationale.** Par ailleurs, l'essentiel des dépenses couvrant des droits sociaux acquis par les mineurs retraités, le législateur dispose de marges de manœuvre plus que restreintes dans le cadre de l'examen du budget de la mission.

B. PRINCIPALES MISSIONS FINANÇÉES PAR LE PROGRAMME

1. L'action 1 « Politique de l'énergie »

Selon les éléments fournis dans le projet annuel de performance de la mission, l'action 1 « Politique de l'énergie » (environ 2 % des autorisations d'engagement du programme soit **17 millions d'euros**¹) recouvrirait « *l'ensemble des activités de l'Etat concourant à satisfaire les besoins des consommateurs, particuliers et entreprises, en énergie* ». **Une telle définition est en pratique trompeuse** puisqu'elle supposerait que l'action prenne en charge le financement des moyens, notamment en personnel, de la DGEC et des missions exercées, au titre de ce programme, par les DRIRE. Or, celui-ci est inscrit à l'action 23² du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ». Cette action bénéficie d'un plafond de **729 équivalents temps plein (ETP)**, dont 212 au seul bénéfice de la DGEC, pour un montant total de crédit s'élevant à **42,2 millions d'euros en 2009**.

En réalité, les 17 millions d'euros d'autorisations d'engagement de l'action 1 sont utilisés pour une multitude de politiques, qui ne présentent aucune cohérence entre elles. Ainsi, celles-ci recouvrent essentiellement le financement d'études, du contrôle de la qualité des carburants, du traitement de quelques sites nucléaires diffus par l'ANDRA, d'une partie des charges de personnel de l'ADEME, d'une partie du fonctionnement du comité local d'information et de suivi du laboratoire

¹ Ce chiffre et les suivants sont ceux du projet de loi de finances initial, avant le vote à l'Assemblée nationale. Il n'a en effet pas été possible à votre rapporteur pour avis de connaître avec précision les conditions dans lesquelles les 6 millions d'euros de baisse des crédits votées par les députés s'imputaient sur les différentes actions du programme.

² Intitulée : « Personnels œuvrant pour les politiques des programmes "énergie et après-mines" et "recherches dans le domaine de l'énergie" ».

souterrain de recherches de Bure¹ ou du conseil supérieur de l'énergie ou encore de certaines actions de coopération dans les domaines de l'énergie et des matières premières.

2. L'action 4 « Gestion économique et sociale de l'après-mines »

L'action 4 « Gestion économique et sociale de l'après-mines », dont le périmètre est modifié², regroupe la quasi-totalité des crédits du programme (95,3 % des AE soit **796 millions d'euros**). Elle a pour finalité essentielle de garantir les droits sociaux des mineurs retraités mais aussi, ce qui n'était pas le cas l'an dernier, de soutenir la réindustrialisation des anciens bassins miniers. Les crédits (AE) se répartissent de la manière suivante :

– 83.000 euros tendant à assurer le financement des dépenses de fonctionnement du fonds d'industrialisation des bassins miniers (FIBM) ;

– 11,83 millions d'euros de subvention de fonctionnement au bénéfice de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) ;

– 711,86 millions d'euros pour le financement des prestations sociales versées par l'ANGDM ;

– 39,5 millions d'euros pour le financement des prestations servies par la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) ;

– 16 millions d'euros pour le financement de certaines prestations servies par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) pour le compte de l'Etat ;

– 10,2 millions d'euros tendant à financer la dissolution des Mines de Potasse d'Alsace (MDPA) ;

– 6,91 millions d'euros pour les actions de réindustrialisation menées par le FIBM.

L'ANDGM est un établissement public administratif créé par la loi du 3 février 2004³, placé sous la tutelle du MEEDDAT. L'Agence a pour mission de garantir l'application des droits sociaux des anciens salariés des mines fermées. Elle peut également gérer les mêmes droits pour le compte d'entreprises minières et ardoisières en activité. Au total, l'ANGDM verse des prestations à environ 180.000 bénéficiaires, dont plus de 175.000 pour le compte de l'Etat.

¹ L'action n'en finance qu'une moitié, la seconde étant versée par les entreprises concernées par le stockage de ces déchets.

² A été intégrée dans cette action une partie des subventions inscrites l'an dernier dans l'action 2 « Gestion de l'après-mines » qui a été supprimée.

³ Loi n° 2004-105 du 3 février 2004 portant création de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs et diverses dispositions relatives aux mines.

3. L'action 5 « Lutte contre le changement climatique »

Le programme 174 comporte une **nouvelle action 5** (2,6 % des AE du programme, soit 21,89 millions d'euros) dont la création résulte de la volonté de mettre en évidence les missions financées par le MEEDDAT dans le domaine du changement climatique. A nouveau, les crédits de cette action ont pour objet le versement de diverses subventions à plusieurs organismes (laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air, CITEPA, etc.) ou à la réalisation d'études ou d'actions (volet « qualité de l'air » du deuxième plan national santé environnement, certaines actions mises en œuvre par la Ligue de protection des oiseaux, études sur l'effet de serre, etc.). Ils permettent également le versement d'une subvention pour charges de service public, d'un montant de 14 millions d'euros, au bénéfice des 34 associations de surveillance de la qualité de l'air.

C. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME

Le montant des dépenses fiscales contribuant de manière principale au programme s'élèverait, en 2009, à **1,7 milliard d'euros**, en diminution par rapport au chiffre prévisionnel pour 2008¹. L'essentiel de cette dépense est constitué par le crédit d'impôt dont bénéficient les ménages qui effectuent certaines dépenses dans leur habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable. Alors que ce poste représenterait 2 milliards d'euros en 2008, ce montant s'établirait à 1,5 Md€ en 2009, du fait de la réforme des incitations fiscales en faveur de ce types de dépense proposée par le projet de loi de finances pour 2009.

Créé par la loi de finances pour 2005, ce mécanisme donne aux particuliers droit à un crédit d'impôt au titre de l'impôt sur le revenu pour l'acquisition de **matériels performants ou utilisant les énergies renouvelables**, comme les matériaux d'isolation thermique, les fenêtres isolantes ou les pompes à chaleur. L'éligibilité de ces produits est conditionnée au respect de critères techniques liés à leur performance et à leurs conditions d'installation.

Dans le cadre de la mise en œuvre des engagements pris au titre du **Grenelle de l'environnement**, l'article 45 du projet de loi de finances 2009 propose la création d'un **éco-prêt à taux zéro** (PTZ) afin d'aider les particuliers à financer des travaux d'amélioration de la performance énergétique de leur logement (isolation thermique, installation d'équipements de chauffage, bouquet de travaux permettant d'atteindre une performance minimale). Cet avantage fiscal, dont les modalités seraient identiques à celles du PTZ « classique », s'adresserait aux personnes physiques **sans condition de ressources** à raison des travaux réalisés dans leur habitation principale ou

¹ 2,25 milliards d'euros.

dans un logement mis en location. Seraient éligibles les logements achevés avant le 1^{er} janvier 1990, c'est-à-dire n'ayant pas été construits en respectant la réglementation thermique de 1988. **Les dépenses financées à l'aide du PTZ environnemental n'ouvriraient cependant pas droit au crédit d'impôt.**

En contrepartie de cette création et aux fins d'amélioration de l'efficacité du dispositif, l'article 50 du présent projet de loi de finances en rénove les conditions d'application. Ainsi, il serait prolongé jusqu'à la fin de l'année 2012¹ et son champ, actuellement limité aux travaux effectués dans une résidence principale, serait étendu aux logements achevés depuis plus de deux ans mis en location, **dans la limite de trois logements par contribuable**. Les chaudières « basse température », de même que les pompes à chaleur air/air, ne seraient plus éligibles au crédit d'impôt, tandis que le taux applicable aux appareils de chauffage au bois et aux autres pompes à chaleur, actuellement fixé à 50 % de la dépense engagée, serait ramené progressivement à 25 % ou à 40 % selon la date d'achèvement de l'immeuble. En revanche, **les frais de main-d'œuvre pour les travaux d'isolation des parois opaques seraient désormais éligibles**, à un taux de 25 % ou de 40 %², de même que, à un taux de 50 %, les dépenses liées à l'établissement d'un diagnostic de performance énergétique dont la réalisation n'est pas, de par la loi, obligatoire³.

Ces modifications du périmètre du crédit d'impôt expliquent en conséquence que la prévision de dépense fiscale pour l'année 2009 soit revue à la baisse par rapport à l'an dernier.

II. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS SUR LE SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ

Comme l'an dernier, votre rapporteur pour avis souhaite profiter de la discussion du projet de loi de finances pour effectuer un bilan des évolutions les plus marquantes ayant affecté le secteur électrique national.

A. STATISTIQUES ÉLECTRIQUES NATIONALES

1. Une stabilité des conditions de production d'électricité

En métropole, la puissance maximale du parc national de production électrique s'établit à **117 gigawatts (GW)**, dont 63,3 GW de moyens nucléaires et 25,5 GW de moyens hydrauliques. La puissance des installations

¹ En l'état actuel du droit, le crédit d'impôt est applicable jusqu'au 31 décembre 2009.

² 40 % dans le cas où les dépenses concernent un logement achevé avant le 1^{er} janvier 1977 et sont réalisés avant la fin de la deuxième année suivant son acquisition.

³ En cas de cession ou de mise en location du logement.

de production thermiques s'élève, quant à elle, à 24,8 GW et celle des installations utilisant des énergies renouvelables (autres que l'hydraulique) à **3,5 GW** dont 2,4 GW d'éolien¹. En 2007, le parc électrique français a globalement couvert la demande intérieure puisque les échanges d'électricité ont enregistré un **solde exportateur** de 56,8 térawattheures (TWh). Il n'en reste pas moins que la France a été contrainte de procéder à des importations d'électricité, dans des proportions parfois importantes².

Au cours de la même année, la production totale brute d'électricité a diminué pour la deuxième année consécutive, de 0,8 %, s'établissant à 569,8 TWh³. La **production totale nette** d'électricité s'est élevée à **544,4 TWh**, également en diminution de 0,8 % par rapport à 2006.

La production totale brute d'électricité comprend la production primaire (nucléaire, hydraulique, éolienne, photovoltaïque) et la production secondaire, c'est-à-dire obtenue à partir des moyens thermiques. La production nette d'électricité s'obtient en soustrayant à la production brute la consommation des « auxiliaires » des centrales.

La production d'origine nucléaire reste largement majoritaire dans ce total puisqu'elle s'établit à 76,9 %. La part du thermique classique s'est élevée à 10,7 % et celle de l'ensemble « hydraulique et éolien » à 12,4 %. Comme cela est indiqué dans l'encadré ci-dessous, les **évolutions par filière ont été contrastées** puisque la production nucléaire a diminué de 2,3 % tandis que la production thermique classique augmentait de 2,8 %. **La production éolienne s'est pour sa part fortement développée pour atteindre un niveau de 4,1 TWh.**

Alors que, pour la première fois depuis 1998, la production nucléaire avait diminué en 2006 (- 0,3 % par rapport à l'année précédente), cette évolution s'est accentuée en 2007, à un niveau de - 2,3 %, la production brute atteignant 439,7 TWh. La baisse du taux moyen de disponibilité du parc, qui avait régulièrement progressé au cours des années passées, explique cette évolution puisqu'il a été enregistré une chute de 3,4 points, à 80,2 %, en raison de la réalisation de différents travaux de maintenance, notamment sur les générateurs de vapeur.

Le thermique classique total (énergies fossiles, déchets, combustibles renouvelables) progresse de 2,7 %, à 61,9 TWh de production brute, après un recul de 9,7 % en 2006 et une hausse de 11,4 % en 2005. Ces évolutions heurtées sont, pour l'essentiel, liées aux disponibilités des installations hydrauliques. En 2007, la production à partir du charbon croît de 6,7 % (après avoir diminué de 17 % en 2006). L'électricité provenant de la cogénération stagne, comme en 2006, autour de 24 TWh, après une progression continue jusqu'en 2004.

L'hydraulique (y compris l'usine marémotrice et les stations de pompage) progresse de 3,6 % pour s'établir à 64,2 TWh, après une hausse de 8,7 % en 2006, mais à un niveau encore en deçà de son productible (70 TWh). La consommation des stations de transfert d'énergie par pompage (STEP) est relativement soutenue à 7,7 TWh (+ 2,7 %). En soustrayant les stations de

¹ Contre 1,3 GW l'an dernier.

² Jusqu'à 3 GW de puissance appelée lors des jours les plus froids du mois de novembre 2007.

³ Ce chiffre était en constante augmentation sur la période 1997-2005 et, sur une plus longue période, son taux de croissance annuel moyen s'établissait à 1,8 % depuis 1990.

pompage, l'hydraulique -qui peut alors être considérée entièrement comme une énergie renouvelable- progresse également de 3,6 % et s'établit à 58,7 TWh.

Ces éléments statistiques continuent à mettre en évidence le fait que **la sécurité d'approvisionnement en électricité est**, dans notre pays, **assurée dans des conditions satisfaisantes**. Au demeurant, conformément à la loi du 10 février 2000¹ et dans le droit fil des récentes déclarations du Président de la République, une nouvelle programmation pluriannuelle des investissements (PPI) de production électrique devrait être élaborée prochainement.

Selon les termes de l'article 6 de loi du 10 février 2000, la programmation pluriannuelle des investissements de production « *fixe les objectifs en matière de répartition des capacités de production par source d'énergie primaire et, le cas échéant, par technique de production et par zone géographique* ». Elle est établie « *de manière à laisser une place aux productions décentralisées, à la cogénération et aux technologies nouvelles* ». Cette programmation fait en outre « *l'objet d'un rapport présenté au Parlement par le ministre chargé de l'énergie dans l'année suivant tout renouvellement de l'Assemblée nationale* ».

Alors que la dernière PPI, arrêtée le 7 juillet 2006, couvrait la période 2006-2015, ce nouvel exercice programmatique devrait s'étendre jusqu'à l'année 2020. Conformément aux conclusions du Grenelle de l'environnement et aux obligations qui pourraient résulter de l'adoption, au plan communautaire, du paquet « énergie-climat », elle devra prendre en compte la nécessité **d'augmenter la part des sources renouvelables** dans le bouquet électrique national. A l'issue de ces travaux, un rapport sera déposé au Parlement, vraisemblablement au début de l'année 2009. Cet exercice de programmation devrait ainsi permettre de déterminer les objectifs de développement des capacités de production électrique, pour chaque grande filière de production, et intégrer les grands objectifs de la politique énergétique européenne que sont la sécurité d'approvisionnement, la protection de l'environnement, en particulier la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, et la compétitivité². Dans le contexte d'interconnexion croissante des marchés européens de l'électricité, cette planification devrait également faire ressortir la contribution française à la solidarité énergétique et à l'ambition de l'Union européenne en matière de lutte contre le changement climatique.

2. Une nouvelle poussée à la hausse des prix de l'électricité

Sans entrer dans le détail des raisons expliquant les variations des prix de l'électricité sur les marchés libéralisés, votre rapporteur pour avis tient

¹ Loi n° 2008-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

² Conformément au texte de la communication de la Commission européenne : « Une politique de l'énergie pour l'Europe » (COM(2007) 1 final).

à relever qu'**au cours de l'année 2008 les prix de l'électricité ont connu une nouvelle envolée spectaculaire**, notamment sous l'effet du renchérissement du prix des énergies fossiles. Ainsi, au-delà des hausses enregistrées depuis l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité, le prix du « ruban »¹ est passé d'environ 50 euros le mégawattheure (MWh) en 2006-2007 à 60-70 euros par MWh en 2008, **voire 90 euros**. Cette hausse doit toutefois être relativisée compte tenu du faible nombre de clients qui, en France, s'approvisionnent sur la base d'un contrat reposant sur les prix de marché. En effet, la plupart des clients bénéficient aujourd'hui de tarifs réglementés « classiques » et ceux d'entre eux qui avaient exercé leur éligibilité ont, pour leur grande majorité, profité de la création² du tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché (TaRTAM), dont la durée d'application a été prolongée jusqu'au 30 juin 2010³, qui leur offre un prix de l'électricité considérablement moins élevé. En effet, en vertu de la loi du 7 décembre 2006, le niveau du TaRTAM ne peut être supérieur de plus de 25 % au tarif réglementé de vente hors taxes applicable à un site de consommation présentant les mêmes caractéristiques. En pratique, un consommateur s'acquitte de sa fourniture d'électricité à un prix fixé aux alentours de 38 euros le MWh.

En revanche, **cette augmentation s'avère plus problématique pour les gestionnaires de réseaux**, de transport -RTE- et de distribution -Electricité Réseau Distribution France (ERDF)⁴ et services « gestion des réseaux » des distributeurs non nationalisés (DNN). En effet, ces derniers sont tenus, en application de la directive 2003/54⁵, de se procurer l'énergie qu'ils utilisent pour couvrir les pertes⁶ selon des procédures transparentes, non discriminatoires et reposant sur les règles du marché. Il en résulte que l'ensemble des pertes sur les réseaux, 13 TWh par an pour RTE et 22 TWh par an pour les gestionnaires de réseaux de distribution (GRD), est acquis au niveau des prix de marché. Certes, la loi prévoit que les coûts liés à l'acquisition des pertes sont répercutés sur le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE). Toutefois, le TURPE actuellement applicable, dont le niveau a été fixé le 1^{er} janvier 2006, prévoit cette répercussion sur la base d'un prix du MWh d'environ 30 euros. Dans ces conditions, ce sont les gestionnaires de réseaux qui supportent actuellement les surcoûts liés à l'évolution des prix de marché, au détriment des actions en faveur de la qualité de ces réseaux.

¹ Fourniture, pour l'année N+1, d'une puissance d'un MW pour toutes les heures de l'année.

² Articles 15 et 16 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

³ Article 166 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

⁴ Entité résultant de la filialisation des activités de gestion des réseaux de distribution. ERDF est une filiale à 100 % d'EDF.

⁵ Directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE.

⁶ En raison de l'effet d'échauffement des lignes qui font transiter le courant électrique d'un point à un autre, la puissance délivrée au bout d'une ligne est inférieure à celle qui sort de la centrale de production.

Conformément à la nouvelle procédure prévue par la loi du 13 juillet 2005¹, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a transmis aux pouvoirs publics une nouvelle proposition de TURPE le 31 octobre dernier. Selon les éléments d'information fournis par M. Philippe de Ladoucette, président de la CRE, lors de son audition par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale², cette proposition, élaborée à l'issue d'une concertation approfondie avec les acteurs concernés, devrait permettre à la fois de renouer avec un niveau élevé de qualité des réseaux et de couvrir les charges prévisionnelles d'exploitation. En conséquence, un certain rattrapage du TURPE, qui devrait notamment prendre en compte la hausse des coûts liés au rachat des pertes, a été soumis à l'approbation du Gouvernement³, qui devrait se prononcer avant la fin de l'année.

En ce qui concerne les tarifs réglementés d'électricité, un arrêté⁴ a été publié, dans le courant du mois d'août, afin d'actualiser leurs niveaux. Il a ainsi été prévu une hausse de 2 % du tarif bleu, applicable aux consommateurs domestiques et aux petits professionnels⁵, et de 6 % et 8 % pour les tarifs jaune et vert, dont bénéficient les entreprises. Cette hausse, en vigueur depuis le 15 août 2008, permet de respecter les stipulations du contrat de service public conclu entre l'Etat et EDF et de ne pas augmenter les tarifs, pour les particuliers, à un niveau supérieur à celui de l'inflation. En revanche, si le Gouvernement accepte une proposition d'augmentation du TURPE, **la question se pose de savoir s'il procédera à une répercussion de celle-ci sur le niveau des tarifs intégrés**, ce qui, outre la nouvelle hausse induite sur la facture des consommateurs, risquerait de ne pas permettre de respecter cette règle d'augmentation inférieure à l'inflation. **Votre rapporteur pour avis sera particulièrement attentif à l'évolution de ce dossier, compte tenu de son impact sur le pouvoir d'achat des ménages.**

B. FORCES ET FAIBLESSES DU NUCLÉAIRE

L'année 2008 a été, à de nombreux égards, l'année de la relance du nucléaire, au regard notamment de la politique active menée par le Président de la République en faveur de la promotion de cette énergie dans de nombreux pays. Fort de l'expérience française en la matière, il a été proposé, à de

¹ En vertu de laquelle il appartient à la CRE d'élaborer une proposition motivée d'évolution du TURPE et de la transmettre aux ministres compétents, lesquels disposent d'un délai de deux mois pour faire part de leur opposition éventuelle. En l'absence d'opposition, la proposition est publiée au Journal officiel par les ministres.

² Réunion du mercredi 22 octobre 2008.

³ Le détail de cette proposition n'a pas été rendu public dans l'attente de la décision des ministres.

⁴ Arrêté du 12 août 2008 relatif au prix de l'électricité.

⁵ Professions libérales, artisans, commerçants, etc.

nombreuses reprises, une aide à différents Etats (pays d'Afrique du Nord ou du Moyen-Orient notamment). Au plan national, le Président de la République a par ailleurs indiqué, à l'occasion d'une visite au Creusot le 3 juillet 2008, l'intention des pouvoirs publics de soutenir la construction d'un deuxième réacteur de type EPR, réacteur dit de troisième génération.

Sans négliger le fait que le recours à l'énergie nucléaire permet à la fois de maîtriser nos émissions de dioxyde de carbone (CO₂) et constitue un gage important d'indépendance énergétique¹, votre rapporteur pour avis plaide en faveur d'une approche plus nuancée de ces questions. En effet, **les incidents intervenus au début de l'été dernier** -tant sur le site du Tricastin avec le déversement de substances radioactives dans les cours d'eau environnants par la société Socatri que sur celui de Romans-sur-Isère avec la rupture d'une canalisation dans une installation exploitée par la société FBFC (Franco belge de fabrication du combustible)- **démontrent à quel point il est nécessaire de procéder à la gestion de ces activités avec les plus grandes précautions possibles**. Votre rapporteur pour avis estime ainsi que la diffusion des technologies nucléaires dans des pays qui ne les maîtrisent pas actuellement doit être effectuée avec la plus grande circonspection et dans des conditions telles qu'elles permettent, au préalable, le transfert d'une culture de la sûreté. En outre, il tient également à souligner qu'il portera une attention particulière aux conditions dans lesquelles les opérations de maintenance des installations nucléaires, qui font massivement appel à des entreprises sous-traitantes, seront assurées par les exploitants.

S'agissant du lancement d'un deuxième réacteur EPR, au regard des récentes difficultés éprouvées, tant par Areva sur le chantier finlandais d'Olkiluoto que par EDF sur celui de Flamanville 3, **votre rapporteur pour avis**, à titre personnel, **se demande si une telle décision n'est pas, à de nombreux égards, prématurée**. Il tient à rappeler qu'il a toujours fait part de ses interrogations sur le recours à cette technologie dans la mesure où une stratégie alternative aurait pu être envisagée. En effet, votre rapporteur pour avis se demande s'il n'aurait pas été possible de s'appuyer à la fois sur une prolongation de la durée de vie des réacteurs en service et sur un effort de recherche accru en faveur du développement des réacteurs dits de **quatrième génération**, lesquels présenteront, sur de nombreux aspects, des sauts technologiques bien supérieurs à ceux de la troisième génération.

¹ Le taux d'indépendance énergétique national se situe autour de 50 % depuis la fin des années 1980.

C. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA PLACE DES ÉNERGIES RENOUVELABLES DANS LE BOUQUET ÉLECTRIQUE

1. Des objectifs ambitieux

Le recours accru aux sources d'énergies renouvelables (ENR) dans le bouquet électrique national s'inscrit dans le double contexte de la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement et des discussions, actuellement menées au plan européen, relatives à l'élaboration du « paquet énergie-climat ». Ainsi, **les travaux conduits dans le cadre du Grenelle ont conduit à la fixation d'un objectif de 20 %, voire de 25 %, d'énergies renouvelables en 2020 au sein de l'énergie finale consommée**, ce qui suppose d'augmenter de 20 millions de tonnes équivalents pétrole (Tep) la part de ces énergies. Ces objectifs ne concernent cependant pas que l'électricité, mais aussi la production de chaleur et de froid et les transports. En outre, en vertu de la proposition de directive de la Commission européenne sur le développement des sources d'énergies renouvelables, qui constitue l'un des volets du paquet « énergie-climat », la France se verrait assigner un objectif de 23 % d'ENR à l'horizon 2020.

Votre rapporteur pour avis a constamment rappelé son soutien à une telle démarche, qu'il appelle de ses vœux de longue date. Il lui apparaît en effet souhaitable de porter la part de ces sources d'énergies renouvelables à des niveaux plus élevés que ceux enregistrés actuellement, compte tenu des nombreux avantages liés au développement de cette filière, au nombre desquels on peut relever le renforcement de l'indépendance énergétique de notre pays, la réduction des émissions de gaz à effet de serre qu'elle autorise ou encore la création de nombreux emplois dans des secteurs industriels d'avenir.

2. Des évolutions encourageantes

A cet égard, il relève que les évolutions nationales récentes sont encourageantes, même si l'effort doit être poursuivi, voire amplifié, pour atteindre les objectifs ambitieux rappelés ci-dessus.

Les énergies renouvelables électriques en 2007

La production d'électricité **éolienne** a, comme les années précédentes, enregistré une croissance soutenue en 2007, à hauteur de 85 %, et a atteint 4,05 TWh (après une croissance de 127 % en 2006 et de 61 % en 2005).

Le solaire **photovoltaïque** a également observé une forte croissance, de l'ordre de 70 %, même si la production reste modeste à un niveau de 0,02 TWh. La puissance raccordée au réseau fin 2007 est estimée à 11,4 MW, contre seulement 3,3 MW l'année précédente. Cet engouement fait suite à la mise en place du crédit d'impôt et à l'édiction, en juillet 2006, de tarifs d'achat avantageux.

Enfin, l'électricité produite à partir **d'énergies renouvelables thermiques** (bois, résidus de bois, part renouvelable des déchets urbains solides, biogaz) croît de 8,5 %, à 3,7 TWh.

Au total, la production d'électricité d'origine renouvelable, toutes origines confondues, croît en 2007 de 6,7 %, à 66,4 TWh. L'hydraulique ne contribue que pour moitié à cet accroissement de 4,2 TWh, contre 78 % en 2006, l'autre moitié provenant essentiellement de l'éolien et des trois filières de biomasse (biogaz, bois-énergie et déchets urbains). L'électricité issue de la biomasse augmente de 0,3 TWh, la mise en service prochaine de nouvelles unités de biogaz et la montée en puissance des unités ayant bénéficié du premier appel d'offre biomasse devant accélérer cette tendance dans les prochaines années.

Au regard des objectifs fixés à la France par la directive 2001/77¹ (21 % d'électricité d'origine renouvelable dans la consommation intérieure brute d'électricité), la part de l'électricité d'origine renouvelable gagne 0,8 point, s'établissant à 13 % en 2007. Cette augmentation s'explique en grande partie par une hausse de la production d'électricité renouvelable, nettement supérieure à celle de la consommation électrique totale.

3. Les installations sous obligation d'achat

Depuis la publication de la loi du 10 février 2000 précitée, le soutien aux ENR s'articule essentiellement autour du mécanisme de l'obligation d'achat, régi par l'article 10 de cette loi, en vertu duquel EDF et les DNN sont tenus d'acquérir l'électricité produite par les installations de cogénération et les installations de production utilisant des énergies renouvelables d'une puissance inférieure à 12 MW².

Avant la loi du 10 février 2000, certaines installations bénéficiaient de l'obligation d'achat de l'électricité produite. Les contrats signés selon ces anciennes modalités concernent principalement les installations de cogénération et les installations hydrauliques. Au 31 décembre 2007, en France continentale, on peut estimer à 4 924 MW la puissance totale des 602 installations de cogénération bénéficiant de l'obligation d'achat sur la base des modalités définies par le Gouvernement à partir de 1996. Les 1 270 installations hydrauliques bénéficiant d'un tel contrat d'achat représentent une puissance cumulée de 864 MW. Pour ce qui concerne l'éolien, l'essentiel des installations s'était inscrit dans le cadre du programme d'appel d'offres

¹ Directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité.

² Exception faite des éoliennes qui, depuis le 13 juillet 2007, doivent être situées dans une zone de développement de l'éolien pour bénéficier de l'obligation d'achat.

« Eole 2005 ». Ainsi, à la fin de l'année 2007, 8 installations d'une puissance cumulée de 34 MW étaient en service dans le cadre de ces contrats. Les autres filières s'étaient peu développées, concernant principalement les usines d'incinération d'ordures ménagères (45 installations pour 502 MW) et les installations mises à la disposition d'EDF pour être utilisées en fonction des besoins (128 contrats « dispatchables » pour 852 MW).

Au 31 décembre 2007, plus de **4 500 installations bénéficiaient**, en France continentale, **de l'obligation d'achat** suivant les anciennes et nouvelles modalités pour une puissance totale de **11,15 GW**, selon la répartition indiquée dans l'encadré ci-dessous.

La répartition par filière était la suivante :

- 1 706 contrats pour des installations hydrauliques, d'une puissance cumulée de 2 089 MW ;
- 266 contrats éoliens d'une puissance cumulée de 2 159 MW ;
- 701 contrats de cogénération d'une puissance cumulée de 4 957 MW ;
- 71 contrats pour des installations d'incinération des ordures ménagères, d'une puissance de 753 MW ;
- 36 contrats pour des installations fonctionnant au biogaz d'une puissance de 50 MW ;
- 1 570 contrats pour des installations photovoltaïques d'une puissance cumulée de 5,4 MW ;
- 1 contrat pour une installation biomasse d'une puissance de 3,5 MW ;
- 33 contrats petites installations d'une puissance de 348 MW,
- 124 contrats « dispatchables » (installations mises à la disposition d'EDF pour être utilisées en fonction des besoins) d'une puissance de 842 MW ;
- 31 autres contrats d'une puissance de 292 MW.

Selon les prévisions de la CRE, les quantités d'électricité produites sous le régime de l'obligation d'achat s'élèveront en 2008 à **29,7 TWh**, dont 14,8 TWh de cogénération, 6,9 TWh d'hydraulique, 5,6 TWh d'éolien et 2 TWh d'incinération d'ordures ménagères. A l'horizon 2010, les prévisions des puissances supplémentaires installées susceptibles de bénéficier de l'obligation d'achat sont de 5 000 MW pour l'éolien, 500 MW pour l'hydraulique, 160 MW pour le photovoltaïque. La quantité d'électricité supplémentaire susceptible de bénéficier de l'obligation d'achat à ce même horizon pourrait être d'environ **10 TWh par an**.

Les installations sous obligation d'achat bénéficient d'un soutien financier puisque l'électricité produite est achetée par EDF et les DNN à un niveau fixé, pour chaque filière, par arrêté. Les surcoûts supportés par EDF et les DNN à ce titre leur sont ensuite rendus par l'intermédiaire de la compensation des charges de service public de l'électricité (CSPE). Cette compensation est calculée par rapport aux coûts évités, eux-mêmes établis par

rapport aux prix de marché de l'électricité. Sont redevables de la CSPE tous les consommateurs d'électricité, particuliers et professionnels, cette seconde catégorie de consommateurs bénéficiant d'un plafonnement à 500.000 euros par site de consommation.

Les charges de service public de l'électricité, qui se sont élevés à 1,535 milliard d'euros en 2006¹, se sont réparties comme suit :

– 660 millions d'euros au titre des surcoûts de production dans les zones non interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain continental ;

– 691 millions d'euros au titre de l'obligation d'achat dont bénéficient les installations de cogénération ;

– **107 millions d'euros au titre de l'obligation d'achat, soit une hausse de près de 30 % par rapport à l'année 2005 ;**

– 46 millions d'euros pour d'autres installations ;

– 31 millions d'euros au titre de la mise en œuvre du tarif social électrique (dit de première nécessité).

Votre rapporteur pour avis relève que le tarif de rachat de l'électricité d'origine éolienne a connu une « péripétie » juridique au cours de l'année écoulée puisque le Conseil d'Etat, dans une décision du 6 août dernier, a annulé, **pour des raisons strictement procédurales**, l'arrêté du 10 juillet 2006 fixant ces conditions d'achat.

Dans cette décision, le Conseil a tout d'abord noté qu'aux termes de l'article 702 de la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, lequel avait modifié l'article 45 de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, le Conseil supérieur de l'énergie (CSE) devait être consulté, notamment, sur l'ensemble des actes de nature réglementaire émanant de l'Etat intéressant le secteur de l'électricité ou du gaz, à l'exception de ceux relevant du domaine de compétence de la Caisse nationale des industries électriques et gazières. Or, l'article 97 de la loi du 13 juillet 2005 prévoyait que, dans l'attente de la désignation de l'ensemble des membres du Conseil supérieur de l'énergie, les dispositions anciennes de l'article 45 de la loi du 8 avril 1946, imposant la consultation du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz (CSEG) lors de l'élaboration des textes d'application de la loi et ultérieurement sur tous les décrets intéressant l'électricité, restaient applicables. L'article 14 du décret du 27 mars 2006 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil supérieur de l'énergie abrogeait quant à lui le décret du 17 mai 1946 modifié concernant l'organisation du CSEG à compter de l'installation du CSE. Le Conseil d'Etat a ensuite relevé qu'il ressortait des pièces du dossier que les membres du CSE avaient été nommés par un arrêté du ministre délégué à l'industrie du 31 mai 2006 publié au Journal officiel du 7 juin 2006 et avaient été installés le 13 juin 2006, date de la réunion de ce Conseil, soit antérieurement à la publication de l'arrêté attaqué du 10 juillet 2006. Dès lors, le Conseil d'Etat a jugé que cet arrêté, quand bien même il avait fait l'objet d'un avis du CSEG en date du 30 mai 2006, était entaché d'irrégularité puisqu'il aurait dû faire l'objet d'un avis, en bonne et due forme, du CSE.

¹ Dernières données connues.

² Qui a transformé le Conseil supérieur de l'électricité et du gaz en Conseil supérieur de l'énergie.

Le MEEDDAT a néanmoins fait valoir que cette décision ne remettait en cause ni le principe de l'obligation d'achat dont bénéficient les installations éoliennes, ni les contrats signés entre le 10 juillet 2006 et la date de la décision du Conseil d'Etat. Il a ainsi indiqué qu'un nouvel arrêté devrait être prochainement publié. Le projet a en effet d'ores et déjà été soumis à l'avis du Conseil supérieur de l'énergie, lequel a émis un avis favorable, et de la CRE, laquelle a, comme en 2006, émis un avis défavorable. **En tout état de cause, votre rapporteur pour avis tient à mettre en évidence le fait que la juridiction administrative n'a, en aucune manière, mis en cause le niveau du prix de rachat dont bénéficie l'électricité d'origine éolienne.**

4. Gros plan sur la filière éolienne

S'agissant de la filière éolienne, l'année 2007 et le début de l'année 2008 ont été marquées par la **poursuite de la mise en place des zones de développement de l'éolien (ZDE)**. Selon les résultats de l'enquête effectuée par la DGEC auprès du réseau des DRIRE, au 29 février 2008, il apparaissait que **85 ZDE avaient été créées**, permettant l'implantation d'une puissance éolienne bénéficiant de l'obligation d'achat comprise entre **1 053 et 4 529 MW**¹. Le périmètre des ZDE créées correspond, dans la plupart des dossiers, à la demande initiale des collectivités, qui sont souvent des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)². Dans les autres cas, le périmètre définitif est réduit par rapport à celui initialement proposé.

Sept semaines sont en moyenne nécessaires pour déclarer les propositions recevables. Les pièces manquantes sont principalement les délibérations des conseils municipaux ou communautaires, ainsi que la cartographie précise des périmètres envisagés et des lignes électriques. L'instruction des demandes dure ensuite **29 semaines en moyenne**. Un quart de ce temps est consacré à la consultation des communes limitrophes à la ZDE.

A la même date, **vingt propositions de ZDE**, correspondant à une puissance maximale de 946 MW, **avaient été refusées**. Les motifs invoqués portaient en grande partie sur l'importance des impacts paysagers et sur l'absence de cohérence territoriale. Enfin, 115 propositions de ZDE, représentant une puissance maximale de 6 673 MW, étaient en cours d'instruction. Les services de l'Etat estimaient, en outre, à **318** les propositions de ZDE qui pourraient leur être soumises entre la fin 2008 et le début de l'année 2009.

¹ Les ZDE peuvent fixer un plancher et/ou un plafond de puissance autorisée.

² Selon l'article 10-1 de la loi du 10 février 2000, les ZDE sont proposées par la ou les communes dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre proposé ou par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, sous réserve de l'accord de la ou des communes membres dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre proposé.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la création de cet outil qui a permis, dans une certaine mesure, d'apaiser les débats sur les conditions d'installation des éoliennes et de rendre plus cohérentes les implantations sur le plan territorial. Il en veut pour preuve le fait que seuls 8 recours contre des ZDE créées, principalement introduits par des associations et des riverains, étaient comptabilisés le 29 février dernier et que ceux-ci portaient essentiellement sur des irrégularités de procédures. Comme l'an dernier et toujours à titre personnel, **votre rapporteur pour avis souhaiterait insister sur le fait que le mécanisme des ZDE**, bien que représentant un progrès par rapport à la situation antérieure, **n'est pas adapté au « petit éolien »** (installations d'une puissance comprise entre 5 et 36 kW), et constitue un risque de blocage de ces opérations. En effet, comme cela a été mis en évidence ci-dessus, la création d'une ZDE constitue une procédure administrative et politique lourde (délais d'instruction, nombre des consultations, etc.), à l'évidence disproportionnée au regard de la taille et de l'enjeu énergétique de ces projets d'installations, parfois proposés par des agriculteurs souhaitant diversifier leurs activités. Dans ces conditions et à titre personnel, votre rapporteur pour avis se déclare favorable à ce que ces installations puissent bénéficier du régime de l'obligation d'achat sans nécessairement être situées au sein d'un périmètre d'une ZDE.

III. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS SUR LE SECTEUR DES CARBURANTS

En 2008, le prix du pétrole a connu une nouvelle poussée de fièvre, atteignant des sommets historiques. Alors que le 2 janvier 2008, la cotation du baril de pétrole sur le marché américain s'élevait à 97 dollars, elle avait atteint, le 15 juillet, **le niveau record de 147 dollars**. Depuis cette date, le prix du brut a amorcé un mouvement progressif de recul, s'établissant, au début du mois de novembre, aux alentours de **62 dollars**, soit **une baisse de 58 % par rapport au mois de juillet** et de 36 % par rapport au début de l'année.

Le prix des carburants et du fioul domestique a été attiré à la hausse dans ce sillage : entre janvier et juillet 2008, les cotations de gazole et de fioul avaient, exprimé en dollar par tonne, progressé de 50 % et celle de l'essence de 35 %. En l'espace de sept mois, le prix à la pompe du super sans plomb 95 (SP 95) progressait de 12 centimes d'euro par litre (+8,8 %) pour s'établir à 1,49 euro le litre, celui du gazole de 21,4 centimes d'euros (+ 17,5 %) à un niveau de 1,43 euro et celui du fioul de 23 centimes (+ 29,2 %) à un niveau de 1,01 euro. **Il convient d'ailleurs de noter que l'appréciation, continue au cours de cette période, de l'euro par rapport au dollar a limité l'ampleur de la hausse pour le consommateur français.** Entre les mois de juillet et octobre, suivant le reflux des cours, ces mêmes prix ont diminué, respectivement de 11, 14 et 15 centimes, pour s'établir à un niveau de 1,38 euro, 1,29 euro et 0,86 euro.

Votre rapporteur pour avis relève que, bien que les cours pétroliers soient revenus à des niveaux largement inférieurs à ceux auxquels ils se situaient au début de l'année, les prix à la pompe sont restés légèrement supérieurs à leur niveau du mois de janvier 2008. Pour mémoire, il rappelle notamment que le niveau moyen du litre de super sans plomb 95 s'établissait à **1,16 euro le litre en janvier 2007**. En conséquence, votre rapporteur pour avis ne peut que déplorer les conséquences d'une telle évolution, fortement préjudiciable pour le niveau de vie de nombre de nos concitoyens qui ne peuvent utiliser d'autres moyens de transport, pour leurs déplacements, que la voiture particulière.

Il n'en reste pas moins que ces variations erratiques des cours du pétrole plaident fortement en faveur du développement d'alternatives aux combustibles fossiles. L'attrition progressive des réserves mondiales de pétrole, conjuguée à la hausse de la consommation dans les pays connaissant une forte croissance de leur économie et de leur marché intérieur de véhicules particuliers, constitue en effet une évolution lourde qui ne peut que se traduire, à terme, par un prix durablement plus élevé du pétrole. Des progrès importants restent notamment à effectuer dans le domaine de la recherche, tant en ce qui concerne les biocarburants dits de deuxième génération¹, que l'hydrogène ou les véhicules électriques qui, pour chacune de ces techniques, nécessitent de réaliser des ruptures technologiques importantes.

*

* *

Réunie le **mercredi 19 novembre 2007** sous la présidence de **M. Gérard Cornu, vice-président, la commission des affaires économiques** a, sur la proposition de ses **rapporteurs pour avis MM. Jean Bizet, Francis Grignon, Jean-François Le Grand et Charles Revet, son rapporteur pour avis M. Roland Courteau** proposant un avis défavorable, émis à la majorité un avis favorable à l'adoption des crédits budgétaires des missions « **Ecologie, développement et aménagement durables** » sous réserve de l'adoption d'un amendement, « **Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route** » et « **Contrôle et exploitation aériens** » ainsi qu'aux articles 60 et 61 rattachés.

¹ *Produits à partir de la cellulose.*