

N° 115

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT
ET AMÉNAGEMENT DURABLES (MEDAD)**

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : CONTRÔLE DE LA
CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS**

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : SERVICES NATIONAUX
DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS**

BUDGET ANNEXE : CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

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

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 Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, Alain Fouché, Serge Godard, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, 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, René Vestri.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 et 111 (annexe n° 10) (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I LES CRÉDITS DESTINÉS AUX TRANSPORTS TERRESTRES, MARITIMES ET FLUVIAUX	11
I. LES PROGRAMMES DE LA MISSION RELATIFS AUX TRANSPORTS TERRESTRES, MARITIME ET FLUVIAUX	11
A. LE PROGRAMME « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » : L'ÉTAT CONTINUE DE PALLIER LE RETARD DE LA MISE EN PLACE DE LA TAXE POIDS LOURDS	11
1. <i>Présentation du programme</i>	11
2. <i>La position de votre commission pour avis</i>	13
B. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRE » : DES CRÉDITS EN CONTRACTION	15
C. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES » : L'EFFET DU GRENELLE DE LA MER DEMEURE ABSENT	16
II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »	18
A. UN COMPTE NOUVEAU AU PÉRIMÈTRE ÉLARGI	18
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	19
III. LE NOUVEAU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »	22
A. UN COMPTE NOUVEAU POUR ASSURER LA CONTINUITÉ DES TRAINS CORAIL DE LA SNCF.....	22
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	23
IV. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » : UN SUCCÈS ÉCOLOGIQUE MAIS UNE ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE DIFFICILEMENT SOUTENABLE	24
A. UN OUTIL ÉCOLOGIQUE QUI CONFIRME SA GRANDE EFFICACITÉ	24
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	25
V. ARTICLE 70 : HAUSSE D'UN DES PLAFONDS DE LA TAXE HYDRAULIQUE AFFECTÉE À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE	26
A. UN RELÈVEMENT CIBLÉ DE L'UN DES PLAFONDS DE LA TAXE HYDRAULIQUE.....	26
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	27
VI. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	27

A. LES RESSOURCES DE L'AFITF DOIVENT ÊTRE PÉRENNISÉES AFIN DE RÉALISER LE SCHÉMA NATIONAL DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT	27
B. L'URGENCE DE FAIRE ABOUTIR LA RÉFORME PORTUAIRE	31
CHAPITRE II LES CRÉDITS DESTINÉS AUX TRANSPORTS AÉRIENS.....	35
I. LES ACTIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS AÉRIENS DANS LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »	35
A. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »	35
B. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER »	36
II. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »	36
A. L'ÉVOLUTION DES RESSOURCES : LA TAXE D'AVIATION CIVILE	36
B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS	37
C. LE PROGRAMME 613 « SOUTIEN AUX PRESTATIONS DE L'AVIATION CIVILE »	38
D. LE PROGRAMME 612 « NAVIGATION AÉRIENNE »	38
E. LE PROGRAMME 614 « TRANSPORTS AÉRIENS, SURVEILLANCE ET CERTIFICATION »	39
F. LE PROGRAMME 611 « FORMATION AÉRONAUTIQUE »	39
III. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS.....	39
A. UNE EMBELLIE DONT LES OPÉRATEURS EUROPÉENS TARDENT À PROFITER	39
B. LA CONSTRUCTION DU CIEL UNIQUE EUROPÉEN ET LA NÉCESSAIRE RÉORGANISATION DE LA DGAC	40
1. <i>Le Ciel unique européen : un projet d'avenir</i>	40
2. <i>L'impact du projet Ciel unique sur l'organisation du contrôle aérien</i>	40
3. <i>Un opérateur national qui peine à se réformer</i>	41
C. VERS UNE OUVERTURE DU CAPITAL DES AÉROPORTS DE PROVINCE ?	42
CHAPITRE III LES CRÉDITS CONSACRÉS L'ENVIRONNEMENT.....	45
I. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ ».....	45
A. UN PROGRAMME ABONDÉ PAR DES CRÉDITS DE PILOTAGE ET DE SOUTIEN À HAUTEUR DE 1,2 MILLIARD D'EUROS	46
B. LES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'URBANISME : UN SOUTIEN À LA PLANIFICATION URBAINE À MIEUX CIBLER	47

C. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA GESTION DES MILIEUX ET À LA BIODIVERSITÉ : UNE COMPLEXITÉ CROISSANTE	48
D. LE PROJET DE CRÉATION D'UNE AGENCE DE LA NATURE	51
II. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »	55
A. DES CRÉDITS RELATIVEMENT STABLES.....	55
B. UNE PRIORITÉ ACCORDÉE AU FINANCEMENT DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES.....	56
C. UNE MISE EN ŒUVRE TRÈS PARTIELLE DES ENGAGEMENTS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT EN MATIÈRE DE DÉCHETS	57
1. <i>Le non-respect de l'affectation intégrale du produit des « TGAP nouvelles » à la politique des déchets</i>	58
2. <i>La trop lente mise en œuvre des mesures du Grenelle de l'environnement</i>	61
III. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »	62
A. MÉTÉO-FRANCE, OPÉRATEUR UNIQUE DU PROGRAMME	62
1. <i>Les activités de service public de Météo-France sont indispensables en matière d'environnement</i>	62
2. <i>Un établissement public en cours de restructuration</i>	63
B. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2011 S'INSCRIVENT DANS LE CADRE DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE SIGNÉ AVEC L'ÉTAT	64
1. <i>Une augmentation des crédits budgétaires</i>	64
a) Les grands axes du projet de budget pour 2011	64
b) Les priorités d'action et objectifs assignés à Météo-France sont définis en déclinaison du contrat d'objectifs et de performance signé entre l'État et l'établissement pour la période 2009-2011.	65
2. <i>Une dégradation des recettes commerciales</i>	66
IV. LES ARTICLES RATTACHÉS	68
A. ARTICLE 71 : AFFECTATION À L'ADEME D'UNE FRACTION SUPPLÉMENTAIRE DE TGAP	68
B. ARTICLE 71 BIS (NOUVEAU) : EXONÉRATION DE TGAP POUR LES DÉCHETS GÉNÉRÉS PAR UNE CATASTROPHE NATURELLE	68
C. ARTICLE 72 : FINANCEMENT PAR LE FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS DES DIGUES SITUÉES SUR LE DOMAINE DE L'ÉTAT	69
D. ARTICLE 73 : DISPOSITIF DE CESSATION ANTICIPÉE POUR LES AGENTS DU MINISTÈRE DE LA MER EXPOSÉS À L'AMIANTE	70
E. ARTICLE 73 BIS (NOUVEAU) : CONTRIBUTION ADDITIONNELLE À L'IFER POUR LES STATIONS RADIOÉLECTRIQUES	71
CHAPITRE IV LES CRÉDITS DESTINÉS À L'ÉNERGIE	75
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME	75
A. LE NOUVEAU PÉRIMÈTRE DES DÉPENSES DE LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE	75
1. <i>La gestion des déchets radioactifs</i>	75

2. La lutte contre le changement climatique	76
B. L'ÉROSION CONSTANTE DES CRÉDITS DE L'APRÈS-MINES	76
1. Le rôle de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs	76
2. Des dépenses orientées à la baisse	77
C. LES DÉPENSES FISCALES	77
II. LE MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ À L'HEURE DE LA LOI NOME	78
A. LA SITUATION DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ	78
1. L'évolution de la consommation d'électricité	78
2. Le parc de production électrique	79
3. L'évolution des prix de l'électricité	80
B. LA SITUATION ÉCONOMIQUE D'EDF	81
1. Une dette croissante	81
2. D'importants projets d'investissements	82
3. Les dividendes versés à l'État	82
C. QUELLE PLACE POUR LES ÉNERGIES RENOUVELABLES ?	83
1. La progression de l'éolien et l'envol du photovoltaïque	83
2. L'impact sur les charges du service public de l'électricité	84
3. Les risques d'un « coup de frein » trop brutal	85
CHAPITRE V LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA « CONDUITE ET AU PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER »	87
I. UN PROGRAMME PORTÉ PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT	87
A. UN PROGRAMME QUI RASSEMBLE DES CRÉDITS TRÈS DIVERSIFIÉS	87
B. UN MINISTÈRE QUI CONNAÎT UNE RÉORGANISATION DE GRANDE AMPLEUR DE SES SERVICES CENTRAUX ET DÉCONCENTRÉS	90
1. Au niveau central, la réorganisation du ministère doit permettre un pilotage plus fin des politiques publiques de développement durable.	90
2. Au niveau régional, des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ont été mises en place	92
3. Au niveau départemental, des directions départementales des territoires (DDT) et des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) ont été créées	93
II. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2011 ILLUSTRENT L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES ACTIONS DE CE PROGRAMME	93
A. LES ACTIONS À VOCATION CLAIREMENT TRANSVERSALE CONNAISSENT UNE DIMINUTION DES MOYENS AFFECTÉS	93
1. Stratégie, expertise et études en matière de développement durable (action n° 1)	93
2. Fonction juridique (action n° 2)	94
3. Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement (action n° 3)	94
4. Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques (action n° 4)	95
5. Politique des ressources humaines et formation (action n° 5)	95

6. Action européenne et internationale (action n° 6)	95
B. LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES MOBILISÉES POUR LE FINANCEMENT DES PERSONNELS RELEVANT DE LA GESTION DU MEEDDM (ACTIONS N° 7 À 24)	95
C. DEUX ACTIONS CONCERNENT DIRECTEMENT DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT	97
1. L'action n° 25 concerne la Commission nationale du débat public (CNDP)	97
2. L'action n° 26 concerne l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA)	97

Mesdames, Messieurs,

La création du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) en 2007, devenu ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM) en 2008, s'est traduite par une nouvelle organisation de l'administration, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré.

Parallèlement, la maquette de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » a connu des bouleversements, qui ont rendu plus difficile aux cours des deux premiers exercices l'appréciation des évolutions annuelles des crédits et des performances. **Votre commission pour avis se réjouit de la relative stabilité de la présentation pour 2011 par rapport à celle de 2010.**

Toutefois, la redéfinition du périmètre du ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), constitué au sein du nouveau gouvernement Fillon nommé le 14 novembre dernier, est susceptible d'avoir un impact sur son organisation administrative. **En effet, ce nouveau MEDDTL issu du récent remaniement ministériel n'a plus compétence sur l'énergie, qui se trouve transférée au ministère de l'Industrie, de l'énergie et de l'économie numérique.** Il est encore trop tôt pour savoir si ce changement de périmètre aura pour effet, en ce qui concerne l'organisation de l'administration, d'entraîner une scission de la direction générale de l'énergie et du climat, et par voie de conséquence une modification de la maquette de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».

Depuis deux ans, cette mission est placée sous le signe du Grenelle de l'environnement. Les mesures concrètes proposées par les 33 comités opérationnels ont été traduites juridiquement dans deux textes fondamentaux : la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. **L'analyse des crédits budgétaires est tout à fait complémentaire de l'examen de ces deux textes de lois, qui ont été renvoyés au fond à votre commission de l'Économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.**

Les crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », désormais ventilés dans neuf programmes, s'établissent pour 2011 à 10,037 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 9,5 milliards d'euros en crédits de paiement, ce qui

correspond à des diminutions respectivement de 2,7 % et 6 % par rapport à 2010. **Mais il faut rappeler que cette mission a été marquée, les deux exercices précédents, par des hausses importantes conformes aux engagements politiques forts pris pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.**

Votre commission a désigné cinq co-rapporteurs pour avis sur la mission « Écologie, développement et aménagement durables », qui ont chacun souhaité se consacrer plus spécifiquement à certains de ses aspects.

Ainsi, **M. Francis Grignon** s'est attaché à l'analyse des comptes d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », des programmes « Sécurité et circulation routières » et « Infrastructures et services de transports », ainsi qu'au compte de concours financiers « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres ».

M. Charles Revet a procédé à l'analyse du programme « *Sécurité et affaires maritimes* ».

M. Jean-François Legrand a examiné le budget annexe « *Contrôle et exploitation aériens* ».

M. Roland Courteau s'est attaché à l'analyse des crédits du programme « *Énergie, climat et après-mines* ».

Enfin, **M. Bruno Sido** a procédé à l'analyse des programmes « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* », « *Prévention des risques* », « *Météorologie* », et « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* ».

CHAPITRE I

LES CRÉDITS DESTINÉS AUX TRANSPORTS TERRESTRES, MARITIMES ET FLUVIAUX

Les crédits affectés aux transports figurent pour l'essentiel dans les programmes 203 « *Infrastructures et services de transports* », 205 « *Sécurité et affaires maritimes* », 207 « *Sécurité et circulation routières* », ainsi que dans les comptes d'affectation spéciale « *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* », « *Contrôle de la circulation et du stationnement routier* » (qui remplace le compte « *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* ») et le nouveau compte « *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* ».

En outre, l'article 70 de la première partie du projet de loi de finances augmente l'un des plafonds de la taxe hydraulique affectée à Voies navigables de France (VNF).

Votre rapporteur pour avis se félicite de constater la relative stabilité de la maquette budgétaire qui permet aux parlementaires d'avoir une vision claire et objective des évolutions de crédits mais **s'interroge sur le périmètre et la pérennité de certains comptes d'affectation spéciale.**

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

A. LE PROGRAMME « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » : L'ÉTAT CONTINUE DE PALLIER LE RETARD DE LA MISE EN PLACE DE LA TAXE POIDS LOURDS

1. Présentation du programme

Hors fonds de concours (FDC) et attributions de produits attendus (ADP), le programme 203¹ est doté pour 2011 de **4,308 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **4,077 en crédits de paiement**, soit une baisse sensible par rapport à la loi de finances initiale pour 2010 (respectivement 2 % et 5,4 %). Sur la même période, **les fonds de concours et les attributions de produits** connaissent quant à eux une hausse de 8,2 % en AE, **passant de 1,854 à 2 milliards d'euros**, mais une contraction de

¹ Ce programme comprend l'action n° 10 « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires », l'action n° 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires », l'action n° 12 « Entretien et exploitation du réseau routier national », l'action n° 13 « Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres », l'action n° 14 « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens » et l'action n° 15 « Stratégie et soutien ».

10,4 % pour les CP, qui s'établissent à 1,705 milliard d'euros contre 1,9 milliard.

LES FONDS DE CONCOURS ET LES ATTRIBUTIONS DE PRODUITS : DÉFINITIONS

Les **fonds de concours** désignent les fonds à caractère non fiscal versés pour concourir à des dépenses d'intérêt public, et, plus marginalement, les produits de legs et donations attribués à l'État. La partie versante est une personne morale ou physique, distincte de l'État. Il s'agit le plus souvent d'une collectivité territoriale.

Les **attributions de produits** regroupent les recettes tirées d'une rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État.

Au total, votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction que les crédits globaux de ce programme en AE passent de 6,2 milliards d'euros en 2010 à 6,3 milliards d'euros pour 2011. Cette hausse des crédits en AE contraste avec la baisse de 6,9 % des crédits de paiement globaux du programme, qui représentent 5,782 milliards en 2011 contre 6,215 en 2010.

S'agissant des crédits de l'action n° 10, relative aux « *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* », et qui représentent à eux seuls les trois quarts du programme avec 3,461 milliards d'euros en AE, ils enregistrent une **baisse** de 4 % par rapport à 2010 (soit 145 millions d'euros), qui est toutefois en partie compensée par la hausse de 85 millions d'euros des FDC et ADP. Au total, une fois pris en compte les FDC et les ADP, les crédits en AE de cette action ne subissent qu'une baisse limitée à 1,5 % par rapport à 2010. Les crédits de paiement de l'action n° 10 enregistrent également un recul de 4,1 % par rapport à l'an passé (moins 150 millions d'euros) qui est comblée pour moitié par la hausse des FDC et ADP.

L'action n° 11 « *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires* » voit ses crédits en AE chuter de manière significative (- 28,6 %) pour atteindre 139,5 millions d'euros. **Votre rapporteur pour avis note toutefois que les crédits en AE retrouvent ainsi globalement leur niveau de 2008, car l'année 2009 avait été marquée par une hausse exceptionnelle des crédits**¹. Les crédits de paiement sont reconduits à l'identique par rapport à l'an passé (137,2 millions d'euros) et bénéficient d'une hausse substantielle – environ 29 millions d'euros – des crédits de paiement en FDC et ADP.

Les crédits affectés à l'action n° 12 « *Entretien et exploitation du réseau routier national* » connaissent une baisse drastique de 27 % en AE, pour s'établir à 302,2 millions d'euros, soit une diminution de 112 millions

¹ Dans le cadre du PLF 2010, les crédits en AE de l'action n° 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires » avaient connu un bond de 50 %, passant de 131 à 197 millions d'euros.

d'euros, qui n'est que partiellement compensée par l'augmentation de 49 millions des FDC et ADP. Les crédits globaux en AE pour cette action sont amputés de 63 millions d'euros. **Votre rapporteur constate que les crédits de paiement globalisés de cette action baissent de 126 millions d'euros** : les crédits budgétaires de paiement baissent de 19,7 %, et de 17,2 % pour les FDC et ADP.

Quant à l'action n° 13 « *Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres* », elle voit ses crédits en AE quasiment **tripler** pour atteindre 337,2 millions d'euros. Ses crédits de paiement, une fois pris en compte les FDC et ADP, sont stables.

Par ailleurs, les crédits de l'action n° 14 « *Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens* » enregistrent une hausse de 25 % environ aussi bien en AE qu'en CP (pour atteindre respectivement 44,8 et 35,5 millions d'euros pour 2011).

Enfin, l'action n° 15 « *Stratégie et soutien* » voit ses crédits en AE et CP diminuer de plus de 16 % pour atteindre 23,3 millions d'euros en 2011.

2. La position de votre commission pour avis

Votre rapporteur pour avis considère que l'effort de la Nation en matière de développement des infrastructures de transports collectifs et ferroviaires demeure considérable et globalement stable par rapport à 2010. Cette volonté de maintenir à un rythme soutenu le développement des infrastructures correspond à l'ambition du Grenelle de l'environnement, elle est créatrice d'emploi à court terme et de valeur ajoutée à moyen terme, et elle évite de renouer avec les néfastes politiques de « *stop and go* » qui déstabilisent les investisseurs et n'ont aucune pertinence sur les plans micro et macro-économiques.

Il regrette cependant le retard dans la mise en œuvre de la taxe poids lourds, prévue désormais pour l'année 2012. En effet, chaque année de retard dans son instauration se traduit par un manque à gagner pour l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) d'un milliard d'euros, qui doit être compensé par une dotation budgétaire de l'État. Ainsi, en attendant cette ressource nouvelle, le complément de recettes est apporté sous la forme d'une subvention d'équilibre du budget général de l'État figurant dans ce programme 203 « *Infrastructures et services de transports* ». En 2011, comme pour 2010, son montant s'établit à **974 millions d'euros**¹.

¹ L'AFITF vient essentiellement en appui des quatre actions suivantes : l'action n° 1 « Développement des infrastructures routières », l'action n° 10 « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires », l'action n° 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires »

Il tient par ailleurs à exprimer son scepticisme sur les coûts de gestion attendus. En effet, si le choix de la technologie satellitaire permettra à long terme une analyse fine de l'imposition et de la circulation des poids lourds, il n'en reste pas moins qu'il impliquera des coûts de gestion de l'ordre de 17 % pour la taxe existante en Allemagne et 15 % prévus pour la future taxe française, ce qui représentera de l'ordre de 200 millions d'euros par an.

Votre commission a également souhaité conforter l'action de RFF pour participer à la relance du fret ferroviaire, dans la continuité de l'engagement national pour le fret ferroviaire du 16 septembre 2009.

Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit que l'État verse à RFF une subvention pour l'utilisation du réseau par les différents types de services ferroviaires. Cette subvention globale atteint 2,487 milliards d'euros dans le PLF 2011, en autorisation d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP) et se décompose comme suit :

- 1,522 milliards d'euros pour le financement du réseau par les TER ;
- 302 millions pour les Corail ;
- 664 millions pour le fret, y compris la compensation pour les péages fret ferroviaire (cette compensation fret est égale à 249 millions d'euros).

La subvention « fret » a beaucoup diminué par rapport à 2010, car elle s'élevait alors à 863 millions d'euros. Hors compensation des péages fret, cette subvention globale s'élève donc à 2,238 milliards d'euros toutes taxes comprises (TTC) en 2011, soit 1,808 milliard hors taxes (HT).

Cette subvention globale est inférieure de 201 millions d'euros, soit une baisse de 10 % HT, par rapport aux engagements pris par l'État dans le cadre du contrat de performance signé avec RFF le 3 novembre 2008. Elle devait en effet atteindre 2,009 milliards HT, hors compensation fret.

Votre rapporteur pour avis considère que s'il est tout à fait légitime que RFF participe à l'effort financier de l'État pour résorber la dette publique, qui s'est fortement alourdie depuis la crise économique de 2009, l'effort demandé est néanmoins trop important et risque d'entraver l'entretien et la rénovation du réseau fret, qui doit être une priorité nationale, comme l'a mis en exergue le récent rapport du groupe de travail sur l'avenir du fret ferroviaire¹, adopté par votre commission pour avis.

C'est pourquoi votre commission a adopté un amendement visant à renforcer de 150 millions d'euros TTC les crédits budgétaires de RFF.

et l'action n° 12 « Entretien et exploitation du réseau routier national ». La subvention budgétaire de 974 millions d'euros pour 2010 a été réduite, après gel budgétaire, à 915 millions d'euros.

¹ *Rapport d'information du groupe de travail sur l'avenir du fret ferroviaire, présidé par M. Francis Grignon, « Avenir du fret ferroviaire : comment sortir de l'impasse ? », commission de l'Économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat, n° 55, 20 octobre 2010.*

L'amendement prélève au profit de l'établissement public une partie des crédits affectés à 4 actions du programme 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* » :

– l'action n° 1 « *Stratégie, expertise et études en matière de développement durable* » (qui dispose de 68,2 millions d'euros en AE et CP), à hauteur de **10 millions d'euros** en AE et CP;

– l'action n° 3 « *Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement* » (dotée de 375 millions en AE et 164 en CP) à concurrence de **40 millions d'euros** en AE et CP ;

– l'action n° 5 « *Politique des ressources humaines et formation* » (qui représente 195 millions d'euros en AE et 194 en CP), pour un montant de **40 millions d'euros** en AE et CP ;

– l'action n° 13 « *Personnels œuvrant pour les politiques du programme urbanisme, paysages, eau et urbanisme* » (dotée de 722 millions d'euros en AE et CP), pour un montant de **60 millions d'euros**¹. L'amendement réduit donc de 8 % les crédits de cette action.

La somme de **150 millions d'euros** TTC ainsi dégagée ira abonder les crédits de l'action n° 10 « *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* » du programme 203 « *Infrastructures et services de transports* ».

B. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRE » : DES CRÉDITS EN CONTRACTION

Le programme 207, qui comprend trois actions², a vu, contrairement aux années précédentes, ses crédits diminuer de manière significative, puisque **les crédits de paiement se contractent de 5,5 % pour s'établir à 57,66 millions d'euros**, tandis que **les crédits en autorisations d'engagement sont fixés au même montant, soit un recul de 4,6 %**.

Cette baisse des crédits du programme porte, d'une part, sur les crédits en AE de l'action n° 3 « *Éducation routière* », qui diminuent de 1,5 million d'euros pour s'établir à 24,3 millions d'euros en 2003, et, d'autre part, sur les crédits en AE de l'action n° 1 « *Observation, prospective, réglementation et soutien au programme* », qui baissent de 31 %, soit une perte de 1,3 millions d'euros.

¹ Initialement, cet amendement ne proposait qu'un transfert de 100 millions d'euros. A l'issue de la réunion de la commission, il a été porté à 150 millions. Cf *infra*, page 46.

² Le programme 207 comprend l'action n° 1 « Observation, prospective, réglementation et soutien au programme », l'action n° 2 « Démarches interministérielles et communication » et l'action n° 3 « Éducation routière ».

Votre rapporteur pour avis continue de soutenir résolument la politique gouvernementale ambitieuse en matière d'insécurité routière. Il estime que les résultats obtenus sont encourageants mais nécessitent de ne pas relâcher les efforts.

Ainsi, le nombre annuel de personnes tuées dans les 30 jours après la survenance d'un accident de la route, pour la France métropolitaine et les départements d'outre-mer, est passé de 4 443 en 2008 à 3 950 en 2010 selon les prévisions du Gouvernement. **L'objectif de passer en 2013 sous la barre des 3 150 personnes tuées, et de 3 000 morts pour la seule France métropolitaine**, comme s'y est engagé le Président de la République, demeure accessible à condition que les forces de l'ordre maintiennent leurs contrôles.

Dans le même sens, l'objectif de faire passer le nombre annuel de blessés hospitalisés plus de 24 heures après un accident de circulation, pour la France métropolitaine et les départements d'outre-mer, sous la barre des 26 000 personnes, apparaît crédible si l'on s'en réfère à la dynamique observée depuis 2008, puisque l'on est passé de 36 179 personnes hospitalisées à 32 150 pour 2010 selon les estimations du ministère.

En revanche, l'objectif de faire diminuer significativement le taux de jeunes conducteurs ayant leur permis depuis moins de trois ans et qui sont impliqués dans un accident corporel semble difficile à réaliser. Ce taux demeure quasiment fixe depuis 2008, oscillant autour de 25 %, et la valeur cible qu'a choisie le ministère pour 2013 manque d'ambition, puisqu'elle vise à contenir ce taux sous la barre des 24,5 %.

En définitive, **votre rapporteur pour avis observera avec attention l'évolution des chiffres de la sécurité routière, notamment pour déterminer l'impact des éventuels assouplissements des règles du permis à points envisagés à ce jour¹.**

C. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES » : L'EFFET DU GRENELLE DE LA MER DEMEURE ABSENT

Par rapport à 2010, les crédits affectés au programme 205 « *Sécurité et affaires maritimes* » connaissent une **légère diminution de 1,8 %** (soit 2,3 millions d'euros) **pour les crédits en autorisations d'engagement (AE), atteignant 129,7 millions d'euros en 2011**, et de **2 %** (soit 2,65 millions

¹ La commission des lois de l'Assemblée nationale a récemment voté, dans le cadre de l'examen de la loi dite LOPPSI 2, deux amendements pour assouplir la législation relative au permis à point. D'une part, les conducteurs auraient désormais la possibilité d'effectuer deux stages par an pour récupérer 8 points (sur un total de 12 points), et un stage par an pour en récupérer 4 (le code de la route autorise aujourd'hui seulement un stage tous les deux ans pour récupérer 4 points). D'autre part, les délais de restitution partielle ou totale du capital initial du permis de conduire seraient réduits sous conditions. Bien entendu, ces amendements doivent être confirmés par l'Assemblée nationale en séance publique puis adoptés par le Sénat pour entrer en vigueur.

d'euros) pour les crédits de paiement (CP), qui s'élèvent désormais à **132,1 millions d'euros**.

Les crédits de l'action n° 3 « *Flotte de commerce* », de loin l'action la plus importante avec 58,7 % des crédits budgétaires du programme, atteignent 76,2 millions d'euros en CP comme en AE, contre 78,5 millions l'an dernier. Les crédits en CP et AE attendus pour les FDC et ADP représentent une enveloppe supplémentaire de 1,83 million, qui demeure stable par rapport à 2010.

L'action n° 1 « *Sécurité et sûreté maritimes* » voit également ses crédits baisser pour être fixés à 22,7 millions en AE et 24,5 millions en CP (contre respectivement 23,2 et 25,1 l'an dernier).

L'action n° 2 « *Gens de mer et enseignement maritime* » croît de 17 % (soit 2 millions d'euros supplémentaires), pour atteindre 13,6 millions d'euros en AE, et de 20 % pour les crédits de paiement (soit 2,3 millions d'euros).

L'action n° 4 « *Action interministérielle de la mer* » connaît une progression de 10 % environ en AE (quasiment 1 million d'euros supplémentaires) auxquels viennent s'ajouter 439 000 euros en FDC et ADP attendus, contre 250 000 l'an dernier. La progression des crédits de paiement, qui atteignent 10,8 millions d'euros, est en revanche plus modeste (5,4 %).

Enfin, en dépit des 350 000 euros attendus au titre des FDC et ADP, l'action n° 5 « *Soutien au programme* », enregistre une forte baisse – 27,5 % – en AE (moins 2,5 millions d'euros). La baisse est similaire pour les CP.

Votre rapporteur pour avis insiste sur l'importance du monde maritime pour notre pays. Disposant du deuxième domaine maritime au monde, grâce à ses 5 000 kilomètres de côtes et ses 10 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE), la France se voit investie d'une mission particulière en matière de sécurité, de sûreté et de protection maritimes, d'autant qu'elle doit contrôler certaines zones de transit maritime parmi les plus fréquentées du monde.

Il s'étonne, en conséquence, de l'absence de traduction budgétaire des travaux du Grenelle de la mer dans les crédits du programme « Sécurité et affaires maritimes ». Le Grenelle de la mer, lancé le 27 février 2009, avait pour but de compléter les engagements du Grenelle de l'environnement sur la thématique de la mer et du littoral et de leur contribution au développement d'activités durables. Cette large concertation, animé par les cinq collèges du Grenelle (État, élu, employeurs, syndicats de salariés et associations de protection de l'environnement), a débouché sur la publication, les 10 et 15 juillet 2009, du Livre Bleu des engagements du Grenelle de la mer, et la mise en place, entre septembre 2009 et juin 2010, de 18 chantiers opérationnels pour proposer des modalités concrètes et concertées de mise en œuvre des 137 engagements inscrits dans ce document qui a

vocation à devenir la « *feuille de route* » de la France en matière maritime. Les rapports définitifs sont en cours d'élaboration, mais certains ont déjà été remis.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis se félicite de la réforme de l'enseignement supérieur maritime. Suite à l'adoption de l'article 53 de la loi dite ORTF du 8 décembre 2009¹, et à la publication du décret du 28 septembre 2010, il a été institué une École nationale supérieure maritime (ENSM). Fédérant les quatre sites du Havre, Marseille, Nantes et Saint-Malo, cette nouvelle école, érigée au rang de Grand Établissement, délivrera, en sus des brevets maritimes existants, un titre d'ingénieur pour les formations d'officiers, de capitaines et de chefs mécaniciens. Parallèlement, l'enseignement secondaire maritime est modernisé, au travers notamment de la réforme des baccalauréats professionnels en trois ans.

Enfin, votre rapporteur suivra avec attention la mise en œuvre de la réforme du statut de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM). En effet, un décret du 30 août 2010 a institué une tutelle collective des ministres chargés de la mer, de la sécurité sociale et du budget sur cet établissement public, a mis en place un conseil d'administration et prévoit la conclusion d'une convention d'objectifs et de gestion².

II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »

A. UN COMPTE NOUVEAU AU PÉRIMÈTRE ÉLARGI

Le compte d'affectation spéciale « *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* » a été remplacé cette année par un nouveau compte au périmètre plus large et qui s'intitule « *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* ».

Le Gouvernement a en effet souhaité donner plus de visibilité à la politique de sanctions aux infractions au code de la route en instituant ce nouveau compte d'affectation spéciale. De fait, l'affectation du produit des amendes de la police de la circulation est traditionnellement très complexe, puisque des distinctions subtiles sont établies selon que les contraventions sont dressées par l'État ou les polices municipales, constatées par des radars ou hors radars, et que les amendes sont forfaitaires ou majorées. Désormais, le compte regroupera toutes les amendes en lien avec la circulation et le stationnement routiers, et non plus seulement les amendes « radars ».

¹ Cf. la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

² Cf. le décret n° 2010-1009 du 30 août 2010 portant organisation administrative et financière de l'Établissement national des invalides de la marine.

Ce nouveau compte comprend deux sections. La première section porte sur le « *Contrôle automatisé* », et reprend les deux programmes de l'ancien compte d'affectation spéciale: le programme 751 sur les « *Radars* » et le programme 752 sur le « *Fichier national du permis de conduire* ». La seconde section, dénommée « *Circulation et stationnement routiers* », constitue la nouveauté de ce compte et comprend trois programmes: le programme 753 « *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers* », le programme 754 « *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières* » et le programme 755 « *Désendettement de l'État* ».

Il n'existe aucune différence entre les crédits en autorisations de paiement et les crédits de paiement pour ce compte d'affectation spéciale.

Les crédits du programme 751 « *Radar* » sont en **diminution** de 10 millions d'euros par rapport à l'an dernier et s'établissent à **186 millions d'euros**. L'essentiel de ces crédits (105 millions d'euros) alimentent l'action n° 1 relative au « *Dispositif de contrôle* », tandis que 75,3 millions d'euros sont affectés à l'action n° 2 « *Centre national de traitement* », le solde étant destiné à l'action n° 3 « *Soutien du programme* », soit 5 millions d'euros.

Les crédits du programme 752 « *Fichier national du permis de conduire* » sont quant à eux stables (16 millions d'euros).

Quant à la seconde section du compte, le programme 753 « *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers* » se voit doté de **21,22 millions d'euros**, le programme 754 « *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières* » de **627,1 millions d'euros**, et le programme 755 « *Désendettement de l'État* » de **440,8 millions d'euros**.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

Votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter de la création de ce compte d'affectation spéciale qui permettra aux parlementaires d'avoir enfin une vision globale et claire de la politique de sanctions aux infractions au code de la route. Il rappelle que la commission de l'économie a initié, lors de l'examen du projet de loi « Grenelle II », le débat sur la réforme des amendes de stationnement et que notre collègue Louis Nègre, à l'invitation du Secrétaire d'État aux transports Dominique Bussereau, préside un groupe de travail relatif à la dépenalisation des amendes de stationnement, auquel participe également notre collègue Roland Ries. En outre, votre rapporteur pour avis approuve le projet de procès verbal électronique (PVé)

qui vise à dématérialiser, moderniser et améliorer la gestion des infractions au code de la route.

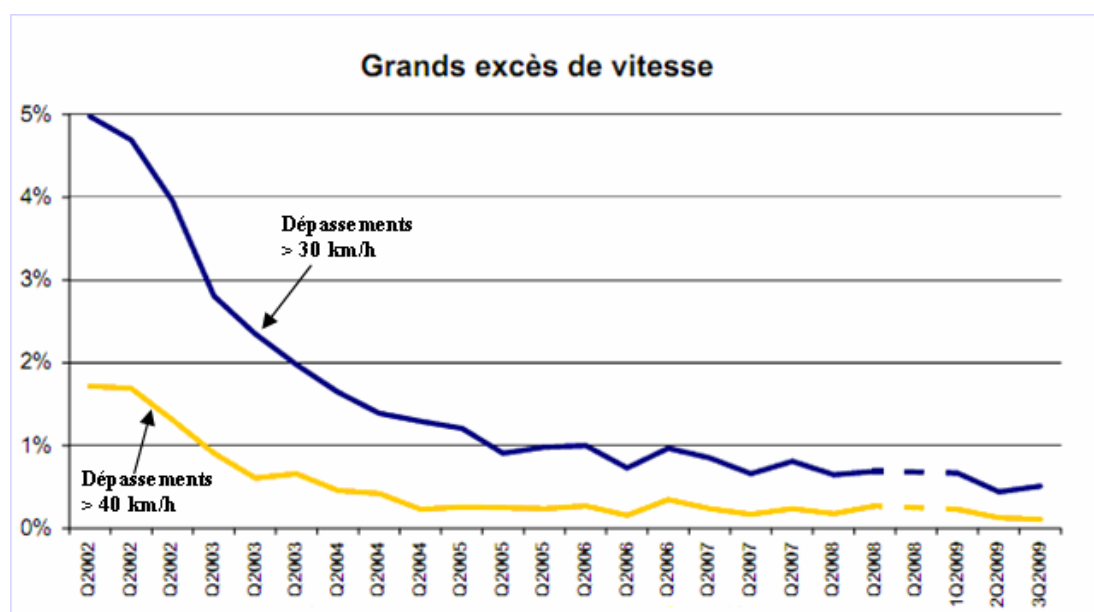
Toutefois, votre rapporteur pour avis souhaite, à terme, une simplification des règles d'affectation des recettes. Ces règles diffèrent selon qu'il s'agit du produit des amendes forfaitaires radars ou du produit global des amendes hors radars forfaitaires et forfaitaires majorées. S'agissant des amendes forfaitaires radars, une enveloppe de 332 millions d'euros alimente de manière différenciée les programmes 751 « *Radars* », 752 « *Fichier national du permis de conduire* » et 754 « *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières* », ainsi que le budget de l'AFITF. Quant au produit global des amendes hors radars forfaitaires et forfaitaires majorées, une clef de partage a été fixée entre l'État et les collectivités territoriales, et arrêtée respectivement à 47 % et 53 %, après financement des dépenses nécessaires au projet PVé. Le Gouvernement indique que le choix de cette clef de partage est objectif et correspond à la répartition moyenne observée sur les années 2006 à 2009. Il est même indiqué que si cette clef de répartition avait été appliquée sur la base des prévisions de produit d'amendes de la circulation inscrites en loi de finances pour 2010, elle aurait eu pour conséquence, toutes choses égales par ailleurs, de majorer de 16 millions d'euros le montant affecté aux collectivités territoriales au titre de 2010. **Votre rapporteur pour avis veillera à ce que les collectivités territoriales ne soient pas lésées par cette clef de partage dans les années à venir.**

Il exprime, en revanche, des réserves sur l'attribution d'une partie des recettes au profit de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), ce qui ne lui apparaît guère conforme à la philosophie même d'un compte d'affectation spéciale. En effet, l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations budgétaires financées au moyen de « *recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ». Or, on voit mal quel lien direct existe entre les amendes perçues lors du contrôle de la circulation et du stationnement routiers et les missions de cette Agence nationale.

Dans le même sens, votre rapporteur pour avis constate avec étonnement que près d'un demi-milliard d'euros seront consacrés à la résorption de la dette publique. Il convient certes de lutter résolument contre l'endettement de notre pays, qui obère les marges de manœuvre du Gouvernement et handicape nos politiques publiques. En outre, le budget de l'État a traditionnellement bénéficié d'une partie des amendes de circulation routière. Mais nos concitoyens peuvent avoir le sentiment que cette affectation, au profit de l'État, d'une partie des amendes, sous forme de recettes non fiscales, ne répond pas pleinement à l'objectif initial d'un compte d'affectation spéciale.

Votre rapporteur pour avis soutient le déploiement des dispositifs de contrôle automatisé sur les routes. Certes, cette mesure est impopulaire aux yeux de nos concitoyens mais elle a fait la preuve de son efficacité et a permis d'épargner des milliers de victimes d'accidents de la circulation. Le réseau routier compte actuellement 2 905 radars au sens large: 1 704 radars fixes et 933 radars mobiles contrôlent la vitesse de circulation, tandis que 268 équipements de franchissement de feux rouges ont été mis en place depuis 2009 et que des dispositifs de contrôle du franchissement des passages à niveau vont également être installés. Cette politique ferme mais juste de lutte contre l'insécurité routière a permis de diviser par dix le nombre de grands excès de vitesse (supérieur à 30 km/h) depuis 2002¹.

L'ÉVOLUTION DES GRANDS EXCÈS DE VITESSE DEPUIS 2002



Source : ONISR.

Enfin, votre rapporteur pour avis appelle, comme les années précédentes, à un renforcement des condamnations pour les auteurs de vandalisme sur les radars fixes. Les coûts liés au vandalisme sur ces équipements sont estimés à 15,94 millions d'euros pour 2011, soit pratiquement autant que l'enveloppe destinée à leur maintenance préventive et curative (16,6 millions d'euros). Constatant l'importance des actes malveillants à l'égard de ces radars fixes, le ministère a provisionné 8,4 millions d'euros pour faire face aux actes de vandalisme contre les

¹ Cf. le projet annuel de performance « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », annexe au projet de loi de finances pour 2011, page 25.

422 nouveaux radars de contrôle des feux rouges qui seront mis en place courant 2011.

III. LE NOUVEAU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »

A. UN COMPTE NOUVEAU POUR ASSURER LA CONTINUITÉ DES TRAINS CORAIL DE LA SNCF

La SNCF a vu le contexte juridique et économique dans lequel elle évolue profondément changer ces dernières années. L'entreprise historique perd progressivement ses monopoles en vertu des textes communautaires. Elle n'a plus de monopole en matière de fret ferroviaire depuis le 31 mars 2006 et dans le domaine des services internationaux de transport de voyageurs depuis le 13 décembre 2009. En outre, le règlement communautaire dit « OSP »¹ du 23 octobre 2007, entré en vigueur le 3 décembre 2009, indique que le fait d'assurer des dessertes ferroviaires qu'une entreprise normale, considérant uniquement son intérêt commercial, refuserait d'exploiter, ou accepterait d'exploiter avec des contreparties financières, est assimilable à une obligation de service public. Le contexte économique a également évolué car les recettes issues de trains à grande vitesse se sont récemment tassées et ont mis à mal la traditionnelle péréquation interne que l'entreprise opérait entre ses activités rentables et celles globalement déficitaires.

C'est pourquoi il est apparu nécessaire d'externaliser les coûts liés à l'exploitation des trains Corail de l'entreprise historique et d'instituer de nouvelles ressources à travers la création de ce compte d'affectation spéciale. La SNCF exploite de nombreuses lignes Corail – trains TéoZ, Lunéa, Corail Intercités et autres trains Corail² – qui génèrent un déficit estimé à 190 millions d'euros par an, selon un audit mené conjointement par l'État et l'entreprise publique. La SNCF affirme par ailleurs devoir investir entre 1,5 et 2 milliards d'euros, au cours des quinze prochaines années, pour renouveler le matériel roulant sur ces lignes. Le Gouvernement indique toutefois que ce renouvellement ne sera nécessaire qu'à partir de 2014.

Le compte d'affectation spéciale comprend deux programmes : le programme 785 « ***Contribution à l'exploitation des services nationaux de transport conventionnés*** », doté de **127,5 millions d'euros**, et le programme 786 « ***Contribution au matériel roulant des services nationaux de***

¹ Cf. le règlement européen n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route.

² Seuls les trains Corail Intercités sont exploités par la branche « SNCF Proximités », les autres trains étant exploités par la branche « SNCF Voyages ».

transport conventionnés », qui bénéficie de **82,5 millions d'euros**. Au total, ce compte disposera de **210 millions d'euros de crédits**.

S'agissant des **recettes**, il est prévu d'assurer le financement de ce compte par une **double solidarité** entre, d'une part, le rail et la route et, d'autre part, les activités les plus profitables du secteur ferroviaire et les trains qui contribuent à la cohésion du territoire, souvent déficitaires. C'est pourquoi il est envisagé d'alimenter ce compte de deux manières : par une **augmentation de la taxe d'aménagement du territoire (TAT)** prélevée sur les sociétés d'autoroutes, à concurrence de **35 millions d'euros**¹, et par la **création d'une contribution de solidarité territoriale (CST)**, déduite sur le chiffre d'affaires des services de transport ferroviaire de passagers principalement à grande vitesse, à hauteur de **175 millions d'euros**.

Le Gouvernement étudiera en outre la création éventuelle d'une taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires, qui pourrait atteindre 75 millions d'euros, afin d'alléger le montant de la CST et faire participer l'ensemble des activités bénéficiaires du système ferroviaire au financement des trains Corail.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

Votre rapporteur pour avis approuve le choix de créer un compte d'affectation spéciale au profit des lignes Corail déficitaires pour trois raisons. Tout d'abord, ce compte conserve la logique de péréquation actuelle au sein du domaine ferroviaire, et l'étend raisonnablement au monde routier au profit du rail. Ensuite, il exercera un pouvoir de régulation sur les dépenses de la SNCF. Enfin, il permet au Parlement de jouer son rôle de contrôle en votant chaque année sur les recettes et dépenses du compte. En définitive, l'État ne peut pas exiger de la SNCF, dans un contexte de concurrence croissante, de se comporter comme une entreprise comme les autres et présenter des comptes à l'équilibre tout en lui imposant de remplir des missions classiques de service public sans lui en donner les moyens financiers.

Votre rapporteur pour avis indique que l'État et la SNCF ont d'ores et déjà conclu, le 4 novembre dernier, une convention de service public relative aux trains d'équilibre du territoire. Cette convention pérennise 40 liaisons et 340 trains Corail quotidiens, desservant 360 gares et transportant annuellement 100 000 voyageurs. Elle entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2011, pour une durée de trois ans. L'État devient ainsi Autorité organisatrice de transports, et définira donc les dessertes que la SNCF devra assurer tout en contrôlant la qualité du service offert. Un dispositif incitatif de type bonus/malus sera d'ailleurs mis en place afin d'améliorer la ponctualité, l'information des usagers et plus globalement l'attractivité de l'offre.

¹ Cette majoration de la TAT portant sur les concessionnaires d'autoroute est prévue par l'article 34 du présent projet de loi de finances pour 2011.

Il souhaite d'ailleurs que le Gouvernement étudie rapidement la possibilité de s'inspirer de cette expérience pour mettre en place un compte d'affectation spéciale pour certaines lignes de transport de fret ferroviaire déficitaires qui répondent à une logique d'aménagement du territoire, non réductible à une logique purement commerciale. En effet, le groupe de travail sur l'avenir du fret ferroviaire rattaché à votre commission a proposé, dans son récent rapport, qu'une réflexion soit menée sur la possibilité d'attribuer des aides publiques pour l'exploitation de certaines lignes de faible trafic de wagons isolés qui répondent à une logique d'aménagement du territoire¹. Il ne s'agit pas de déclarer d'intérêt général l'intégralité du transport de fret ferroviaire, ou même simplement du trafic de wagons isolés. L'objectif du groupe de travail est plus modeste mais plus réaliste : certaines lignes seraient reconnues « *lignes d'aménagement du territoire* » lorsqu'il existe une volonté forte de l'État, un engagement fort des entreprises et un accord entre les élus locaux (région, département et établissements publics de coopération intercommunale) pour désenclaver un territoire et promouvoir le rail. Ces aides seraient accordées à toute entreprise ferroviaire qui accepterait d'exploiter ces lignes. Bien évidemment, ces subventions n'ont pas vocation à se substituer au « *plan multi-lots multi-clients* » que mène la SNCF pour rationaliser ses lignes de fret ferroviaire, ni aux projets d'opérateurs ferroviaires de proximité, dont l'exploitation financière est censée être équilibrée.

IV. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » : UN SUCCÈS ÉCOLOGIQUE MAIS UNE ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE DIFFICILEMENT SOUTENABLE

Ce compte regroupe les crédits affectés au dispositif couramment appelé « *bonus-malus* » automobile.

A. UN OUTIL ÉCOLOGIQUE QUI CONFIRME SA GRANDE EFFICACITÉ

Le dispositif du « *bonus-malus* », l'une des mesures phares du Grenelle de l'environnement, a réussi à modifier rapidement et en profondeur les comportements des automobilistes afin de lutter contre la pollution atmosphérique et le réchauffement climatique. Lors de son audition, le 2 novembre dernier devant votre commission de l'économie, M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, a indiqué que « *grâce au bonus-malus, la France possède le parc de véhicules le moins polluant du monde !* ». Ainsi, les émissions

¹ Cf. le rapport d'information du groupe de travail sur l'avenir du fret ferroviaire précité, pp. 42-43.

moyennes des immatriculations neuves en France sont passées de 140 gCO₂/km en 2008 à 133 gCO₂/km en 2009, puis 131 gCO₂/km pour le premier semestre 2010. En deux ans, les émissions ont reculé de 10 grammes, alors qu'il aurait fallu entre 5 à 10 ans pour parvenir à ce résultat sans l'introduction du « *bonus-malus* ».

LE « *BONUS-MALUS* » EN 2011

Le dispositif d'aide à l'acquisition de véhicules propres comportera en 2011 trois volets :

– le premier volet, appelé « *bonus* », accorde une prime pour l'achat d'une voiture neuve faiblement émettrice de CO₂ : ces dépenses sont retracées dans le programme 871 « *Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres* » ;

– le deuxième volet ajoute au bonus un « *superbonus* » de 300 euros si l'achat d'un véhicule propre s'accompagne de la mise au rebut de l'ancien véhicule âgé de plus de quinze ans : ces dépenses sont inscrites dans le programme 872 « *Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans* » ;

– le dernier volet vise à prélever un malus lors de l'achat d'une voiture neuve fortement émettrice de CO₂.

On constate donc pour 2011 la disparition de la « *prime à la casse* », qui avait éclipsé pendant deux ans le « *superbonus* ».

Les crédits du programme 871 « *Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres* » seront en hausse en 2011 de 31 millions d'euros et atteindront **360 millions**, tandis que les crédits du programme 872, « *Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans* », liés à la réactivation du superbonus, seront alimentés à hauteur de **12 millions d'euros**. Comme l'enveloppe affectée au bonus devrait être de l'ordre de 222 millions d'euros, **le Gouvernement estime que le compte de concours financier devrait globalement être déficitaire de 150 millions d'euros en 2011.**

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

Votre rapporteur pour avis rappelle que le déficit cumulé ces deux dernières années du dispositif du « *bonus-malus* » avoisine un milliard d'euros. Le Gouvernement n'a pas été en mesure d'anticiper correctement les changements de comportements des automobilistes à l'achat d'une voiture neuve, et a donc systématiquement minoré l'enveloppe des

dépenses liées au bonus et à la prime à la casse, et majoré les recettes issues des malus. Le déficit du dispositif sera donc de 500 millions d'euros à la fin 2010, contre 126,2 millions d'euros attendus. Ce déséquilibre majeur du compte vient s'ajouter au déficit enregistré en 2009 et qui s'élevait déjà à 520 millions d'euros, contre une prévision du Gouvernement qui tablait sur un manque à gagner de 161 millions.

Plus que jamais, il est essentiel de mettre un terme à cette dérive du dispositif du bonus-malus qui constitue une impasse budgétaire insoutenable à court terme. La précédente loi de finances avait fort heureusement prévu un abaissement de 5 gCO₂/km sur les seuils d'application du bonus et du malus. Ainsi, le malus s'appliquera dès 2011 aux véhicules dont les émissions dépassent 150 gCO₂/km, contre 155 jusqu'à fin 2010. De même, le bonus sera attribué aux véhicules dont les émissions sont inférieures à 120 gCO₂/km, au lieu de 125 en 2010. Les ajustements de paramètre du dispositif doivent être annoncés suffisamment tôt pour ne pas porter préjudice à la filière automobile.

V. ARTICLE 70 : HAUSSE D'UN DES PLAFONDS DE LA TAXE HYDRAULIQUE AFFECTÉE À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE

A. UN RELÈVEMENT CIBLÉ DE L'UN DES PLAFONDS DE LA TAXE HYDRAULIQUE

Cet article, rattaché à la mission écologie, développement et aménagement durables, **visé à relever de 4,6 à 7 euros le taux plafond d'une des composantes de la taxe hydraulique**, affectée à l'établissement public Voies navigables de France (VNF).

De fait, les ressources de VNF proviennent majoritairement de la taxe sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou d'autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau, dite « *taxe hydraulique* ». En 2010, le produit de la taxe hydraulique affectée à VNF est évalué à 127 millions d'euros, soit quasiment la moitié de son budget d'exploitation, qui atteint 218 millions d'euros.

Les taux de cette taxe varie considérablement selon le type d'ouvrage (hydrauliques ou hydro-électriques), l'emprise au sol (il varie selon l'importance de l'ouvrage et la taille de la commune où se trouve l'emplacement), l'usage du propriétaire de l'ouvrage (agricole ou non) et son emplacement. La mesure proposée est ciblée et ne concerne que l'un des taux de la taxe hydraulique. Elle consiste à **augmenter le plafond du taux de base de la taxe appliqué aux volumes prélevables et rejetables de 4,6 euros à 7 euros par millier de mètres cubes, pour les ouvrages hydrauliques, pour tous les usages, et quelle que soit la taille de la commune.**

La fixation précise du taux sera ensuite opérée par modification du décret n° 91-797 du 20 août 1991 relatif aux recettes instituées au profit de VNF, dans le but d'obtenir un rendement supplémentaire de **30 millions d'euros** dès 2011.

Cet article n'a pas été modifié par les députés.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

Votre commission pour avis approuve ce relèvement du taux de la taxe et vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de l'article 70 sans modification.

Cette hausse du plafond de la taxe permettra en effet à VNF, principal gestionnaire des infrastructures de navigation, de bénéficier de ressources supplémentaires pour réaliser les objectifs fixés à l'article 11 de la loi dite « Grenelle I », notamment en termes de remise en état du réseau fluvial, de sa modernisation et de son développement.

VI. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

A. LES RESSOURCES DE L'AFITF DOIVENT ÊTRE PÉRENNISÉES AFIN DE RÉALISER LE SCHÉMA NATIONAL DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France doit disposer de ressources fiables et considérables pour mener à bien les projets ambitieux prévus par le Grenelle de l'environnement, et qui seront compris dans le futur schéma national des infrastructures de transport (SNIT).

LE SCHÉMA NATIONAL DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

La loi dite « Grenelle I » a institué ce schéma, qui constitue une révision des décisions du comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) de décembre 2003. Cette « *feuille de route* » éminemment stratégique des grands projets portés par l'État est censée orienter l'action du Gouvernement pour les 20 à 30 ans à venir.

Le schéma national des infrastructures de transport fixe en effet les orientations de l'État en matière d'entretien, de modernisation et de développement des réseaux relevant de sa compétence, de réduction des impacts environnementaux et de la consommation des espaces agricoles et naturels, et en matière d'aides apportées aux collectivités territoriales pour le développement de leurs propres réseaux.

Il vise à favoriser les conditions de report vers les modes de transport les plus respectueux de l'environnement.

Il veille à la cohérence globale des réseaux de transport et évalue leur impact sur l'environnement et l'économie.

Le schéma sert de référence à l'État et aux collectivités territoriales pour harmoniser la programmation de leurs investissements respectifs en infrastructures de transport.

L'avant-projet du SNIT, tel que présenté par le Gouvernement le 9 juillet 2010, poursuit quatre objectifs :

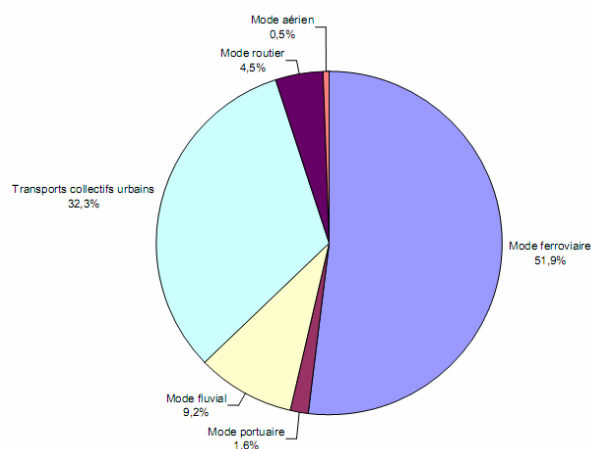
- il optimise le système de transport existant pour limiter la création de nouvelles infrastructures ;
- il améliore les performances du système de transport dans la desserte des territoires ;
- il accroît ses performances énergétiques ;
- et il réduit l'empreinte environnementale des infrastructures et équipements de transport.

Enfin, la loi dite Grenelle I indique que ce schéma est actualisé et présenté au Parlement au moins une fois par législature.

Le programme d'investissements pour les 20 à 30 années à venir est considérable puisqu'il atteint 170 milliards d'euros. Il illustre la priorité accordée aux modes alternatifs à la route, et en particulier au mode ferroviaire (51 % des crédits) et aux transports collectifs urbains (32,3 %). Les modes routier et aérien sont réduits à la portion congrue et atteignent seulement 5 % des dépenses totales du SNIT. **Consciente de l'importance de ce document, notamment en matière d'aménagement du territoire, votre commission pour avis a mis en place un groupe de suivi du SNIT, présidé par notre collègue Louis Nègre, afin de préparer le débat sans vote sur ce document prévu début 2011 au Parlement¹.**

¹ Ce groupe de suivi comprend également les membres suivants : MM. Jean Boyer (UMP – Haute-Loire), Francis Grignon (UMP – Bas-Rhin), Jean-Jacques Mirassou (SOC – Haute-Garonne), Bruno Retailleau (NI – Vendée), Mme Mireille Schurch (CRC – Allier), MM. Michel Teston (SOC – Ardèche) et Raymond Vall (RDSE – Gers).

PART DES DIFFÉRENTS MODES DE TRANSPORT DANS LE SCHÉMA



Source : MEEDDM.

Or, l'AFITF, opérateur de l'État, dispose de ressources limitées pour mener à terme l'ambitieux programme d'investissements du SNIT. Ses ressources s'élèvent à 2,2219 milliards d'euros en 2011, contre 2,091 milliards d'euros en 2010. Selon les estimations de votre mission d'information sur les transports terrestres de février 2008, le budget global annuel de l'Agence devrait avoisiner 3 milliards d'euros en moyenne d'ici 2012 et 3,6 milliards d'euros à compter de 2013 pour mettre en œuvre les projets du Grenelle de l'environnement¹.

¹ Cf. le rapport d'information du groupe de travail sur l'avenir du fret ferroviaire précité, p. 19.

**L'AFITF, UN FINANCEMENT STABILISÉ EN ATTENDANT LA TAXE POIDS LOURDS
FINANCEMENT 2010 – 2012 DE L'AFITF (EN MILLIONS D'EUROS)**

		2010	2011	2012
Ressources existantes	<i>TAT</i>	535	545	555
	<i>Redevance domaniale</i>	185	190	195
	<i>Amendes radars</i>	125	125	125
		845	860	875
Ressources nouvelles	<i>Taxe poids lourds</i>	-	-	580
	<i>Augmentation de la redevance domaniale</i>	-	-	100
	<i>Droit de concession A63</i>	-	400	-
		-	400	680
Subvention budgétaire		915	974	974
Subvention plan de relance		331	-	-
Avance du trésor (remboursement)		-	- 15	- 15
TOTAL DES RESSOURCES		2 091	2 219	2 514

Source : MEEDDM.

C'est pourquoi votre commission pour avis reprend les préconisations du groupe de travail sur l'avenir du fret ferroviaire¹, et notamment :

- l'extension de la taxe poids lourds à terme aux autoroutes concédées, une fois révisée la directive « *Eurovignette II* » ;
- le relèvement progressif de son taux, qui est actuellement relativement bas² ;
- et une hausse raisonnable des redevances domaniales payées par les sociétés d'autoroutes.

Sur ce dernier point, votre commission pour avis regrette que le Gouvernement ait abandonné en 2009 son projet de relever progressivement ces redevances. Elle rappelle que les sociétés d'autoroutes bénéficieront d'un report de trafic lors de l'instauration de la taxe poids lourds, qui ne concernent pas les autoroutes concédées. Dès lors, il n'est pas illégitime de capter une partie des recettes supplémentaires, qui constituent un **effet d'aubaine**, dès lors que la hausse de la redevance domaniale n'entraîne pas de bouleversement dans l'équilibre du contrat et n'altère pas l'équilibre financier des concessions.

¹ Cf. le rapport d'information du groupe de travail sur l'avenir du fret ferroviaire précité, pp. 50-52.

² La valeur de 12 centimes d'euros par kilomètre est celle actuellement utilisée pour les calculs du Gouvernement. Elle est sensiblement inférieure au péage sur les autoroutes concédées où la moyenne est de 19 centimes hors taxe.

C'est dans cet esprit que le Gouvernement a présenté au dernier conseil d'administration de l'AFITF ses perspectives pluriannuelles, qui prévoient une augmentation de cette redevance de 100 millions d'euros en 2012 puis 200 millions à partir de 2013. **Une telle augmentation paraît souhaitable à votre commission pour avis.**

B. L'URGENCE DE FAIRE ABOUTIR LA RÉFORME PORTUAIRE

Alors que près de deux ans et demi se sont écoulés depuis le vote par le Parlement de la loi portant réforme portuaire¹, force est de constater que nos grands ports maritimes ne sont toujours pas parvenus à enrayer leur déclin dramatique. Le tonnage de l'ensemble des ports français est aujourd'hui équivalent au tonnage du seul port de Rotterdam (Pays-Bas), premier port européen, tandis que le port d'Anvers en Belgique est parallèlement devenu « *le premier port français* ». Cette situation est pour le moins surprenante quand on songe aux atouts maritimes de notre pays. De par sa position de carrefour et ses trois façades maritimes, formant l'ensemble le plus long d'Europe, et l'emplacement stratégique des ports du Havre, premier port « *touché* » en provenance de l'Atlantique, et de Marseille, porte d'entrée sur la zone méditerranéenne, notre territoire pourrait davantage tirer son épingle du jeu dans la compétition internationale.

La principale difficulté aujourd'hui pour les directoires des grands ports maritimes est de céder l'outillage de manutention portuaire et d'assurer le transfert de personnels. Ces mesures constituent le cœur de la réforme portuaire et tardent à être mises en œuvre sur le terrain. Certes, la crise économique a considérablement touché le commerce maritime international et a tempéré les projets d'investissements des entreprises de manutention portuaire. Toutefois, votre rapporteur pour avis en appelle à la responsabilité des directeurs des grands ports maritimes, des organisations syndicales et des chefs d'entreprise pour mener à son terme la réforme portuaire, faute de quoi le décrochage de nos ports sera définitif et irrémédiable.

POINT D'ÉTAPE SUR LA CESSION DES OUTILLAGES DANS LES GRANDS PORTS MARITIMES (GPM)

La loi du 4 juillet 2008 oblige les GPM de **cesser**, sauf cas exceptionnels (comme la création de filiales par exemple), **de détenir ou d'exploiter des outillages de manutention** et de les transférer aux opérateurs privés dans un délai maximal de deux ans suivant l'adoption de leur projet stratégique, soit **au plus tard entre fin mars et début avril 2011** selon un calendrier propre à chaque port. A ces dates, le transfert des quelque 1 065 personnels concernés devra être achevé.

¹ Cf. la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.

Les outillages ont été cédés par le port de Rouen aux entreprises de manutention seulement le 17 mai dernier, et par le port du Havre le 1^{er} juillet dernier. A Dunkerque et La Rochelle, ils sont cédés depuis le 1^{er} octobre et seront cédés à Bordeaux au plus tard le 1^{er} janvier 2011. Enfin, le port de Marseille a cédé l'essentiel de ses outillages fin octobre et celui de Nantes suivra le pas en décembre prochain.

Ce n'est qu'une fois les outillages cédés que peuvent véritablement se concrétiser les négociations pour le transfert des personnels du port vers les entreprises privées. Les dispositions de l'**accord-cadre national du 30 octobre 2008**, qui comprend en particulier tout le volet social de la réforme, font l'objet d'une déclinaison au niveau de chacune des places portuaires qui prendra la forme d'**accords locaux**, en cours de négociation dans les sept GPM.

Votre rapporteur pour avis déplore les perturbations à répétition que les ports français ont subies depuis de longs mois. Ces mouvements sociaux se sont traduits par des pertes économiques considérables et par des emplois détruits du fait des délocalisations de plus en plus nombreuses. On ne pourra maintenir et attirer en France les compagnies maritimes qu'en garantissant la fiabilité du fonctionnement de nos ports¹, en baissant les coûts de manutention portuaire² et en assurant la desserte rapide et régulière de l'arrière-pays³. A la clef, ce sont des dizaines de milliers d'emplois qui pourraient être ainsi créés.

En outre, votre rapporteur pour avis souhaite que l'on réfléchisse à une évolution du statut pour les établissements gérant de nouvelles installations portuaires, voire pour les établissements actuels. La loi portant réforme portuaire a fait le pari de conserver le statut d'établissement public de l'État, à caractère industriel et commercial (EPIC) pour les grands ports maritimes, dans la continuité du statut des ports autonomes. Or, ce statut comporte manifestement plus d'inconvénients que d'avantages, et il est source d'inertie et de blocages persistants. Pour mémoire, les ports d'Anvers et d'Hambourg, au développement très dynamiques, sont administrés par les autorités locales. Si de nouvelles installations portuaires devaient voir le jour sur l'embouchure de la Seine pour approvisionner en marchandises le Grand Paris, il faudrait donner au nouveau port le statut d'un EPIC rattaché à une collectivité territoriale ou le statut d'une société anonyme, afin de donner plus de place aux élus et responsables locaux.

Enfin, votre rapporteur pour avis déplore le manque d'ambition des projets de développement portuaire inscrits dans le projet de schéma national des infrastructures de transport. Ce schéma ne pourra

¹ *Aucun chargement ou déchargement de pétrole brut, de produits raffinés ou chimiques et de gaz n'a pu être effectué durant les 33 jours de grève au terminal qui ont paralysé les terminaux pétroliers de Fos.*

² *Par exemple, selon les indications fournies à votre rapporteur pour avis par une entreprise française interrogée sur ce sujet, les frais de mise à bord d'un conteneur de 20 pieds à destination de l'Inde sont de 104,20 euros par conteneur à Anvers et de 152 euros à Dunkerque.*

³ *S'agissant du transport fluvial, les temps d'attente avant chargement au port de Fos peuvent varier entre 3 à 5 jours.*

vraisemblablement pas donner aux ports français l'impulsion nécessaire pour rattraper, voire dépasser, les ports de l'Europe du Nord. Le SNIT n'a malheureusement pas retenu la réalisation d'une écluse fluviale directe au Havre permettant la desserte du Port 2000. Cette écluse est pourtant indispensable pour permettre une connexion entre Le Havre et l'arrière pays par la voie fluviale, et elle avait été évoquée dès la conception de Port 2000. Lors du débat sur le projet de loi relatif au Grand Paris, un amendement a été adopté pour qu'une étude soit engagée sur les aménagements portuaires qui pourraient être réalisés en vallée de Seine, et plus précisément en amont et en aval du Pont de Tancarville¹. Ces travaux pourraient peut-être apporter une réponse aux lacunes du SNIT en matière d'investissement portuaire.

LISTE DES PRINCIPAUX PROJETS DE DÉVELOPPEMENT PORTUAIRE ET FLUVIAL

Projets de développement portuaire

Projet proposé	Coût en M€ HT
(A) Grand Port maritime de Dunkerque : création de nouveaux terminaux	650
(B) Grand Port maritime du Havre : création d'un nouveau terminal, prolongement du grand canal du Havre jusqu'au canal de Tancarville et aménagement d'un terminal multimodal	700
(C) Port de Rouen : amélioration des accès maritimes	185
(D) Création d'une nouvelle plateforme trimodale à Achères	200
(E) Grand Port maritime de Nantes Saint-Nazaire : création de nouveaux terminaux	270
(F) Grand Port maritime de Fos - Marseille : projets Fos 2XL et 3XL	400
Amélioration des dessertes ferroviaires et/ou fluviale pour l'ensemble des ports	300
TOTAL	2 705

Projet de développement fluvial

Projet proposé	Longueur en km	Coût en M€ HT
(1) Canal Seine Nord - Europe	110	de l'ordre de 4 200
(2) Liaison fluviale à Grand Gabarit Bray- Nogent	30	entre 190 et 270
(3) Liaison fluviale à Grand Gabarit Saône Moselle	230	entre 9 700 et 13 100
TOTAL	370	entre 14 090 et 17 570

Source : « Avant-Projet – Schéma national des infrastructures de transport soumis à concertation », Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer, juillet 2010.

¹ Cf. l'article 2, III, de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, « La mise en place d'un réseau à haut niveau de performance prioritairement affecté au fret ferroviaire entre les grands ports maritimes du Havre et de Rouen, qui constituent la façade maritime du Grand Paris, et le port de Paris est un objectif d'intérêt national. Au plus tard douze mois après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en place de ce réseau. Ce rapport présente également les possibilités de construire de nouvelles installations portuaires le long de la Seine afin de permettre une meilleure desserte du Grand Paris ».

CHAPITRE II

LES CRÉDITS DESTINÉS AUX TRANSPORTS AÉRIENS

La loi de finances ne comporte pas de ligne retraçant l'ensemble des crédits consacrés aux transports aériens. Ceux-ci sont compris pour partie dans plusieurs programmes de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* » et pour partie dans le budget annexe « *Contrôle et exploitation aériens* » (BACEA).

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

Au sein de cette mission, les crédits consacrés aux transports aériens sont fusionnés avec ceux qui concernent les autres moyens de transports. Votre rapporteur pour avis constate, comme l'an passé, **qu'aucun indicateur de performance n'est consacré spécifiquement aux infrastructures du transport aérien.**

Aucune dépense fiscale rattachée à cette mission n'est consacrée plus spécifiquement aux transports aériens.

A. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »

Les services liés à l'aviation civile et fournis par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) relèvent du budget annexe « *Contrôle et exploitation aériens* » (voir *infra*).

S'agissant des infrastructures, malgré le transfert de 150 aérodromes de l'État aux collectivités territoriales entre 2005 et 2007, **l'État conserve des responsabilités** notamment pour la réalisation du nouvel aéroport de Notre-Dame des Landes, l'extension foncière des plates-formes de Lyon – Saint-Exupéry ou les aéroports d'outre-mer :

– 4,7 millions d'euros en AE et 5,8 millions d'euros en CP sont prévus pour les dépenses d'investissements concernant des infrastructures aéroportuaires appartenant à l'État ;

– 16,5 millions d'euros en AE et 12,2 millions d'euros en CP sont prévus pour des subventions d'investissement accordées par l'État à certains aéroports concédés d'outre-mer, notamment pour allonger la piste de l'aérodrome de Mayotte afin de permettre une desserte directe de la métropole.

Enfin l'État finance au titre de ce programme l'exploitation de **douze lignes d'aménagement du territoire** en métropole et **deux** outre-mer (26,8 millions d'euros en AE et 17,5 millions d'euros en CP).

B. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER »

- D'une part, l'action n° 24 « *Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens* » voit ses crédits chuter de 35,018 millions euros en 2010 à 9,194 millions d'euros en 2011, en raison d'un changement de périmètre : les moyens d'ingénierie aéroportuaire sont transférés vers le ministère de la Défense et vers le BACEA.

- D'autre part, les crédits de l'**Autorité de contrôle des nuisances aériennes** (ACNUSA) augmentent de 1,337 million d'euros à 1,437 million d'euros. La hausse concerne uniquement les dépenses de fonctionnement, en forte hausse, tandis que les dépenses de personnel demeurent stables. (Voir *infra*)

II. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) comprend des activités de production de biens et de services assurées par la direction générale de l'aviation civile (DGAC), notamment les prestations de navigation aérienne, de certification et de formation aéronautique.

Sa situation financière, affectée notamment par la crise du transport aérien, n'est pas satisfaisante : son endettement, qui était de 740 millions d'euros en 2005, devrait passer à 1 161 millions d'euros en 2011.

A. L'ÉVOLUTION DES RESSOURCES : LA TAXE D'AVIATION CIVILE

Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit, dans son article 29, de porter de 77,35 % à 80,32 % la quotité du produit de la taxe de l'aviation civile (TAC) affectée au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA), ce qui correspond à un transfert de 11,4 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis, qui plaidait l'an passé pour une affectation exclusive du produit de la TAC au budget annexe, **se réjouit de cette augmentation**.

La taxe de l'aviation civile pèse en effet sur les entreprises de transport aérien public à raison de leur activité en France : nombre de

passagers et la masse de fret et de courrier embarqués¹. Il paraît donc naturel que son produit soit reversé au budget annexe qui accompagne le développement économique du transport aérien par une offre de services techniques et de sécurité.

Il est toutefois à craindre que cette augmentation ne soit pas suffisante pour rétablir l'équilibre du BACEA, car elle s'accompagne d'un accroissement de charges avec le transfert de 219 équivalents temps plein travaillé (ETPT) consacrés à l'ingénierie aéroportuaire.

B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS

Les crédits du budget annexe sont en hausse légère de 3 % environ en 2011. Cette hausse se concentre toutefois sur les crédits de soutien, les autres programmes (transports aériens, surveillance et certification d'une part, formation d'autre part) voyant leur budget baisser significativement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 2011

<i>en millions d'euros</i>		LFI 2010	2011	2011/2010
613	Soutien aux prestations de l'aviation civile, y compris dotations aux amortissements	AE 1 445,0	1 514,4	+ 4,80 %
		CP 1 442,4	1 507,9	+ 4,54 %
612	Navigation aérienne	AE 513,8	506,0	- 1,52 %
		CP 492,9	497,1	- 0,85 %
614	Transports aériens, surveillance et certification	AE 56,6	48,1	- 15,02 %
		CP 61,9	53,6	- 13,41 %
611	Formation aéronautique	AE 77,1	100,2	- 29,96 %
		CP 80,5	100,2	- 24,47 %
Total budget annexe		AE 2 092,5	2168,8	+ 3,64 %
		CP 2 077,7	2158,8	+ 3,90 %

L'année 2011 marque également le début de la **nouvelle période de programmation pluriannuelle 2011-2013**, qui prévoit une hausse mesurée des crédits, sauf pour ceux qui sont consacrés aux transports aériens, à la surveillance et à la certification.

¹ Article 302 bis K du code général des impôts.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS POUR 2011-2013

<i>en millions d'euros</i>			2011	2012	2013	2013/2011
613 Soutien aux prestations de l'aviation civile (y compris dotations aux amortissements)	AE		1514,4	1557,7	1583,9	+ 4,59 %
	CP		1507,9	1540,9	1577,9	+ 4,64 %
612 Navigation aérienne	AE		506,0	516,7	520,1	+ 2,79 %
	CP		497,1	512,3	515,3	+ 3,66 %
614 Transports aériens, surveillance et certification	AE		48,1	50,1	45,9	- 4,57 %
	CP		53,6	48,1	46,1	- 13,99 %
611 Formation aéronautique	AE		100,2	101,1	100,0	- 0,20 %
	CP		100,2	101,1	100,0	-0,20 %
Total (plafond pour la mission)	AE		2168,8	2225,7	2249,8	+ 3,73 %
	CP		2158,8	2202,4	2239,3	+ 3,73 %

C. LE PROGRAMME 613 « SOUTIEN AUX PRESTATIONS DE L'AVIATION CIVILE »

Ce programme exerce une gestion mutualisée de prestations (domaine financier, ressources humaines, systèmes d'information) pour le compte des trois autres programmes. Il regroupe l'ensemble des moyens en personnel du budget annexe avec 11 268 ETPT, soit une diminution de 181 ETPT à périmètre constant ou 341 ETPT à périmètre courant¹.

Les dépenses de personnel diminuent ainsi de 1 100 millions d'euros (demandés en 2010) à 1 088 millions d'euros en 2011, mais les crédits totaux augmentent de 1 442,4 millions à 1 507,9 millions d'euros, en raison notamment de frais financiers supplémentaires (dotation aux amortissements).

D. LE PROGRAMME 612 « NAVIGATION AÉRIENNE »

Le programme 612 regroupe les crédits de la direction de services de la navigation aérienne (DSNA) consacrés aux services de navigation aérienne.

Les crédits sont globalement stables et devraient augmenter à peu près au rythme de l'inflation au cours de la période 2011-2013. Ce programme financera au cours des années à venir la montée en puissance des programmes liés à la mise en place du Ciel unique européen, notamment la mise en place des nouveaux systèmes techniques (programme SESAR).

¹ Les mesures de modification de périmètre sont les suivantes : transfert des moyens humains du service national d'ingénierie aéroportuaire (+219 ETPT), fusion de l'École nationale de l'aviation civile et du service d'exploitation de la formation aéronautique (-379 emplois, transférés vers le programme 611).

E. LE PROGRAMME 614 « TRANSPORTS AÉRIENS, SURVEILLANCE ET CERTIFICATION »

Le programme 614 correspond aux activités de la direction du transport aérien (DTA) et de la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC) relatives à la régulation économique du secteur, à la sécurité et à la sûreté aériennes, à la certification des opérateurs et au développement durable. Il finance notamment les enquêtes de sécurité aérienne menées par le bureau d'enquête et analyses (BEA).

F. LE PROGRAMME 611 « FORMATION AÉRONAUTIQUE »

Le programme 611 est marqué par la fusion de l'École nationale de l'aviation civile (ENAC) et du service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA), qui sera effective en 2011. Cette fusion présente un double avantage :

– elle répond à une logique de rationalisation des moyens de l'État : le SEFA assure une formation plutôt pratique des pilotes, la formation théorique étant apportée par l'ENAC ;

– elle doit contribuer à faire de l'ENAC l'école de référence qui assurera une formation à l'ensemble des métiers du transport aérien.

III. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

A. UNE EMBELLIE DONT LES OPÉRATEURS EUROPÉENS TARDENT À PROFITER

Le secteur des transports aériens, qui a été parmi les premiers touchés par la crise économique et financière, montre des **signes de reprise** spectaculaires au niveau mondial : l'Association internationale du transport aérien a ainsi prévu un bénéfice net cumulé de 8,9 milliards d'euros (6,8 milliards d'euros) en 2010, l'un des plus élevés de l'histoire, alors que les pertes ont été de presque 10 milliards de dollars en 2009.

La situation est toutefois plus difficile pour les transporteurs européens, en raison d'une reprise économique plus lente sur le continent. Leurs revenus pourraient encore connaître une baisse de 1,3 % cette année. En France, Air France prévoit de dégager un bénéfice d'exploitation sur l'exercice courant, clos le 31 mars 2011.

B. LA CONSTRUCTION DU CIEL UNIQUE EUROPÉEN ET LA NÉCESSAIRE RÉORGANISATION DE LA DGAC

1. Le Ciel unique européen : un projet d'avenir

Votre rapporteur pour avis soutient résolument le projet de mise en place du Ciel unique européen. Face aux États-Unis dotés d'un espace aérien desservant plus de 300 millions d'habitants, une meilleure coopération entre les opérateurs de navigation aérienne en Europe est indispensable pour mettre en place des routes plus directes et mieux gérer les niveaux de vol et les trajectoires, de manière à permettre des vols plus économiques et moins polluants.

La crise liée au volcan islandais Eyjafjöll en avril dernier a démontré la nécessité d'une mise en œuvre accélérée du projet Ciel unique européen, qui a été retenue comme l'une des priorités du Conseil « Transports » du 4 mai 2010.

Les prochaines années seront ainsi marquées par la création de neuf blocs d'espace fonctionnel (FAB) : la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse coopéreront au sein du FABEC (*Functional Airspace Block Europe Central*).

Un accord international doit être signé au conseil « Transports » du 2 décembre 2010 pour une mise en place du FABEC en 2012.

2. L'impact du projet Ciel unique sur l'organisation du contrôle aérien

S'agissant de **l'organisation fonctionnelle des services de navigation aérienne**, le Gouvernement a privilégié dans un premier temps la piste de la création d'une organisation intégrée de prestation de services de navigation aérienne au sein du FABEC, sous la forme d'un service public, non concurrentiel et non privatisable¹.

La **forte résistance de certaines organisations professionnelles** de la DGAC, qui s'est traduite par plusieurs mouvements sociaux en 2010, a toutefois conduit le Gouvernement à confier une mission de médiation à M. Gilles Savary. Cette mission, dans un rapport remis le 6 septembre 2010 :

– estime qu'un modèle d'« intégration/fusion » des autorités nationales de navigation aérienne au sein d'une organisation internationale unique de statut public n'est pas envisageable à court ou moyen terme ;

¹ Communiqué de presse du 11 janvier 2010 sur les enjeux du nouveau protocole d'accord avec les représentants des personnels de la DGAC (http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/communique_fabec.pdf)

– privilégie plutôt un modèle d'« intégration/subsidiarité » selon lequel les autorités nationales existantes mettraient en œuvre des décisions prises à l'unanimité par une institution intergouvernementale « FABEC » dotée de la personnalité morale. Le rapport Savary indique que la fusion des prestataires suscite des craintes aussi bien chez des syndicats qui s'inquiètent de voir le modèle social français remis en cause que chez les autres États membres qui redoutent à l'inverse que les règles et les usages français (notamment le statut de fonctionnaire) ne soit transposés au niveau d'un prestataire unique européen, qui aurait de plus la capacité, en cas de mouvement social, de paralyser l'ensemble du ciel européen.

L'invocation du principe de subsidiarité¹ peut surprendre : le trafic aérien européen étant par nature, et particulièrement en Europe, transnational, on peut difficilement considérer que sa gestion serait plus efficace au niveau national. Il est également à craindre que le modèle proposé, en raison de la complexité de son organisation et des risques de lenteur présents en germe dans son modèle de gouvernance, ne compromette la réalisation d'une unification réelle des espaces aériens nationaux.

Votre rapporteur pour avis regrette donc que la piste d'une intégration plus poussée, qui avait d'ailleurs été proposée par des syndicats de contrôleurs aériens des pays concernés dans le cadre du projet Mosaic², semble repoussée à une échéance indéterminée.

3. Un opérateur national qui peine à se réformer

L'exemple du contrôle aérien doit s'interpréter dans le contexte d'une administration qui ne s'adapte qu'*a minima* aux évolutions du transport aérien.

- S'agissant du **statut de la DGAC**, la création en 2008 de la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC) et de la direction de services de la navigation aérienne (DSNA), organisés en services à compétence nationale, a répondu au principe de séparation fonctionnelle entre prestataires de services et autorités de surveillance, posé par le paquet législatif européen « Ciel unique I ».

D'autres pays sont toutefois allés plus loin. En Allemagne, l'opérateur de navigation aérienne est une société de droit privé, dont le capital est détenu par l'État, tandis que le régulateur est resté public. Le rapport remis en novembre 2010 au Parlement en application de l'article 193 de la loi de finances pour 2009 indiquait que, parmi les prestataires de services de navigation aérienne majeurs en Europe, seule la DSNA française est une administration de l'État.

¹ Article 5 du traité sur l'Union européenne : « l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. »

² Projet « Mosaic » : <http://www.project-mosaic.eu>.

En conséquence, ce rapport au Parlement préconisait la transformation de la DGAC en établissement public. La Cour des comptes indiquait en juin 2010¹ qu'un tel changement de statut permettrait un meilleur pilotage financier ainsi que l'adaptation de l'organisme aux évolutions européennes par la conclusion de partenariats.

Cette question, jointe à celle de la mise en place du FABEC, a toutefois fait l'objet d'une opposition frontale de la part de certaines organisations syndicales tout au long de l'année.

• S'agissant de la gestion interne de la DGAC, **votre rapporteur pour avis rappelle que** la Cour des comptes a critiqué à plusieurs reprises une **hausse excessive des coûts de fonctionnement**.

Le rapport public 2010² a également mis l'accent sur les insuffisances de l'organisation du temps de travail du personnel de la navigation aérienne. Ces critiques ont semble-t-il porté leur fruit avec la régularisation du système des primes du personnel technique de l'aviation civile³ et la mise en place par la DGAC d'un système de contrôle de présence des contrôleurs aériens.

C. VERS UNE OUVERTURE DU CAPITAL DES AÉROPORTS DE PROVINCE ?

• Après le transfert des aérodromes civils d'intérêt non national aux collectivités territoriales initié en 2004⁴, la loi Aéroports du 20 avril 2005⁵ a engagé une profonde réforme des grands aéroports régionaux, qui ont été constitués en sociétés aéroportuaires dont le capital est détenu par des personnes publiques : État pour 60 %, collectivités territoriales pour 15 % et chambres de commerce et d'industrie pour 25 %.

Le Gouvernement a confirmé qu'il envisageait une **ouverture du capital des sociétés aéroportuaires**, notamment celles de Lyon, Toulouse et Bordeaux qui ont été les premières constituées en 2007. Cette ouverture peut prendre plusieurs formes :

– une augmentation de la part détenue par les collectivités territoriales ;

– l'entrée au capital de sociétés privées, comme c'est déjà le cas de certains aéroports décentralisés. L'entrée de partenaires privés au capital des sociétés aéroportuaires est juridiquement possible ; de nombreux aéroports

¹ Cour des comptes, référé du 8 juin 2010 communiqué à la commission des finances de l'Assemblée nationale.

² Cour des comptes, *La gestion du personnel de la navigation aérienne, Rapport public annuel 2010, février 2010.*

³ Décrets n^{os} 2010-920, 2010-921 et 2010-922 du 3 août 2010.

⁴ Article 28 de la loi n^o 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

⁵ Loi n^o 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports.

européens ont déjà ouvert une partie minoritaire de leur capital à des investisseurs privés¹. Le gouvernement s'est toutefois engagé à maintenir un actionnariat majoritairement public dans les sociétés aéroportuaires jusqu'à la fin de l'année 2013 ;

– une intervention de la société Aéroports de Paris (ADP), dont le capital est majoritairement détenu par l'État aux termes de l'article L. 251-1 du code de l'aviation civile.

• L'ouverture possible du capital des sociétés aéroportuaires pose alors la **question de la concurrence entre les aéroports régionaux**, voire dans certains cas avec des aéroports situés dans des pays limitrophes (l'aéroport de Karlsruhe – Baden-Baden peut ainsi concurrencer l'aéroport de Strasbourg-Entzheim pour la desserte de l'agglomération de Strasbourg).

La concurrence concerne principalement des aéroports voisins, dont les zones d'attraction se superposent, mais peut aussi jouer au niveau national ou international entre des « *hubs* » qui attirent les correspondances. Cette concurrence est particulièrement vive pour les compagnies aériennes à bas coût, qui n'hésitent pas à fermer et ouvrir des lignes selon les conditions qui leurs sont proposées localement. Le trafic de ces compagnies a crû très fortement, passant de 5,2 millions de passagers en 2002 à 21 millions en 2007. Le marché du trafic cargo connaît également une concurrence élevée entre les aéroports européens.

L'Autorité de la concurrence, saisie d'une demande d'avis², a recommandé en février 2010 la création d'une autorité indépendante de régulation des activités aéroportuaires, constatant que l'État est à la fois régulateur du secteur aéroportuaire et actionnaire des principaux aéroports ainsi que de la compagnie aérienne nationale.

¹ Un cas extrême est celui de la British Airport Authority, privatisée en 1986 et rachetée par le groupe espagnol Ferrovial.

² Autorité de la concurrence, Avis n° 10-A-04 du 22 février 2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français.

CHAPITRE III

LES CRÉDITS CONSACRÉS L'ENVIRONNEMENT

Les deux programmes spécifiquement consacrés à la protection de l'environnement au sein de la mission « Écologie » voient leurs crédits globalement **préservés** pour 2011, dans un contexte d'effort budgétaire accru. Cet effort devrait se maintenir dans les années à venir puisque, comme l'indique le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, la programmation des crédits de la mission Écologie tient compte des engagements politiques forts relatifs à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Au-delà de l'engagement financier de l'État, votre rapporteur pour avis souhaite attirer l'attention sur la nécessité d'appliquer les mesures du Grenelle avec **réalisme et pragmatisme**. Il a pu constater en effet, à l'occasion de l'examen du présent rapport devant la commission de l'économie que, trois ans après le lancement du Grenelle de l'environnement, **les réticences des élus vont croissant face à l'application des normes environnementales jugées localement comme des freins à la mise en œuvre des projets**. Cette préoccupation est exprimée par de nombreux élus, quelle que soit leur appartenance politique. Elle doit être d'autant plus entendue que de nombreuses mesures issues du Grenelle, notamment la trame verte et bleue, ne sont pas encore entrées en vigueur. Or, il est clair que celle-ci constituera un nouvel élément qu'il faudra intégrer aux projets de développement. **Cette inquiétude est le signe que la poursuite de la réussite du Grenelle passe nécessairement par une association plus étroite des élus locaux à l'élaboration et à l'application des normes**. Une telle démarche apparaît notamment indispensable pour ce qui concerne les décrets d'application de la loi de juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE)¹.

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

Les crédits demandés pour 2011 au titre du programme 113, qui recouvre les crédits en faveur de l'urbanisme, de l'aménagement, de la gestion de la ressource en eau et de la protection de la biodiversité, s'élèvent à **349 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **345 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une très légère baisse par rapport au budget pour 2010. Ces crédits avaient connus, l'an dernier, une hausse de 5 %.

¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

A. UN PROGRAMME ABONDÉ PAR DES CRÉDITS DE PILOTAGE ET DE SOUTIEN À HAUTEUR DE 1,2 MILLIARD D'EUROS

Le programme « *Urbanisme, paysage, eau et biodiversité* » regroupe les crédits consacrés :

– à l'**urbanisme et à l'aménagement** (action n° 1) : 74 millions d'euros en AE sont demandés pour 2011, soit 21,2 % des crédits du programme ;

– à la **gestion des milieux et à la biodiversité** (action n° 7) : 275,5 millions d'euros en AE pour 2011, soit 78,5 % du programme.

A ces 349 millions d'euros s'ajoutent près de **1,2 milliard d'euros** de crédits de pilotage et de soutien en provenance essentiellement (à hauteur de 1,1 milliard d'euros) du programme 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie et de la mer* ». Ces crédits sont ventilés dans les différentes actions comme l'indique le tableau suivant.

Intitulé de l'action	PLF 2011 crédits directs	Ventilation des crédits de pilotage, de soutien et/ou de polyvalence		PLF 2011 après ventilation	LFI 2010 après ventilation
	(y.c. FDC et ADP)	au sein du programme	entre programmes	(y.c. FDC et ADP)	(y.c. FDC et ADP)
Urbanisme, aménagement et sites - planification	73 244 166		+ 399 424 514	472 668 680	515 681 849
Appui technique			+ 651 711 828	651 711 828	778 050 029
Gestion des milieux et biodiversité	277 972 764		+ 227 616 430	505 589 194	494 505 475
Total	351 216 930		+ 1 278 752 772	1 629 969 702	1 788 237 353

Source : *Projet annuel de performances.*

On constate qu'après ventilation de ces crédits, les sommes allouées à l'action « *Urbanisme, aménagement et sites-planification* » passent ainsi de **73 à 472 millions d'euros** et celles demandées pour la **gestion des milieux et de la biodiversité de 277 à 505 millions d'euros**.

Votre commission pour avis a souhaité, au cours de l'examen du présent rapport, adresser un signal aux services déconcentrés de l'État œuvrant dans le domaine de la biodiversité, en rectifiant l'amendement initialement présenté par M. Francis Grignon. Elle a ainsi abondé les crédits de RFF de 60 millions d'euros supplémentaires, qu'elle a soustraits de l'action n° 13 du

programme 217 relatifs aux personnels œuvrant pour les politiques du programme « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* ». Pour les raisons précédemment évoquées, elle estime que, sous le double effet de la révision générale des politiques publiques et du Grenelle de l'environnement, ces services font une application excessive des normes édictées au niveau national, aboutissant à ralentir les procédures, augmenter les coûts et freiner les projets locaux de développement.

Enfin, votre rapporteur pour avis rappelle que, conformément aux décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), **les missions d'ingénierie exercées dans le champ concurrentiel vont être supprimées sur trois ans, entre 2009 et 2012.** En revanche, l'assistance technique de l'État au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire, dite « ATESAT », particulièrement importante pour les petites collectivités territoriales, doit être maintenue, et les effectifs affectés à cette mission se sont élevés à 1 650 en 2009. **Votre commission pour avis rappelle l'importance de cette assistance pour les petites communes, importance renforcée par la nécessité de mettre en œuvre le Grenelle de l'environnement.**

B. LES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'URBANISME : UN SOUTIEN À LA PLANIFICATION URBAINE À MIEUX CIBLER

Les principales enveloppes financières consacrées à l'urbanisme et à l'aménagement sont en légère baisse (2,3 %) afin, comme l'indique le projet annuel de performances, de « *prendre en considération les directives gouvernementales relative à la maîtrise des finances publiques* ». Elles concernent :

- le financement du plan « Ville durable », à hauteur de 9,8 millions d'euros ;
- les frais de contentieux (9 millions d'euros) ;
- le soutien aux opérations d'intérêt national, aux grandes opérations d'urbanisme et aux établissements publics fonciers (25,5 millions d'euros) ;
- le soutien aux collectivités territoriales (15,8 millions d'euros), à travers le paiement d'engagements antérieurs pris par l'État dans les conventions foncières État-régions (7,8 millions d'euros en CP), l'aide à la planification, aux schémas de cohérence territoriale et aux plans locaux d'urbanisme intercommunaux (3,6 millions d'euros en AE) et l'octroi de subventions dans le cadre des « opérations grands sites » (4,5 millions d'euros en AE) ;
- le soutien aux agences d'urbanisme (9,7 millions d'euros).

Votre commission pour avis se félicite que d'importants chantiers de simplification et de modernisation soient en cours, comme la mise en œuvre à

venir de la dématérialisation des procédures pour certains actes d'urbanisme et la réforme de la taxe locale d'équipement qui se fera dans le cadre de la loi de finances rectificative.

Cette démarche, initiée par le secrétaire d'État au logement dans le cadre des groupes de travail « Vers un urbanisme de projet », est d'autant plus nécessaire que les dispositions adoptées dans le cadre de la loi précitée portant engagement national pour l'environnement (ENE) obligeront les élus locaux, dans les prochaines années, à réviser leurs documents d'urbanisme pour intégrer de nouvelles dispositions.

A ce sujet votre rapporteur pour avis souhaite, comme l'avait fait l'an dernier, en tant que rapporteur pour avis, notre éminent collègue Jean Bizet, que le nombre de projets de schémas de cohérence territoriale (SCOT) aidés augmente plus significativement. Il est prévu de passer de **14 en 2010 à 20 à 30 en 2011**. Si cette hausse va dans le bon sens, elle n'est pas encore à la hauteur du nombre de projets de SCOT actuellement à l'étude, d'autant qu'a été votée, dans la loi ENE, la généralisation de ces documents. Or ce nombre pourrait être plus important car, comme l'an dernier, l'enveloppe dédiée au financement des plans locaux d'urbanisme (PLU) intercommunaux apparaît, quant à elle, **certainement surestimée**. L'an dernier, alors qu'il était prévu de financer **20** projets de PLU intercommunaux, seuls **3** ont été soutenus. **Il est donc surprenant que le ministère prévoit, en 2011, d'en soutenir 40, et il serait souhaitable que ce soutien bénéficie davantage à l'élaboration des SCOT.**

C. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA GESTION DES MILIEUX ET À LA BIODIVERSITÉ : UNE COMPLEXITÉ CROISSANTE

La dotation allouée à l'action n° 7 « *Gestion des milieux et biodiversité* » s'élève à **275 millions d'euros en AE, soit une hausse d'environ 1 %**. Sur cette somme, **134,9 millions d'euros sont alloués sous forme de subventions pour charge de service public**, principalement aux opérateurs suivants :

- les parcs nationaux et l'établissement public Parcs nationaux de France à hauteur de 69,8 millions d'euros ;
- l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), à hauteur de 37,5 millions d'euros ;
- l'Agence des aires marines protégées, à hauteur de 18,7 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis relève que **le rattachement au programme d'un très grand nombre d'établissements publics sous tutelle constitue une première illustration de l'extrême complexité de l'organisation administrative en matière de biodiversité** : les six agences de

l'eau, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), les neuf parcs nationaux et « Parcs nationaux de France », le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, l'Agence des aires marines protégées, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et le Domaine national de Chambord. On compte également un grand nombre d'associations (le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux et Réserves naturelles de France), ainsi que des groupements d'intérêt public, notamment le GIP ATEN (Atelier technique des espaces naturels). Or dans ce domaine, les **tentatives de simplification ont parfois abouti à l'inverse du résultat escompté**. Comme le relève un rapport de juillet 2010 sur l'organisation en matière de biodiversité¹ : « *Deux initiatives ont été prises ces dernières années pour encourager la mutualisation. Elles se sont traduites par la création de deux opérateurs supplémentaires : Parcs nationaux de France et l'ONEMA* ».

Le reste des dotations de l'action n° 7 est éclatée en **une multitude d'enveloppes financières de faible importance, qui illustre également la complexité d'organisation et ne facilite pas la lecture du document budgétaire**. Il est frappant de constater notamment le nombre de petites enveloppes dédiées à des études relatives à la biodiversité, attestant de la nécessité d'engager une vraie réflexion sur la mutualisation des connaissances en la matière :

– la création de la trame verte et bleue : 2,5 millions d'euros sont prévus pour les travaux de connaissance et l'engagement de la phase de gouvernance en vue de l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) ;

– la mise en œuvre de Natura 2000 : 35 millions y sont consacrés en AE, dont 3,8 pour l'élaboration et la finalisation des documents d'objectifs ;

– les inventaires et expertises en matière de biodiversité (5,2 millions d'euros sont demandés en AE).

Enfin, une partie des crédits vise à réaliser l'engagement n° 74 du Grenelle de l'environnement qui a prévu, outre la mise en œuvre d'une stratégie nationale des aires protégées et des plans de conservation et de restauration des espèces dans un délai de cinq ans, que **2 % au moins du territoire serait placé sous protection forte** dans les 10 ans et que trois parcs nationaux seraient créés.

Afin de remplir cet objectif, un soutien budgétaire est accordé, d'une part, pour l'accélération de l'aboutissement des dossiers de création de **nouvelles réserves naturelles nationales** ou d'extension des réserves existantes. Cet effort est également consacré à la gestion des 161 réserves naturelles nationales existantes et des 6 réserves naturelles de Corse

¹ *Mission sur l'évolution de l'organisation des opérateurs publics en matière de protection de la nature, Conseil général de l'environnement et du développement durable, juillet 2010.*

représentant près de 2,8 millions d'hectares sur terre et en mer¹. Il est prévu, dans la présente loi de finances, un soutien de **21,5 millions d'euros en AE au budget des réserves**².

La définition des projets de création, d'extension ou de révision, actuellement au nombre de 22 réserves naturelles, va se faire principalement au travers de la **stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres métropolitaines** qui doit être lancée à la rentrée 2010 et dont les déclinaisons régionales devront être finalisées pour mi-2011.

D'autre part, environ **70 millions d'euros sont consacrés aux parcs nationaux**. On compte actuellement 9 parcs nationaux, couvrant environ 5 millions d'euros d'hectares, comme l'illustre le tableau suivant.

PN	Création	Superficie du cœur de parc (ha)	Superficie aire optimale d'adhésion (ha)	Superficie aire marine adjacente (ha)
Vanoise	1963	53 513	143 637	
Port-Cros ³	1963	3 741	0	
Pyrénées	1967	45 630	206 352	
Cévennes	1970	91 268	230 110	
Ecrins	1973	92 527	179 600	
Mercantour	1979	67 645	146 500	
Guadeloupe	1989	21 000	95 0000	130 800
Guyane	27 février 2007	2 027 700	1 363 900	
Réunion	5 mars 2007	105 400	68 000	

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Dans le cadre du « Grenelle de l'environnement », le Gouvernement s'est engagé à créer trois nouveaux parcs nationaux :

– un **parc national méditerranéen** : seul projet de parc national dans un contexte périurbain, ce projet est engagé sur le site des calanques de Marseille et de Cassis et devrait, d'après les informations transmises à votre rapporteur pour avis, aboutir fin 2011 ;

¹ La réserve naturelle des Terres australes françaises représentant à elle seule 2,2 millions d'hectares.

² Le budget de fonctionnement des réserves est principalement consacré aux salaires des personnels (à hauteur d'environ 70 %), ainsi que le fonctionnement courant, les petits investissements et les dotations aux amortissements. Les dépenses d'investissement exceptionnel comprennent essentiellement (plus des trois quarts) l'achat de matériel, les immobilisations incorporelles, et les grands travaux écologiques.

³ Espace protégé = Port Cros (cœur terrestre et marin) + Porquerolles.

– un **parc national forestier** (feuillus de plaine), dont le lancement sur le secteur d'étude « Entre Champagne et Bourgogne » a été annoncé par le Premier ministre le 27 juillet 2009, le groupement d'intérêt public de préfiguration chargé de mener les travaux ayant été mis en place en juillet 2010 ;

– un **parc national de zone humide**, pour lequel quatre sites potentiels devraient être mis à la consultation durant l'automne 2010 en vue du choix d'un site en 2011 ou 2012.

Les moyens accordés entre 2008 et 2010 ont augmenté afin de répondre aux enjeux suivants :

– la mise en œuvre du contrat d'objectifs signés en février 2009 entre le ministère et l'établissement public « Parcs nationaux de France » ;

– la finalisation de la mise en place des deux nouveaux établissements publics des parcs nationaux de la Guyane et de la Réunion sur la période 2010-2011 ;

– l'élaboration partenariale et l'adoption de la charte de chaque parc national.

Votre commission pour avis attire l'attention sur la multiplication des **régimes de protection** : 9 parcs nationaux, 2 parcs naturels marins, 45 parcs naturels régionaux, 164 réserves naturelles nationales, 160 réserves naturelles régionales, 575 sites du Conservatoire du littoral, environ 670 arrêtés de conservation de biotope, 2 600 sites inscrits, 4 800 sites classés et 1 700 zones Natura 2000, auxquels il faut ajouter les réserves biologiques intégrales, les réserves de chasse, les espaces naturels sensibles des départements, les réserves de biosphère, les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique. Or **il arrive souvent qu'un même territoire relève de plusieurs de ces statuts**. Votre commission pour avis estime **que la superposition de nombreux régimes de protection peut être de nature à freiner les projets de développement**, à l'instar de la superposition des lois Littoral¹ et Montagne² sur les rives des lacs de plus de 1 000 hectares, et appelle donc à **simplifier ces régimes**. Enfin, elle souligne qu'il est de la responsabilité du **ministère** d'assurer que l'interprétation des normes de protection par les services déconcentrés de l'État **ne s'effectue pas de manière trop restrictive**.

D. LE PROJET DE CRÉATION D'UNE AGENCE DE LA NATURE

Sensible aux questions soulevées par la complexité d'organisation des opérateurs compétents en matière de biodiversité, **votre rapporteur pour avis a souhaité cette année s'intéresser aux réflexions en cours relatives à la**

¹ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

² Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

création d'une « Agence de la nature ». Ancienne revendication des associations de protection de l'environnement, cette proposition a été tout d'abord reprise dans le cadre des tables rondes du Grenelle de l'environnement. Le groupe de travail sur la biodiversité, présidé par notre collègue Jean-François Le Grand et dont la vice-présidente était Marie-Christine Blandin avait indiqué : *« Afin d'améliorer la gestion des espaces et des espèces naturels, il est proposé de **regrouper** les nombreux établissements publics concernés dans une seule organisation traitant de la biodiversité (pourquoi pas une agence ?). Cependant, la **question non traitée à ce jour de la pertinence par rapport à l'existant, des contours, du fonctionnement, notamment aux échelles biogéographiques, de l'implication des collectivités territoriales, de la place de la police de la nature et des personnels justifie une mission parlementaire** »*¹.

En raison de l'extrême sensibilité de la question, le groupe de travail avait ainsi renvoyé à une mission parlementaire. Finalement, plutôt que de solliciter un parlementaire, le ministre d'État chargé du développement durable, le ministre chargé du budget et la secrétaire d'État chargée de l'écologie ont confié, le **19 février 2010**, à l'Inspection générale des finances et au Conseil général de l'environnement et du développement durable une mission sur ce sujet. La lettre de mission demandait notamment que soient examinées plusieurs options tendant à rapprocher des structures comme l'Agence des aires marines protégées (AAMP), le Conservatoire du littoral, Parcs Nationaux de France, le groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels » et les parcs nationaux. Ce rapport a été remis en **juillet 2010** et estime que l'organisation actuelle est de nature à mettre en cause la capacité de la France à respecter ses engagements, y compris la mise en œuvre du réseau Natura 2000 et la constitution de la trame verte et bleue.

Parallèlement, dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques (RGPP)**, le Conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010 a indiqué que *« l'opportunité de créer un établissement public des espaces naturels protégés sera examinée afin de favoriser l'atteinte des objectifs politiques de protection de la biodiversité sur lesquels la France s'est engagée, de donner un cadre cohérent aux politiques de protection conduites par les différents acteurs sur tout le territoire et d'améliorer les synergies entre ces acteurs »*.

¹ *Les débats ont illustré la diversité des enjeux sous-jacents à la création d'une telle agence : « Le projet d'agence a soulevé un grand intérêt de la part des participants, avec toutefois des prises de positions contrastées. Les représentants des syndicats d'employés, réservés sur la proposition, ont souligné la question d'articulation avec les services déconcentrés de l'État et insisté sur la nécessité de conserver les moyens financiers et humains et le statut des personnels. Les associations, particulièrement favorables à cette proposition, y voient notamment un moyen de transparence, d'efficacité et de partenariat renforcé. Les collectivités, dans la mesure où des filières écorégionales sont développées, y voient l'intérêt d'un guichet unique (ainsi que le collège employeurs), d'une expertise et d'une capacité gestionnaire renforcée. Le collège État a mis en avant l'intérêt d'une telle mesure mais souligné la difficulté des réformes institutionnelles sous-jacentes et les lourdeurs possibles d'une « très grande agence de la nature ». La proposition d'une mission parlementaire a naturellement recueilli le consensus »*.

La **Cour des Comptes** a, pour sa part, considéré opportun, dans son référé relatif à l'établissement public Parcs nationaux de France, d'envisager le rapprochement de PNF avec d'autres établissements ayant pour objet la préservation de l'environnement (Conservatoire du littoral, AAMP), afin de favoriser des synergies et de dégager ainsi des économies. En réponse, le ministère a indiqué que des réflexions étaient en cours sur la création d'une « Agence de la nature », dont le but serait d'assurer une meilleure coordination entre les différentes structures chargées de la gestion des espaces naturels.

Enfin, le Gouvernement a déposé, dans le cadre du projet de loi portant engagement national pour l'environnement¹ un amendement indiquant qu'« *afin d'accroître la lisibilité, la complémentarité et la cohérence des actions de préservation de la biodiversité menées tant par les acteurs publics que par les acteurs privés ou associatifs, une instance de gouvernance et de pilotage, ayant pour mission de contribuer à définir les objectifs à atteindre dans ce domaine et les programmes d'actions correspondants, est instituée avant le 31 décembre 2010* ».

Votre rapporteur pour avis relève que la proposition de créer une Agence de la nature a donc été formulée à plusieurs reprises et dans des cadres relativement différents. Si le constat est donc partagé, il n'est pas certain que les solutions envisagées soient les mêmes. Le constat, simple, est celui de la **complexité assez effarante de l'organisation actuelle en matière de biodiversité**.

Ainsi, pas moins de **45 organismes** sous tutelle ou agréés et financés par l'État interviennent dans le domaine de la biodiversité, dont 21 établissements publics administratifs. S'y ajoutent 45 parcs naturels régionaux, 164 réserves naturelles nationales, 160 réserves naturelles régionales, 21 conservatoires régionaux des espaces naturels, 8 conservatoires départementaux et les organisations qui gèrent les espaces sensibles des départements.

Le rapport précité du Conseil général de l'environnement et du développement estime en conséquence que cette organisation ne permet pas de relever les défis à venir en matière de biodiversité :

– la **coordination** des différents intervenants exigée par la réalisation des objectifs du Grenelle, notamment la trame verte et bleue, n'est pas assurée ;

– les **interventions publiques** n'intègrent pas suffisamment l'objectif de protection de la biodiversité.

En outre, cette organisation ne met pas la France en mesure de respecter les obligations de résultat fixées par les directives **européennes**, les **financements** sont inégalement répartis, l'action répressive est insuffisante et,

¹ Article 123 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

enfin, la mutualisation des fonctions support entre les organismes reste limitée.

S'agissant des **préconisations**, le rapport écarte plusieurs idées, comme le regroupement de tout ou partie des organismes compétents pour la protection des espaces remarquables ou encore la création d'une agence fusionnant l'ensemble des organismes d'État travaillant sur la biodiversité. Il suggère plutôt la création d'une agence chargée simplement du **pilotage de l'ensemble du réseau œuvrant pour la biodiversité**, qui exercerait ses fonctions sous la tutelle de la direction de l'eau et de la biodiversité et sous le **contrôle d'instances associant les acteurs non étatiques de la biodiversité**.

Quant aux intentions du **Gouvernement**, elles peuvent être déduites de l'exposé des motifs de l'amendement au projet de loi ENE :

– permettre la mobilisation et le dialogue des acteurs pour atteindre les objectifs de préservation de la biodiversité, compte tenu de la « *complexité du fonctionnement des écosystèmes et de l'interaction des différentes initiatives publiques, associatives ou privées* » ;

– renforcer l'appropriation par les citoyens des enjeux attachés à la biodiversité ;

– mettre en place un nouveau dispositif de gouvernance ;

– renforcer les compétences en matière de connaissance de la biodiversité.

Lors de son audition devant la commission, la secrétaire d'État à l'Écologie, Mme Chantal Jouanno, a indiqué que des consultations étaient en cours et pourraient déboucher **sur une proposition de loi l'année prochaine**.

Votre commission pour avis souhaite être associée à cette réflexion. En effet, il convient d'être attentif, d'une part, à ce que cette création n'aboutisse pas à **complexifier** encore davantage le paysage institutionnel, en ne faisant qu'ajouter un organisme supplémentaire à côté des autres. Votre rapporteur pour avis rappelle à cet égard qu'a déjà été créée, en mars 2008, la Fondation pour la recherche sur la biodiversité, avec pour mission de « *favoriser le développement, le soutien et l'animation des activités de recherche sur la biodiversité et leur valorisation* ». En outre, l'article 25 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit la création d'un observatoire national de la biodiversité, qui est encore à l'état de projet. Il faudra donc également veiller à ce qu'une telle création ne représente pas un **coût supplémentaire** : pour éviter cela, elle doit s'accompagner d'une réelle mutualisation des fonctions supports entre les différents organismes existants. Enfin, si la gouvernance en matière de biodiversité est réformée, **les élus locaux doivent y prendre une très large part** car ils sont concernés au premier chef par cette problématique, notamment dans la perspective de la mise en œuvre de la trame verte et bleue.

Votre rapporteur pour avis souligne, à ce sujet, qu'il ressort du rapport précité que l'effort des collectivités territoriales en faveur de la biodiversité et des paysages est **très nettement supérieur à celui de l'État**, comme le montre le tableau suivant : il représente 52 % du total contre 14,4 % pour l'État.

État	Collectivités territoriales	Entreprises	Ménages	Europe	Total
223	805	395	77	44	1 544

(Unité : millions d'euros)

Source : Mission sur l'évolution de l'organisation des opérateurs publics en matière de protection de la nature, Conseil général de l'environnement et du développement durable, juillet 2010.

II. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »

Les dotations demandées pour 2011 au titre du programme **181 « Prévention des risques »**, qui regroupe les crédits destinés à la prévention des risques technologiques et des pollutions, la prévention des risques naturels et hydrauliques, la gestion de l'après-mines et la sûreté nucléaire s'élèvent à **373,5 millions d'euros** en AE, soit une hausse de 7 %, et à **303,5 millions d'euros** en CP, soit une baisse d'environ 1 %. Ces crédits avaient connu, l'an dernier, une forte hausse, de l'ordre de 30 %.

A. DES CRÉDITS RELATIVEMENT STABLES

Les crédits du programme « *Prévention des risques* » sont principalement consacrés :

– à la **prévention des risques technologiques et des pollutions** (action n° 1, qui représente 57,6 % du programme), à hauteur de 215,4 millions d'euros en AE (contre 191,4 dans le PLF 2010) ;

– au **contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection** (action n° 9, 13,8 % des crédits), pour laquelle une enveloppe de 52 millions d'euros, stable par rapport à l'an dernier, est prévue ;

– à la **prévention des risques naturels et hydrauliques** (action n° 10, 16,6 % des crédits), à hauteur de 62,2 millions d'euros (contre 55 en 2010) ;

– à la **gestion de l'après-mines** et aux travaux de mise en sécurité, aux indemnisations et aux expropriations sur les sites (action n° 11, 11,7 % du

programme), pour un total de 44 millions d'euros (contre 47,5 l'année dernière).

B. UNE PRIORITÉ ACCORDÉE AU FINANCEMENT DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES

Les crédits consacrés à la prévention des risques technologiques et des pollutions ont connu une **hausse très sensible** sur les dernières années, comme l'illustre le tableau suivant.

	AE	CP
2009	118	80,7
2010	191,4	146,3
2011	215,4	145,3

Source : projets annuels de performance.

Cette hausse s'explique essentiellement par la montée en puissance des **mesures foncières** dans le cadre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Ceux-ci, prévus par la loi de 2003 relative à la prévention des risques technologiques¹ prévoient la mise en œuvre :

– de **mesures foncières** (expropriations, délaissements) pour les biens les plus exposés, qui font l'objet d'une indemnisation par l'État, les exploitants à l'origine des risques et les collectivités percevant la contribution économique territoriale ;

– de **travaux sur le bâti existant** pour les biens exposés ne nécessitant pas de mesures foncières ;

– de **restrictions** sur les constructions futures dans les zones exposées (restrictions d'urbanisme ou règles de construction).

Les crédits dédiés aux mesures foncières sont ainsi passés, en AE, de **56 millions d'euros** en 2010 à **91,3** en 2011, les CP passant quant à eux de **12** à **21,3 millions d'euros** entre 2010 et 2011.

L'élaboration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) a pris énormément de retard depuis 2003. Ce retard s'explique notamment, d'après les informations communiquées par le ministère, par la mise en œuvre de mesures réduisant le risque à la source, au niveau des

¹ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

industriels. Celles-ci auraient ainsi permis une réduction d'environ 350 km² de la superficie des zones soumises à mesures foncières dans les PPRT, ce qui représenterait 20 000 habitations environ, soit une économie générale d'un milliard d'euros sur le coût total des PPRT.

En outre, d'après la réponse du ministère au questionnaire de votre rapporteur pour avis, ce retard s'explique par la difficulté à obtenir la **signature des conventions de financement des mesures foncières** dans les zones d'aléas les plus élevés. Dans les zones d'aléas moins importants, le **crédit d'impôt** pour les travaux sur les résidences principales a été porté, dans la loi portant engagement national pour l'environnement, à **40 %** du montant des travaux, ce dispositif devant entrer en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2011. Or l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du rapporteur général du budget Gilles Carrez, dans le cadre du « raboutage des niches fiscales » prévu par le présent projet de loi, un amendement ramenant à **15 %** ce crédit d'impôt. Votre commission pour avis regrette cette mesure et estime **qu'une instabilité aussi forte de la législation fiscale est extrêmement préjudiciable pour les acteurs économiques.**

Interrogée sur les PPRT par votre rapporteur pour avis, Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État à l'Écologie, a indiqué : « *il est prévu de réaliser 423 plans de prévention des risques technologiques. En 2007, 34 ont été prescrits, aucun approuvé ; cette année, 335 prescrits, 54 approuvés et nous tiendrons l'objectif qui est de parvenir en fin d'année à 100 % de PPRT prescrits. Pour accélérer la réalisation des plans, nous avons augmenté les crédits, les autorisations d'engagement devant être portés à 100 millions d'euros en 2011, 150 millions en 2012, 200 millions dans deux ans* ». **Votre commission pour avis sera attentive, l'année prochaine, à la réalisation de cet objectif.**

C. UNE MISE EN ŒUVRE TRÈS PARTIELLE DES ENGAGEMENTS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT EN MATIÈRE DE DÉCHETS

Votre rapporteur a souhaité s'intéresser aux crédits affectés à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), opérateur public rattaché au présent programme, et plus particulièrement à la politique menée en matière de déchets. En effet, trois ans après le Grenelle de l'environnement, **votre commission pour avis ne peut que constater que les engagements relatifs aux déchets sont encore loin d'être réalisés.** Seule la hausse de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur le stockage et l'incinération est véritablement entrée en vigueur, les autres mesures tardant à se mettre en place. En outre, le surplus de TGAP ainsi générée n'a pu encore être affecté dans son intégralité à la politique des déchets.

1. Le non-respect de l'affectation intégrale du produit des « TGAP nouvelles » à la politique des déchets

Une profonde réforme de la fiscalité applicable aux déchets a été effectuée dans le cadre de la loi de finances pour 2009. Son objectif était **d'inciter les collectivités territoriales à améliorer la prévention et le recyclage** en augmentant fortement les tarifs de TGAP applicables au stockage jusqu'à **40 €** la tonne en 2015 et en créant une nouvelle TGAP sur l'incinération, augmentant progressivement pour atteindre **14 €** la tonne en 2013. L'article 29 de cette même loi a prévu que devait être affectée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) la **totalité** du produit de la TGAP sur l'incinération et de la fraction de cette taxe frappant les poussières en suspension et une **partie** du produit des autres fractions de TGAP, fixée à 262 millions d'euros en 2009, 445 en 2010 et 441 en 2011. Enfin, la hausse de TGAP était subordonnée, dans l'accord passé entre les acteurs dans le cadre du Grenelle de l'environnement, à **l'affectation intégrale** du produit de la TGAP incinération et de la hausse du produit de TGAP sur le stockage à la politique des déchets.

Pour vérifier le respect de cet engagement, il convient de prendre en compte le fait que la TGAP est payée en **avril** de l'année suivante, et que le produit est versée à l'ADEME à l'été. Ainsi, le produit de TGAP 2009 a été effectivement versé à l'Agence à l'été 2010.

En 2008, le produit de TGAP sur le stockage s'est élevé à 173,5 millions d'euros¹. Cette année-là, l'ADEME a engagé 59 millions d'euros sur la politique des déchets, et 103 en 2009².

En 2009, le produit de TGAP sur le stockage s'est élevé à **279 millions d'euros**, et celui sur l'incinération à **37,9 millions d'euros**, comme le montre le tableau ci-après communiqué par les services du ministère. Ce tableau montre que, pour les installations de **stockage** :

– 80 % des tonnages bénéficient de la modulation liée à une certification environnementale ;

– 7 % des tonnages de la modulation du biogaz à plus de 75 % ;

– 12 % des tonnages au taux maximum ne bénéficient d'aucune modulation ;

– aucun tonnage ne bénéficie de la réduction pour altermodalité.

S'agissant de **l'incinération** :

– 46 % des tonnages réceptionnés bénéficient de deux des trois modulations prévues (certification environnementale et un autre critère) ;

¹ D'après les chiffres fournis par le ministère.

² D'après la réponse du ministère au questionnaire budgétaire de votre rapporteur.

– 38 % des tonnages reçus bénéficient uniquement de la modulation au titre d'une certification environnementale ;

– 2,5 % des tonnages reçus sont déclarés transportés par un mode alternatif au transport routier et bénéficient d'une réduction de 0,5 €/t ;

– 9 % des tonnages reçus n'ont bénéficié d'aucune modulation.

Stockage de déchets ménagers et assimilés	Recettes 2009		
	Tonnage déclaré	Taux	Recettes
Installations non autorisées	1 680	50	84 000
Installations ISO / EMAS	12 276 923	13	159 600 000
Installations ISO / EMAS et altermodalité		0	
Taux de valorisation biogaz supérieur à 75 %	8 680 000	10	86 800 000
Taux de valorisation biogaz supérieur à 75 % et altermodalité		0	
Autres	2 184 000	15	32 760 000
TOTAL	23 142 603		279 244 000

Incineration de déchets ménagers et assimilés	Recettes 2009		
	Tonnage déclaré	Taux	Recettes
Installations ISO / EMAS	3 325 000	4	13 300 000
ISO / EMAS et altermodalité	351 430	3,5	1 230 005
Performance énergétique élevée	43 428	3,5	151 998
Performance énergétique élevée et altermodalité	221 000	3	663 000
Valeur de Nox < 80 mg/Nm3	499 428	3,5	1 747 998
Valeur de Nox < 80 mg/Nm3 et altermodalité	0	3	0
Relevant de 2 critères	8 930 000	2	17 860 000
Relevant de 2 critères et altermodalité	0	1,5	0
Autres	428 857	7	3 001 999
TOTAL	13 799 143		37 955 000

Source : ministère de l'Écologie.

Les tonnages déclarés entre 2008 et 2009 ayant diminué, on peut estimer que la hausse de TGAP stockage s'est élevée, du fait de la progression des tarifs, à 105,5 millions d'euros au moins. **Au total, les « TGAP nouvelles » liées aux décisions prises dans le cadre du Grenelle se sont donc élevées, en 2009, à 143,4 millions d'euros.** Si l'on considère que l'engagement du Grenelle était d'affecter le surplus de TGAP à la politique des déchets **en plus** de ce qu'elle affectait déjà à cette politique, et non en **substitution**, c'est, à effort constant, **202,4 millions d'euros** qui devraient être affectés par l'ADEME à cette politique en 2010 (compte-tenu du décalage précédemment expliqué). D'après les informations transmises à votre rapporteur pour avis, l'ADEME a engagé, du 1^{er} janvier au 31 octobre 2010, 143 millions d'euros, et prévoit d'affecter à la politique des déchets, d'ici la fin de l'année, **162 millions d'euros. Autrement dit, en 2010, la différence entre le produit supplémentaire de TGAP stockage et incinération et le budget alloué aux déchets serait de 40 millions d'euros.**

Pour 2010, en effectuant des simulations à partir des tonnages déclarés en 2009, le produit de TGAP sur le stockage serait de 347,9 millions d'euros, soit **174,4 millions supplémentaires par rapport à 2008, et 37,9 pour l'incinération**, puisque les tarifs sont inchangés, soit au total 212,3 millions d'euros de « TGAP nouvelles ». Si l'on y ajoute les 59 millions d'euros que l'ADEME consacrait aux déchets en 2008, les sommes affectées à cette politique en 2011 devraient s'élever à 271,3 millions d'euros.

Or d'après les informations fournies par le ministère, l'ADEME aurait prévu d'engager, en 2011, 222 millions d'euros sur le plan déchets. La différence entre le produit de TGAP supplémentaire et les sommes consacrées aux déchets passerait donc à 50 millions d'euros **soit, sur 2010-2011, un total de 90 millions d'euros de TGAP supplémentaire qui ne seraient pas affectés à la politique des déchets.** Votre commission pour avis ne peut que déplorer ce décalage, et appelle l'ADEME à réorienter sa politique d'aides, notamment vers le soutien aux investissements, afin de respecter l'engagement du Grenelle.

S'agissant des actions financées, votre rapporteur pour avis ne peut que regretter, tout d'abord, que la présentation du projet annuel de performances **ne fasse pas mieux apparaître l'emploi précis des sommes affectées à la politique des déchets.**

D'après les informations communiquées par le ministère, en 2009, le nombre d'opérations aidées a augmenté de 21 % et le montant moyen par opération de 49 %. Les aides à la prévention représentent 50 % des aides attribuées, celles à la recherche et au développement un peu moins de 10 %. Les collectivités territoriales sont les premières bénéficiaires des aides aux opérations locales, qui représentant 77 % du total d'aides attribuées. Une enveloppe de 42 millions d'euros a été consacrée, en 2009, à la réduction de la production des déchets, à travers :

– la mise en œuvre des plans départementaux et des programmes locaux de prévention : on compte 17 plans départementaux et 101 programmes locaux de prévention soutenus par l'agence en 2009 ;

– le soutien aux études relatives à la redevance incitative, voire à sa mise en place.

2. La trop lente mise en œuvre des mesures du Grenelle de l'environnement

Parmi les engagements relatifs aux déchets proposés dans le cadre du Grenelle de l'environnement, qui constituaient un équilibre global, de nombreuses mesures n'ont pas encore été mises en œuvre.

Ainsi, **la mise en place de nouvelles filières de « responsabilité élargie du producteur » a pris du retard**, alors même que l'ADEME est sensée apporter une assistance technique active au montage des nouvelles filières de déchets (études et travaux préalables, animation de groupes de travail) :

– le décret relatif à la filière relative aux déchets d'activités de soins à risque infectieux des ménages (DASRI) n'est toujours pas paru ;

– la mise en place de la filière relative aux déchets diffus spécifiques des ménages, qui devait être effective au 1^{er} janvier 2011, a pris du retard ; or cette filière concerne 200 000 tonnes de déchets présentant parfois des risques toxiques et de pollution diffuse de l'environnement, encore trop souvent éliminés en mélange avec les ordures ménagères ;

– il en va de même pour la filière concernant les déchets d'ameublement.

En outre, l'arrêté autorisant le nouvel agrément d'Eco-emballages a été signé par le ministre chargé de l'environnement alors même que la commission consultative avait voté contre l'enveloppe financière de soutien proposée, à hauteur de 640 millions d'euros. Les élus locaux estiment en effet que cette enveloppe ne représente pas, conformément aux engagements du Grenelle, 80 % des coûts nets d'un service public optimisé. **Votre commission pour avis ne peut donc que dénoncer cette position prise par le ministre, au mépris du rôle de la commission consultative.**

Pour toutes ces raisons, votre commission pour avis estime que le bilan de la réalisation des engagements relatifs aux déchets, trois ans après le Grenelle de l'environnement, est plus que mitigé, au regard notamment du rôle des collectivités territoriales dans cette politique.

III. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »

A. MÉTÉO-FRANCE, OPÉRATEUR UNIQUE DU PROGRAMME

1. Les activités de service public de Météo-France sont indispensables en matière d'environnement

Météo-France est un **établissement public** à caractère **administratif** chargé, par le Gouvernement¹ : de surveiller l'atmosphère, l'océan superficiel et le manteau neigeux ; d'en prévoir les évolutions et de diffuser les informations correspondantes ; d'alerter le grand public comme les autorités et les services en charge de la sécurité en cas de phénomènes météorologiques dangereux voire extrêmes ; de conserver la mémoire du climat ; de conduire des travaux de recherche et de développement dans son domaine de compétence. **En clair, votre commission pour avis juge que Météo France est un outil indispensable d'anticipation et de prévision météorologique.**

D'ailleurs, **elle considère** qu'au niveau national, la tempête *Xynthia* de février 2010 et l'éruption du volcan islandais *Eyjafjoll* en mars 2010 ont prouvé **l'importance de la météorologie pour la sécurité des personnes et des biens ainsi que pour l'économie du pays**. Ce faisant, ces événements ont souligné toute l'importance que représente un service météorologique national à même de prodiguer les avertissements nécessaires et d'aider à la gestion de crise, **en particulier dans le domaine de l'environnement.**

Météo-France intervient, dans un cadre conventionnel, en faveur des services de l'État en charge des **transports** (maritimes, terrestres et aériens²), de la **sécurité civile**, de la **prévention des risques naturels**, de la **défense nationale** et de la **sécurité nucléaire**.

Pour réaliser ses missions, cet établissement gère une **infrastructure lourde**³ permettant une très grande réactivité, ainsi qu'un **réseau d'implantations territoriales dense**, actuellement organisé autour du centre national de Toulouse et de 11 directions interrégionales, dont 7 en métropole. Le réseau territorial compte actuellement 108 implantations, en métropole. Les trois grandes activités « métier » (observation, prévision, climatologie), la recherche et la formation sont pilotées au niveau national par des directions centrales thématiques.

¹ Le décret n° 93-861 du 18 juin 1993 portant création de l'établissement public Météo-France, modifié par les décrets n° 96-662 du 24 juillet 1996, n° 2005-275 du 24 mars 2005 et n° 2005-436 du 24 mars 2005.

² Il est notamment l'opérateur désigné par l'État comme prestataire de service météorologique à la navigation aérienne dans l'espace aérien français.

³ Supercalculateur et moyens associés, système d'observation, de production et d'information.

2. Un établissement public en cours de restructuration

Météo-France connaît d'abord une **réorganisation territoriale**, engagée par le conseil de modernisation des politiques publiques le 12 décembre 2007 et dont l'objectif est de réduire de 108 à 55 le nombre des implantations métropolitaine de l'établissement.

A la suite des travaux menés par les équipes d'auditeurs de la Revue générale des politiques publiques le Conseil de modernisation des politiques publiques, lors de sa séance du 12 décembre 2007, s'était en effet prononcé en faveur d'un « *allègement progressif des implantations départementales [de Météo-France] compte tenu des évolutions technologiques, qui ne rendent plus aussi utile un maillage très fin* ».

Les réflexions stratégiques menées au sein de l'établissement pour définir son Plan stratégique pour la période 2009- 2017 ont été menées en cohérence avec cet avis.

En conséquence, le contrat d'objectifs 2009-2011, conclu entre l'établissement public et l'État, prévoit une période de préparation du resserrement du réseau territorial de Météo-France, afin que la réduction du nombre d'implantations puisse débuter en 2012, sans perte de qualité pour les prestations assurées par Météo France.

Source : réponses aux questionnaires budgétaires.

Votre commission pour avis se félicite de constater que les zones météorologiques spécifiques (Outre-mer, Corse, zones de montagne) conserveront des implantations dédiées.

Ces fermetures, qui s'échelonnent de 2012 à 2017 permettront de prendre en compte l'évolution des technologies dans l'organisation actuelle, chaque fermeture devant être annoncée trois ans avant sa mise en œuvre. La liste des 18 entités (soit 13 centres départementaux et 5 stations) qui fermeront dès 2012 a été arrêtée lors du conseil d'administration du 2 juillet 2010 après une phase de consultation avec les agents concernés. Lors du même conseil¹, une liste de 13 entités (soit 12 centres départementaux et une station aéronautique) que l'établissement projette de fermer en 2013 a été présentée.

Votre commission pour avis prend donc bonne note du projet « d'accompagnement individuel de la réorganisation territoriale » conduit par Météo-France. En effet, sur le terrain, cette réorganisation est vecteur d'une importante mobilité géographique ou fonctionnel des personnels. C'est pourquoi des entretiens individuels ont été conduits avec les agents concernés afin d'élaborer la suite de leurs parcours professionnel. **Votre commission pour avis considère donc que la démarche de rationalisation de**

¹ Des informations concernant la fermeture de 6 centres en 2014 ont également été communiquées à titre indicatif, l'essentiel du programme de fermeture (70 %) se trouvant ainsi planifié pour les années 2012-2014.

Météo-France mérite d'être poursuivie sans toutefois méconnaître les difficultés sociales qu'elle pose.

B. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2011 S'INSCRIVENT DANS LE CADRE DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE SIGNÉ AVEC L'ÉTAT

1. Une augmentation des crédits budgétaires...

a) Les grands axes du projet de budget pour 2011

Les crédits¹ inscrits au programme 170 assurent **le financement des attributions de l'État en matière de prévision et de recherche météorologique et climatique**, confiées à Météo-France². **L'État verse donc une subvention pour charges de service public** à ce dernier pour qu'il exécute les prestations opérationnelles de prévisions météorologiques permettant l'anticipation, la prévention et la gestion des risques météorologiques et climatiques.

Il s'agit notamment d'**améliorer la prévision** à toutes les échéances et à toutes les échelles de temps et d'espace, et de poursuivre le travail d'amélioration de la procédure vigilance.

L'État entend également que Météo-France poursuive ses activités dans le domaine de **la recherche**, afin de répondre aux nouvelles demandes sur le **changement climatique** et d'améliorer la fiabilité et la précision des prévisions météorologiques.

Enfin, l'État est attentif à la **performance des prestations opérationnelles** de l'établissement dans ses activités de service à la navigation aérienne et ses activités commerciales.

La subvention pour charges de service public inscrite au budget pour 2011 s'élève à **198,45 millions d'euros**³, dont 176,6 en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre de l'action n° 1 (89 % du total) et 21,8 millions d'euros au titre de l'action n° 2 (11 % du total). Ces crédits sont en **augmentation de 9,15 millions d'euros** par rapport au budget pour 2010, soit **4,8 %** d'augmentation.

¹ Le programme est composé de deux actions (01- Observation et prévision météorologiques et 02- Recherche dans le domaine climatique).

² Le pilotage du programme n° 170 est assuré par la direction de la Recherche et de l'innovation qui, au sein du commissariat général au développement durable, assure la tutelle scientifique, administrative et financière de l'établissement.

³ Ce montant intègre une mesure de périmètre à hauteur de 2,3 millions d'euros correspondant à la reprise par Météo-France de l'activité de paye des personnels de l'établissement appartenant aux corps communs à l'aviation civile, auparavant assurée par le budget annexe de l'aviation civile.

En plus de cette subvention, Météo-France devrait percevoir en 2011 les **recettes** suivantes :

– **39,2 millions d’euros de subvention du programme 193 « Recherche spatiale¹ »**, au titre de la contribution de la France à l’organisation internationale des satellites de météorologie EUMETSAT (cette subvention ne fait que transiter par Météo-France, qui la reverse à EUMETSAT) ;

– **8,5 millions d’euros de retour sur cession d’actifs**. Le retour sur cession d’actifs provient du compte d’affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l’État », consécutivement à la vente du siège de l’établissement, situé près du pont de l’Alma dans le VII^{ème} arrondissement de Paris. Le produit de la vente de l’immeuble à la Fédération de Russie pour un montant de 73 millions d’euros a été très significativement supérieur aux prévisions. Le Gouvernement indique, dans ses réponses aux questionnaires budgétaires, que ce retour sur cession permettra de financer deux opérations immobilières exceptionnelles :

– **la construction d’un bâtiment sur la « Météopole » de Toulouse**, afin d’achever la délocalisation, depuis Trappes, de la direction des systèmes d’observation. Le coût prévisionnel de cette opération est de 14 millions d’euros ventilés comme suit : 6 millions d’euros en 2010 et 2011, 2 millions d’euros en 2012 ;

– **la construction d’une infrastructure mutualisée avec d’autres partenaires**, permettant d’accueillir le nouveau supercalculateur de Météo-France à horizon 2013. Le coût prévisionnel de cette opération est de 7 millions d’euros budgétés comme suit : 2 millions d’euros en 2010, 2,5 millions d’euros en 2011 et 2012.

– **87,25 millions d’euros de redevances aériennes**, en progression de 2,4 % conformément au contrat d’objectifs et de performance ;

– **41 millions d’euros de recettes commerciales**.

b) Les priorités d’action et objectifs assignés à Météo-France sont définis en déclinaison du contrat d’objectifs et de performance signé entre l’État et l’établissement pour la période 2009-2011.

L’amélioration des prévisions météorologiques suppose de réaliser un effort d’investissement important au cours des prochaines années afin notamment de se doter d’une capacité de calcul permettant d’utiliser les modèles numériques les plus performants et de renouveler le parc de radars de l’opérateur.

Afin d’accroître sa capacité d’autofinancement en dépit de la baisse structurelle de ses recettes commerciales, l’opérateur s’est donc engagé sur la

¹ Mission « Recherche et enseignement supérieur ».

période triennal du budget à **diminuer ses dépenses de personnels et de fonctionnement** (dépenses du supercalculateur non comprises).

Les principaux déterminants du projet de budget de Météo-France pour 2011 sont les suivants :

– **un effort de maîtrise des dépenses de personnel**, avec une baisse de 50 équivalents temps plein (ETP), correspondant à la tranche 2011 des suppressions d'emplois prévues pour 2009-2011. Au total, la réduction des effectifs est de 131 ETP sur les trois ans, équivalent au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux ;

– **la poursuite de la réduction des dépenses de fonctionnement courant de l'établissement**, évaluées à 53,9 millions d'euros contre 57,57 millions d'euros en 2009 soit une baisse de 6,4 %.

– **des prévisions de recettes commerciales stables** à 41 millions d'euros, correspondant à un objectif ambitieux compte tenu du contexte économique actuel et des évolutions en cours du marché des prestations météorologiques.

2. Une dégradation des recettes commerciales

L'exercice 2009 s'est traduit pour Météo-France par un résultat négatif de 11,2 millions d'euros. S'agissant des recettes commerciales de l'établissement, le contrat d'objectifs et de performance 2009-2011 prévoyait 45,3 millions d'euros en 2009, 46,3 en 2010 et 47,3 en 2011. Ce résultat reflète des éléments de natures diverses et s'explique par un niveau de recettes externes plus faible que prévu.

Après une excellente année 2007, les recettes commerciales, ont connu une baisse significative en 2008, baisse accentuée en 2009. **Sous les effets conjugués de la crise économique et de la concurrence de prestataires privés, le niveau des recettes commerciales a été de seulement 39,9 millions d'euros en 2009.** En conséquence, Météo-France a ramené à 41 millions d'euros ses prévisions de recettes pour 2010, prévisions qui devraient, selon le Gouvernement, être réalisées.

Le niveau des recettes commerciales de Météo-France souffre du positionnement de l'établissement sur le marché. En effet, les services sur Audiotel et Minitel¹ représentent encore une part importante du montant total des recettes (plus du tiers). Or, ces services connaissent une décroissance très rapide, au profit des services sur Internet et sur les téléphones mobiles, souvent disponibles gratuitement.

¹ La décroissance à un rythme supérieur à 30 % par an de l'activité liée au minitel devrait conduire à la fermeture de ce service en 2011.

Météo-France cherche donc à consolider sa position sur les marchés en croissance. L'établissement a ainsi lancé en 2010 une application pour *Smartphone*. Par ailleurs, le site de Météo-France est devenu l'un des plus consultés en France arrivant même dans les trente premiers. Il cherche par ailleurs à nouer des partenariats stratégiques sur le segment de la clientèle professionnelle.

Le contrat 2009-2011 prévoyait de limiter, par un prélèvement sur les réserves de l'établissement à hauteur de 13 millions d'euros sur la période, l'évolution de la subvention pour charges de service public, en forte augmentation du fait de la progression sensible du taux de cotisation au compte d'affectation spéciale « Pensions » depuis 2007. La révision à la baisse des recettes commerciales réduit le niveau du fonds de roulement et rend difficile le prélèvement sur les réserves de l'établissement, qui diminuent. C'est pourquoi en 2011 le prélèvement sur le fonds de roulement n'aura pas lieu.

Le contrat d'objectifs et de performance 2009-2011 décline le plan stratégique de l'établissement pour la période.

Les principales orientations de ce plan, approuvées par le conseil d'administration de l'institution, sont les suivantes :

– **continuer à consacrer aux missions institutionnelles** (et notamment aux missions de sécurité des personnes et des biens) **la majeure partie des ressources**, pour améliorer sans interruption la prévention, l'anticipation et la gestion des risques météorologiques et climatiques, et le soutien opérationnel aux forces armées ;

– **rester un prestataire de référence dans l'espace aérien français** et dans le « ciel unique » européen de la prochaine décennie, en renforçant la compétitivité économique des prestations et en structurant un programme de recherche et développement spécifique pour accroître la pertinence, le périmètre et la performance des services rendus ;

– **maintenir un développement dynamique des activités commerciales**, en trouvant des relais de croissance permettant de compenser l'érosion structurelle de certains services traditionnels (audiotel) et de faire face à une pression concurrentielle croissante dans tous les secteurs ;

– **se mobiliser pour répondre aux demandes nouvelles sur le changement climatique**, ses impacts et ses conséquences pour les territoires et les secteurs économiques ;

– **maintenir et renforcer l'excellence scientifique, technique et opérationnelle de Météo-France** en renforçant la place de la recherche et de l'innovation et en les plaçant au cœur de la stratégie de Météo-France et de ses métiers ;

– **faire évoluer l'organisation territoriale de Météo-France** en passant de 108 à 55 implantations en métropole à l'horizon 2017, afin de faire face aux nouveaux enjeux et aux contraintes économiques.

IV. LES ARTICLES RATTACHÉS

A. ARTICLE 71 : AFFECTATION À L'ADEME D'UNE FRACTION SUPPLÉMENTAIRE DE TGAP

L'article 71 rattaché à la mission « Écologie » augmente la fraction de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) affectée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

L'article 29 de la loi de finances pour 2009 avait prévu que devaient être affectées à l'ADEME la totalité du produit de la TGAP sur l'incinération et de la fraction de TGAP frappant les poussières totales en suspension (dites « nouvelles TGAP ») et une partie du produit des autres fractions de TGAP, fixée à **262** millions d'euros en 2009, **445** en 2010 et **441** en 2011.

Le présent article prolonge l'affectation de ce produit en **2012 et 2013**, en l'augmentant de 44 millions d'euros, pour la porter à **485**. Ce prolongement et cette hausse sont **cohérents** avec l'augmentation des tarifs de TGAP en 2012 et 2013. Elle répond à un engagement majeur du Grenelle sur les déchets, consistant à affecter intégralement le produit de la TGAP sur les déchets à la politique des déchets. Sans revenir sur les développements précédents, votre rapporteur pour avis insiste sur la nécessité de respecter cette affectation dans les années à venir.

Votre commission pour avis approuve ce relèvement et vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de l'article 71 sans modification.

B. ARTICLE 71 BIS (NOUVEAU) : EXONÉRATION DE TGAP POUR LES DÉCHETS GÉNÉRÉS PAR UNE CATASTROPHE NATURELLE

L'article 71 *bis* exonère de TGAP les déchets non dangereux générés par une catastrophe naturelle, qu'ils soient enfouis ou incinérés. Cet amendement, adopté par les députés à l'initiative de M. Bertrand Pancher, est particulièrement opportun, puisqu'il évite, en quelque sort, une « double punition » des collectivités territoriales touchées par une catastrophe naturelle.

En revanche, l'application différée de ce dispositif au 1^{er} janvier 2012 ne se justifie pas, et c'est pourquoi votre commission pour avis se félicite du dépôt au Sénat, en première partie du présent projet de loi, d'amendements déposés par tous les groupes appliquant cette mesure à compter du 1^{er} janvier 2011. Il conviendra, en cas d'adoption de ces amendements, de supprimer, par cohérence, l'article 71 *bis*.

Dans l'attente de cette adoption, **votre commission pour avis approuve cet article et vous propose de donner un avis favorable à son adoption.**

C. ARTICLE 72 : FINANCEMENT PAR LE FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS DES DIGUES SITUÉES SUR LE DOMAINE DE L'ÉTAT

Cet article vise à permettre le financement, par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs, des études et travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines.

Aux termes de l'article 136 de la loi 30 décembre 2005, peuvent être pris en charge par le fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Fonds Barnier » :

– dans la limite de 20 millions d'euros par an, et jusqu'au 31 décembre 2013, les 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, à hauteur de 75 % ;

– dans la limite de 35 millions d'euros, jusqu'au 31 décembre 2013, le financement des études et travaux visant à prévenir les conséquences dommageables qui résulteraient du glissement de terrain du site des Ruines de Séchilienne dans la vallée de la Romanche ;

– jusqu'au 31 décembre 2013, dans les zones les plus exposées à un risque sismique, le financement des études et travaux de prévention du risque sismique pour les bâtiments, équipements et installations nécessaires au fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours, et dont ces services assurent la maîtrise d'ouvrage ;

– dans la limite de 5 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2013, le financement des travaux de confortement des HLM, dans les zones les plus exposées à un risque sismique.

L'article 72 **étend** la possibilité actuelle de financement des digues gérées par les collectivités territoriales à celles situées sur le domaine de l'État. Ceci est à replacer dans le contexte du **plan de prévention des submersions marines et des crues rapides**, mis en place à la suite de la tempête Xynthia du 28 février 2010. Sa mise en œuvre, qui commencera en 2011, s'articulera avec celle de la directive européenne sur les inondations. Il comporte six axes : la réduction de la vulnérabilité dans les zones menacées par la maîtrise de l'urbanisation, l'amélioration de la prévision, le renforcement des digues, l'organisation de leur maîtrise d'ouvrage, le renforcement des contrôles de sécurité des ouvrages de protection et l'amélioration de la connaissance.

Votre commission pour avis ne peut que se féliciter de cette initiative, puisque le rapport de la mission sénatoriale sur les conséquences de la tempête Xynthia a notamment insisté sur l'entretien défectueux des digues et estimé que 75 kilomètres de digues sur 103 kilomètres étaient à reconstruire

ou à consolider en Vendée et 120 kilomètres de digues sur 224 kilomètres en Charente-Maritime.

Votre commission pour avis approuve cet article et vous propose de donner un avis favorable à son adoption.

D. ARTICLE 73 : DISPOSITIF DE CESSATION ANTICIPÉE POUR LES AGENTS DU MINISTÈRE DE LA MER EXPOSÉS À L'AMIANTE

Cet article crée un dispositif de cessation anticipée pour les agents du ministère chargé de la mer qui ont été exposés à l'amiante ou à des matériaux contenant de l'amiante.

Cet article prévoit que **les fonctionnaires et les agents non titulaires** exerçant ou ayant exercé certaines fonctions dans des établissements ou parties d'établissement de **construction ou de réparation navales du ministère chargé de la mer** pendant les périodes au cours desquelles y étaient traités **l'amiante** ou des **matériaux contenant de l'amiante** puissent demander à bénéficier d'une **cessation anticipée d'activité** et percevoir, à ce titre, une allocation spécifique.

Il est prévu que **cette allocation ne puisse se cumuler avec une pension civile de retraite**. Par ailleurs, la durée de la cessation anticipée d'activité est prise en compte pour la constitution et la liquidation des droits à pension des fonctionnaires qui sont exonérés du versement des retenues pour pension.

Enfin, **un décret en Conseil d'État devra fixer les conditions d'application de cet article**, notamment les conditions d'âge, de cessation d'activité ainsi que les modalités d'affiliation au régime de sécurité sociale et de cessation du régime selon l'âge de l'intéressé et ses droits à pension.

Votre commission pour avis a bien pris note des justifications qui fondent les dispositions proposées.

Ainsi, actuellement, les ouvriers des parcs et ateliers relevant du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), exerçant ou ayant exercé dans des établissements ou parties d'établissement de construction ou de réparation navales du ministère et y ayant été exposés à l'amiante ou atteints de certaines maladies professionnelles provoquées par l'amiante, bénéficient, en vertu d'un décret¹ du 21 décembre 2001, d'un **dispositif de cessation anticipée d'activité**.

Cependant, un certain nombre d'agents fonctionnaires et non titulaires relevant du MEEDDM, exerçant ou ayant exercé sur les mêmes sites et aux mêmes périodes, sont également concernés, sans bénéficier à ce jour de

¹ Décret n° 2001-1269 du 21 décembre 2001 modifié par le décret n° 2007-184 du 9 février 2007.

compensation relative aux conséquences éventuelles à moyen ou long terme de leur exposition à l'amiante.

Le Gouvernement ajoute dans l'exposé des motifs du présent projet loi de finances qu'une telle « *extension du dispositif des ouvriers d'État aux fonctionnaires et agents non titulaires a déjà été mise en œuvre pour le ministère de la Défense¹* ».

Votre commission pour avis considère donc que cet article vise bien à établir un traitement identique entre les ouvriers des parcs et ateliers et les fonctionnaires et agents non titulaires exposés aux mêmes risques, l'équité étant aussi rétablie entre les agents fonctionnaires et non titulaires du ministère de la Défense, bénéficiant déjà de l'extension du dispositif, et les agents du MEEDDM relevant de ces mêmes catégories.

L'incidence budgétaire de cette mesure a également été envisagée par le Gouvernement. En effet, le montant de l'allocation spécifique est égal à 65 % de la rémunération de référence. Ainsi, le coût individuel annuel moyen de l'allocation, compte tenu de la catégorie socioprofessionnelle (50 % d'agents de catégorie B et 50 % d'agents de catégorie C) a été estimé à 20 000 euros. Le nombre total d'agents qui seraient éligibles au bénéfice de ce dispositif est de l'ordre de 330 dont près de la moitié (160) remplissent dès 2011 les conditions requises. Le coût global de cette mesure s'élèverait donc au maximum à 3,2 millions d'euros au titre de 2011 et 3,4 millions d'euros pour les années ultérieures.

C'est pourquoi votre commission pour avis accueille positivement un dispositif qu'elle juge pleinement justifié et vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de l'article 73 sans modification.

E. ARTICLE 73 BIS (NOUVEAU) : CONTRIBUTION ADDITIONNELLE À L'IFER POUR LES STATIONS RADIOÉLECTRIQUES

Cet article, qui résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, institue une contribution additionnelle à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux applicable aux stations radioélectriques.

Cet article rétablit une section XVI intitulée « *Contribution additionnelle à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux applicable aux stations radioélectriques* », après l'article 235 *ter* XA du code général des impôts.

Cette nouvelle section prévoit ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2011, **l'institution d'une contribution additionnelle à l'imposition forfaitaire sur**

¹ En effet, le décret n° 2006-418 du 7 avril 2006 a étendu le bénéfice du dispositif des ouvriers d'État aux fonctionnaires et agents non titulaires de son ministère.

les entreprises de réseaux (l'IFER) applicable aux stations radioélectriques mentionnées à l'article 1519 H dudit code.

Cette contribution, due chaque année par la personne redevable de l'imposition forfaitaire, est égale à un pourcentage du montant de cette imposition fixé par décret dans la limite de 5 %. Elle fait l'objet d'une déclaration dans les mêmes conditions que l'imposition mentionnée à l'article 1519 H.

Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties, sûretés et privilèges sont régis comme en matière de cotisation foncière des entreprises.

Il est par ailleurs prévu une affectation du produit de la taxe¹ :

– à hauteur de deux millions d'euros à l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation de l'environnement et du travail (ANSES) **pour financer la recherche sur les radiofréquences et le dialogue avec les parties prenantes ;**

– et pour le reliquat à l'Agence de services et de paiement pour le **financement des mesures d'exposition du public aux radiofréquences.**

Votre commission pour avis a été très attentive aux questions relatives aux ondes électromagnétiques dans le cadre de la discussion de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Elle a pu constater à cette occasion, les inquiétudes croissantes de nos concitoyens face aux risques potentiels que pourraient présenter les antennes relais ainsi que les terminaux de téléphonie mobile.

Elle se félicite d'ailleurs de l'organisation par le Gouvernement, en mai dernier, d'une table ronde sur les radiofréquences et leur impact sur la santé et l'environnement. Cette initiative, à laquelle des sénateurs de votre commission pour avis ont été associés, a permis d'identifier les principales questions et sources d'inquiétude du public de plus en plus souvent opposé à l'installation d'antennes relais à proximité des locaux d'habitation ou d'écoles.

Votre commission pour avis relève d'ailleurs que dans son rapport² réalisé pour le compte de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), notre collègue Daniel Raoul, plaidait pour une relance des recherches et des évaluations afin de sortir de l'incertitude scientifique quant aux effets épidémiologiques et environnementaux des antennes. Notre collègue affirmait ainsi qu'il « *est souhaitable que l'État reprenne toute sa place dans l'information du public et dans le financement de la recherche et de l'expertise* ».

¹ *L'assiette de l'IFER est très évolutive et très dynamique du fait des nouveaux besoins et d'un nouvel opérateur. Selon les opérateurs, le produit estimé de cette taxe se situerait entre 1,6 et 1,9 millions d'euros.*

² « *Lignes à haute et très haute tension, santé et environnement* », rapport préparé dans le cadre de la saisine de l'OPECST, par la commission de l'Économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (mai 2010).

La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement disposait déjà, en son article 42, que : « *L'État mettra en place un dispositif de surveillance et de mesure des ondes électromagnétiques menées par des organismes indépendants accrédités. Ces dispositifs seront financés par un fonds indépendant alimenté par la contribution des opérateurs de réseau émettant des ondes électromagnétiques* ».

Le principe de la mise en place d'une taxe pour financer la recherche et la mesure des champs électromagnétiques était donc acté du point de vue législatif.

Cet article additionnel ne fait que tirer les conséquences d'un principe sur lequel toutes les parties prenantes étaient d'accord, et permet de répondre à une demande constante d'information et de transparence sur les expositions réelles de la population aux radiofréquences.

En effet, à l'issue de la table ronde « *Radiofréquences, santé environnement* », le Gouvernement avait annoncé dix orientations parmi lesquelles :

– « *la possibilité d'une modification du financement des contrôles d'exposition par la création d'une redevance due par les opérateurs, afin de mettre fin au financement direct des contrôles, sera étudiée* » ;

– « *l'accès aux contrôles sera facilité : la possibilité pour les citoyens de faire mesurer le niveau d'exposition au sein des lieux de vie ou de travail sera étudiée (...)* » ;

– « *le financement de la recherche par une redevance permettant de maintenir l'effort assumé par les opérateurs, tout en mettant un terme aux controverses liées au mode de financement actuel sera mis en place* ».

Votre commission pour avis juge que ce dispositif permet de répondre, d'une part, à la suspicion à l'égard de dispositifs de recherche ou de surveillance de l'exposition qui seraient directement financés par les opérateurs de téléphonie mobile, soupçonnés d'être à la fois juge et partie, et, d'autre part, à la nécessité de maintenir des travaux de recherche **approfondis** pour répondre aux questions scientifiques non encore résolues sur l'impact potentiel de ces rayonnements sur la santé.

En définitive, votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de l'article 73 bis sans modification.

CHAPITRE IV

LES CRÉDITS DESTINÉS À L'ÉNERGIE

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME

Dans le projet de loi de finances pour 2011, le programme 174 « *Énergie, climat et après-mines* » est doté de **741,59 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 752,17 millions d'euros en crédits de paiement**. Il est composé de deux masses de crédits très inégales : 5,9 % des autorisations d'engagement sont consacrées aux actions n° 1 « *Politique de l'énergie* » et n° 5 « *Lutte contre le changement climatique* », et le reste, soit 94,1 % des autorisations d'engagement, est consacré à l'action n° 4 « *Gestion économique et sociale de l'après-mines* ».

A. LE NOUVEAU PÉRIMÈTRE DES DÉPENSES DE LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE

Dotée de 68,1 millions d'euros en crédits de paiement en 2010, l'action n° 1 « *Politique de l'énergie* » voit ses crédits pour 2011 divisés par dix, pour s'établir à 6,8 millions d'euros.

Toutefois, cette diminution drastique en apparence résulte pour partie d'un transfert de crédits. En effet, la subvention pour charges de service public qui était allouée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) au titre du programme 174, d'un montant de 31,4 millions d'euros en 2010, se trouve désormais transférée au sein du programme 181 « *Prévention des risques* ». Néanmoins, même en tenant compte de cet effet de structure, les crédits de cette action diminuent quasiment de moitié à périmètre constant.

1. La gestion des déchets radioactifs

Si l'on met à part les crédits destinés au contrôle de la qualité des carburants (750 000 euros en crédits de paiement), aux études (190 000 euros en crédits de paiement), à la coopération internationale (1,2 million d'euros en crédits de paiement) et au Conseil supérieur de l'énergie (275 000 euros en crédits de paiement), l'essentiel des crédits de l'action n° 1 « *Politique de l'énergie* » est consacré à la **subvention pour charges de service public de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)**.

L'ANDRA se voit attribués 4,3 millions d'euros pour 2011, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, pour financer deux missions d'intérêt général :

– la réalisation de l'inventaire triennal des déchets radioactifs, pour un montant de 577 000 euros ;

– l'assainissement de sites en déshérence ou la reprise de déchets orphelins, lorsque le principe « pollueur payeur » ne peut être appliqué, soit parce que le responsable ne peut être identifié, soit parce qu'il est insolvable, pour un montant de 3,7 millions d'euros.

2. La lutte contre le changement climatique

L'action n° 5 « *Lutte contre le changement climatique* » est dotée pour 2011 de 36,9 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, **en augmentation de 42,7 %** par rapport à 2010.

Cette dotation est consacrée, notamment, aux actions d'études et d'appui à la mise en œuvre du Plan « particules » (3,8 millions d'euros en crédits de paiement), à la révision des plans locaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques (1 million d'euros en crédits de paiement), à la subvention au réseau des associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air (AASQA – 9,8 millions d'euros en crédits de paiement), et à la subvention au Centre interprofessionnel d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA – 1,2 million d'euros en crédits de paiement).

B. L'ÉROSION CONSTANTE DES CRÉDITS DE L'APRÈS-MINES

1. Le rôle de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs

L'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) est un établissement public administratif créé par la loi du 3 février 2004, qui a pour mission de prendre la suite des exploitants miniers au fur et à mesure de leur disparition, notamment de Charbonnages de France mis en liquidation au 1^{er} janvier 2008. Elle assure ainsi les obligations de l'employeur envers ses salariés. Elle peut, en outre, gérer les mêmes droits pour le compte d'entreprises minières et ardoisières en activité.

Dans ce cadre, près de **155 000 personnes** bénéficieront en 2011 d'indemnités de logement ou de chauffage, de prestations de préretraite ou d'indemnités de cessation d'activité. En outre, l'ANGDM permet à 40 000 personnes d'être logées gratuitement.

2. Des dépenses orientées à la baisse

L'action n° 4 « *Gestion économique et sociale de l'après-mine* » est dotée pour 2011 de **698 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 708 millions d'euros en crédits de paiement, soit plus des neuf-dixièmes du total des crédits** du programme 174 « *Énergie et après-mines* ».

Compte tenu de l'évolution démographique naturelle de la population des anciens mineurs, qui ne se renouvelle plus, la dotation demandée est en **baisse de 5,7 % en crédits de paiement** par rapport à 2010. Cette diminution spontanée dégage une marge de manœuvre pour financer les deux autres actions du programme.

Votre rapporteur pour avis, s'il peut comprendre la diminution naturelle des crédits consacrés aux droits sociaux des anciens mineurs et de leurs ayant droits, regrette la fermeture progressive des centres médico-sociaux spécialisés qui leur sont réservés.

C. LES DÉPENSES FISCALES

Une particularité du programme « *Énergie et après-mines* » est l'importance des dépenses fiscales qui lui sont rattachées. En effet, celles-ci sont estimées pour 2011 à **2,4 milliards d'euros au total**. Ce montant impressionnant est à comparer à celui des crédits budgétaires, qui n'est que de 752 millions d'euros.

Toutefois, l'effort de maîtrise de la dépense fiscale voulu par le Gouvernement ces dernières années fait sentir ses effets, puisque ce montant était estimé à 3,1 milliards en 2009 et à 2,9 milliards en 2010, puis à 2,4 milliards pour 2011 soit une **diminution de 20,9 % en trois ans**.

Cet effort de maîtrise porte quasi exclusivement sur le crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable estimé à 2,1 milliards d'euros pour 2011. Ce crédit d'impôt sur le revenu, instauré par la loi de finances pour 2005 et codifié à l'article 200 *quater* du CGI, a connu de nombreuses modifications depuis sa création.

L'article 13 du projet de loi finances pour 2011 propose de réduire de 50 % à 25 % le taux du crédit d'impôt pour les panneaux photovoltaïques en France métropolitaine (article 200 *quater* du CGI). En ce qui concerne les panneaux photovoltaïques installés dans les départements et territoire d'outre mer, il est proposé d'exclure les investissements correspondants à la fois de la réduction d'impôt sur le revenu

(article 199 *undecies* B du CGI), et la déduction de l'impôt sur les sociétés (article 217 *undecies* du CGI).

Votre rapporteur pour avis admet la nécessité de maîtriser la bulle spéculative qui s'est développée depuis deux ans dans le secteur de l'énergie photovoltaïque, mais s'inquiète de la brutalité de la correction proposée. Il souligne l'importance d'un traitement équitable des projets d'installations photovoltaïques en cours d'autorisation ou de raccordement.

II. LE MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ À L'HEURE DE LA LOI NOME

Le projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME) a été adopté en première lecture par le Sénat le 29 septembre 2010, et sera probablement voté définitivement avant la fin de l'année. Votre rapporteur pour avis, sans vouloir rouvrir les débats qui ont déjà eu lieu sur ce texte peu consensuel, a jugé utile d'en éclairer le contexte en faisant un point sur le marché de l'électricité.

A. LA SITUATION DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ

1. L'évolution de la consommation d'électricité

La consommation finale d'électricité a diminué de 2,1 % en 2009, pour s'établir à 428,5 TWh. Cette baisse de la consommation, qui rompt avec un rythme d'augmentation moyen de 1,8 % par an depuis 1990, est tout à fait exceptionnelle et s'explique par la crise économique et le recul de l'activité.

La diminution de la consommation en 2009 est particulièrement marquée dans la sidérurgie (- 23 %), dans le reste de l'industrie (- 10 %) et dans les transports urbains et ferroviaires (- 3 %). La consommation des exploitations agricoles diminue de 0,4 % en 2009. La consommation d'électricité de la branche énergie diminue de 0,9 % en 2009.

Le secteur résidentiel-tertiaire représente près des deux tiers de la consommation totale, et joue de ce fait un rôle essentiel dans les évolutions d'ensemble. Sa consommation d'électricité continue d'augmenter en 2009, de 2 %. **La tendance à la hausse de la consommation du résidentiel-tertiaire ne se dément donc pas, même lors d'une année déprimée comme 2009, sans toutefois compenser les fortes baisses des autres secteurs.**

En ce qui concerne les exportations d'électricité, le solde s'est établi à 25,7 TWh en 2009, en diminution de 46,5 % par rapport à 2008. Cette diminution des exportations s'explique principalement par la baisse de la

production nucléaire due à la baisse du taux de disponibilité des centrales entre 2008 et 2009, qui s'est réduit de 80,2 % à 79,2 %.

Les importations d'électricité en France ont lieu lors des pointes de consommation, en particulier lors des vagues de froid. Elles se sont élevées à 19,2 TWh en 2009.

2. Le parc de production électrique

En métropole, le parc national de production électrique correspond à une puissance maximale installée de 119 GW, dont 25,4 GW pour l'hydraulique et 63,3 GW pour le nucléaire. Le thermique classique représente une puissance installée de 24,7 GW et les énergies renouvelables autres que l'hydraulique représentent 5,6 GW, dont 4,6 GW d'éolien.

La production totale nette d'électricité s'est élevée à 517,9 TWh en 2009, soit une baisse de 5,6 % par rapport à 2008. Par type d'énergie, la part du nucléaire a été de 75,3 %, celle du thermique classique de 11,3 %, celle de l'hydraulique de 11,9 % et celle de l'éolien et du photovoltaïque de 1,5 %. Les évolutions ont été contrastées, puisque la production nucléaire et la production hydraulique ont baissé, de - 6,8 % et - 9,4 % respectivement, la production thermique classique a augmenté de 3,2 % et la production éolienne et photovoltaïque s'est fortement développée de 39 %.

L'analyse de la part des principaux électriciens fait apparaître la prépondérance d'EDF, qui a assuré 86,6 % de la production nationale en 2009, immédiatement suivi, mais de loin, par GDF Suez (4,1 %) et E.On (1,2 %).

PARTS DES PRINCIPAUX ÉLECTRICIENS DANS LA PRODUCTION NATIONALE EN 2009

Producteurs	Part dans la production nationale en 2009	Source de production
EDF	86,6 %	Nucléaire, Thermique classique, Hydraulique, Énergies renouvelables
GDF Suez	4,1 %	Thermique classique, Hydraulique, Énergies renouvelables
EON	1,2 %	Thermique classique
Autres producteurs hydraulique	1,2 %	Hydraulique
Autres producteurs thermique classique	4,7 %	Thermique classique
Autres producteurs d'électricité renouvelable	2,2 %	Énergies renouvelables
Total	100 %	

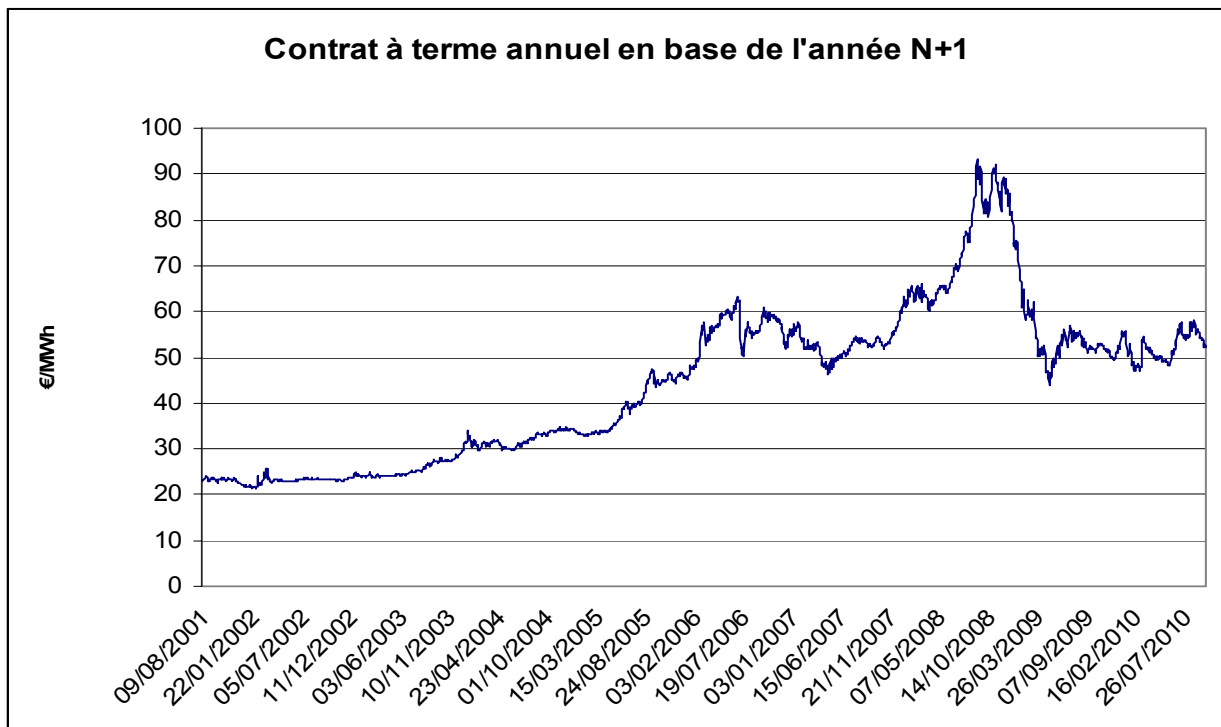
Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Le bilan prévisionnel de l'équilibre offre-demande publié par Réseau de transport d'électricité (RTE) en juillet 2010 estime que la sécurité d'approvisionnement est raisonnablement assurée jusqu'en 2013, compte tenu notamment des nombreux projets de cycles combinés à gaz, dont il faudra cependant suivre le rythme de réalisation. **En revanche, RTE indique que, à l'horizon 2015, le besoin identifié devient important, d'environ 3 GW au-delà de la fraction du parc actuel qui restera en exploitation ou est aujourd'hui en construction.**

3. L'évolution des prix de l'électricité

Pour l'évolution des prix de l'électricité, il convient de distinguer les consommateurs industriels, qui ont pour beaucoup exercé leur éligibilité aux prix de marché, des consommateurs domestiques, qui sont dans leur très grande majorité demeurés aux tarifs réglementés.

Le graphique ci-après retrace le prix, pour l'année N, du « contrat à terme un an », correspondant à la fourniture l'année N+1 d'un MW en « ruban », c'est-à-dire de manière constante. Ce type de contrat fait partie des plus échangés sur le marché de gros de l'électricité, et sert de référence pour les offres des fournisseurs.



Depuis l'ouverture du marché de l'électricité, le prix de ce contrat a plus que doublé, passant de 22-23 euros/MWh en 2001, à 50-60 euros/MWh en 2010, et en atteignant parfois 90 euros/MWh en 2008. De plus, les prix sont de plus en plus volatiles. Face aux conséquences de cette hausse du prix de l'électricité pour les consommateurs industriels, la loi du 7 décembre 2006 a mis en place le tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché (TaRTAM), qui ne peut être supérieur de plus de 25 % aux tarifs réglementés de vente.

Les tarifs réglementés, pour la troisième année consécutive, ont connu une hausse sensible le 15 août 2010, date à laquelle ils ont été augmentés en moyenne de 3 % pour le tarif bleu (puissance souscrite inférieure à 36 kilovoltampères) des consommateurs domestiques, 4 % pour le tarif bleu des consommateurs professionnels, 4,5 % pour le tarif jaune (puissance entre 36 et 250 KVA) et 5,5 % pour le tarif vert (puissance supérieure à 250 KVA).

Votre rapporteur pour avis souligne les risques inhérents au projet de loi NOME, qu'il n'a personnellement pas voté. Avec la suppression à terme des tarifs jaune et vert pour les professionnels, le nouveau dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH), ne permettra pas forcément aux consommateurs industriels de bénéficier de prix aussi intéressants que ceux offerts par le TaRTAM. Quant au tarif réglementé pour les ménages, il craint que l'augmentation du mois d'août dernier ne soit qu'une étape supplémentaire d'un mouvement de hausse appelé à se prolonger au cours des prochaines années.

B. LA SITUATION ÉCONOMIQUE D'EDF

1. Une dette croissante

En 2009, le chiffre d'affaires du groupe EDF s'établit à 66,3 milliards d'euros, en progression de 3,9 % par rapport à celui de l'exercice 2008. Cette progression se décompose en une croissance organique de 0,2 %, un effet de périmètre de 3,8 milliards d'euros, suite à l'acquisition de British Energy, et un effet de change négatif de - 1,2 milliard d'euros résultant principalement de la dépréciation de la livre sterling. Mais le chiffre d'affaires pour la France en 2009 est en décroissance organique de 0,8 %, la baisse des volumes vendus en raison du recul de l'activité industrielle n'ayant été que partiellement compensée par l'impact positif des évolutions tarifaires d'août 2008 et 2009. Les charges de personnel s'élèvent à 11,4 milliards d'euros en 2009, en hausse de 9,3 % par rapport à 2008, cette progression résultant principalement de l'intégration de British Energy. Les effectifs au statut IEG s'établissent en 2009 à 102 986 personnes, contre 102 698 en 2008.

L'endettement net du groupe EDF passe de 42,5 milliards d'euros au 21 décembre 2009 à 44,1 milliards d'euros au 30 juin 2010, principalement du fait d'un effet de change sur la dette libellée en dollars, qui conduit à un accroissement de 1,4 milliard d'euros de la dette financière nette consolidée. Le coût de l'endettement financier brut s'établit à 2,7 milliards d'euros en 2009, contre 1,6 milliard d'euro en 2008, soit une hausse de 38,8 %.

2. D'importants projets d'investissements

Le groupe EDF prévoit d'investir 8 milliards d'euros par an en France entre 2010 et 2012. Ces investissements se répartissent entre 9,4 milliards d'euros pour la production, 9,8 milliards d'euros pour la distribution et les systèmes électriques insulaires, 4,1 milliards d'euros pour le transport.

EDF a également d'importants projets de développement à l'étranger, axés sur de nouveaux projets nucléaires dans quatre pays cibles : le Royaume-Uni, les États-Unis, la Chine et l'Afrique du Sud. Afin de promouvoir le nouveau nucléaire, EDF a estimé nécessaire d'acquérir des actifs nucléaires existants : c'est dans cette logique que ce sont inscrites les acquisitions de British Energy et de Constellation. Pour la période entre 2010 et 2012, les investissements opérationnels prévus par le groupe à l'étranger s'élèvent à 19 milliards.

Votre rapporteur pour avis relève que, sur trois années, le montant des investissements d'EDF à l'étranger sera presque équivalent à celui de ses investissements en France. Il s'inquiète de cette expansion vers l'international, qui atteint ses limites avec le niveau d'endettement du groupe.

3. Les dividendes versés à l'État

Depuis la transformation d'EDF en société anonyme en 2004, la détermination et le versement des dividendes à l'État sont effectués conformément aux règles applicables aux sociétés anonymes. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des dividendes versés par EDF à l'État actionnaire, ainsi que, pour mémoire, l'impôt sur les bénéfices payé par EDF.

DIVIDENDES VERSÉS PAR EDF À L'ÉTAT ACTIONNAIRE

Exercice	2005	2006	2007	2008	2009
Dividende par action	0,79 € p.a.	1,16 € p.a.	1,28 € p.a.	1,28 € p.a.	1,15 € p.a.
Dividendes totaux	1 441 M€	2 114 M€	2 332 M€	2 332 M€	2 095 M€
Dividendes payés à l'État	1 441 M€	1 845 M€	2 048 M€	1 978 M€	1 000 M€
Dividende payé à l'État en actions					770 M€
Impôts sur les bénéfices	381 M€	1 176 M€	835 M€	-346 M€	401 M€

M€ : millions d'euros.

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Pour l'exercice 2009, EDF a versé 1 milliard d'euros de dividendes à l'État, plus 770 millions d'euros sous forme d'émissions d'actions afin de préserver l'endettement du groupe. Au 31 décembre 2009, l'État possédait 84,5 % du capital du groupe EDF.

C. QUELLE PLACE POUR LES ÉNERGIES RENOUVELABLES ?

1. La progression de l'éolien et l'envol du photovoltaïque

Le nouveau dispositif d'obligation d'achat résultant de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité a permis un développement significatif des énergies renouvelables pour la production d'électricité, en particulier des installations éoliennes et photovoltaïques.

Au 31 mai 2010, 228 zones de développement de l'éolien (ZDE) ont été créées sur le territoire national. Les schémas régionaux éoliens prévus par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement sont en cours d'élaboration. A la fin juin 2010, la puissance du parc éolien français raccordé s'élevait à 5016 MW.

Le solaire photovoltaïque a connu une progression très importante en 2009, avec une hausse de 280 % de la puissance installée par rapport à 2008. Au 31 décembre 2009, celle-ci s'élevait à 268 MW. L'annonce prématurée d'un ajustement des tarifs d'achat a entraîné, la fin de 2009, un dépôt massif de projets : la file d'attente dépassait 4 000 MW, répartis en 3 200 MW en métropole et 800 MW en Corse et outre-mer. Pour la métropole, la file d'attente est essentiellement constituée de projets sur grandes toitures,

en particuliers des hangars agricoles. Pour l'outre-mer, la majeure partie de la file d'attente est constituée de centrales solaires au sol.

2. L'impact sur les charges du service public de l'électricité

Le surcoût lié à l'obligation d'achat par EDF et les distributeurs non nationalisés (DNN) connaissent des fluctuations fortes depuis 2007, en raison notamment des fluctuations des prix de marché liées à la crise économique. La fin progressive des contrats de cogénération est globalement compensée par le coût lié au développement des énergies renouvelables, et en particulier de l'éolien et du photovoltaïque.

CONTRIBUTION AUX CHARGES DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ (CSPE)

Charges (M€)	2007 constaté en 2008	2008 constaté en 2009	2009 prévu en 2008	2010 prévu en 2009
Péréquation (surcoût ZNI)	771,6	897,5	1137,1	917,8
Cogénération (Obligation d'achat)	803,3	828,3	521,3	668,9
Energies renouvelables (Obligation d'achat)	322,5	-5,2	93,8	528,0
Installations thermiques sous contrat d'achat	57,5	58,6	39,1	42,9
Dispositions sociales (TPN)	43,9	58,7	75,9	75,1
TARTAM	205	88		
TOTAL	2203,8	1925,9	1867,2	2232,7

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

L'éolien, malgré une puissance installée déjà considérable de 5 GW, entraîne de faibles charges de CSPE, car il s'agit d'une énergie proche des prix de marché, qui a même été contributrice en 2008 lorsque ceux-ci étaient particulièrement élevés. En revanche, le photovoltaïque, malgré une puissance installée relativement faible de 500 MW, occupe une part croissante en termes de CSPE. **Votre rapporteur pour avis observe, néanmoins, que le poids des énergies renouvelables dans la CSPE demeure inférieur à celui de la cogénération, qui est alimentée essentiellement par des énergies fossiles dont il apparaît inutile d'encourager la consommation.**

Or, la progression de la CSPE au cours des dernières années n'a été que partiellement compensée à EDF, contrairement à la lettre de l'article 5 de la loi du 10 février 2000. En effet, le taux de la CSPE est demeuré inchangé depuis 2004, à 4,50 euros/MWh, en l'absence de nouvel arrêté interministériel

ajustant le taux en fonction de l'évaluation faite par la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Ainsi, le déficit pour EDF à la fin de 2009 s'établissait à 1,6 milliard d'euros. **L'Assemblée nationale a décidé de corriger cette anomalie, en introduisant dans le projet de loi de finances pour 2011 une disposition qui confère un caractère d'automatisme à l'ajustement du taux de la CSPE en fonction du montant proposé par la CRE (article 13 bis du PLF).**

L'application de ce principe au 1^{er} janvier 2011 devrait se traduire par une augmentation supplémentaire de 3 % à 4 % des tarifs réglementés, puisque la CSPE en est une composante ; soit une hausse cumulée de 6 % à 7 % en six mois. On peut également supposer que la diffusion prochaine des compteurs électriques « évolués » aura un impact sur les factures d'électricité, par l'intermédiaire du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), qui a vocation à les financer.

3. Les risques d'un « coup de frein » trop brutal

Le Gouvernement a réagi à la bulle spéculative sur le photovoltaïque de la fin de l'année 2009 par une baisse du tarif d'achat en plusieurs temps, d'abord par un arrêté du 12 janvier 2010 fixant une baisse de 3,5 % à 30,1 % selon le type d'installation, puis par un arrêté du 16 mars 2010 ménageant une période de transition pour les installations en cours de raccordement, et enfin par un arrêté du 31 août 2010 fixant une baisse supplémentaire de 12 % pour les professionnels. A cette baisse des tarifs, vient maintenant s'ajouter la réduction des avantages fiscaux prévue par le projet de loi de finances pour 2011.

Votre rapporteur pour avis craint que ce « coup de frein » donné au développement de l'énergie photovoltaïque, sans décourager vraiment les purs spéculateurs attirés par le rendement financier des investissements dans ce secteur, compromette les chances de développement d'une filière industrielle photovoltaïque française. Le problème essentiel réside dans l'absence de réelle visibilité à long terme.

De même, l'énergie éolienne a connu cette année un premier « coup de frein » avec les mesures restrictives de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement : nouveaux critères de définition des ZDE, application du régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), obligation d'un minimum de cinq mâts par unité de production éolienne, obligation d'une distance minimale par rapport aux zones destinées à l'habitation. Le projet de loi de finances pour 2011 comporte un nouveau frein au développement de cette forme d'énergie, puisqu'il propose de porter l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) spécifique à l'éolien de 2 913 euros/MW à 5 000 euros/MW (article 59 du PLF). **Votre rapporteur pour avis souligne que cette hausse correspond à**

une augmentation d'environ 45 % par rapport au mécanisme précédent de la taxe professionnelle, auquel l'IFER avait pourtant vocation à se substituer de manière neutre pour les entreprises.

Au total, votre rapporteur pour avis relève -pour le déplorer- un certain manque de cohérence entre les objectifs affichés dans le cadre du Grenelle de l'environnement pour le développement des énergies renouvelables, et les mesures adoptées ou proposées ces derniers mois.

CHAPITRE V

LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA « CONDUITE ET AU PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER »

Ce programme récent, créé par la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, est emblématique de l'action et de l'ambition du Gouvernement en matière d'écologie et de développement durable. Il constitue **le support principal de la mission « Écologie, développement et aménagement durables »**.

I. UN PROGRAMME PORTÉ PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

Le programme 217 est mis en œuvre par le secrétariat général du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM) **au profit de l'ensemble des programmes de politiques publiques portées par ce ministère.**

Votre commission pour avis souligne que la spécificité de ce programme réside dans son champ de mise en œuvre : alors que les fonctions techniques portées par les autres programmes de la mission sont exercées par le ministère au bénéfice ou à destination du public ou d'autres structures (collectivités locales, autres ministères), **les fonctions transversales remplies par le ministère en matière de stratégie de développement durable** concernant l'interministériel sont essentiellement réalisées en appui aux services et au bénéfice du ministère.

A. UN PROGRAMME QUI RASSEMBLE DES CRÉDITS TRÈS DIVERSIFIÉS

Il s'agit du programme support de la mission dont il regroupe la quasi-totalité des emplois et des dépenses de personnels. Les crédits alloués sont principalement dédiés aux **fonctions stratégiques** (définition des politiques du ministère, organisation et pilotage des services centraux et déconcentrés, évaluation, actions communautaires et internationales, actions de recherche et de communication), à la **gestion des ressources humaines** et au **financement des moyens transversaux** liés au fonctionnement des services (systèmes d'information, fonctions).

Il constitue, en 2011, le **second programme en terme budgétaire de la mission** avec **3,79** milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **3,58** milliards d'euros en crédits de paiement (CP) soit respectivement 37,75 % des autorisations d'engagement et 37,57 % des crédits de paiement de la mission. **Votre commission pour avis note que ces crédits sont en diminution par rapport à 2010** de 2 % en autorisations d'engagement et de 7 % en crédits de paiement. Cette baisse tient surtout à la réduction des dépenses de personnels.

En effet, les crédits de ce programme, qui comprend non moins de **19 actions**, sont mobilisés à hauteur de **près de 85 % par des dépenses de personnels**.

Ces crédits assurent une triple fonction de définition, de pilotage des politiques et de gestion des moyens dans des domaines variés :

– la stratégie, l'expertise et les études en matière de développement durable (action n° 1) mobilisant **1,80 %** des crédits du programme ;

– la fonction juridique (action n° 2) mobilisant **0,15 %** des crédits du programme ;

– la politique et la programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement (action n° 3) mobilisant **9,89 %** des crédits du programme ;

– la politique et la gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques (action n° 4) mobilisant **0,77 %** des crédits du programme ;

– la politique des ressources humaines et de la formation (action n° 5) mobilisant **5,14 %** des crédits du programme ;

– l'action européenne et internationale (action n° 6) mobilisant **0,27 %** des crédits du programme ;

– les emplois et les crédits de personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés qui participent aux actions n° 1 à 6 du programme (action n° 7) mobilisant **15,85 %** des crédits du programme ;

– les crédits de personnels¹ (actions n° 8 à 16, 23 et 24) liés aux agents du ministère concourant aux différentes politiques publiques, dans les directions d'administration centrales pilotes des programmes de politiques publiques, les services déconcentrés et les services techniques centraux. Ces actions mobilisent **64,87 %** des crédits du programme ;

– les transferts de crédits et d'emplois (action n° 18), qui permettent la rémunération des agents œuvrant pour d'autres ministères. **Ces moyens sont inscrits, au sein du projet de loi de finances, dans les programmes des ministères correspondants.**

¹ Différents programmes sont concernés : « infrastructures et services de transports », « sécurité et circulation routières », « sécurité et affaires maritimes », « urbanisme, paysages, eau et biodiversité », « prévention des risques », « énergie, climat et après-mines », ainsi que les personnels œuvrant dans le domaine de l'action scientifique et technique et ceux œuvrant dans le domaine du logement et de l'hébergement.

– les crédits de personnels transférés aux collectivités territoriales qui sont mis à disposition par l'État (action n° 22), mobilisent **1,16 %** des crédits du programme.

– les moyens de fonctionnement et la masse salariale de la Commission nationale du débat public (CNDP), qui représentent **0,06 %** des crédits du programme (action n° 25) ;

– enfin les moyens de fonctionnement et les dépenses de personnels de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) qui représentent **0,04 %** des crédits du programme (action n° 26).

Au total, **si votre commission pour avis observe un caractère très hétérogène des crédits** inscrits au programme 217, **elle relève toutefois que ces ressources sont principalement orientées vers trois axes :**

– **les fonctions stratégiques** avec la définition des politiques du ministère, l'organisation et pilotage de l'action des services centraux et déconcentrés, la production des fonctions d'évaluation des politiques publiques et des statistiques sur les champs de compétence du ministère, le pilotage du Réseau scientifique et technique, la coordination des activités de recherche, des actions internationales et communautaires ainsi que des actions de communication ;

– **la gestion des ressources humaines** et de la masse salariale correspondante ;

– **les activités de soutien** qui regroupent l'essentiel des moyens transversaux liés au fonctionnement des services : systèmes d'information, fonctions juridiques et d'expertise, moyens de fonctionnement.

Votre commission pour avis souligne enfin, pour 2011, un changement de périmètre important.

En effet, **les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles¹ et les crédits immobiliers des services déconcentrés ne sont plus supportés par le programme 217** et relèvent désormais, pour leur gestion, du nouveau programme interministériel « fonctionnement des directions départementales interministérielles », dont le responsable est le Secrétaire général du Gouvernement. Ce changement de périmètre s'inscrit dans le cadre de la réorganisation du ministère.

¹ Elles regroupent dans le cadre du département les ex-directions départementales de l'équipement (DDE), les ex-directions de l'agriculture et de la forêt (DDAF), et, sur la façade littorale, les directions de la mer et des affaires maritimes (DDMAM), sous l'appellation de directions départementales des territoires (DDT) ou directions départementales des territoires et de la mer (DDTM).

B. UN MINISTÈRE QUI CONNAÎT UNE RÉORGANISATION DE GRANDE AMPLEUR DE SES SERVICES CENTRAUX ET DÉCONCENTRÉS

La création du ministère en charge de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer¹ (MEEDDM) a traduit **une des priorités fondamentales de l'action gouvernementale : assurer concrètement la prise en compte du développement durable dans la mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques de l'État**. La traduction législative des conclusions du Grenelle de l'environnement encadre désormais ce double objectif assigné au ministère : mettre en œuvre cette priorité au niveau interministériel et intégrer le développement durable sur l'ensemble du champ des politiques publiques dont le ministère a la charge.

Le programme 217 constitue également le support principal de la **réorganisation du ministère au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et du Grenelle de l'environnement**. Ainsi, comme l'indique le projet annuel de performance annexé au présent projet de loi de finances, « *le programme 217 (...) a pour triple vocation d'être au service des politiques publiques mises en œuvre par le MEEDDM, d'être le support des principales réformes structurelles à mener au titre de la révision générale des politiques publiques et d'assurer le soutien nécessaire à la réalisation des décisions prises au titre du Grenelle de l'environnement* ».

1. Au niveau central, la réorganisation du ministère doit permettre un pilotage plus fin des politiques publiques de développement durable.

Conformément aux préconisations de la **révision générale des politiques publiques**² (RGPP), le ministère a poursuivi l'optimisation de l'organisation de l'administration centrale³, avec **la fusion et le regroupement des directions générales**. Ainsi, **cinq grandes directions et deux structures transversales** composent l'édifice de ce grand ministère : un secrétariat général pilote et coordinateur de l'ensemble des services du ministère et un commissariat général de portée interministérielle.

Votre commission pour avis salue cette réorganisation qui permet au ministère de s'appuyer, désormais, au niveau central, sur une structure recentrée et plus efficace. Elle remarque d'ailleurs que les directions générales traduisent les orientations majeures du ministère en cohérence avec celles fixées par le Grenelle de l'environnement. Il en est ainsi par exemple du

¹ Le 8 juillet 2009, le MEEDDM a succédé au ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT).

² Se référer aux décisions prises lors du quatrième conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010.

³ L'ensemble des services, hors aviation civile, a été regroupé sur le site de la Défense.

traitement intégré au sein d'une même direction des problématiques liées à l'énergie et au climat, qui permet la définition d'une politique énergétique compatible avec les objectifs de lutte contre le changement climatique.

LES CINQ DIRECTIONS GÉNÉRALES DU MEEDDM

- **la direction générale de l'aviation civile (DGAC)**, en charge des fonctions de navigation, de sécurité et de sûreté aériennes ;
- **la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)**, en charge de la définition de la politique française en matière de lutte contre le changement climatique, de demande et d'offre d'énergie ;
- **la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGOTM)** compétente en matière de transport ferroviaire, fluvial, maritime, et routier ;
- **la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)** compétente en matière d'habitat, d'urbanisme, de paysage, d'eau et de biodiversité ;
- **la direction générale de la prévention des risques (DGPR)**, qui est compétente en matière de risques technologiques, naturels et hydrauliques, de prévention des nuisances ainsi que de qualité de l'environnement.

Toutefois, le récent remaniement ministériel intervenu le 14 novembre 2010 devrait avoir un impact sur l'organisation de la direction générale de l'énergie et du climat. En effet, la compétence en matière d'énergie se trouve transférée au ministère de l'Industrie, de l'énergie et de l'économie numérique. Il pourrait en résulter un démembrement de la DGEC. Votre commission pour avis sera attentive à ces évolutions administratives, qui ne doivent pas priver le Gouvernement d'une unité de vue sur les questions climatiques et énergétiques.

Le MEEDDM a également veillé à augmenter l'efficacité des fonctions dites de support, notamment la gestion financière et comptable, la gestion administrative et la paye des agents, et la fonction « achat et commande publique ». Cette dernière fonction inclut notamment en 2011 les opérateurs¹ qui sont dans le champ de compétence du ministère.

Fonctionnellement, la mise en œuvre de la politique du développement durable est de la responsabilité du **Commissariat général au développement durable (CGDD)**, dirigé par le commissaire général au développement durable². Celui-ci assure une **fonction de coordination interministérielle** de la politique de l'environnement dans les politiques publiques avec une triple dimension : économique, sociale et

¹ École nationale des ponts et chaussées (ENPC) et école nationale des travaux publics de l'État (ENTPE).

² Cette fonction est actuellement assurée par Mme Michèle Pappalardo.

environnementale. Cette fonction a été réaffirmée dans le cadre de la « *stratégie nationale de développement durable*¹ » 2010-2013.

Ainsi, comme l'indique le projet annuel de performance, le CGDD est « *chargé, en plus du soutien à la recherche et à l'innovation (...), de développer les actions de prospective, d'observation et de statistiques, d'études, d'expertises et d'évaluations économiques, sociales et environnementales, permettant d'étayer les choix stratégiques de l'État en matière de développement durable, et spécifiquement ceux du ministère. En outre, il assume un rôle de coordination et d'animation sur la mise en œuvre des conclusions du Grenelle de l'environnement* ».

Il est financé à hauteur de **68,3 millions d'euros en AE** et **68 millions d'euros en CP** au titre de l'action n° 1 du programme 217.

2. Au niveau régional, des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ont été mises en place

Les politiques de développement durable à l'échelle de la région sont, en France métropolitaine et hors Île-de-France, pilotées par **21 DREAL** mises en place entre 2009 et 2010. Par ailleurs, **quatre directions interrégionales de la mer (DIRM)** qui doivent favoriser une vision globale des affaires de la mer et du littoral ont été mises en place en métropole.

La région Île-de-France a pour sa part fait l'objet d'une organisation spécifique adaptée à son statut particulier de région capitale. **Trois directions, à la fois régionales et interdépartementales**, ont été créées en juillet 2010 : la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA), la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL), la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE).

En 2011, dans chacun des quatre départements d'outre mer ainsi qu'à Mayotte une direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) et une direction de la mer seront constituées.

Pour les raisons précédemment évoquées, votre commission pour avis sera très attentive à l'impact de ces réorganisations au niveau régional et à la qualité du dialogue noué avec les élus locaux.

¹ *La stratégie nationale de développement durable (SNDD) a été adoptée par le Comité interministériel du développement durable qui s'est tenu le 27 juillet 2010 sous la présidence de Jean-Louis Borloo, ministre d'État. Son objectif est, selon Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'écologie, « d'aller vers une économie verte et équitable et de faire de faire du développement durable l'axe structurant de nos politiques publiques ».*

3. Au niveau départemental, des directions départementales des territoires (DDT) et des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) ont été créées

Ces nouvelles directions sont compétentes en matière de **politiques d'aménagement et de développement durables des territoires** et mettent en œuvre, dans le département, les politiques relatives au développement durable, à l'agriculture, à l'équilibre des territoires, au logement et aux transports. Dans les départements du littoral, les directions départementales des territoires et de la mer sont chargées en outre de mettre en œuvre la politique de la mer et du littoral, y compris pour ce qui concerne la pêche maritime et les cultures marines.

Votre commission pour avis prend bonne note des effets induits par l'ensemble de ces réorganisations. Il y a là un intérêt évident à mutualiser des fonctions support de services déconcentrés issus d'administrations centrales distinctes et œuvrant dans le cadre départemental. **Elle regrette toutefois le manque de lisibilité attaché à ce changement de périmètre¹ alors que ces nouvelles directions départementales ont un rôle clef dans une application intelligente des dispositifs issus des lois relatives au Grenelle de l'environnement.** Sous la responsabilité du préfet, ces directions assureront, en effet, la conduite opérationnelle, au plus proche des élus locaux et des citoyens, des politiques publiques du ministère, alors même que les budgets de ces nouveaux services relèveront du Secrétaire général du Gouvernement².

II. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2011 ILLUSTRENT L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES ACTIONS DE CE PROGRAMME

A. LES ACTIONS À VOCATION CLAIREMENT TRANSVERSALE CONNAISSENT UNE DIMINUTION DES MOYENS AFFECTÉS

1. Stratégie, expertise et études en matière de développement durable (action n° 1)

Cette action regroupe l'ensemble des moyens mis à la disposition du Commissariat général au développement durable (CGDD) pour assurer ses missions : mise en œuvre la stratégie nationale de développement durable

¹ Comme cela a été indiqué précédemment, cette nouveauté s'est traduite, du point de vue budgétaire, par la sortie du programme 217, des crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles et des crédits immobiliers des services déconcentrés.

² Comme cela a été indiqué précédemment en effet, les crédits de fonctionnement ainsi que les crédits immobiliers relèvent désormais du nouveau programme interministériel « Fonctionnement des directions départementales interministérielles », dont le responsable est le Secrétaire général du Gouvernement au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

(SNDD) 2010-2013 ; coordination et animation des actions induites par les conclusions du Grenelle de l'environnement. **Pour 2011, les crédits de cette action s'élèvent à 68,3 millions d'euros en AE et 68 en CP** contre 73,9 en AE et 73,7 en CP en 2010, **soit une baisse de plus de 6 % par rapport à l'exercice précédent.**

2. Fonction juridique (action n° 2)

La fonction juridique est assurée par un service juridique central s'appuyant sur des services spécialisés relevant d'autres programmes. Cette fonction finance les actions de : défense des intérêts de l'État ou de ses agents dans le cadre de leur activité de service, d'instruction des litiges ou de règlement amiable des différends ; d'élaboration des textes législatifs et réglementaires ainsi qu'internationaux et communautaires, y compris le suivi de la transposition des directives ; de veille et d'information juridique, ce qui inclut notamment la sécurisation de la commande publique, l'analyse du droit communautaire et du droit public de l'économie ; de conseil et d'assistance aux services et aux responsables ; de définition des actions de formation juridique des agents. **Cette action est dotée en 2011 de 5,64 millions d'euros en AE et CP, contre 6,02 millions d'euros en AE et CP en 2010, ce qui correspond à une baisse de 6,35 %.**

Votre commission pour avis ne peut que regretter la diminution des crédits consacrés à cette fonction juridique. Celle-ci est en effet particulièrement périlleuse au moment où la France tente justement de combler son retard dans la transposition des directives communautaires en matière d'environnement et que la non application de ces textes nous expose à des risques de contentieux et, à terme, à des condamnations pécuniaires lourdes.

3. Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement (action n° 3)

Cette action, là encore à vocation transversale, regroupe les moyens de fonctionnement et de l'immobilier de l'ensemble du ministère. Elle mobilise, en 2011, **375,2 millions d'euros en AE et 164,67 millions d'euros en CP, soit une baisse de plus de 3 % des AE et de 57 % des CP par rapport à 2010** (respectivement 380,1 millions d'euros en AE et 382,6 en CP).

4. Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques (action n° 4)

Comme les précédentes actions, cette action qui ne représente comme en 2010 que 0,8 % des autorisations d'engagement de la mission, a une vocation clairement transversale. **Celle-ci ne mobilise toutefois que 29,2 millions d'euros en AE et CP en 2011, contre 31,2 millions d'euros en AE et CP en 2010, soit une baisse de 6,3 %.**

5. Politique des ressources humaines et formation (action n° 5)

Là encore, il s'agit d'une action transversale puisqu'elle recouvre la formation initiale diplômante et professionnelle, le recrutement, les politiques sociales et d'action sociale, la politique de prévention et la gestion des ressources humaines. **Celle-ci est dotée pour 2011 de 195 millions d'euros en AE et 194 en CP, contre 198,9 millions d'euros en AE et 197,8 en CP en 2010, soit une baisse de 1,96 % pour les AE et de 1,94 % pour les CP.**

6. Action européenne et internationale (action n° 6)

Comme les actions précédentes, cette action possède une vocation très clairement transversale puisqu'elle vise, en collaboration avec le ministère des affaires étrangères, à mettre en œuvre la « diplomatie environnementale » française, notamment dans le cadre des engagements européens et internationaux de la France et de leurs déclinaison avec le Grenelle de l'environnement. **Cette action, pilotée par la direction des affaires européennes et internationales (DAEI), est financée à hauteur de 10,2 millions d'euros en AE et en CP, chiffre qui est resté stable par rapport à 2010.**

B. LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES MOBILISÉES POUR LE FINANCEMENT DES PERSONNELS RELEVANT DE LA GESTION DU MEEDDM (ACTIONS N° 7 À 24)

Le programme 217 présente la particularité de regrouper budgétairement la quasi-totalité (99,4 %) des emplois du MEEDDM, à l'exception des emplois de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui sont inscrits sur le programme 181 « *Prévention des risques* ».

Ces emplois sont regroupés au sein des onze actions¹ (n° 7 à 24) et concernent les différentes catégories de personnels dont la gestion est assurée par le MEEDDM.

Sont ainsi concernés :

– les personnels œuvrant pour les politiques du programme « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* » (action n° 7) ;

– les personnels œuvrant pour les politiques du programme « *Infrastructures et services de transport* » (action n° 8) ;

– les personnels œuvrant pour les politiques du programme « *Sécurité et circulation routières* » (action n° 9) ;

– les personnels œuvrant pour les politiques du programme « *Sécurité et affaires maritimes* » (action n° 11) ;

– les personnels œuvrant pour les politiques du programme « *Urbanismes, paysages, eau et biodiversité* » (action n° 13) ;

– les personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique (action n° 14) ;

– les personnels œuvrant pour les politiques de « *Développement et d'amélioration de l'offre de logement* » (action n° 15) ;

– les personnels œuvrant pour les politiques du programme « *Prévention des risques* » (action n° 16) ;

– les personnels relevant de programmes d'autres ministères (action n° 18) ;

– les personnels transférés aux collectivités territoriales (action n° 22) ;

– les personnels œuvrant pour les politiques des programmes « *Mines et après-mines* » (action n° 23) ;

– les personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens (action n° 24).

L'ensemble de ces actions totalisent plus de 3,1 milliards d'euros. Le plafond d'autorisations d'emplois² 2011 du programme 217 s'élève à 62 371 ETP (contre 66 224 en 2010) dont 13 865 ETP de catégorie A (soit 22,2 %), 22 508 ETP de catégorie B (soit 36 %) et 25 998 ETP de catégorie C (soit 41,8 %).

Il est aussi prévu 4 014 départs contre 2 727 entrées. Le nombre d'emplois arrêtés en 2011 et financés sur le budget général s'élève donc à 1.287 ETP. Sur le périmètre ministériel, le taux de non remplacement est fixé à 57 %.

Votre commission pour avis sera particulièrement attentive à l'impact de ces réductions d'emplois, qui, si elles traduisent un choix

¹ Ces actions sont dites « miroirs », c'est-à-dire qu'il s'agit des actions regroupant dans le programme soutien tous les effectifs ventilés dans d'autres programmes de la mission, ou œuvrant dans d'autres ministères dans le cadre d'objectifs correspondant à la mission à laquelle le programme permettait de les rattacher.

² Source : réponses aux questionnaires budgétaires.

politique justifiable économiquement, ne doivent toutefois pas être opérées au détriment de l'efficacité du service, notamment en accompagnement de projets de développement dans les territoires.

Elle a ainsi proposé de diminuer de 60 millions d'euros, c'est-à-dire de 8 %, les crédits inscrits à l'action n° 13 relative aux personnels œuvrant pour les politiques du programme « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » comme signe fort de sa désapprobation à l'encontre de l'évolution tant qualitative que quantitative du service effectué par ces personnels dans les territoires.

C. DEUX ACTIONS CONCERNENT DIRECTEMENT DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

1. L'action n° 25 concerne la Commission nationale du débat public (CNDP)

Cette action permet de financer le budget attribué à la commission nationale du débat public (CNDP), qui est une **autorité administrative indépendante**¹, créée par l'article 134 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Celle-ci est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socioéconomiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Votre commission pour avis se félicite de constater que celle-ci sera dotée de 2,3 millions d'euros en AE et en CP, soit une augmentation de 18 % par rapport à 2010 (1,9 millions d'euros en AE et CP en 2010).

2. L'action n° 26 concerne l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA)

L'ACNUSA est une **autorité administrative indépendante**, créée par la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999 portant création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, et exerçant dans le champ de l'environnement. Sa mission est de veiller au respect de la prise en compte des

¹ Définie au chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.

intérêts des populations riveraines dans le développement du transport aérien. Elle est notamment chargée de définir les indicateurs et les normes applicables aux réseaux de mesure de bruit et du suivi des trajectoires autour des aéroports, ainsi que de diffuser ces informations auprès du public.

Cette action est dotée pour 2011 de 1,43 million d'euros en AE et en CP (contre 1,33 million d'euros en 2010), soit une augmentation de 7,51 % par rapport à 2010. Cette hausse concerne les dépenses de fonctionnement, tandis que les dépenses de personnel demeurent stables.

L'ACNUSA comprend huit membres, y compris son président, dont le mandat de six ans est non renouvelable, irrévocable et incompatible avec tout mandat électif, toute activité professionnelle ou associative en rapport avec l'activité aéroportuaire.

Ses compétences ont été également étendues au domaine de la pollution atmosphérique sur et autour des aéroports, en vertu de la loi « Grenelle II » n° 2010-788 du 12 juillet 2010, et ce à compter de novembre 2010. **Cet élargissement de compétences lui donne droit à la nomination de deux membres supplémentaires.** De plus, l'ACNUSA a repris les activités de la commission nationale de prévention des nuisances, concernant les amendes administratives.

En revanche, le nombre d'équivalents temps-plein travaillé (ETPT) n'augmente pas alors que la charge de travail de l'Autorité devrait s'accroître. Il est donc indéniable que **l'ACNUSA participera en 2011 à l'effort de rigueur budgétaire qui caractérise cette loi de finances.**

*

*

*

Réunie le mercredi 17 novembre 2010 sous la présidence de M. Gérard Cornu, vice-président, **la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement et émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », des comptes d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionné de voyageurs », « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et « Avance au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres » ainsi qu'à ceux du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».**