

N° 93

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

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

Par MM. Jean BIZET, Roland COURTEAU, Georges GRUILLOT,
Charles REVET et Jean-François LE GRAND,

Sénateurs.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 11) (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »	9
I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES	9
A. APPRÉCIATION QUANTITATIVE DES CRÉDITS DE LA MISSION	9
1. <i>Une baisse des crédits...</i>	9
2. <i>... avec un impact différencié sur les programmes de la mission</i>	9
3. <i>Le poids des différents éléments de la mission</i>	11
B. APPRÉCIATION QUALITATIVE SUR LES INFORMATIONS FOURNIES PAR LE GOUVERNEMENT	12
1. <i>Des aspects positifs</i>	12
2. <i>... et d'autres moins</i>	12
II. LE REGROUPEMENT AU SEIN D'UNE MÊME MISSION DE POLITIQUES PUBLIQUES DIVERSES	13
A. LE PROGRAMME « RÉSEAU ROUTIER NATIONAL »	13
1. <i>Un programme en baisse sensible</i>	13
2. <i>Les objectifs du programme</i>	13
B. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ROUTIÈRE »	14
1. <i>Une politique couronnée de succès</i>	14
2. <i>Une amélioration qui bénéficie à presque toutes les catégories d'usagers</i>	15
3. <i>Le cas particulier des véhicules utilitaires</i>	15
4. <i>Les objectifs du programme</i>	16
C. LE PROGRAMME « TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES »	17
1. <i>Un programme au champ très large</i>	17
2. <i>Les objectifs du programme</i>	17
D. LE PROGRAMME « PASSIFS FINANCIERS FERROVIAIRES »	19
1. <i>L'évolution des crédits du programme</i>	19
2. <i>La question de la cohérence entre les différentes lois de finances</i>	20
E. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »	20
1. <i>Un programme spécifique pour la mer</i>	20
2. <i>Les objectifs du programme</i>	20
F. LE PROGRAMME « TRANSPORTS AÉRIENS »	22
1. <i>Le programme « Transports aériens » regroupe les missions régaliennes de l'Etat dans ce domaine</i>	22
2. <i>Les objectifs du programme</i>	22
G. LE PROGRAMME « MÉTÉOROLOGIE »	23
H. LE PROGRAMME « AMÉNAGEMENT, URBANISME ET INGÉNIÉRIE PUBLIQUE »	24

I. LE PROGRAMME « PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES POLLUTIONS ».....	25
1. La réorganisation structurelle des crédits consacrés à la protection de l'environnement	26
2. Une progression très satisfaisante des crédits confortée par le maintien de l'engagement du budget de la nation en faveur de l'environnement.....	27
3. Les principales orientations du programme 181	35
J. LE PROGRAMME « ENERGIE ET MATIÈRES PREMIÈRES »	53
1. Présentation du programme	53
2. Les principales missions financées par le programme.....	54
III. LA MAJORATION DE LA TAXE D'AÉROPORT PAR L'ARTICLE 44 RATTACHÉ.....	56
A. LE DROIT EN VIGUEUR	56
B. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI DE FINANCES.....	57
IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE ».....	58
V. LA MISSION « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS ».....	58
A. UN BUDGET ANNEXE RETRAÇANT LA VENTE PAR L'ÉTAT DE SERVICES LIÉS AU TRANSPORT AÉRIEN.....	58
B. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU TRANSPORT AÉRIEN	59
CHAPITRE II LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	61
CHAPITRE III L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION	63
I. LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LE PATRIMOINE ROUTIER NATIONAL	63
II. LA CONFIRMATION DE L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION SUR L'AFITF	63
1. Des crédits stables en 2008.....	63
2. Le programme des travaux soutenus par l'AFITF en 2008.....	64
III. L'ÉVOLUTION PRÉOCCUPANTE DU SYSTÈME FERROVIAIRE	65
A. LE RALENTISSEMENT DU REMBOURSEMENT DE LA DETTE DE LA SNCF	65
B. LE CONTRASTE SAISSANT ENTRE LA SITUATION FINANCIÈRE DE RFF ET LES BESOINS D'INVESTISSEMENT DU RÉSEAU	66
1. Les besoins de financement du réseau ferroviaire	66
2. Les propositions de votre commission	67
C. LA PERMANENCE DE CERTAINS DYSFONCTIONNEMENTS.....	68
IV. L'ATTACHEMENT DE VOTRE COMMISSION AU TRANSPORT PAR VOIES NAVIGABLES	68

V. LA QUESTION RÉCURRENTÉ DES DÉPENSES DE SÛRETÉ DU TRANSPORT AÉRIEN	69
VI. RÉUSSIR LA RÉGULATION DES REDEVANCES DES AÉROPORTS RÉGIONAUX	70
VII. LE NÉCESSAIRE SOUTIEN FINANCIER À LA PLANIFICATION URBAINE DANS LE CADRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT	70
VIII. L'ÉVOLUTION DU SECTEUR ÉLECTRIQUE NATIONAL	72
A. STATISTIQUES ÉLECTRIQUES NATIONALES	72
1. <i>Une sécurité d'approvisionnement en électricité garantie</i>	72
2. <i>Une évolution plus modérée des prix de l'électricité</i>	73
B. L'ACHÈVEMENT DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE ET SES CONSÉQUENCES	74
1. <i>Un bilan plus que mitigé de l'ouverture</i>	74
2. <i>L'avenir des tarifs réglementés</i>	76
3. <i>La poursuite du mouvement de libéralisation</i>	79
C. LA NÉCESSITÉ DE DÉVELOPPER L'ÉLECTRICITÉ VERTE	80
1. <i>La situation des ENR électriques en France</i>	80
2. <i>Les mécanismes de soutien au développement des ENR et leurs résultats</i>	81
3. <i>Le nouveau régime de soutien à l'électricité d'origine éolienne</i>	83
IX. LES ÉVOLUTIONS DU MARCHÉ PÉTROLIER	85

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2008 présente une modification sensible de la maquette budgétaire. En effet, les missions « Ecologie et développement durables » et « Transports » ont été regroupées en une seule mission « Ecologie, développement et aménagement durables ». Ont également été fondus dans cette mission les programmes :

– « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » et « Information géographique et cartographique » qui figuraient auparavant dans la mission « Politique des territoires » ;

– « Energie et matières premières », qui figurait auparavant dans la mission « Développement et régulation économique » ;

Le programme-support de la mission a été adapté en conséquence et est désormais intitulé « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ».

Ces modifications de la nomenclature budgétaire sont la conséquence de la création du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD). Vos rapporteurs pour avis comprennent bien le sens de cette évolution, qui a l'avantage de donner un support administratif et budgétaire à la notion de développement durable, souvent invoquée, mais jusqu'alors insuffisamment traduite dans les politiques publiques.

A court terme, cette évolution budgétaire présente l'inconvénient de rendre difficile les comparaisons entre le projet de loi de finances pour 2008 et la loi de finances initiale pour 2007. Les évolutions relativement nombreuses des indicateurs des projets annuels de performance (PAP) de la mission accroissent encore cette difficulté.

Vos rapporteurs pour avis se sont donc efforcés, au-delà de la simple appréciation quantitative des 10 Mds€ de crédits de cette mission, d'apporter un éclairage particulier sur certains points qui ont particulièrement retenu leur attention.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

A cette date, 86 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs pour avis concernant la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », 74 % concernant le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » et 100 % concernant la mission « Contrôle et exploitation aériens ».

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

– M. Georges Gruillot s'est attaché aux questions routières et fluviales, ce qui l'a amené à présenter par la même occasion les crédits du compte d'affectation spéciale « contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » ;

– M. Charles Revet s'est attaché aux transports ferroviaires, aux transports publics urbains et au transport maritime ;

– M. Jean-François Le Grand s'est attaché au transport aérien, ce qui l'a amené à présenter par la même occasion les crédits de la mission « Contrôle et exploitation aériens » qui recouvrent le budget annexe du contrôle et de l'exploitation aériens (BACEA), et le programme « Météorologie » ;

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

– M. Jean Bizet s'est attaché à l'analyse du programme 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques ».

CHAPITRE PREMIER

MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. APPRÉCIATION QUANTITATIVE DES CRÉDITS DE LA MISSION

Du fait des changements de la maquette de cette mission, l'appréciation quantitative des crédits ne peut avoir qu'une portée limitée. En outre, vos rapporteurs pour avis ont observé qu'une présentation claire des crédits figure dans le rapport spécial de la commission des finances.

Par ailleurs, et comme vos rapporteurs pour avis l'avaient déjà déploré l'an passé¹, l'importance du recours aux fonds de concours et aux transferts de crédits d'autres missions ou d'opérateurs comme l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ne permet pas de se limiter à l'analyse des seuls crédits inscrits au projet de loi de finances (PLF).

1. Une baisse des crédits...

Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit, pour la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », **une enveloppe de 10,1 Mds€** de crédits de paiement (CP), soit une baisse de 3,5 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2007, à périmètre constant (10,4 Mds€).

2. ... avec un impact différencié sur les programmes de la mission

Il n'est pas possible de dégager une tendance générale au sein de la mission, les programmes connaissant des évolutions contrastées. Cela semble du reste logique, du fait du rapprochement nouveau de programmes qui étaient jusqu'à présent dans des missions budgétaires distinctes.

¹ Cf. sur ce point l'analyse de vos rapporteurs pour avis dans le rapport n° 80 –Tome X (2006-2007) sur le projet de loi de finances pour 2007.

Pour les seuls CP inscrits dans cette mission, les évolutions par rapport à la LFI pour 2007 sont les suivantes :

EVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION

Programme	Crédits LFI 2007 (en M€)	Crédits PLF 2008 (en M€)	Evolution par rapport à la LFI 2007 (en %)
Réseau routier national	483	457	- 5,4
Sécurité routière	99	100	+ 1,0
Transports terrestres et maritimes	2 350	2 040	- 13,2
Passifs financiers ferroviaires	1 357	1 327	- 2,2
Sécurité et affaires maritimes	132	136	+ 3,0
Transports aériens	111	80	- 28
Météorologie	165	176	+ 6,7
Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	68	63	- 7,3
Information géographique et cartographique	75	69	- 8,0
Protection de l'environnement et prévention des risques	379	447	+ 18
Energie et matières premières	741	907	+ 22
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables	4 510	4 302	- 4,6
Total	10 470	10 134	- 3,5

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2008.

Comme vos rapporteurs pour avis l'avaient déjà fait valoir l'an passé, les crédits inscrits dans la mission ne reflètent qu'imparfaitement le poids de ces différentes politiques publiques. Tout au plus permettent-ils de mettre en évidence des reports de charge entre le budget de l'Etat et celui de ses établissements publics ou des collectivités territoriales.

C'est pourquoi il est nécessaire de prendre en compte l'effort global de la collectivité, mieux retracé par l'analyse des crédits totaux, c'est-à-dire après ajouts des fonds de concours.

3. Le poids des différents éléments de la mission

CRÉDITS CONCOURANT À LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE

Programme	Crédits PLF 2007 (en M€)	Crédits PLF 2008 (en M€)	Evolution par rapport à la LFI 2007 (en %)
Réseau routier national	3 370	2 814	- 16,5
Sécurité routière	334	345	+ 3,0
Transports terrestres et maritimes	3 370	3 017	- 10,5
Passifs financiers ferroviaires	1 357	1 327	- 2,2
Sécurité et affaires maritimes	325	338	+ 4,0
Transports aériens	168	212	+ 26,2
Météorologie	165	176	+ 6,7
Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	1 280	1 342	+ 4,8
Information géographique et cartographique	75	69	- 8,0
Protection de l'environnement et prévention des risques	812	1 007	+ 24,0
Energie et matières premières	770	940	+ 22,0
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables	1 397	864	- 38,2
Total	13 423	12 451	- 7,2

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2008.

Cette vision après ventilation accroît, dans l'ensemble, l'impression d'une réduction des crédits, même si celle-ci est loin d'être uniforme. Ainsi, alors que les crédits budgétaires du programme « Transport aérien » apparaissent en net recul en première analyse, ils sont en réalité en forte hausse après ventilation. Les variations ne sont donc significatives qu'au niveau des programmes et avec une prise en compte des abondements et transferts.

Reste que les crédits globaux de ce nouvel ensemble « Ecologie, développement et aménagement durable » sont en recul sensible de 7,2 % par rapport à 2007. Vos rapporteurs pour avis ont naturellement pleine conscience des très fortes contraintes qui pèsent sur les finances publiques. En revanche, ils réaffirment leur attachement à ce que **la diminution de la dépense ne se fasse pas au détriment des investissements. Votre commission pour avis sera particulièrement attentive à ce point.**

B. APPRÉCIATION QUALITATIVE SUR LES INFORMATIONS FOURNIES PAR LE GOUVERNEMENT

L'an passé, vos rapporteurs pour avis avaient dressé un bilan nuancé des informations mises à leur disposition dans le cadre de la présentation du présent projet de loi de finances. Cette impression partagée prévaut à nouveau pour cet exercice.

1. Des aspects positifs...

Vos rapporteurs pour avis avaient relevé l'an passé les apports des nouvelles annexes au PLF, et en particulier l'intérêt des projets annuels de performance (PAP). Sur certains points, les PAP se sont encore améliorés, en particulier dans la présentation de la répartition des emplois en équivalents temps plein travaillé (ETPT).

2. ... et d'autres moins

Vos rapporteurs pour avis remarquent que, malgré leurs observations des années précédentes, les réponses au questionnaire budgétaire sont encore loin d'être satisfaisantes. Outre les retards dans les réponses¹, la qualité de certaines réponses est tout à fait insuffisante. Il arrive ainsi que des réponses consistent dans la simple reprise du PAP, ce qui a naturellement peu d'intérêt.

Par ailleurs, ces documents laissent subsister certaines questions, en particulier concernant l'abondement des crédits par des fonds de concours (FDC) et des attributions de produits (ADP). En outre, vos rapporteurs pour avis ont constaté que les éléments fournis dans les PAP ne permettent pas de retrouver exactement les chiffres fournis par le ministère dans sa présentation du budget à la presse.

Ce sont parfois les crédits mêmes des programmes de la mission pour lesquels les informations manquent. Ainsi, l'annexe budgétaire ne contient aucune explication à la diminution de 30 M€ (M€) de la contribution au désendettement de la SNCF, au sein du programme « Passifs financiers ferroviaires ». Votre rapporteur pour avis interrogera donc le Gouvernement en séance publique sur ce point. De plus, il a appris, la veille de la présentation du présent rapport à votre commission pour avis, qu'il était envisagé qu'un article du projet de loi de finances rectificative pour 2007 porte le rapatriement dans le périmètre de l'Etat de la dette du Service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) de la SNCF. La réduction non expliquée de la subvention au désendettement de la SNCF prévue dans le programme « Passifs financiers ferroviaires » apparaît de ce point de vue particulièrement dépourvue de portée.

¹ Cf. supra, encadré p. 8.

De même, certains indicateurs sont modifiés ou supprimés sans qu'aucune explication ne figure dans le PAP. Il en est ainsi de l'indicateur relatif au coût moyen des travaux routiers nécessaire pour éviter un décès par accident de la route. Vos rapporteurs pour avis admettent l'idée que les PAP puissent évoluer et être affinés progressivement. Mais il est nécessaire que ces modifications soient expliquées et justifiées.

II. LE REGROUPEMENT AU SEIN D'UNE MÊME MISSION DE POLITIQUES PUBLIQUES DIVERSES

Comme l'an passé, vos rapporteurs pour avis s'attacheront d'autant moins à l'évaluation quantitative des différentes actions des programmes que :

- le rapport des rapporteurs spéciaux de la commission des finances est tout à fait éclairant sur ces aspects ;
- les crédits des actions n'ont qu'une valeur indicative.

En revanche, ils souhaitent formuler des observations qualitatives sur les douze programmes de la mission.

A. LE PROGRAMME « RÉSEAU ROUTIER NATIONAL »

1. Un programme en baisse sensible

Après le bouleversement intervenu l'an passé, avec le transfert des deux tiers des routes nationales aux départements, le programme « Réseau routier national » (« RRN ») poursuit son évolution. Celle-ci est assez nettement décroissante, puisque les CP inscrits au PLF reculent de 5,4 %, à 457 M€, contre 483 M€ en 2007.

En outre, le recul est plus marqué encore si l'on étend le regard à l'ensemble des crédits concourant à la mise en œuvre de la politique : avec 2,8 Mds€, ceux-ci sont en recul de 16,5 % par rapport à 2007 (3,4 Mds€).

2. Les objectifs du programme

Le programme « RNN » comprend trois objectifs :

a) Objectif n° 1 : améliorer le niveau de sécurité et de qualité de service du réseau routier national

Le premier indicateur de cet objectif compare l'accidentalité sur le réseau routier national à celle de l'ensemble des réseaux. Le second indicateur mesure par sondage la satisfaction des usagers.

b) Objectif n° 2 : moderniser efficacement le réseau routier national en maîtrisant les dépenses.

Le premier indicateur mesure le coût kilométrique de construction. Le deuxième mesure la conformité des coûts de construction aux prévisions. Le troisième mesure la congestion sur le réseau. Enfin, le dernier mesure l'intérêt socio-économique des opérations routières.

c) Objectif n° 3 : entretenir et exploiter le réseau routier national au meilleur coût

Le premier indicateur de cet objectif mesure l'état de la chaussée, le second mesurant l'état des ouvrages d'art. Ce dernier prévoit une légère amélioration comme cible en 2010.

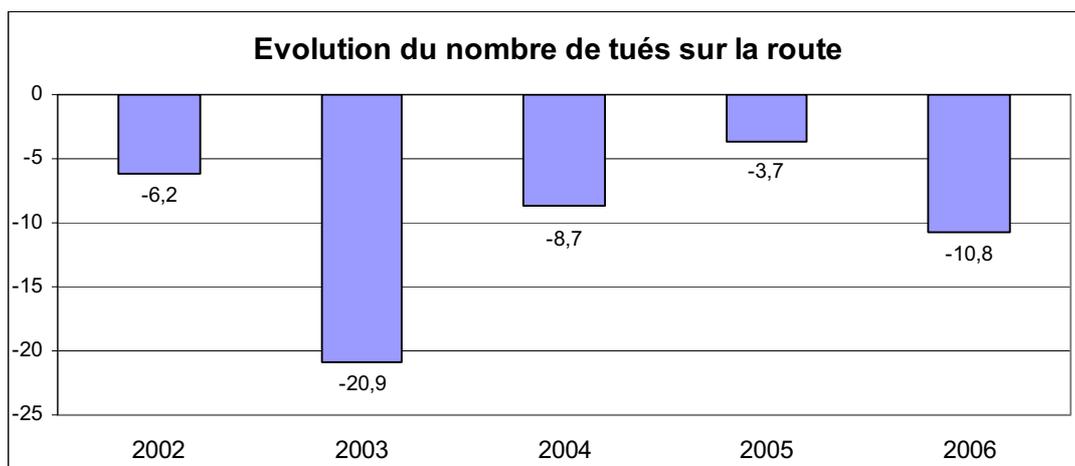
B. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ROUTIÈRE »

1. Une politique couronnée de succès

En 2006, ont été recensés :

- 82.993 accidents corporels (- 4,6 %) ;
- 4.942 personnes tuées (- 10,8 %) ;
- et 105.980 personnes accidentées (- 5,1 %).

L'an passé, votre rapporteur pour avis avait eu l'occasion de regretter le ralentissement des progrès en matière de sécurité routière. Fort heureusement, l'année 2006 marque une nouvelle phase d'amélioration sensible de la sécurité routière, comme en témoigne le tableau ci-dessous.



Votre rapporteur pour avis souhaite faire part de sa très grande satisfaction devant ces résultats très encourageants. Il salue le succès de la politique de sécurité routière.

2. Une amélioration qui bénéficie à presque toutes les catégories d'usagers

L'an dernier, votre rapporteur pour avis avait dû déplorer certaines hausses de la mortalité très préoccupantes, en particulier concernant les cyclomotoristes et les piétons. En 2006, la plupart des catégories d'usagers ont vu le nombre de tués diminuer, en particulier celles que votre rapporteur pour avis avait mises en évidence comme ayant connu de fortes augmentations.

Les améliorations ont été les suivantes :

- les motocyclistes : - 12,3 % ;
- les cyclomotoristes : - 11 % ;
- les usagers de poids lourds : - 3,3 % ;
- les piétons : - 15,7 %.

En revanche, on constate, à nouveau, une légère hausse de la mortalité chez les cyclistes (+ 0,6 %).

3. Le cas particulier des véhicules utilitaires

L'année 2006 a été marquée par une très forte augmentation de la mortalité des usagers de véhicules utilitaires (+ 75 %). Votre rapporteur pour

avis fait part de sa préoccupation devant cette augmentation brutale, qui contraste singulièrement avec l'évolution globale de la sécurité routière.

4. Les objectifs du programme

a) Objectif n° 1 : réduire le nombre d'accidents et de tués sur les routes

Cet objectif comporte logiquement deux indicateurs, le premier portant sur le nombre de tués et le second sur le nombre de blessés. Votre rapporteur pour avis a pris note que le responsable du programme s'est assigné comme cible pour 2010 d'avoir moins de 4.250 tués sur la route, sachant que la prévision pour l'année 2008 est de moins de 4.400.

b) Objectif n° 2 : mobiliser l'ensemble de la société sur la sécurité routière

L'indicateur de cet objectif mesure l'évolution de l'opinion par sondage. Un second, plus original, mesurant l'évolution des accidents routiers mortels du travail dans les entreprises ayant signé une charte de prévention du risque routier, a été abandonné : le PAP ne contient pas de justification de cette évolution.

c) Objectif n° 3 : améliorer le service du permis de conduire dans le cadre du développement de l'éducation routière tout au long de la vie

Le premier indicateur mesure le pourcentage des auto-écoles ayant un taux de réussite en première présentation au permis de conduire B inférieur à 50 %. La cible prévue pour 2010 est de 30 %. Un sous-indicateur mesure également l'efficacité du dispositif de permis à 1 euro par jour. Il s'agissait auparavant d'un indicateur spécifique. Votre rapporteur ayant souhaité la réduction du nombre des indicateurs de cet objectif, il a été partiellement entendu.

Le deuxième indicateur mesure la dépense moyenne pour l'administration d'un examen pratique du permis de conduire. Les valeurs de l'indicateur ont été modifiées sans explication.

Le troisième indicateur recense la part de conducteurs ayant leur permis depuis moins de deux ans impliqués dans un accident corporel.

d) Objectif n° 4 : garantir la sécurité des déplacements routiers et améliorer la fluidité du trafic routier

Le premier indicateur de cet objectif mesure le temps perdu dans les encombrements sur les réseaux de voie rapide urbaine des agglomérations de Paris et Lyon. Le second permet de comparer le taux de satisfaction des usagers sur les autoroutes gratuites et sur les autoroutes à péages en matière de gestion de trafic et d'information.

C. LE PROGRAMME « TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES »

Le projet de loi initial prévoit pour ce programme 2.040 M€, soit une diminution de 13,2 % par rapport à la LFI pour 2007. Toutefois, après prise en compte de l'ensemble des crédits concourant à la mise en œuvre de ce programme, qui se monte à 3.017 M€, la réduction est de -10,5 %.

Toutefois, le Gouvernement fait valoir que d'autres crédits s'ajoutent encore à ceux-ci, si bien que la progression de ce programme serait, en réalité, de l'ordre de 5 %, à périmètre constant. Votre rapporteur pour avis regrette que les éléments fournis dans le « bleu » ne permettent pas de reconstituer ce résultat et donc de porter une analyse détaillée sur cette évaluation du Gouvernement.

1. Un programme au champ très large

Comme l'indique son intitulé, le programme « Transports terrestres et maritimes » (TTM) couvre un champ considérable, puisqu'il tend à améliorer la desserte des territoires, favoriser la complémentarité et le rééquilibrage des modes, garantir le respect des règles économiques et sociales et contribuer à la sécurité des transports, à l'exception de celle du transport maritime, qui relève, elle, du programme « Sécurité et affaires maritimes » (SAM).

Ce programme est donc logiquement le plus important en crédits de la mission, à l'exception, naturellement du programme support.

2. Les objectifs du programme

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

Le premier indicateur de cet objectif mesure l'écart entre les coûts de construction des infrastructures de transport autres que routières et les coûts

prévus. Le second tâche d'évaluer le bénéfice pour la société des investissements des opérations de transport autres que routières.

b) Objectif n° 2 : améliorer l'entretien et la qualité des infrastructures de transports ferroviaires, fluviales, portuaires et maritimes

Il s'agit d'un objectif auquel votre commission est particulièrement attentive. Le premier indicateur évalue le coût kilométrique moyen des opérations de régénération des voies ferrées. Ce coût, prévu à 959.000 euros par kilomètre dans le PAP pour 2007, a été réévalué à 979.000 €/km. Votre rapporteur pour avis estime qu'il existe des marges importantes de réduction du coût de la régénération, par exemple si l'on envisageait de mener ces opérations en arrêtant momentanément les lignes. La cible pour 2010 est passée de 1,03 M€ à moins de 1 M€.

Le deuxième indicateur évalue le coût kilométrique moyen des opérations d'entretien. Le troisième évalue le taux de disponibilité du réseau ferroviaire, c'est-à-dire le nombre moyen de minutes perdues par train pour l'ensemble des incidents ayant pour origine la qualité de l'infrastructure ferroviaire, hors caténaire. Le quatrième présente le taux de disponibilité du réseau fluvial, en pourcent. La prévision pour 2007 est de 93,6 % et il est prévu de l'élever pour 2008 à 94 %. Le dernier mesure l'évolution du coût du dragage dans les ports autonomes.

c) Objectif n° 3 : assurer la sécurité et la sûreté des personnes et des biens dans les transports terrestres et fluviaux

Cet objectif ne comporte qu'un seul indicateur relatif à l'intensité du contrôle des transports routiers de matières dangereuses. Votre rapporteur pour avis relève avec satisfaction que ce contrôle est passé de 3,3 % des véhicules concernés en 2004 à 6 % en 2005, niveau qui devrait être maintenu dans les années à venir.

d) Objectif n° 4 : veiller à une concurrence loyale et harmonisée dans chaque mode de transport dans un cadre européen

Le premier indicateur évalue le taux de respect par les entreprises de transport de leurs obligations en matière d'évaluation et de prévention des risques professionnels. Il distingue les entreprises de plus de 50 salariés et celles de 11 à 49 salariés.

Le second indicateur mesure le pourcentage d'infractions à la réglementation sociale européenne constatée lors des contrôles. **Votre rapporteur pour avis souhaite à cette occasion rappeler l'importance de l'action de l'inspection du travail des transports.**

e) Objectif n° 5 : développer des modes de transport complémentaires ou alternatifs à la route dans leur champ de pertinence économique

Le premier indicateur de cet objectif mesure le volume du transport combiné rapporté aux aides en faveur du transport combiné. Il distingue le transport combiné par fer et le fluvial.

Le second indicateur présente la part de marché des ports autonomes métropolitains français sur leur façade respective en distinguant, d'une part, les trois façades maritimes et d'autre part, le trafic total et le trafic conteneurisé.

D. LE PROGRAMME « PASSIFS FINANCIERS FERROVIAIRES »

1. L'évolution des crédits du programme

Le programme « Passifs financiers ferroviaires » (PFF) comprend deux actions :

– la première est consacrée au désendettement de RFF et s'élève à 730 M€ de CP, comme l'an passé ;

– la seconde vise elle le désendettement de la SNCF, à travers une contribution au Service annexe d'amortissement de la dette (SAAD). L'Etat prévoit de verser cette année 597 M€, soit 30 M€ de moins que l'an passé, ce qui représente une diminution de l'effort de l'Etat de – 4,8 %. L'annexe du projet de loi de finances ne présente pas de justification de cette diminution, si ce n'est une précision selon laquelle « *la diminution de 30 M€ de la contribution de l'Etat par rapport au montant prévu en loi de finances pour 2007 a un effet limité en ne retardant que de 18 mois l'échéance d'apurement de cette dette compte tenu des taux d'emprunts actuels* »¹.

Il convient de rappeler que l'encours de la dette de RFF se montait à 26,7 Mds€ à la fin de 2006. Curieusement, le « bleu » budgétaire du PLF pour 2008 ne fournit pas de chiffre actualisé de cette dette.

Quant à la dette de la SNCF, elle est de 8 Mds€ au titre du SAAD, comme indiqué dans le « bleu ». Il convient toutefois de noter que s'y ajoute la dette directe de l'établissement public SNCF, qui est de 7 Mds€, soit une dette totale de la SNCF de l'ordre de 15 Mds€.

¹ Cf. annexe au PLF pour 2008, p. 144.

Au total, **le système ferroviaire français présente une dette globale de plus de 40 Mds€**. Votre rapporteur pour avis estime que cet élément doit être conservé à l'esprit.

2. La question de la cohérence entre les différentes lois de finances

Votre rapporteur pour avis a appris, à la veille de l'examen par votre commission pour avis du présent rapport, que le projet de loi de finances rectificative pour 2007 comportait un article prévoyant l'intégration de la dette du SAAD dans la dette de l'Etat.

Cette évolution, qui témoigne d'une certaine logique sur le plan comptable, apparaît peu coordonnée à la réduction du montant de la subvention de désendettement analysée ci-dessus. Votre rapporteur pour avis regrette le manque apparent de mise en cohérence de ces deux dispositifs.

E. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »

1. Un programme spécifique pour la mer

Si certaines actions du programme « TTM » concernent la mer et les ports maritimes, l'architecture de la mission prévoit néanmoins un programme spécifique pour porter la politique de sécurité maritime, mais aussi la formation des marins et l'encouragement économique au transport maritime.

Cet élément paraît très bienvenu à votre rapporteur pour avis, en raison de l'importance de la mer pour la France. Il convient de rappeler qu'**avec 5.000 kilomètres de côte et 10 millions de km² de zone économique exclusive (ZEE), la France dispose du deuxième domaine maritime au monde.**

Avec 136 M€ de CP prévus pour 2008, le programme « Sécurité et affaires maritimes » (SAM) connaît une évolution plutôt favorable par rapport aux autres programmes relatifs aux transports.

2. Les objectifs du programme

a) Objectif n° 1 : renforcer la sécurité maritime et la protection de l'environnement

Le premier indicateur de cet objectif présente le ratio entre le nombre de personnes sauvées et le nombre de personnes impliquées dans un accident

maritime après une opération de sauvetage coordonnée par les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS).

Le deuxième indicateur évalue le taux de disponibilité des aides à la navigation, d'une part, et des moyens de surveillance, d'autre part. Le troisième présente le taux d'identification des navires à l'origine de rejets illicites et polluants en mer. **Votre rapporteur pour avis attache la plus grande attention à cette question de l'identification des navires polluants.**

Le dernier indicateur évalue le taux de contrôle de navires étrangers faisant escale dans les ports français.

b) Objectif n° 2 : promouvoir l'emploi maritime par la qualité de la formation et des conditions de travail

Le premier indicateur de cet objectif présente le taux des actifs maritimes parmi les anciens élèves des établissements d'enseignement maritime après cinq ans d'activité. Ce taux mesure indirectement la qualité de l'enseignement fourni aux marins.

Le second mesure le taux d'accidents du travail pour 1.000 équivalents temps plein (ETP) affiliés à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM).

c) Objectif n° 3 : améliorer l'efficacité des dispositifs d'aide à la flotte de commerce

Le premier indicateur mesure l'évolution de l'emploi dans la filière du transport maritime. Le second évalue l'évolution de la part des navires de commerce sous pavillon français ayant opté pour la taxe au tonnage. Curieusement, cet indicateur n'est pas réellement renseigné et paraît donc peu exploitable en l'état.

d) Objectif n° 4 : mieux contrôler les activités maritimes et en particulier la pêche

Cet objectif ne comporte qu'un seul indicateur constitué du rapport du nombre d'infractions constatées à la pêche au nombre total de contrôle des pêches.

e) Objectif n° 5 : renforcer les moyens consacrés aux missions opérationnelles ou au contact des usagers, par une rationalisation des tâches administratives

L'indicateur associé à cet objectif paraît assez intéressant à votre rapporteur pour avis : il évalue le pourcentage des agents des affaires maritimes affectés à des missions opérationnelles ou au contact direct des usagers par rapport au nombre total d'agents.

F. LE PROGRAMME « TRANSPORTS AÉRIENS »

1. Le programme « Transports aériens » regroupe les missions régaliennes de l'Etat dans ce domaine

Il convient de rappeler que l'essentiel des activités de l'Etat en matière de transport aérien fait l'objet du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)¹. En effet, alors que le BACEA se monte à plus de 1,7 milliard d'euros (Md€), le programme « Transports aériens » ne s'élève qu'à 80 M€, en nette réduction par rapport à la LFI pour 2007 (111 M€). Votre rapporteur pour avis a noté que le Gouvernement avance deux explications pour justifier cette très nette diminution :

– d'une part, les crédits de personnel de ce programme, qui lui étaient rattachés dans la LFI pour 2007, sont désormais inscrits comme ceux des autres programmes, dans le programme-support de la mission ;

– d'autre part, les dépenses d'intervention en faveur des petits aérodromes ont été réduites symétriquement par la majoration de la taxe d'aéroport portée par l'article 44 du PLF². La réduction des crédits du programme ne correspond donc pas à un désengagement de l'Etat dans ce domaine stratégique.

2. Les objectifs du programme

a) Objectif n° 1 : limiter les impacts environnementaux du transport aérien

L'indicateur unique de cet objectif mesure le taux annuel de récurrence des compagnies aériennes commettant des infractions à la réglementation environnementale. Votre rapporteur pour avis constate que les valeurs de cet indicateur ont été revues à la hausse, en raison d'un durcissement de la réglementation.

b) Objectif n° 2 : améliorer le désenclavement des territoires par une desserte aérienne adaptée

Votre commission a eu très souvent l'occasion de rappeler son attachement à la prise en compte du désenclavement dans la politique du transport aérien. Votre rapporteur pour avis avait ainsi vivement déploré la dilution du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) dans le budget général de l'Etat.

¹ Cf. infra. *V la mission « Contrôle et exploitations aériens ».*

² Cf. *Infra III.*

L'objectif comporte un indicateur unique présentant le montant moyen de l'intervention de l'Etat pour faire gagner une heure de trajet aux passagers utilisant les liaisons d'aménagement du territoire. Ce coût moyen de l'heure gagnée, qui s'est établi à 54,5 euros en 2006 devrait s'élever à 60 euros en 2007.

c) Objection n° 3 : faciliter l'insertion du secteur aérien dans un cadre plus concurrentiel

Le premier indicateur mesure le taux annuel de récurrence des transporteurs aériens dont le comportement a fait l'objet d'une mise en demeure à la suite d'infraction à la réglementation (hors réglementation technique et environnementale).

Le deuxième indicateur évalue la rapidité de traitement des réclamations des clients du transport aérien.

Le dernier indicateur présente le taux de négociations aéronautiques internationales conclusives impliquant la France, par rapport au nombre d'accords aériens bilatéraux ou communautaires. Votre rapporteur pour avis n'est toujours pas convaincu de la pertinence de cet indicateur et s'interroge sur l'intérêt de le maintenir.

d) Objectif n° 4 : contribuer à la sécurité de l'activité aérienne par l'amélioration de l'efficacité dans la conduite des enquêtes techniques sur les accidents et incidents d'aviation civile

Le premier indicateur de cet objectif reflète la durée de traitement des dossiers à la suite d'enquêtes sur des accidents ou incidents. Il mesure en effet le taux d'enquête clôturé dans les douze mois suivant l'accident ou l'incident.

G. LE PROGRAMME « MÉTÉOROLOGIE »

Cette année encore, le programme « Météorologie » se distingue par le dynamisme de ses crédits. Après une hausse de + 6,4 % l'an passé, ceux-ci progressent de nouveau fortement, de 6,7 %.

Votre rapporteur pour avis a bien noté que ce dynamisme était en partie dû à la convention pluriannuelle conclue avec l'Etat, qui prévoit notamment une réduction des effectifs de plus de 70 ETPT. Il continue toutefois de s'interroger sur la justification de perspectives si favorables, qui tranchent avec celles d'autres programmes de la mission, en particulier ceux relatifs aux transports. Il sera donc particulièrement attentif, à l'avenir, sur les conditions de la contractualisation entre Météo-France et l'Etat.

H. LE PROGRAMME « AMÉNAGEMENT, URBANISME ET INGÉNIÉRIE PUBLIQUE »

La dotation demandée pour le programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », s'élevait pour 2008, dans le projet de loi de finances initial, à **63 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 67,5 millions en 2007, soit une baisse de 6,75 %**. Après adoption, à l'Assemblée nationale, d'un amendement du Gouvernement destiné notamment à compenser l'abondement effectué au bénéfice de la mission « Travail et emploi », elle s'élève à 62 M€. Outre ces crédits, le programme mobilise 17.042 équivalents temps plein travaillé regroupés dans le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » pour un montant de 822,7 M€.

Le programme comporte deux actions principales :

- l'action n° 01 « Urbanisme, planification et aménagement » qui représente **près de 60 %** des crédits du programme ;
- l'action n° 06 « Soutien au programme », qui regroupe **40 %** des crédits.

Les actions n°s 02 « Appui technique de proximité aux collectivités territoriales et tiers » et 04 « Appui technique aux autres ministères » ne disposent pas de crédits budgétaires dans le présent programme. Les personnels oeuvrant pour ces deux actions, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré, figurent dans l'action n° 13 du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ».

L'action n° 03 « Appui technique au ministère de l'écologie » qui figurait dans le PAP 2007, n'apparaît plus dans le PAP 2008, du fait de la création du MEDAD qui a fusionné les ministères en charge de l'écologie et de l'équipement.

Le contenu de l'action n° 05, « Personnels » relevant du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « Ville et logement » présente dans le PLF 2007, figure désormais dans le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables », dans l'action miroir n° 15.

On peut s'interroger sur la cohérence de l'action n° 01, dont les crédits financent des actions relativement hétéroclites.

La **première dotation** s'élève à 14 M€ en AE pour le soutien aux établissements publics d'aménagement ou fonciers dans le cadre des contrats de projet 2007-2013, ce qui inclut :

– le soutien aux opérations d'intérêt national d'Euroméditerranée (Marseille), de Saint-Etienne, de la Plaine de France, de Seine Amont, de Seine Aval et de Massy-Palaiseau, Saclay, Versailles et Saint-Quentin-en-Yvelines ;

– le financement de projets réalisés par l'établissement public foncier de la région Languedoc-Roussillon ;

– le soutien à l'établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA).

La **deuxième dotation** à hauteur de 12,2 M€ en AE doit permettre le soutien aux collectivités locales d'Ile-de-France qui contribuent de manière significative à la production de logements. L'Etat s'est engagé à mobiliser, sur 2007-2012, dans le cadre du contrat de projet Etat-région, 184 M€, soit environ 26,2 M€ par an¹.

Cette dotation doit également permettre, en crédits de paiement, de couvrir des engagements antérieurs : actions foncières menées en Ile-de-France (5,1 millions) et dans les autres régions (2,2 millions) et aide apportée par l'Etat aux établissements publics de coopération intercommunale pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (2 millions).

La **troisième dotation**, de 10 M€, regroupe les crédits destinés essentiellement au fonctionnement des agences d'urbanisme :

– 9,6 millions pour les 50 agences existantes, avec une subvention moyenne de 192.800 euros par agence ;

– 0,48 million destiné au fonctionnement des quatre agences qui devraient être créées en 2008, soit une subvention moyenne de 120.000 € par agence.

L'action n° 06 **ne regroupe que des crédits de fonctionnement**, à hauteur de 25,5 M€, dont 13 millions pour la prise en charge des contentieux.

I. LE PROGRAMME « PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES POLLUTIONS »

Le programme 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques » regroupe désormais les deux programmes opérationnels de l'ancienne mission « Ecologie et développement durable ». Cette réorganisation s'accompagne d'une progression très satisfaisante des moyens budgétaires qui y sont inscrits.

¹ Pour 2008, aux 16,2 millions demandés dans la loi de finances (12,2 pour les collectivités et 4 millions pour les établissements publics d'aménagement, dans la première dotation) s'ajouteront 10 millions pris sur le produit du « boni » de liquidation des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles de Cergy-Pontoise et de Saint-Quentin en Yvelines versés par l'Agence foncière et technique de la région parisienne.

Les priorités retenues illustrent la volonté du Gouvernement d'agir à la fois sur la prévention des risques et la lutte contre les pollutions ainsi que sur la protection de la nature et de la biodiversité.

1. La réorganisation structurelle des crédits consacrés à la protection de l'environnement

a) Un seul programme opérationnel

La nouvelle maquette proposée par le projet de loi de finances pour 2008 traduit la volonté du Gouvernement d'assurer un pilotage globalisé et resserré des politiques conduites en matière de protection de l'environnement. Cela permet aussi de réunir dans un même programme des moyens dispersés dans plusieurs structures ministérielles.

Le nouveau programme 181 résulte de la fusion, totale ou partielle, des trois programmes de l'ancienne mission « Ecologie et développement durable », à savoir l'intégralité des programmes 153 (« Gestion des milieux et biodiversité »), 181 (« Prévention des risques et lutte contre les pollutions »), ainsi qu'une partie du programme 211 (« Conduite et pilotage des politiques environnementales et du développement durable »).

S'y ajoutent également une partie des crédits de l'action n° 02 et la totalité de l'action n° 03 du programme 127 (« Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel ») de la mission « Développement et régulation économiques ».

L'impact financier de ce nouveau découpage peut être ainsi présenté :

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- inscription des moyens de fonctionnement et des crédits de rémunération de l'autorité de sûreté nucléaire pour un total de 42,67 M€ en AE et 42,81 M€ en CP en pro-forma 2008, préalablement inscrits sur le programme 127,- subvention pour charge de service public au profit de l'ADEME : 10,00 M€ en AE-CP, préalablement inscrits sur le programme 211,- crédits relatifs aux contrôles techniques de sécurité : 3,19 M€ en AE-CP, préalablement inscrits sur le programme 127, incluant la subvention versée à l'INERIS,- mesure de transfert arrêtée en réunion de répartition : diminution de 0,11 M€ en AE-CP des crédits du programme 181 au profit du ministère en charge de l'agriculture (mesures relatives à des techniciens pastoraux). |
|---|

La réorganisation de la maquette aboutit à un programme structuré autour de quatre actions :

- l'action n° 01 (« Prévention des risques et lutte contre les pollutions ») qui correspond à l'ex-programme 181 et inclut la subvention auparavant versée à l'INERIS par le programme 127 (partie de l'action n° 2 : contrôles techniques de sécurité) ;

- l'action n° 07 (« Gestion des milieux et biodiversité ») qui reprend l'ex-programme 153 ;

- l'action n° 08 (« Soutien au programme ») pour la partie spécifique de l'ex-programme 211 dont le partenariat associatif ;

- l'action n° 09 (« Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection ») consacrée à l'autorité de sûreté nucléaire (ASN) et provenant de l'action n° 03 du programme 127, relative au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

b) La mise en place de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques

En dehors de la fusion des deux programmes opérationnels de l'ancienne mission « Ecologie et développement durable », le principal changement de périmètre concerne la création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

Créé par l'article 88 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, les ressources de l'ONEMA comprennent principalement les contributions des agences de l'eau, en application de l'article L. 213-5 du code de l'environnement.

Le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables doit transférer des compétences à l'ONEMA pour assurer la mise en œuvre et la coordination technique du système d'information sur l'eau (SIEau) sans transfert d'ETP, les recettes de l'Office étant prélevées sur les agences de l'eau dès 2008, dans la limite d'un plafond fixé à 108 M€ par an, pour les années 2007 à 2012.

Les « économies » réalisées par l'Etat selon les réponses apportées par le ministère représentent 34,5 M€ en AE et 28,6 M€ en CP.

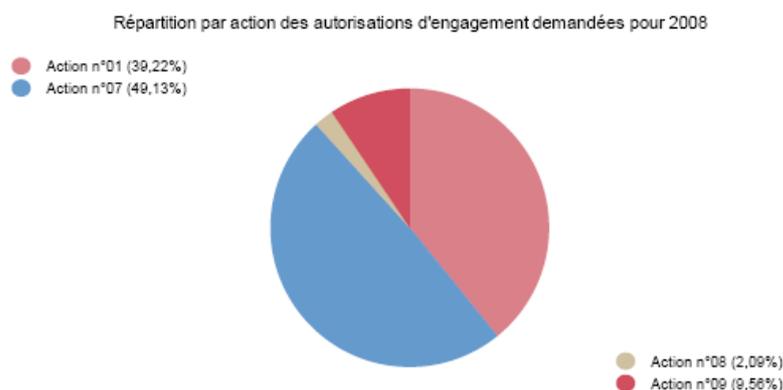
2. Une progression très satisfaisante des crédits confortée par le maintien de l'engagement du budget de la nation en faveur de l'environnement

a) La progression des crédits du programme 181

Dans le projet de loi de finances pour 2008, les crédits inscrits sur le programme 181 s'élèvent à 456,92 M€ en AE et 447,40 M€ en CP, en augmentation de 18 % par rapport à 2007, à périmètre constant.

62,8 % de ces crédits sont consacrés à des dépenses de fonctionnement et 27,06 % à des dépenses d'intervention.

Ils concernent principalement la prévention des risques et la lutte contre les pollutions (action n° 01) pour 39,22 % du programme et la gestion des milieux et la biodiversité (action n° 02) pour 49,13 % du programme.



Intitulé et numéro des actions	Autorisations d'engagement (AE)		Crédits de paiement (CP)		Evolution PLF 2008/LFI 2007 en %	
	LFI 2007	PLF 2008	LFI 2007	PLF 2008	AE	CP
01 – Prévention des risques et lutte contre les pollutions (libellé modifié)	152,9	179,2	145,2	167,5	+17,2	+15,3
07 – Gestion des milieux et biodiversité (nouveau)	199,5	224,4	187,6	226,7	+12,4	+20,8
08 – Soutien au programme (nouveau)	11,7	9,5	8,8	9,8	-18,8	+11,3
09 – Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (nouveau)	37,1	43,6	37,3	43,3	+17,5	+16
Total	401,5	456,9	379,1	447,4	+13,7	+18

Source : mission écologie, développement et aménagements durables, projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2008.

b) Un recours marqué aux taxes fiscales affectées

● Il convient de souligner que les dépenses engagées par les principaux établissements relevant de la tutelle du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables et intervenant dans le périmètre du programme 181 sont financées essentiellement par des taxes et redevances affectées. En 2007, celles-ci s'élèvent à 2,9 Mds€, dont 2,2 Mds€ pour les seules agences de l'eau, soit 76 % du total.

● L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) voit son financement extrabudgétaire conforté par le projet de loi de finances pour 2008.

Les ressources budgétaires de l'ADEME proviennent de quatre programmes gérés par ses trois ministères de tutelle chargés de l'écologie, de la recherche et de l'industrie. En 2008, elles sont reconduites à hauteur de 75,45 M€¹.

A partir de 2006, les crédits délégués par le ministre en charge de l'écologie ont été progressivement remplacés par le produit de trois puis quatre taxes affectées.

L'article 22 du projet de loi de finances pour 2008 simplifie le mode de financement de l'ADEME en substituant aux quatre taxes affectées une seule ressource fiscale, à savoir la taxe générale sur les activités polluantes « à hauteur de 242 M€ », ce qui représente quasiment 50 % du produit de cette taxe.

c) Les incertitudes sur la pérennité des apports du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)

(1) Un élargissement progressif des règles d'utilisation des ressources du FPRNM

Depuis sa création par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, les règles d'utilisation des ressources du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit « fonds Barnier » ont été progressivement élargies. Les ressources de ce fonds participent au financement des études et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels majeurs, aux actions d'information des populations, à l'acquisition amiable par l'Etat ou une collectivité territoriale de biens particulièrement exposés.

¹ Dont un reliquat de 10 M€ inscrits au programme 181.

- par l'article 38 de la loi de finances rectificative pour 1997, qui a prévu, à titre exceptionnel, et dans certaines conditions, le financement des études et travaux réalisés dans le cadre de la prévention des risques liés aux glissements de terrain de grande ampleur des Ruines de Séchilienne (Isère) et de la Clapière (Alpes Maritimes);

- par la loi de finances rectificative pour 1999, qui prévoyait que du 01/01/2000 au 1/09/2006 les dépenses de l'Etat afférentes aux études nécessaires à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles seraient financées pour moitié par le fonds ;

- **par l'article 159 (VI) de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002** relative à la démocratie de proximité (article L.561-3 du code de l'environnement) rendant possible la contribution du fonds au financement des opérations de reconnaissance des cavités souterraines et des marnières dont les dangers pour les constructions ou les vies humaines sont avérés, à l'acquisition amiable d'un immeuble exposé à des risques d'effondrement du sol qui menace gravement des vies humaines, enfin, à des travaux de mise en sécurité relatifs à ces risques dès lors que ces travaux sont moins coûteux que l'expropriation prévue à l'article L.561-1 ;

- **par l'article 61 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003** relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, qui étend la contribution du fonds au financement, sous certaines conditions :

* de l'acquisition amiable, par l'Etat, par une commune ou un groupement de communes, de biens menacés par l'un des risques éligibles à l'expropriation pour risque naturel majeur, lorsque les travaux de prévention sont plus coûteux ;

* de l'acquisition amiable de biens d'habitation et des biens liés à une activité économique de taille modeste fortement sinistrés à la suite d'une catastrophe naturelle ainsi que de leurs terrains d'assiette ;

* des études et travaux de prévention à maîtrise d'ouvrage privée sur les biens couverts par la garantie contre les catastrophes naturelles, réalisés en application de plans de prévention des risques approuvés ;

* des actions d'information des populations en ce qui concerne les conditions générales de leur indemnisation au titre de la garantie d'assurance ;

- **par l'article 128 de la loi de finances pour 2004 du 30 décembre 2003**, qui permettait de financer, dans la limite de 10 M€ par an et jusqu'au 31 décembre 2008, les études et travaux de prévention des collectivités locales dans les communes dotées d'un PPR ;

- **par l'article 136 de la loi de finances pour 2006** qui permet au FPRNM de financer pour les risques majeurs mentionnés à l'article L.561-3 du code de l'environnement :

* dans la limite de 16 M€ par an, à compter du 1er janvier 2006 et jusqu'au 31 décembre 2012, 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. Le fonds prend en charge les trois quarts de la dépense.

* dans la limite de 33 M€ par an et jusqu'au 31 décembre 2012, les études et travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé. Le taux d'intervention est fixé à 50 % pour les études et à 25 % pour les travaux.

* dans la limite de 35 M€ et jusqu'au 31 décembre 2012, les 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 (Isère). Le taux d'intervention est fixé à 50 % pour les études et à 25 % pour les travaux.

- par l'article 32 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques qui modifie l'article 128 de la loi de finance pour 2004 et ouvre une nouvelle ligne de dépense :

* dans la limite de 40 M€, jusqu'au 31 décembre 2007, le FPRNM contribue, sous forme de fonds de concours à l'Etat, au financement des études et travaux de prévention contre les risques naturels majeurs et de protection des lieux habités contre les inondations, réalisés ou subventionnés par l'Etat. Ce financement ne concerne que les dépenses engagées par l'Etat avant le 1er janvier 2007. Un ou plusieurs arrêtés des ministres chargés de l'économie et des finances et de l'environnement fixent la liste des opérations financées et le montant du versement de fonds de concours correspondant ;

* l'article 128 de la loi de finances pour 2004 est ainsi rédigé : « Dans la limite de 55 M€ par an, et jusqu'au 31 décembre 2012, le FPRNM peut contribuer au financement d'études et travaux de prévention ou de protection contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé. Le taux maximum d'intervention est fixé à 50 % pour les études, à 40 % pour les travaux de prévention et à 25 % pour les travaux de protection. »

(2) Un assèchement des ressources du fonds dès 2008

● Les ressources du fonds sont constituées par un prélèvement opéré sur le produit des primes ou cotisations additionnelles versées au titre de la garantie contre le risque de catastrophes naturelles. Le taux de ce prélèvement est fixé par arrêté ministériel dans la limite d'un plafond de 4 %, prévu par l'article L. 561-3 du code de l'environnement. Le taux fixé à 2 % depuis le 1^{er} septembre 2006 a été porté à 4 % par l'arrêté du 29 septembre 2006, permettant d'assurer des recettes annuelles estimées à 52 M€ environ.

Pour 2007, l'ensemble des dépenses prévisionnelles a été estimé à 148 M€, dépassant très largement les ressources prévisionnelles du fonds évaluées à 107 M€ (55 M€ de trésorerie fin 2006 et 52 millions de recettes en 2007).

Comme le souligne le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, l'extension de la plage d'intervention du fonds et la montée en puissance de la demande, notamment des collectivités territoriales, conduit à l'assèchement de la trésorerie du fonds, qui devient nulle fin 2007. Dès 2007, la situation de trésorerie a conduit à arrêter une programmation ne couvrant globalement que les deux tiers des besoins. Pour 2008 et au-delà, la question se pose de l'écart entre recettes annuelles du FPRNM (52 M€) et besoins (150 M€ en moyenne).

	Dépenses en M €							Observations
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Expropriation	4	11	14	12	12	8	6	Expropriations seules
PPRN/Inf Prev	15	12	15	16	16	14	14	
Mesures de prévention	31,9	27	40	36	30	20	16	Acquisitions amiables, cavités - Evacuation et relogement
Etudes/travaux des collectivités	33	33	98	96	92	93	89	
Séchilienne	0	2	2	3	7	12	11	
Total	85	85	169	164	157	148	135	
Prélèvement (loi eau)	0	22	0	0	0	0	0	
Total général dépenses	85	107	169	164	157	148	135	
Recettes prévisibles (sur la base d'un taux de prélèvement de 4 % en 2007)	31	52	52	52	52	52	52	

Source : ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

Votre rapporteur pour avis avait déjà l'an dernier procédé à une analyse des besoins du FPRNM et souligné la nécessité de trouver des ressources supplémentaires. **Il soutient donc pleinement l'amendement présenté par notre collègue Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » et adopté par la commission des finances portant le plafond du prélèvement de 4 à 12 %. Il lui apparaît tout à fait légitime et de bonne politique que le régime des assurances contre le risque catastrophes naturelles contribue à des politiques de prévention, permettant de réduire voire supprimer les conséquences de ces catastrophes sur les personnes et les biens.**

d) La nécessité d'une présentation plus synthétique des crédits affectés au partenariat associatif

(1) Un regroupement sur l'action n° 08 du programme 181

Les crédits relatifs au partenariat associatif (4,67 M€ en AE=CP) sont principalement regroupés dans l'action n° 08 du programme 181 intitulée « Soutien au programme ».

Ils contribuent à la réalisation de projets associatifs entrant en synergie avec les orientations des interventions du MEDAD. Ils sont augmentés en 2008 pour mieux répondre aux demandes croissantes dans les deux domaines prioritaires que sont le changement climatique et la biodiversité. Ils s'organisent selon trois axes :

– l'information des citoyens et leur participation à un débat public ouvert et de qualité dans les domaines suivants : préservation de la diversité biologique, maîtrise de l'énergie, qualité de l'eau, réchauffement climatique, transports, risques naturels et industriels ;

– les orientations définies par la stratégie nationale de développement durable, notamment en matière d’actions d’éducation à l’environnement pour un développement durable allant au-delà de l’information ou de la sensibilisation. De telles actions visent un impact collectif sur un public prioritairement urbain et contribuent à une évolution des comportements des adultes, en milieu professionnel notamment, comme des jeunes ;

– le soutien au fonctionnement d’associations et, en premier lieu, les associations membres de réseaux régionaux et/ou nationaux.

Répartis selon ces trois orientations, les crédits sont attribués par l’administration centrale pour un tiers et par les DIREN pour deux tiers.

– Au niveau central, les principaux partenariats concernent la fédération France Nature Environnement (350.000 €), la Ligue pour la protection des oiseaux (150.000 €), l’UNCPIE (130.000 €) et la Fondation Nicolas Hulot (100.000 €) qui à eux seuls drainent annuellement 45 % des crédits. Le reste est affecté à des partenaires dont les actions nécessitent des apports inférieurs à 100.000 € annuels (Amis de la Terre, WWF, OFEEE, Réseau école et nature, Fédération des clubs connaître et protéger la nature, Fédération nationale des usagers des transports).

– Les directions régionales attribuent à un nombre plus important de partenaires des subventions dont le montant moyen est moins élevé. Quelques associations, membres des grands réseaux (FNE notamment) représentent cependant des montants comparables à ceux accordés par l’administration centrale : FRAPNA Rhône-Alpes (85.000 €), Eau et rivières de Bretagne, SEPANSO (Aquitaine). Pour l’essentiel cependant, les crédits délégués aux DIREN se répartissent selon deux axes :

– le fonctionnement de très nombreuses associations de terrain (contribuant ainsi de manière notable au maintien d’emplois associatifs) oeuvrant pour l’essentiel à des actions d’information et d’éducation ;

– les contributions d’associations de la société civile aux multiples commissions locales de concertation où elles sont appelées à siéger. **Les crédits déconcentrés sont attribués à environ 500 associations et la moyenne des dossiers est inférieure à 7.000 €.**

(2) Mais des subventions figurent aussi dans les autres actions du programme
181

Néanmoins, il convient d’observer que des crédits sont également versés à des associations dans le cadre des autres actions qui structurent le programme 181 :

– **dans l’action n° 01 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions »** : au titre de la politique de l’air (associations de surveillance de la qualité de l’air pour 13 M€ en CP), dans les domaines des risques majeurs (2,6 M€ en CP) et des déchets (100.000 euros) ;

– **dans l’action n° 07, au titre de la politique de l’eau**, en particulier 200.000 euros aux associations environnementales pour leurs actions de soutien du bon état des milieux aquatiques (dont les associations de pêche pour 70.000 euros) ou encore dans le cadre du soutien à l’action internationale (au total 675.000 euros).

Au total, cette estimation porte sur 16,5 M€. Il s’agit de subventions versées au titre d’actions spécifiques conduites par des associations ou organismes et qui sont rattachées à l’action ou à la politique budgétaire à laquelle elles contribuent. **Mais ceci ne facilite pas la synthèse dont votre rapporteur souhaiterait disposer pour évaluer l’ensemble des dotations publiques versées aux associations environnementales.**

e) Le maintien des dépenses des autres ministères en faveur de l’environnement

Le montant de l’effort consenti au titre de l’environnement augmente de 3,01 % dans un cadre budgétaire contraint et en dépit de l’extinction progressive du dispositif « nouveaux services emplois jeunes ». Cette augmentation résulte d’une part d’un effort substantiel sur le programme 181, et d’autre part de l’attention croissante portée par les responsables de programme à la protection de l’environnement dans la programmation et l’exécution budgétaire, ainsi que de l’identification plus précise de ces dépenses.

Crédits budgétaires consacrés à l'environnement en 2007 et 2008

(en millions d'euros)

Missions	2007	2008	Pourcentage du budget consacré à l'environnement en 2007	Pourcentage du budget consacré à l'environnement en 2008
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales <i>Ministère de l'agriculture et de la pêche</i>	527,81	509,48	17,96 %	17,70%
Aide publique au développement <i>Ministère des affaires étrangères et européennes</i> + Agence française du développement	80,30	90	2,58 %	2,37 %
Culture <i>Ministère de la culture et de la communication</i>	8,61	8,61	0,32 %	0,32 %
Défense (*) <i>Ministère de la Défense</i>	114,50	(*) 100,48	0,32 %	0,27%
Développement et régulation économiques <i>Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi</i> (secrétariat d'Etat à la consommation et au tourisme)	7,42	7,72	0,19 %	0,75 %
Ecologie, développement et aménagement durables <i>Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables</i>	767,58	839,08	7,33%	8,30 %
dont programme 181	369,18	447,40	100 %	100 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines <i>Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique</i>	4,54	7,45	0,05 %	0,07 %
Justice <i>Ministère de la Justice</i>			- non quantifiable -	
Outre-mer <i>Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales</i>	6,59	15,9	0,34 %	0,92 %
Politique des territoires	15,39	17,19	4,2 %	4,1 %
Programme d'intervention territoriale de l'Etat (PITE)	15,39	17,19		
Recherche et enseignement supérieur <i>Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche</i>	769,13	785,47	3,61 %	3,52 %
	482,38	497,32		
<i>Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi</i>	8,00	8,00		
<i>Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables</i>	278,75	279,85		
Sécurité <i>Ministère de la défense</i>	151,16	175,55	0,96 %	1,10 %
Sécurité civile <i>Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales</i>	122,36	109,55	28,60%	26,82 %
Solidarité, insertion et égalité des chances <i>Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité</i>	78,51	86,50	0,64 %	0,72 %
Sport jeunesse et vie associative <i>Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports</i>	4,51	5,05	0,44 %	0,48 %
	2,94	3,05		
+ Centre national de développement du sport (CNDS) :	1,57	2,00		
Travail et emploi <i>Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi</i> <i>Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité</i>	27,81	9,02	0,23 %	0,08 %
Contrôle et exploitation aériens <i>Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables</i>	0,66	0,70	0,04 %	0,01 %
Total des missions	2 686,88	2 767,75		

(*) mission Défense : contribution du Programme 146 non déterminée pour 2008

Source : effort financier consenti au titre de l'environnement. Annexe au projet de loi de finances pour 2008.

3. Les principales orientations du programme 181

Le programme 181 affiche quatre priorités environnementales pour 2008 : prévention des risques technologiques et naturels et des nuisances, gestion intégrée de la ressource en eau, protection et restauration du vivant sauvage, et enfin, sûreté nucléaire et radioprotection.

Les adaptations imposées aux objectifs et indicateurs de performance du programme pour répondre à la nouvelle maquette budgétaire s'efforcent de préserver une certaine continuité afin de permettre le suivi de la performance.

En 2007, les deux programmes opérationnels 181 et 153 de la mission « Ecologie et développement durables » comprenaient chacun quatre objectifs et au total 9 actions et 18 indicateurs. Dans le projet de loi de finances pour 2008, le programme 181 affiche six objectifs et quatre actions dont le suivi est assuré par 18 indicateurs.

Votre rapporteur pour avis souscrit à cette nouvelle présentation qui assure une plus grande cohérence dans la présentation des crédits. **Il se félicite, en particulier, de l'identification d'un objectif intitulé « Assurer la gestion intégrée de la ressource en eau » qui répond aux critiques émises, depuis la mise en place de la LOLF, sur l'émiettement du suivi de la politique de l'eau entre deux programmes.**

a) La progression des crédits consacrés à la prévention des risques technologiques et naturels

Les crédits consacrés à la politique de la prévention des pollutions et des risques s'élèvent à 114,6 M€ en CP, soit une progression de 24,6 % par rapport à 2007. Ils doivent permettre l'élaboration des plans de prévention des risques naturels et des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Ils sont aussi consacrés à l'amélioration de la qualité de l'air, ainsi qu'à la mise en œuvre du règlement REACH et de la directive Biocides.

(1) Des besoins en hausse pour la prévention des risques technologiques

● Le budget prévu pour l'élaboration des PPRT et la concertation autour des sites à risque représente 2,9 M€ en AE et 3,1 millions en CP.

Il est ainsi prévu la mise en place de 400 comités locaux pour l'information et la concertation (CLIC) et 15 secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) en application de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

En application de l'article 5 de la loi du 30 juillet 2003 précitée, il est prévu l'élaboration de 420 PPRT concernant 622 établissements industriels et plus de 900 communes. Au 1^{er} novembre 2007, selon les informations transmises par le ministère, la procédure d'élaboration a démarré pour 200 PPRT, 20 d'entre eux sont prescrits et deux ont été approuvés¹.

La réglementation des PPRT

L'objectif des PPRT est de résoudre les situations difficiles en matière d'urbanisme héritées du passé et mieux encadrer l'urbanisation future. Les PPRT concernent les établissements SEVESO à « haut risque » dits AS.

Le décret n° 2005-1130 du 7 septembre 2005 définit les modalités et les délais d'élaboration des PPRT. La circulaire du 3 octobre 2005 relative à la mise en œuvre des PPRT précise la définition du périmètre d'étude nécessaire à la prescription du plan. La circulaire du 3 mai 2007 relative aux modalités de financement, de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des mesures foncières et supplémentaires prévues par les PPRT précise notamment la participation de l'Etat au financement des mesures foncières et supplémentaires.

Source : ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

Pour les années à venir, les besoins financiers seront donc croissants pour résorber le retard pris dans la réalisation de ces plans. Ils devront couvrir également les participations de l'Etat au financement des mesures foncières et supplémentaires prescrites dans ces plans, en partenariat avec les collectivités territoriales.

● Compte tenu de l'ampleur de la tâche, votre rapporteur pour avis déplore, par ailleurs, que les effectifs de l'inspection des installations classées soient strictement reconduits dans le PLF 2008, alors même que le plan de renforcement des effectifs arrêté sur 2004-2007 à hauteur de 400 postes n'a pas été réalisé. Seulement 206 renforts ont été créés dont 146 par redéploiement.

Or, les priorités d'action retenues pour 2008 tant pour les risques technologiques que pour les risques chroniques sont ambitieux et, de plus, le programme de renforcement et de modernisation de l'inspection pour 2004-2007 fixe des engagements précis pour accroître le nombre des contrôles et visites d'inspection.

¹ Il s'agit du PPRT de Mazingarbe (Pas-de-Calais) approuvé le 20 mars 2007 et du PPRT de l'établissement Nobel Explosifs France en Loire-Atlantique approuvé le 30 mai 2007.

(2) L'entrée en vigueur du règlement REACH

Le règlement REACH relatif à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des produits chimiques adopté le 18 décembre 2006¹ est entré en vigueur le 1^{er} juin 2007. Il concerne le contrôle de la fabrication, de l'importation, de la mise sur le marché et de l'utilisation des substances chimiques. Il vise les substances en tant que telles, ainsi que celles présentes dans les préparations ou dans les articles.

Ce règlement constitue un tournant majeur dans la réglementation sur les produits chimiques industriels, puisque, désormais, il incombe aux producteurs et importateurs de substances chimiques d'apporter la preuve de leur innocuité ou de leur maîtrise des risques.

Sont concernées 30.000 substances chimiques produites ou importées à plus d'une tonne par an, soit une très large majorité des substances présentes sur le marché communautaire. Dès à présent, les entreprises doivent préparer la phase de pré-enregistrement des substances concernées² auprès de l'Agence européenne des produits chimiques, mise en place à Helsinki. Cette procédure devra s'effectuer entre le 1^{er} juin et le 30 novembre 2008.

Elle consiste à transmettre une liste d'informations relatives à la substance et à l'entreprise, à l'Agence européenne afin d'obtenir un régime transitoire d'enregistrement valable de 3 à 11 ans.

Le gouvernement français a mis en place un dispositif pour la mise en œuvre du règlement REACH d'une part avec la création d'un service national d'assistance technique (« Helpdesk ») géré par le Bureau d'évaluation des risques des produits et agents chimiques (BERPC)³.

D'autre part, est mise en place une expertise nationale associant l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) et le BERPC.

L'AFSSET est confirmée dans son rôle de tête de réseau en matière d'évaluation des risques sanitaires liés aux produits chimiques et de soutien aux Autorités françaises pour la mise en œuvre de REACH. Elle proposera les priorités en matière d'évaluation, d'autorisation ou de restriction et veillera à la cohérence des travaux d'évaluation des risques effectués sous la responsabilité de la France. Au sein de ce dispositif, le BERPC assurera l'expertise scientifique de base, en contribuant aux travaux de certains comités de l'Agence européenne des produits chimiques.

Source : ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

¹ La réforme du cadre réglementaire communautaire sur les produits chimiques a démarré en 1998.

² Cette phase de pré-enregistrement concerne toutes les substances existantes mises sur le marché avant le 19 septembre 1981 et répertoriées dans l'Inventaire européen des substances chimiques commerciales existantes (EINECS).

³ Il s'agit d'une structure composée d'experts de l'institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS) et de l'institut national de l'environnement et des risques industriels (INERIS).

(3) La poursuite de l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN)

- Créé par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) a vu son régime juridique renforcé par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. 21.000 communes sont considérées comme étant exposées à des risques naturels majeurs.

- Un premier programme établi en 1995 prévoyait d'élaborer un PPRN dans les 2.000 communes jugées les plus vulnérables d'ici à 2000. Ce plan a été renforcé en 1998 pour permettre de couvrir les 5.000 communes les plus exposées d'ici à 2005.

Au 31 décembre 2005, 5.013 communes étaient dotées d'un PPRN approuvé et plus de 5.700 au 1^{er} juillet 2007 et votre rapporteur pour avis se félicite de ce résultat.

Un nouvel objectif a été fixé par le ministère concernant 7.000 communes qui devront bénéficier d'un PPRN approuvé d'ici à 2010, sachant que dans 6.000 d'entre elles, un PPRN est déjà prescrit.

La prévention du risque inondations constitue le principal objectif des PPRN mais sont également pris en compte la prévention du risque de retrait-gonflement des argiles, du risque sismique, des incendies de forêt, des crues torrentielles et des avalanches.

- Dans le projet de loi de finances pour 2008, 5,6 M€ en AE et CP sont prévus pour financer des études et des actions d'information et de sensibilisation auprès des collectivités territoriales et des particuliers. Il est ainsi prévu de consacrer 3,4 M€ en AE et en CP aux actions mises en œuvre dans le cadre du programme national de prévention du risque sismique en métropole et aux Antilles.

Pour la réalisation des PPRN, il est prévu 2,7 M€ en AE pour lancer l'élaboration de 300 PPRN et 3,5 M€ en CP pour financer en partie les 400 PPRN à approuver en 2008.

Le coût d'un PPRN est évalué à 35.000 euros en moyenne dont 25 % est à la charge de l'Etat et 75 % financé par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM).

Votre rapporteur pour avis, lors de la présentation générale des crédits consacrés à la protection de l'environnement, s'est inquiété de la pérennité de ces crédits, compte tenu du niveau insuffisant des ressources financières de ce fonds pour faire face aux missions qui lui incombent.

b) La gestion intégrée de la ressource en eau

L'objectif d'une gestion intégrée de la ressource en eau permet de fédérer les outils de planification, de gouvernance et d'évaluation dans le domaine de l'eau, la mise en œuvre des mesures généralisées sur tout le territoire ainsi que les actions correspondant à une approche écosystémique de la gestion des eaux fondée sur les bassins hydrographiques.

(1) Un cadre législatif et réglementaire renoué en profondeur

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques offre un cadre législatif renoué dans lequel s'inscrit la politique de gestion intégrée de la ressource en eau.

Ce dispositif législatif et réglementaire doit ainsi permettre la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2001¹ et atteindre un bon état écologique des eaux en 2015.

Pour la mise en œuvre de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, **il est prévu soixante cinq textes d'application**. Au 30 septembre 2007, trente textes ont d'ores et déjà été publiés, ce qui donne un taux d'application de la loi de 46 %. On peut relever également que treize de ces décrets ont été publiés dans un délai de six mois et se féliciter de ces « bons scores », compte tenu des procédures à respecter. En effet, ces textes doivent, outre la concertation interservices et la concertation avec les partenaires habituels, faire l'objet d'un examen en mission interministérielle de l'eau (présidée par le directeur de l'eau, au titre de la coordination interministérielle confiée au MEDAD dans le domaine de l'eau) et au Comité national de l'eau (CNE) qui rassemble des élus, des socioprofessionnels et des administrations.

(2) Des indicateurs identifiant les enjeux majeurs de la politique de l'eau

Les indicateurs choisis pour mesurer la performance de la politique de l'eau sont : la qualité de l'eau, avec la mesure des masses d'eau en bon état, la teneur en nitrates des eaux (de surface et souterraines), le retraitement des eaux usées, à travers le suivi du taux de conformité aux normes européennes en équipement des stations d'épuration, la préservation de la ressource en eau, à travers le suivi de l'activité des services de police de l'eau et de l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), l'évolution des dépenses de fonctionnement des agences de l'eau et de leurs dépenses d'intervention, pour la mise aux normes des stations d'épuration, et enfin le suivi des actions de prévention contre les inondations.

¹ La directive 2000-60/CE du Parlement et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau a été transposée en droit interne par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004. Les deux décrets d'application attendus ont été publiés en 2006.

Une réforme de structure importante intervient en 2008 avec la création de l'ONEMA mais deux sujets de fond restent préoccupants, à savoir la pollution de la ressource en eau par les nitrates et le retard observé dans le traitement des eaux usées.

(3) Des inquiétudes persistantes sur la qualité de l'eau

- La pollution par les nitrates

La pollution de l'eau par les nitrates est en constante augmentation, depuis une trentaine d'années et elle résulte, principalement, des pratiques agricoles.

Les zones vulnérables au titre de la pollution par les nitrates couvrent 60 % du territoire français et concernent 80 % des surfaces destinées à l'agriculture intensive. La directive « nitrates » de 1991 fixe un taux maximum de nitrates de 50 mg/litre et impose une mesure des concentrations de nitrate dans les zones sensibles tous les quatre ans. La France a déployé un réseau de mesures de 4.500 points, dont 1.500 points pour les eaux de surface. Une campagne de mesures exhaustives sur l'ensemble des points du « réseau nitrates » est réalisée tous les quatre ans. Des mesures intermédiaires, réalisées chaque année sur un nombre de points limité, visent à confirmer ou infirmer la tendance pluriannuelle. L'indicateur retenu rend compte des résultats définitifs de la quatrième campagne de surveillance des teneurs en nitrates qui s'est déroulée du 1^{er} octobre 2004 au 30 septembre 2005. Conformément à la directive cadre sur l'eau qui impose d'atteindre le bon état des eaux en 2015, la cible est 0 % en 2015.

Source : mission « Ecologie, développement et aménagement durables », projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2008.

Au-delà de l'identification des zones sensibles, un volet financier ambitieux a été mis en œuvre à travers le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) pour la mise aux normes des bâtiments d'élevage.

Depuis 2005, l'introduction de la règle de l'éco-conditionnalité des aides attribuées au titre de la politique agricole commune (PAC) contribue également à lutter contre la pollution par les nitrates, dans les zones vulnérables. Est ainsi rendue obligatoire la mise en place de bandes enherbées le long des cours sur lesquelles aucun apport d'engrais n'est autorisé.

Enfin, l'article 21 de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques met en place un dispositif spécifique de protection des aires d'alimentation des zones de captage.

En application de l'article L. 211-3 du code de l'environnement ainsi modifié, l'autorité administrative établit, en concertation avec les professionnels concernés, un programme de mesures, appliqué tout d'abord de façon volontaire mais qui peut être rendu obligatoire et assorti éventuellement d'aides financières.

Globalement, cet ensemble de mesures devrait permettre d'atteindre l'objectif de bon état des eaux en 2015 mais la situation reste très problématique en Bretagne.

La France a été condamnée en 2001 par la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) pour non respect de la directive eau potable s'agissant des teneurs en nitrates des eaux en Bretagne.

La Commission européenne a décidé, le 27 juin 2007, de saisir la CJCE, pour faire appliquer cette décision de justice et condamner la France au versement de très lourdes amendes et astreintes¹. Neuf bassins versants contiennent toujours des concentrations de nitrates excessives contre 31, lors de la condamnation de la France en 2001.

Néanmoins, la Commission européenne a accepté, en septembre 2007, de suspendre la décision de saisine de la CJCE, au vu des engagements fermes formulés par le ministère de l'agriculture pour faire aboutir, dans les délais, le plan d'actions « qualité des eaux » établi sur cinq ans, qui sera rendu obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2008. Ce plan prévoit des réductions de cheptel et une limitation des épandages et il est assorti de mesures agro-environnementales pour les agriculteurs et d'aides complémentaires pour éliminer l'azote produit par les animaux et non épandu. Au total, 60 M€ de mesures de soutien sont prévues jusqu'en 2012.

Votre rapporteur pour avis soutient pleinement ce dispositif ambitieux, dont il souhaite l'application effective. Il partage le souci du Gouvernement d'assurer le suivi de sa mise en œuvre, à travers une étroite concertation tant avec les milieux agricoles concernés qu'avec les services de la Commission européenne. Ces derniers ont d'ailleurs fait savoir qu'ils procéderaient à une évaluation régulière de la mise en œuvre effective du plan d'actions et des résultats obtenus. Les eaux de Bretagne restent sous surveillance communautaire étroite !

- Un retard préoccupant en matière de traitement des eaux usées

La France a été condamnée le 23 septembre 2004 par la Cour de Justice des Communautés européennes pour retard dans la mise en conformité des installations d'assainissement soumises à l'échéance du 31/12/1998, ainsi que pour insuffisance de délimitation des zones sensibles. La Commission a engagé en 2005, à l'encontre de la France, la procédure de l'article 228 du traité instituant la Communauté européenne pour obtenir dans les meilleurs délais le respect total de cette échéance. Les retards importants pourront, à terme, donner lieu à la condamnation de la France au paiement de très lourdes astreintes. La Commission a également engagé en juillet 2004 contre la France un pré-contentieux portant sur le retard de mise en conformité des agglomérations soumises à l'échéance du 31/12/2000. Cette procédure risque

¹ Les chiffres évoqués sont une amende de 28 M€, assortie d'une astreinte de 117.882 euros/jour jusqu'à complète mise en conformité des teneurs en nitrates des eaux considérées.

d'aboutir à l'engagement d'un contentieux et, ultérieurement, à une condamnation similaire à celle qui a été prononcée en septembre 2004.

L'indicateur « traitement des eaux usées » indique la situation de conformité en termes d'équipement des stations d'épuration en fonction de la taille des agglomérations d'assainissement et de la sensibilité du milieu de rejet. Trois échéances ont été fixées par la directive du 21 mai 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines (ERU) :

– échéance 1998 : rejets des stations d'épuration en agglomération de + 10.000 EH en zones sensibles (EH = équivalent-habitant) ;

– échéance 2000 : rejets des stations d'épuration en agglomérations de + 15.000 EH en zones normales ;

– échéance 2005 : toutes les autres agglomérations.

L'indicateur de suivi de retraitement des eaux usées reprend la distinction établie par la directive en fonction de la taille des agglomérations pour établir des prévisions et fixer une valeur cible en 2011. Il est prévu d'atteindre un taux de conformité de 100 % pour les installations les plus importantes.

	Unité	2005 Réalisation	2006 Réalisation	2007 Prévision PAP 2007	2007 Prévision actualisée	2008 Prévision	2011 Cible
Taux de conformité aux normes européennes en équipement des stations d'épuration : stations en agglomérations de + de 10.000 EH en zones sensibles	%	73	79,6	93	91	94	100
Taux de conformité aux normes européennes en équipement des stations d'épuration : stations en agglomérations de + de 15.000 EH en zones normales	%	81	nd	91	91	91	96
Taux de conformité aux normes européennes en équipement des stations d'épuration : stations en autres agglomérations de + de 2.000 EH	%	83	nd	90	90	90	95

Source : mission « Ecologie, développement et aménagement durables, projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2008.

Sur les raisons multiples qui expliquent ce retard, votre rapporteur pour avis renvoie à l'excellent rapport d'information établi par notre collègue, Mme Fabienne Keller, sur le pilotage de la politique de l'eau¹. Elle pointe en particulier les insuffisances, tant de l'Etat que des collectivités territoriales, dans la mise en œuvre de cette politique communautaire, alors même qu'il s'agit d'une responsabilité partagée.

Pour l'avenir et afin d'échapper au paiement de lourdes sanctions pécuniaires, un plan ambitieux a été proposé qui mobilise les moyens financiers des agences de l'eau, notamment dans le cadre de leur IX^e programme.

Plan d'action des agences de l'eau défini par la circulaire du 8 décembre 2006

– Proposer « à toutes les collectivités territoriales non conformes concernées par les échéances de 1998 et 2000 un **contrat** que celles-ci devront signer avant le 31 décembre 2007 pour pouvoir bénéficier des aides financières ».

– Elaborer des **échanciers** détaillés de travaux ne prenant en compte que les délais liés « à des contraintes techniques ».

– Appliquer des **conditions d'aide dégressives** en cas de refus des collectivités de contractualiser ou de non-respect des échéances réglementaires.

– **Ne plus financer** les stations concernées dans le cadre du X^e programme, commençant en 2013.

Source : rapport d'information n° 352 sur le pilotage de la politique de l'eau.

Votre rapporteur pour avis approuve également les dispositions de la circulaire du 8 décembre 2006 tendant à renforcer l'action régalienne de l'Etat, qui vont de la mise en demeure des collectivités territoriales défaillantes, à la consignation des fonds nécessaires aux travaux à réaliser et à l'exécution d'office de ces travaux. L'Etat se réserve également la possibilité de ne pas autoriser l'urbanisation de tout nouveau secteur, dont la collecte et le traitement des eaux usées ne pourraient pas être effectués selon les normes en vigueur et d'engager des poursuites pénales, en cas de « *défaut de traitement des eaux usées particulièrement grave* ».

Votre rapporteur pour avis souhaite que ces mesures soient utilisées avec discernement, compte tenu de la responsabilité tant de l'Etat que des collectivités territoriales, dans les retards accumulés s'agissant de la mise en œuvre de cette directive. Mais il convient également de rappeler que c'est l'Etat, seul, qui est redevable de sanctions pécuniaires prononcées par la CJCE, ce qui justifie qu'il se donne désormais les moyens de mettre en œuvre cette directive.

¹ *Rapport d'information n° 352 Politique de l'eau : la France au milieu du gué – Fabienne Keller – Commission des finances (27 juin 2007).*

(4) La mise en place de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques

L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) a été créé par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques n° 2006-1772 du 30 décembre 2006. Etablissement public administratif, il a pour mission de mener et de soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole.

Il est administré par un conseil d'administration composé de représentants de l'Etat (dix ministères), des six directeurs des agences de l'eau, un représentant des offices de l'eau d'outre-mer, de six représentants des collectivités territoriales, et six représentants des usagers et des associations, proposés par le Comité national de l'eau (CNE), du président de la Fédération nationale de la pêche et de deux représentants du personnel¹.

L'ONEMA se substitue au Conseil supérieur de la pêche, dont il reprend les missions, droits et obligations. Ses missions sont étendues à de nouveaux domaines, comme la connaissance, la protection et de la surveillance de l'eau et des milieux aquatiques, l'appui fourni aux acteurs publics dans le domaine de l'eau. Il est enfin chargé de la réalisation du système d'information sur l'eau (SIEau), et doit recueillir les données et indicateurs relatifs à l'eau, aux milieux aquatiques et à leurs usages ainsi qu'aux services publics de distribution d'eau et d'assainissement. Il définit le référentiel technique permettant l'interopérabilité de ses dispositifs de recueil, de conservation et de diffusion et le met à disposition dans des conditions fixées par décret.

L'action de l'Office à ses différents échelons territoriaux complète celle des services de l'Etat et des agences de l'eau. Il assiste notamment les comités de bassin pour la réalisation de l'analyse des incidences des activités sur l'état des eaux ainsi que des analyses économiques des utilisations de l'eau prévues par l'article L. 212-2-1.

L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques met en place, en tant que de besoin, des délégations régionales ou interrégionales et des services départementaux ou interdépartementaux, ainsi que des pôles d'études et de recherches. Le délégué régional ou interrégional a autorité sur les agents de la délégation et sur les chefs des services départementaux ou interdépartementaux situés dans le ressort de la délégation. La coopération de l'Office et de ses échelons territoriaux avec les directions régionales de l'environnement, les services chargés de la police de l'eau et les agences de l'eau pour la réalisation des missions incombant à l'établissement public fait l'objet de conventions passées entre l'Office, les préfets intéressés et les agences de l'eau, conformes à une convention type fixée par arrêté du ministre chargé de l'environnement.

Source : ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

¹ Cette composition devrait évoluer fin 2008, à l'issue du renouvellement des comités de bassin puis du CNE, celui-ci intégrant notamment deux sénateurs, deux députés et des représentants d'associations nationales d'élus.

Pour mener à bien localement ses missions de police de l'eau et ses missions nouvelles d'appui aux politiques publiques dans le domaine de l'eau et de connaissance des milieux, qui contribuent directement à l'atteinte des objectifs de la directive cadre, l'ONEMA s'est attaché à mettre en place un encadrement national des équipes de terrain et une direction spécifique sera créée à compter de septembre 2007. Celle-ci sera également responsable de la mise en œuvre de la solidarité inter-bassins.

L'ONEMA doit signer prochainement un contrat d'objectif avec l'Etat pour la période 2008-2010.

Pour ce qui est des effectifs de l'ONEMA, un arbitrage interministériel a reconnu la nécessité de faire face aux missions nouvelles qui n'étaient jusqu'ici que très incomplètement accomplies par l'Etat. Aussi l'effectif en équivalent temps plein travaillé (ETPT) de l'établissement est arrêté à 866, ce qui correspond à 77 recrutements « nets » en 2008.

A compter de 2008, le financement de l'ONEMA est assuré par un prélèvement sur les ressources des agences de l'eau et l'article 83 de la loi du 30 décembre 2006 précitée fixe à un maximum de 108 M€ par an le montant de ce prélèvement¹.

Pour 2008, le budget primitif de l'ONEMA s'élève à 108,8 M€ en AE et 94,2 M€ en CP répartis comme suit :

(en M€)

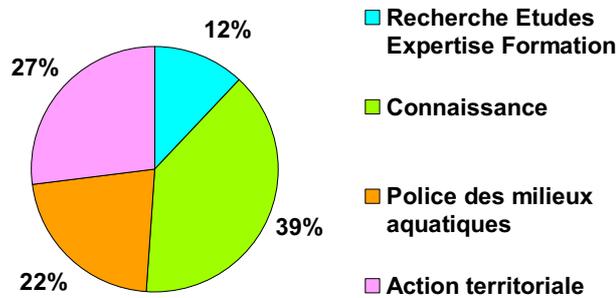
	AE	CP
Personnel	46,5	46,5
Fonctionnement	57,6	43,0
Investissement	4,7	4,7
Total	108,8	94,2

Parmi ses dépenses de fonctionnement, l'ONEMA consacra, en 2008, 23,9 M€ de CP en actions d'intervention au titre du SIEau (10,6 M€), en R&D (6,1 M€), au titre de la solidarité interbassins vis-à-vis des départements et collectivités d'outre-mer et de la Corse (6,5 M€) et enfin 700.000 euros seront consacrés aux opérateurs de gestion (migrateurs, zones humides)...

¹ La contribution pour 2008 s'élève à 108 M€ répartie comme suit entre les agences de l'eau : Adom-Garonne (9,08 M€), Artois-Picardie (7,6 M€), Loire-Bretagne (16,33 M€), Rhin-Meuse (6,42 M€), Rhône-Méditerranée-Corse (25,91 M€) et Seine-Normandie (42,6 M€).

Le graphique ci-dessous présente les dépenses de l'ONEMA pour 2008 par priorité d'action.

Budget ONEMA 2008 – Dépenses par destination



c) Un effort financier conséquent pour la préservation des espaces naturels

Les moyens affectés à la gestion des milieux et à la biodiversité atteignent 224,47 M€ en AE et 226,74 M€ en CP en hausse respective de 12,4 % et 20,8 %.

Ils représentent près de la moitié des crédits du programme 181 (49,1 %).

Les deux axes majeurs en matière de préservation des espaces naturels portent sur les espaces réglementés et la montée en puissance du réseau Natura 2000.

(1) La montée en puissance du réseau Natura 2000

● Rappel des chiffres clés du réseau Natura 2000

Au 1^{er} septembre 2007, 1.706 sites Natura 2000 sont répertoriés en France, ce qui représente 6,82 millions d'hectares, soit **12,41 % du territoire terrestre**¹.

¹ Natura 2000 en mer s'applique sur 697.000 ha. Sur terre, comme en mer, les zonages ZPS et ZSC se recoupent en partie.

– Au titre de la directive « Habitats-Faune-Flore », on recense 1.333 sites d'importance communautaire (4,6 millions d'hectares terrestres, soit 8,4 % du territoire national métropolitain + 604.000 hectares de surface marine).

– Au titre de la directive « Oiseaux », on recense 371 zones de protection spéciale (4,2 millions d'hectares) soit 7,79 % du territoire national métropolitain + 329.000 hectares de surface marine.

Le réseau Natura 2000 abrite 9,6 % de la surface agricole utile (SAU) française, soit 2,78 millions d'hectares. 8.400 communes (soit 14 millions d'habitants concernés) ont plus de 5 % de leur territoire inclus dans un site Natura 2000.

La France, par un effort sans précédent, a plus que doublé en un an la superficie en ZPS et a rattrapé son retard dans la constitution de son réseau. Après avoir expertisé les derniers compléments transmis, la Commission européenne a validé la cohérence géographique du réseau et a décidé de classer les deux contentieux engagés, en mars 2007.

– Fin 2007, on devrait disposer de plus de 800 documents d'objectifs (DOCOB) opérationnels et 459 sont en cours d'élaboration.

. Les collectivités territoriales¹ et les établissements publics se sont fortement impliqués dans la réalisation et l'animation de ces DOCOB ainsi que les associations.

. Pour financer les mesures de gestion du DOCOB, on note une progression continue des contrats Natura 2000 (628 contrats cofinancés par le MEDAD et plus de 3.100 contrats d'agriculture durable cofinancés par le ministère de l'agriculture).

● Des dotations budgétaires en forte progression

L'année 2007 a été décisive pour Natura 2000 en raison de l'achèvement du réseau terrestre et de la montée en puissance de sa gestion. C'est aussi une année charnière où se finalisent les nouvelles modalités de cofinancement communautaire du réseau Natura 2000 avec la mise en place du Fonds européen pour l'agriculture et le développement rural (FEADER), du Fonds européen pour la pêche (FEP) et de l'instrument financier pour l'environnement (LIFE plus). Les crédits affectés au MEDAD doivent permettre de continuer à financer la part nationale de la gestion des sites : réalisation des documents d'objectifs (DOCOB), financement des contrats Natura 2000 hors milieux agricoles, animation sur les sites et animation du réseau national.

¹ Evolution permise par les modifications législatives introduites par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires sur l'initiative de M. Jean-François Le Grand.

La progression des crédits budgétaires est significative depuis 2005 tant en ce qui concerne les autorisations d'engagement, que les crédits de paiement.

Dans le projet de loi de finances pour 2008, les crédits sont fixés à 45 M€ en AE, en progression de 76,9 % par rapport à 2005 et à 40 M€ en CP, soit un doublement par rapport à 2005.

Le tableau ci-dessous récapitule la répartition des moyens affectés au financement du réseau Natura 2000 en 2008.

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Coordination technique et scientifique : - crédits nécessaires au pilotage de Natura 2000 : diffusion des méthodes, évaluation, communication, animation ; - subvention au Centre thématique européen qui intervient comme référence scientifique des données relatives aux inventaires dans la constitution du réseau Natura 2000 ; - contribution du GIP Aten à l'animation de la plate-forme technique Natura 2000 et au dispositif de formation ; - élaboration d'un système de surveillance de l'évolution des espèces et des habitats d'intérêt communautaire.	3,58 M€	3,855 M€
Élaboration et animation des documents d'objectifs : - 464 documents d'objectifs en 1 ^{ère} année (coût unitaire = 50 K€ en AE=CP) ou en cours d'achèvement (coût unitaire = 15 K€ en AE=CP) ; - 1.026 documents d'objectifs en animation (coût unitaire = 20 K€ en AE=CP)	31,73 M€	31,73 M€
Contrats Natura 2000 : - environ 600 contrats : le coût moyen indicatif des contrats est de 25 K€ sur 5 ans ; la moitié est à la charge du MEDAD	7,5 M€	2,925 M€
Mesures d'accompagnement : - participation au fonds LIFE Nature, outil financier que la Commission européenne met à la disposition des Etats membres pour favoriser la mise en place des directives « oiseaux » et « habitats » ; - soutien à des actions associatives dans le domaine agro-environnemental.	2,3 M€	1,6 M€
TOTAL	45,11 M€	40,11 M€

Source : mission écologie, développement et aménagements durables, projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2008.

● Les enjeux identifiés pour 2008

Pour 2008 et les années à venir plusieurs questions restent encore à préciser afin de stabiliser la gestion du réseau Natura 2000 :

– La commission européenne souhaite que la liste des sites marins du réseau Natura 2000 soit complétée d'ici mi-2008. Le Muséum national d'histoire naturelle, avec l'appui de l'Agence des aires marines protégées, a coordonné en 2007 l'identification d'une centaine de secteurs, selon des critères exclusivement scientifiques. Ils doivent faire l'objet d'une instruction par les préfets et être soumis à concertation et à consultation réglementaire.

En raison de l'importance des enjeux liés à la protection des milieux marins et de leur spécificité, la France souhaite disposer d'une méthodologie et d'outils adaptés pour réussir, en concertation avec l'ensemble des acteurs locaux et économiques concernés, la construction d'un réseau de sites

Natura 2000, particulièrement au-delà des eaux territoriales. Un groupe de travail au niveau européen, auquel la France a participé, a mis au point un guide en mai 2007 et au niveau national, un groupe de réflexion et d'échanges se réunit régulièrement sur le thème de la préservation de la biodiversité dans les espaces marins.

– Il s'avère, à moyen terme, indispensable de mobiliser des moyens supplémentaires programmés sur les instruments financiers communautaires, notamment le FEADER.

Cette mobilisation est actuellement insuffisante et expose la France à d'éventuels contentieux communautaires, car elle risque de ne pas atteindre ses objectifs de résultats en matière de préservation de la biodiversité et de la ressource en eau. La question se pose ainsi d'une utilisation plus pertinente des mesures agri-environnementales territorialisées.

– Enfin, la France fait l'objet d'une procédure précontentieuse avec la saisine de la Cour de Justice des communautés européennes en juin 2007, la Commission européenne jugeant insuffisante la transposition des dispositions¹ de la directive relative à l'évaluation de l'incidence des projets d'aménagement ou de travaux dans un site Natura 2000.

L'objectif du régime d'évaluation des incidences est de prévenir les dommages aux milieux naturels remarquables sans pour autant mettre la nature « sous cloche ». Il s'agit donc de vérifier que les projets ne portent pas une atteinte significative aux habitats et espèces présents dans un site Natura 2000 ou d'orienter les projets de manière à éviter de telles atteintes.

Dans certains cas, il est néanmoins possible d'autoriser des projets qui portent atteinte de manière significative à un site Natura 2000, s'ils répondent à trois conditions :

- il ne doit pas exister de solutions alternatives à la réalisation du projet considéré ;
- ce dernier doit être motivé par des raisons impératives d'intérêt public ;
- des mesures compensatoires sont prises par le maître d'ouvrage pour assurer la cohérence du réseau Natura 2000.

Le régime français d'évaluation utilise les règles existantes et ne concerne que les projets ou activités soumis à autorisation ou approbation et faisant l'objet d'une étude ou d'une notice d'impact. Mais les travaux, ouvrages ou aménagements prévus par les contrats Natura 2000 sont dispensés de la procédure d'évaluation, ce qui constitue le principal grief de la Commission européenne à l'encontre du dispositif.

¹ La transposition en droit français du dispositif de l'article 6, paragraphes 3 et 4 a été effectuée par l'ordonnance du 11 avril 2001 modifiée à travers les articles L. 414-4 et L. 414-5 du code de l'environnement. Ils sont complétés par les articles R. 414-19 à R. 414-24 du même code et par une circulaire interministérielle (agriculture, écologie et équipement) du 5 octobre 2004.

La Commission européenne, se fondant sur l'arrêt du 7 septembre 2004 relatif à la pêche à la coque en mer de Wadden, reproche à la France de ne faire rentrer dans le champ d'application du régime d'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 que les projets et programmes soumis à autorisation ou approbation administrative. La défense indique que, si certains projets exclus du régime d'évaluation par les textes français présentent une menace pour les sites Natura 2000, ils peuvent être soumis à autorisation et éventuellement bloqués, par la mise en œuvre de mesures réglementaires spécifiques ou réorientées grâce à des mesures contractuelles adaptées. Ces outils existent mais la faisabilité de leur mise en œuvre pour bloquer un projet est sans doute douteuse. On peut donc craindre que sur ce grief, la Commission ne soit pas satisfaite de la réponse apportée.

Il est à noter, au surplus, que la position de la Cour pourrait être encore plus sévère. En effet, la Commission pointe les projets soumis à simple déclaration et les projets situés en dehors du périmètre des sites Natura 2000 alors qu'elle aurait pu reprocher à la France de ne pas soumettre à évaluation d'incidence « **toutes les interventions sur le milieu naturel** ».

Votre rapporteur pour avis est conscient du caractère ultra-sensible de la question de l'évaluation de l'incidence d'un projet dans un site Natura 2000 : il ne s'agit pas de laisser croire que tout y est interdit, provoquant ainsi les réactions hostiles -et bien légitimes- des acteurs locaux et économiques.

Mais, il faut aussi se donner les moyens de vérifier qu'un projet d'aménagement ne porte pas atteinte de façon significative aux habitats et aux espèces présents dans un site Natura 2000. Il faut alors disposer des outils réglementaires adaptés permettant de procéder à cette vérification et d'établir, si besoin et en concertation, des mesures compensatoires à un coût économique raisonnable.

(2) Le renforcement des crédits affectés aux espaces naturels réglementés

● L'année 2007 a permis d'ouvrir un chantier de rénovation d'envergure concernant les parcs nationaux, sur la base de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. Cette loi, reprenant les conclusions de plusieurs rapports successifs et concordants, prend en compte les difficultés rencontrées par les parcs nationaux, depuis l'émergence du concept en 1960 afin d'intégrer l'évolution des réflexions scientifiques en matière de biologie de la conservation, des attentes des collectivités territoriales gestionnaires de ces espaces et également du public.

La structure d'un parc national est redéfinie autour d'un « cœur » territoire sur lequel l'Etat donne à l'établissement public gestionnaire du parc les moyens juridiques nécessaires à un contrôle quasi-total des activités qui s'y pratiquent et d'une « aire d'adhésion » matérialisée par la libre décision des communes situées dans un périmètre défini lors de la création du parc national, de mettre en œuvre un projet de territoire axé sur la protection du cœur du parc mais également le développement durable de leur espace.

Un effort particulier a porté sur la rénovation des modes de gouvernance, par une meilleure association des collectivités territoriales concernées et une participation effective du public aux prises de décisions importantes.

La superficie totale des neuf parcs nationaux est de 4,86 millions d'hectares, dont 2,5 millions d'hectares de cœur et 2,3 millions d'hectares en aires potentielles d'adhésion¹.

● Les enjeux pour les prochaines années pour les parcs nationaux terrestres peuvent être ainsi présentés :

- accompagner la montée en puissance de l'établissement public « Parcs nationaux de France » créé par l'article 11 de la loi du 14 avril 2006 précitée (article L. 331-39 du code de l'environnement) et mis en place le 1^{er} janvier 2007 ;

- poursuivre la mise en place des deux nouveaux parcs nationaux, créés respectivement en Guyane (décret n° 2007-266 du 27 février 2007) et à La Réunion (décret n° 2007-296 du 5 mars 2007). D'ici 2009, le budget annuel de chacun d'entre eux devrait atteindre 8 M€ avec un effectif d'une centaine d'agents ;

- avancer sur le projet du parc national des Calanques de Marseille et de Cassis ;

- animer l'élaboration partenariale et d'adoption de la charte de chaque parc national. A ce titre, ont été élaborés et signés, le 24 avril 2007, les sept premiers contrats d'objectifs des établissements publics des parcs nationaux, pour faciliter le pilotage par l'Etat. Ces contrats définissent, pour 2007-2009, les principales orientations et les actions prioritaires à mettre en œuvre.

Dans le projet de loi de finances pour 2008, **58,8 M€ en AE et 64 M€ en CP sont alloués aux neuf parcs nationaux ainsi qu'à l'établissement public « Parcs nationaux de France »**, en progression respectivement de 20,7 % et 37 % par rapport à 2007. Au total, le plafond d'emplois est fixé à 787 ETPT.

¹ Le parc amazonien de Guyane représente à lui seul 2,02 millions d'hectares (cœur) et 1,36 million d'hectares (aire potentielle d'adhésion).

● La loi du 14 avril 2006 précitée a mis également en place de nouveaux outils de protection du milieu marin. Cette démarche s'inscrit dans le cadre du plan mer de la stratégie nationale pour la biodiversité et doit permettre à la France de combler son relatif retard dans le domaine de la protection du milieu marin. Elle possède le deuxième espace maritime sous juridiction (11 millions de kilomètres²) et a souscrit l'engagement, au niveau international, de mettre en place un réseau complet et cohérent d'aires marines protégées d'ici 2012. De plus, il lui faut remplir ses obligations communautaires, à travers la constitution d'un réseau de sites Natura 2000 marins d'ici mi-2008.

L'agence des aires marines protégées créée par l'article 18 de la loi du 14 avril 2006 et dont le siège est fixé à Brest a pour mission d'apporter un appui aux politiques publiques pour la constitution et la gestion de ce réseau d'aires marines protégées tant au niveau national qu'international. Elle apporte un appui administratif, technique et scientifique pour assurer la cohérence du réseau mais peut aussi se voir confier la gestion directe de différents types d'aires marines protégées ou bien mettre à disposition les moyens nécessaires à la gestion d'un parc naturel marin.

Dans le projet de loi de finances pour 2008, 10,58 M€ en AE et 8,58 M€ en CP sont prévus pour le fonctionnement de l'agence, dont le plafond d'emplois est fixé à 67 ETPT.

Enfin, on peut signaler que le premier parc naturel marin d'Iroise a été créé par un décret du 28 septembre 2007.

J. LE PROGRAMME « ENERGIE ET MATIÈRES PREMIÈRES »

1. Présentation du programme

Le programme 174 de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » regroupe l'ancienne action n° 01 « Politique de l'énergie et des matières premières » du programme 134 « Développement des entreprises » et l'ancien programme 174 « Passifs financiers miniers » de la mission « Développement et régulation économiques ». Cette nouvelle version du programme 174 se décompose en quatre actions différentes. Après le vote du PLF 2008 par l'Assemblée nationale, ce programme est doté de **897,38 M€** en AE et **896,67 M€** en CP¹.

Ce programme regroupe des crédits gérés par la direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP), désormais placée sous l'autorité du ministère de l'écologie et de l'aménagement durables (MEDAD),

¹ En baisse d'environ 10 M€ (en AE et en CP) par rapport aux dotations du projet de loi de finances initial afin de tirer les conséquences des votes intervenus au cours de la discussion à l'Assemblée nationale.

et une partie des crédits gérés par la direction générale de l'action régionale, de la qualité et de la sécurité industrielle (DARQSI) au titre des passifs financiers miniers. Alors que les activités minières n'entrent en compte que de manière très marginale dans le bouquet énergétique de la France, la quasi-totalité du programme sert ainsi à financer les conséquences sociales, économiques et environnementales de la fin de l'exploitation charbonnière en France. Sans contester le bien-fondé de cette politique -totalement légitime au regard du devoir de solidarité nationale à l'égard des mineurs retraités et des territoires frappés sur le plan économique par la fermeture des mines-, votre commission pour avis s'interroge néanmoins sur la cohérence de la politique publique financée par ce programme. En outre, elle relève que la plupart de ces dépenses recouvrent en fait des prestations sociales accordées aux mineurs, faisant ainsi de ces crédits des dépenses obligatoires qui offrent peu de marges de manœuvre budgétaires au législateur.

2. Les principales missions financées par le programme

a) L'action n° 01

L'action n° 01 « Politique de l'énergie et des matières premières » (6 % des autorisations d'engagement du programme) correspond aux activités de l'Etat concourant à satisfaire la demande des consommateurs d'énergie et de matières premières. Sur le plan budgétaire, cette action sert à financer une partie des tâches de la DGEMP. A cette dotation s'ajoutent les moyens en personnels¹ affectés à la DGEMP et aux directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), qui représentent un total de 310 équivalents temps plein (ETP) et une masse salariale de 26,12 M€.

Les crédits de cette action servent tout d'abord à assurer le contrôle de la qualité des carburants² et à financer les études commandées par la DGEMP sur l'énergie et les matières premières.

Ils permettent également le versement de deux subventions pour charges de services publics, l'une à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), notamment pour assurer les travaux de dépollution de sites nucléaires « diffus » ; et l'autre à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), pour le financement d'une partie de ses activités dans le domaine de l'énergie.

Enfin, l'action finance quatre activités spécifiques :

¹ Identifiés dans les actions n° 16 et 23 du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ».

² En application de la directive n° 98/70/CE du Parlement et du Conseil du 13 octobre 1998 concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 93/12/CEE du Conseil.

– la participation française au programme de partenariat mondial de lutte contre les menaces¹ ;

– la moitié de la subvention de fonctionnement du comité local d'information et de suivi (CLIS) du laboratoire souterrain de recherche de Bure sur l'enfouissement en couche géologique profonde des déchets radioactifs, la seconde moitié étant versée par les entreprises concernées par le stockage de ces déchets ;

– les crédits de coopération dans les domaines de l'énergie et les matières premières ainsi que les contributions aux organismes internationaux ;

– et, enfin, la subvention de fonctionnement du Conseil supérieur de l'énergie (CSE).

b) L'action n° 02

L'action n° 02 « Gestion de l'après-mines » (4,9 % des AE du programme) contribue à la gestion des conséquences de l'arrêt des activités minières. Elle finance tout d'abord l'établissement par les préfetures concernées des plans de prévention des risques miniers (PPRM), pour un montant de 200.000 euros, et les dépenses de personnels du Fonds d'industrialisation du bassin minier (FIBM), pour 65.000 euros.

Puis, 27 M€ de subventions pour charges de services publics se répartissent entre GEODERIS² (7 M€) et le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) (20 M€).

Enfin, une subvention est versée aux Mines de potasse d'Alsace (MDPA) pour financer les différents aspects de l'après-mines dans le bassin potassique et une autre pour le financement des projets de réindustrialisation du FIBM.

c) L'action n° 03

L'action n° 03 « Travaux de sécurité dans les mines, indemnités et expropriations sur les sites miniers » (1 % des AE) vise à supprimer les risques miniers résiduels en finançant des travaux de mise en sécurité ou les expropriations et à indemniser les victimes de sinistres miniers. Ses crédits financent les travaux de mise en sécurité à la charge de l'Etat, notamment ceux qui étaient de la responsabilité de Charbonnages de France (CDF) et qui sont repris par l'Etat du fait de la dissolution de CDF au 31 décembre 2007. Ils financent également les indemnités des victimes de sinistres miniers et les

¹ Cette initiative a été lancée lors du sommet du G8 de Kananaskis en juin 2002. Elle prévoit l'engagement de projets visant en Russie et en Ukraine à lutter contre les menaces nucléaires, biologiques, chimiques et à améliorer la sûreté nucléaire.

² Créé fin 2001, GEODERIS est un groupement d'intérêt public associant le BRGM et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), chargé de missions dans le domaine de la sécurité minière.

expropriations quand les travaux de mise en sécurité s'avèreraient plus coûteux que l'expropriation.

d) L'action n° 04

L'action n° 04 « Prestations à certains retraités des mines » regroupe l'essentiel des crédits du programme (88,1 % des AE). Elle a pour finalité de garantir les droits sociaux des mineurs retraités et assure, à ce titre, le financement de diverses prestations sociales. Ses 800 M€ (AE et CP) de crédits se répartissent de la manière suivante :

– 11,5 M€ de subvention de fonctionnement au bénéfice de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) ;

– 732,5 M€ pour le financement des prestations sociales versées par l'ANGDM ;

– 39 M€ pour le financement des prestations servies par la Caisse autonome nationale de Sécurité sociale dans les mines (CANSSM) ;

– 17 M€ pour le financement de certaines prestations services par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) pour le compte de l'Etat.

L'ANGDM est un établissement public administratif créé par la loi du 3 février 2004¹, placé sous la tutelle du MEDAD. L'Agence a pour mission de garantir l'application des droits sociaux des anciens salariés des mines fermées. Elle peut également gérer les mêmes droits pour le compte d'entreprises minières et ardoisières en activité. Au total, l'ANGDM verse des prestations à environ 180.000 bénéficiaires, dont plus de 175.000 pour le compte de l'Etat, ce qui représente un montant total de prestations de 732,5 M€, **en hausse de 200 M€ par rapport à l'an dernier**. Cette forte hausse est liée à la reprise par l'ANGDM des droits des mineurs retraités actuellement couverts par CDF, du fait de sa dissolution.

III. LA MAJORATION DE LA TAXE D'AÉROPORT PAR L'ARTICLE 44 RATTACHÉ

A. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article 1609 *quatervicies* du code général des impôts (CGI) dispose que, dans les aéroports dont le trafic dépasse les 5.000 unités de trafic (UDT)², les compagnies aériennes sont assujetties à une taxe d'aéroport.

¹ Loi n° 2004-105 du 3 février 2004 portant création de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs et diverses dispositions relatives aux mines.

² Une UDT représente un passager ou cent kilos de fret.

Les aérodromes sont répartis dans trois classes, en fonction de leur trafic. A chaque classe correspondent des fourchettes de tarifs de la taxe d'aéroport, dans les limites suivantes :

– la classe 1 comprend les aérodromes dont le trafic excède dix millions d'UDT et pour lesquels le tarif de la taxe d'aéroport est compris entre 4,3 et 9,5 euros ;

– la classe 2 regroupe les aérodromes dont le trafic est compris entre quatre et dix millions d'UDT et pour lesquels le tarif est compris entre 3,5 et 9 euros ;

– la classe 3 comprend les aérodromes dont le trafic est compris entre 5.000 et quatre millions d'UDT et pour lesquels le tarif est compris entre 2,6 et 11 euros.

Aux termes de cet article, *« le produit de la taxe est affecté sur chaque aérodrome au financement des services de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril aviaire, de sûreté et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux. Le tarif de la taxe est fonction du besoin de financement sur chaque aérodrome »*. Ce tarif est fixé par arrêté ministériel.

En 2006, **le produit de la taxe d'aéroport** était de 578 M€ et il **est estimé à 648 M€ pour 2007**.

Il convient de préciser que ce montant est abondé par une subvention de l'Etat de 83 M€. Malgré ces sommes, le financement reste inférieur aux dépenses, ce qui a amené à l'accumulation d'une dette de l'Etat envers les petites aérodromes de 40 M€.

B. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI DE FINANCES

L'article 44 du projet de loi de finances crée une majoration de la taxe d'aéroport d'un maximum de 1 euro. D'après les informations dont dispose votre rapporteur pour avis, le montant de la majoration devrait plutôt s'établir aux alentours de 88 centimes, pour un produit annuel de l'ordre de 66 M€.

Le dispositif de l'article 44 prévoit que le produit de cette majoration sera affecté aux aérodromes de classe 3 et à ceux qui ne sont pas classés en raison de leur trafic très limité.

Par ailleurs, cet article abaisse le seuil séparant les classes 2 et 3 puisque ce seuil de 4 millions d'UDT serait abaissé à 2,2 millions. Il s'ensuit qu'un nombre plus restreint d'aérodromes bénéficieraient du versement du produit de la majoration.

Votre rapporteur pour avis formulera plusieurs observations sur ce dispositif et, plus généralement, sur l'évolution de la taxe d'aéroport¹.

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

Le périmètre budgétaire du MEDAD inclut la mission portant le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » créé par l'article 49 de la loi de finances pour 2006².

Le budget du compte d'affectation spéciale s'établit cette année à 204 M€, dont 192 M€ pour le fonctionnement des radars et du dispositif qui les accompagne et 12 M€ pour le fichier national du permis de conduire.

Le reste du produit des radars va pour 226 M€ à l'AFITF et pour 30 M€ aux départements, comme votre Haute Assemblée l'a voté le 27 novembre 2007.

Votre rapporteur pour avis tient à souligner que les radars, principaux instruments de la réduction de la vitesse moyenne, et donc de la diminution du nombre de tués, sont des outils rentables puisqu'ils rapportent plus qu'ils ne coûtent.

De ce point de vue, il ne peut que se féliciter que le Gouvernement ait prévu d'augmenter le nombre de radars en service l'an prochain et, surtout, de déployer de nouveaux dispositifs mesurant d'autres infractions que les excès de vitesse. Ceux-ci permettront, en effet, de sanctionner le franchissement des feux rouges et le non-respect des distances de sécurité dans les tunnels.

Au vu de ces éléments, **votre rapporteur pour avis a bon espoir de voir les chiffres de la sécurité routière s'améliorer encore au cours de l'année à venir.**

V. LA MISSION « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

A. UN BUDGET ANNEXE RETRAÇANT LA VENTE PAR L'ÉTAT DE SERVICES LIÉS AU TRANSPORT AÉRIEN

La mission « Contrôle et exploitation aériens » abrite un budget annexe, lui-même dénommé Budget annexe du contrôle et de l'exploitation aériens (BACEA). Ce budget annexe correspond aux activités de production

¹ Cf. infra Chapitre III : l'analyse de votre commission.

² Loi n° 2005-1719 de finances pour 2006.

de services d'aviation civile par l'Etat. Pour 2008, ce budget annexe devrait se monter à 1,7 Md€, en hausse de près de 60 M€.

Cette évolution contraste avec celle de l'an passé, qui avait vu une réduction de 85 millions du BACEA.

Quant aux recettes, votre rapporteur pour avis rappelle que celles-ci sont constituées pour l'essentiel par les redevances de navigation aérienne, c'est-à-dire en premier lieu la redevance de route, pour un peu plus d'un Md€, et en second lieu la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA), pour 221 M€.

B. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU TRANSPORT AÉRIEN

Votre rapporteur pour avis souhaite rappeler quelques éléments sur les perspectives du transport aérien. En effet, celles-ci conditionnent largement la situation du BACEA, par leur incidence sur l'activité des compagnies aériennes et donc sur le produit des taxes et redevances qui alimentent le BACEA.

L'année 2006 a confirmé le dynamisme du secteur, puisque le trafic mondial a encore crû de 6,4 %. Cette progression est moins rapide que celle des deux dernières années (15,3 % en 2004 et 7,9 % en 2005), mais reste très bien orientée. En outre, le fret aérien a également retrouvé une croissance importante (+ 5,1 % en tonnage).

CHAPITRE II

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a modifié le montant des crédits de l'ensemble des missions pour financer les contrats de qualification portés par la mission « Travail ». A la suite de cette modification, les CP des programmes de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » ont été réduits de 57.955.520 euros (- 0,57 %). Les crédits de la mission s'établissent comme suit :

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

Programme	Crédits LFI 2007 (en M€)	Crédits PLF 2008 adopté par l'AN (en M€)	Evolution par rapport à la LFI 2007 (en %)
Réseau routier national	483	452	- 6,4
Sécurité routière	99	99	-
Transports terrestres et maritimes	2 350	2 016	- 14,2
Passifs financiers ferroviaires	1 357	1 327	- 2,2
Sécurité et affaires maritimes	132	134	+ 1,5
Transports aériens	111	79	- 28,2
Météorologie	165	174	+ 5,4
Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	68	62	- 8,8
Information géographique et cartographique	75	68	- 9,3
Protection de l'environnement et prévention des risques	379	443	+ 16,9
Energie et matières premières	741	897	+ 21,1
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables	4 510	4 296	- 4,7
Total	10 470	10 047	- 4,0

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2008.

CHAPITRE III

L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION

I. LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LE PATRIMOINE ROUTIER NATIONAL

Au 31 décembre 2006, le réseau routier national constituait un patrimoine évalué à plus de 104 Mds€. Votre rapporteur pour avis a noté avec la plus grande attention que la valeur de ce patrimoine se dégradait, en raison d'un entretien insuffisant. Ceci est du reste traduit par la baisse de 1% du nombre de routes en bon état structurel, entre 2006 et 2007¹.

Votre rapporteur pour avis se réjouit donc que le Gouvernement ait entrepris de remédier à cette situation en accroissant l'effort d'entretien des routes. Le taux de renouvellement annuel des chaussées devrait ainsi passer de 5 % à 8,5 %, ce qui permettrait de renouveler les chaussées tous les 12 ans et non plus tous les 20 ans.

Votre commission est convaincue de la nécessité de faire de l'entretien des réseaux de transport une priorité de l'action publique. Il ne lui paraît en effet pas rationnel de sacrifier l'entretien de l'existant au lancement de projets supplémentaires, dès lors que les moyens budgétaires sont contraints.

II. LA CONFIRMATION DE L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION SUR L'AFITF

1. Des crédits stables en 2008

Pour l'année 2008, l'AFITF pourra encore consommer le reliquat du produit de la cession par l'Etat des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA). L'évolution du budget de l'AFITF et de son personnel est présentée dans le tableau ci-dessous :

¹ Cf. indicateur 3.1.

EVOLUTION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS DE L'AFITF

RESSOURCES	2005	2006	2007	2008
Produit de cession des sociétés concessionnaires d'autoroutes	424	849	1 467	1 260
Dividendes autoroutiers	332			
Taxe d'aménagement du territoire		512	520	530
Redevance domaniale	156	163	165	170
Produit des amendes radars		100	100	226
Dotations budgétaires versées par l'Etat		62		
Total	912	1 686	2 252	2 186

EMPLOIS	2005	2006	2007	2008
Total	912	1 686	2 252	2 186

Source : MEDAD.

L'an passé, vos rapporteurs pour avis de la mission « Transports » avaient attiré l'attention du Gouvernement sur le manque de perspectives financières de l'AFITF (Agence de financement des infrastructures de transports de France) à partir de 2009. Pour 2008, le budget de l'AFITF devrait être de 2.186 M€, soit à peu près le même montant qu'en 2007 (2.252 M€). La plupart des recettes de l'AFITF sont en augmentation, en particulier le produit des amendes-radars, qui a été déplafonné pour passer de 100 M€ à 226 M€. La légère diminution globale du budget de l'Agence vient du fait que le produit de cession des autoroutes restant à consommer est inférieur de 200 millions à ce qu'il était l'an passé.

C'est pourquoi, au-delà de la discussion du seul projet de loi de finances, votre rapporteur pour avis est convaincu qu'il conviendra de revenir sur ces questions de financement dans les prochains mois.

2. Le programme des travaux soutenus par l'AFITF en 2008

Le programme prévisionnel de dépenses pour 2008 pour l'AFITF est le suivant :

- la poursuite de la liaison grande vitesse transfrontalière Perpignan-Figueras et la réalisation des installations terminales à Perpignan ;
- la poursuite de la LGV Rhin-Rhône (branche est) ;
- la poursuite des études et le lancement des appels d'offres de la LGV Sud-Europe-Atlantique en concession et du contournement de Nîmes-Montpellier ;
- les études de la LGV Bretagne-Pays de Loire ;
- la poursuite des études et travaux préparatoires (galerie de reconnaissance) de Lyon-Turin, le lancement des études de la 2^{ème} phase de la LGV Est ;
- la poursuite de la modernisation de la ligne ferroviaire du Haut-Bugey et de la liaison classique Dijon-Modane vers l'Italie ;
- la mise au point du projet de canal Seine-Nord-Europe après l'enquête publique ;
- la poursuite des travaux portuaires de Fos 2XL à Marseille, et le lancement d'une nouvelle tranche de terminaux de Port 2000 au Havre ;

- les études et travaux pour une autoroute ferroviaire atlantique et le lancement du projet franco-espagnol d'autoroute de la mer atlantique ;
- le poursuite de la procédure de concession du projet de liaison ferroviaire express Charles-de-Gaulle-Express ;
- la préparation des travaux de prolongation de l'autoroute A34 entre Charleville-Mézières et la frontière belge, la poursuite de l'aménagement des autoroutes A75 et A750 et de la mise à 2x2 voies de la RN7 et de la Route Centre Europe Atlantique ;
- le lancement, sous forme de concession, des travaux du contournement autoroutier ouest de Strasbourg,, la poursuite de la galerie d'évacuation du tunnel Maurice Lemaire et de l'A19 entre Artenay et Courtenay ;
- les études et procédures préalables à la réalisation, grâce à des contrats de partenariat, de 4 projets routiers (RN88 en Aveyron, tronç commun A4-A86 en Île-de-France, rocade L2 à Marseille, liaison est-ouest d'Avignon) ;
- la poursuite de la réalisation d'infrastructures routières et ferroviaires dans le cadre du plan exceptionnel d'investissement pour la Corse ;
 - la poursuite des projets routiers figurant dans les « contrats de plan » 2000-2006 ;
 - une nouvelle tranche annuelle des « contrats de projet » conclus avec les régions pour 2007-2013 en matière de transports ferroviaires, fluviaux, maritimes ou combinés et de transports collectifs en site propres ;
- le financement de la réparation des dégâts causés par le cyclone Gamède sur l'île de La Réunion ;
- le financement du programme de mise en sécurité des tunnels et des aménagements de sécurité.

III. L'ÉVOLUTION PRÉOCCUPANTE DU SYSTÈME FERROVIAIRE

Votre rapporteur pour avis observe avec une certaine préoccupation l'évolution des passifs financiers ferroviaires, tant celui de la SNCF que celui de RFF. L'an passé, votre commission avait souligné la nécessité de parvenir à financer les dépenses de transport, sans en faire reposer de façon toujours plus lourde le poids sur les générations futures. Or, alors que votre commission déplorait le caractère très lointain de l'apurement de la dette, cet horizon semble devoir s'éloigner plus encore cette année, tant pour la SNCF que pour RFF.

A. LE RALENTISSEMENT DU REMBOURSEMENT DE LA DETTE DE LA SNCF

Comme votre rapporteur pour avis l'a indiqué dans la présentation du programme « Passifs financiers ferroviaires », l'Etat prévoit de réduire son versement au Service annexe d'amortissement de la dette de 30 millions par an, soit une diminution de 4,8 %.

Votre rapporteur pour avis peine à comprendre ce choix budgétaire et ne partage pas l'appréciation figurant au « bleu » selon laquelle la portée de ce choix aurait une incidence limitée, car ne reportant que de dix-huit mois l'extinction de la dette. Il s'interroge par ailleurs sur la pertinence d'un tel choix dans un contexte de relèvement des taux d'intérêts à long terme.

Dans ces conditions, l'affirmation portée au « bleu » selon laquelle « *L'Etat crée ainsi les conditions favorables au désendettement de l'entreprise, objectif indispensable à l'équilibre financier du système ferroviaire* »¹ lui paraît discutable. Il interrogera donc le Gouvernement en séance publique pour obtenir l'explication de cette décision.

B. LE CONTRASTE SAISSANT ENTRE LA SITUATION FINANCIÈRE DE RFF ET LES BESOINS D'INVESTISSEMENT DU RÉSEAU

1. Les besoins de financement du réseau ferroviaire

Votre rapporteur pour avis souhaite en premier lieu établir un constat simple des besoins de financement. Depuis l'audit réalisé en 2006 par l'École polytechnique de Lausanne sur l'état du réseau ferroviaire français, la dégradation du réseau ferroviaire français est connue. Votre rapporteur pour avis avait déjà du reste appelé l'attention de votre Haute Assemblée sur les conséquences de cette dégradation (le ralentissement des vitesses de circulation et, à terme, l'alternative entre la baisse de la sécurité et la fermeture de lignes) à l'occasion de l'examen du dernier projet de loi de finances.

D'après les informations dont dispose votre rapporteur pour avis, les besoins correspondant à une remise à niveau de l'ensemble du réseau principal² peuvent être évalués à un Md€ supplémentaire par an.

En face de ces besoins, on constate un déficit récurrent de RFF, de l'ordre de 300 à 500 M€ par an³. Dans ces conditions, c'est en réalité environ 1,5 Md€ supplémentaire qu'il faudrait dégager pour remettre le réseau ferroviaire principal en état.

¹ Cf. annexe budgétaire, p. 139.

² C'est-à-dire les lignes classées de 1 à 6 dans la nomenclature de l'Union internationale des chemins de fer (UIC). Pour les lignes UIC 7 à UIC 9, c'est-à-dire le réseau local, les besoins totaux sont difficiles à évaluer. Le chiffre de 30 Mds€ a été communiqué à votre rapporteur pour avis, sachant que deux paramètres importants pourraient diminuer ce montant : d'une part, le fait qu'il existe peut-être des lignes qui n'ont pas vocation à être maintenues sur le long terme ; et, d'autre part, le fait qu'une telle entreprise de régénération massive pourrait, si elle était entreprise, permettre de dégager de très importants gains de productivité et économies d'échelle.

³ Votre commission regrette d'autant plus, dans cette perspective, que son amendement tendant à rééquilibrer le dispositif attribuant à la SOVAFIM l'essentiel du produit des cessions immobilières de RFF n'ait pu être adopté lors de la discussion du précédent projet de loi de finances.

2. Les propositions de votre commission

a) La création d'une mission d'information sur le financement des infrastructures de transport ferroviaire

En cohérence avec l'analyse de vos rapporteurs pour avis à l'occasion du projet de loi de finances pour 2007, qui avaient souligné l'absence de perspectives de financement pour l'AFITF à l'horizon 2009, votre commission pour avis a souhaité créer une mission d'information sur le financement des infrastructures de transport terrestre¹. Cette mission rendra ses conclusions au printemps 2008.

b) Les perspectives d'un relèvement des péages ferroviaires

Votre rapporteur pour avis estime que, parmi les nouvelles solutions de financement que les travaux de la mission d'information de votre commission pour avis pourraient éclairer, le relèvement des péages constitue une piste importante. En effet, le péage est un dispositif qui permet un financement des infrastructures équitable, car il repose toujours, *in fine*, sur ses utilisateurs.

En approfondissant ses réflexions sur cette question, votre rapporteur pour avis a relevé quelques ordres de grandeurs intéressants :

– le nombre de voyageurs/kilomètres transportés sur le réseau ferré français est de l'ordre de 78 Mds par an ;

– les recettes des péages versées à RFF représentent environ 2,6 Mds€ par an.

Le rapprochement de ces deux chiffres amène à établir un péage moyen théorique de 3,3 centimes d'euros par passager/km.

Votre rapporteur pour avis souhaite proposer l'idée d'un emprunt de long terme, par exemple à horizon de 50 ans, qui permettrait de faire face au coût d'un vaste programme de remise à niveau du réseau. Selon son évaluation, la charge du remboursement d'un tel emprunt correspond au besoin de financement identifié ci-dessus.

Etant donné le montant des péages, leur relèvement de 60 % permettrait de faire face à cette charge. Votre rapporteur pour avis a calculé que ce relèvement correspondrait par exemple, au plus, à une augmentation de 10 euros du prix d'un billet Paris-Marseille en TGV. Il lui semble, en outre, que cette hausse pourrait être progressive et donc d'autant plus facilement acceptable par les voyageurs. Naturellement, il s'agit là d'un prélèvement sur les clients, mais qui semble justifié aux yeux de votre rapporteur pour avis par les besoins incontournables du réseau ferré.

¹ Cette mission d'information, qui compte seize membres, est présidée par M. Francis Grignon ; ses rapporteurs sont MM. Daniel Reiner, Claude Biwer et Michel Billout.

Enfin, il faut ajouter que ce relèvement des péages devrait sans doute faire l'objet d'une modulation en fonction de la nature des trains¹ et de leur horaire.

c) La nécessité de reporter certains programmes lourds mais non prioritaires

Au vu de cet élément, votre commission pour avis maintient son analyse de l'an passé quant à la nécessité de faire un choix parmi les nouveaux investissements lourds. Tout comme en matière routière, il ne peut être envisagé de lancer sans cesse de nouveaux projets alors même que la collectivité nationale peine à financer l'entretien du réseau existant.

C. LA PERMANENCE DE CERTAINS DYSFONCTIONNEMENTS

Votre rapporteur pour avis souhaite attirer l'attention de votre Haute Assemblée sur la permanence de dysfonctionnements qui, quoique particuliers, sont révélateurs de la fragilité du système ferroviaire.

En premier lieu, votre rapporteur pour avis s'étonne que l'Etablissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), qui a été conçu pour délivrer les agréments nécessaires au fonctionnement des dessertes, n'est pas compétent pour la Corse, certaines sections dans les Bouches-du-Rhône ou les lignes des sites portuaires. Cela lui semble contraire à la logique même qui avait présidé à la création de l'EPSF.

En second lieu, votre rapporteur pour avis peine à accepter la rémanence des difficultés de trafic liées aux interconnexions entre le réseau SNCF et le réseau RATP en Ile-de-France. Il lui semble difficilement acceptable que ces problèmes connus de longue date perdurent indéfiniment sans qu'il y soit jamais apporté la solution que les clients attendent avec impatience.

IV. L'ATTACHEMENT DE VOTRE COMMISSION AU TRANSPORT PAR VOIES NAVIGABLES

Votre commission souhaite réaffirmer fortement son attachement au transport par voies navigables. Elle a l'espoir que le report modal puisse permettre une plus grande utilisation de ce mode qui dispose d'un potentiel de développement important en France.

¹ Ainsi, un train double (qu'il soit composé de deux rames accolées ou d'une rame duplex) paye à l'heure actuelle le même péage qu'un train simple, alors qu'il transporte beaucoup plus de passagers et dégage donc une recette plus importante. A cet aspect économique s'ajoute un aspect technique, à savoir que les trains à deux rames usent plus l'infrastructure que les trains simples.

Elle sera donc particulièrement attentive à l'évolution des grands projets dans ce domaine en particulier la réalisation du projet Seine-Nord et celle de l'écluse à grand gabarit de Port 2000.

V. LA QUESTION RÉCURRENTÉ DES DÉPENSES DE SÛRETÉ DU TRANSPORT AÉRIEN

L'article 44 du projet de loi de finances porte une majoration de la taxe d'aéroport. Votre rapporteur pour avis, s'il comprend bien l'intention du Gouvernement de soutenir les petits aérodromes, juge néanmoins nécessaire de rappeler trois éléments :

– en premier lieu, on peut s'interroger sur l'attribution de cette subvention selon le seul critère de la taille de l'aérodrome, indépendamment de toute considération sur la valeur ajoutée, en terme d'aménagement du territoire, de chacun d'entre eux. Cette démarche contraste avec celle du soutien aux lignes d'aménagement du territoire, qui répond à des critères d'évaluation prédéfinis ;

– en second lieu, il est permis de se demander si ces dépenses de sûreté, de nature purement régalienné, ont vocation à être financées par les seuls utilisateurs des infrastructures, et non par l'ensemble des contribuables ;

– enfin, et plus fondamentalement, on peut s'interroger sur la progression constante des dépenses de sûreté en matière de transport aérien. Comme le Parlement européen l'a fort justement exprimé¹, il existe un doute sérieux sur le rapport coût/bénéfice de ces dispositifs de sûreté, voire sur leur efficacité. Dans ces conditions, on peut se demander si cette évolution vers un alourdissement continu des procédures de sûreté est réellement fondée.

Pour ces trois raisons, votre rapporteur pour avis se doit d'exprimer ses réserves relatives à l'article 44 du projet de loi de finances.

Il lui semble, en outre, utile que le dispositif prévoie une prise en compte de l'intérêt, en termes d'aménagement du territoire, des aérodromes bénéficiant de la majoration de la taxe d'aéroport.

Votre commission a donc adopté, sur proposition de votre rapporteur pour avis, un amendement en ce sens à l'article 44.

Votre commission vous demande d'adopter cet amendement et l'article 44 ainsi modifié.

¹ Cf. la résolution du Parlement européen sur le règlement n° 1546/2006 du 5 septembre 2007 de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 622/2003 fixant des mesures pour la mise en œuvre des règles communes dans le domaine de la sûreté aérienne (introduction de liquides dans les aéronefs).

VI. RÉUSSIR LA RÉGULATION DES REDEVANCES DES AÉROPORTS RÉGIONAUX

Votre rapporteur pour avis avait eu l'occasion l'an passé de regretter l'application incomplète du dispositif de régulation des redevances aéroportuaires, issu de la loi sur les aéroports de 2005, à l'occasion de l'établissement du contrat de régulation économique (CRE) d'ADP.

Il a donc l'espoir que les perspectives pluriannuelles évoquées par le PAP du programme « Transports aériens » pour les grands aéroports régionaux soient l'occasion d'améliorer la régulation des redevances aéroportuaires.

VII. LE NÉCESSAIRE SOUTIEN FINANCIER À LA PLANIFICATION URBAINE DANS LE CADRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

Votre commission pour avis relève, s'agissant du programme « AUIP », que le dispositif prévu par la loi du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat de soutien financier à la réalisation des SCOT **arrive à échéance au 31 décembre 2007**. Celui-ci, créé pour aider les établissements publics, maîtres d'ouvrage d'un SCOT, à financer les études nécessaires à la révision d'un schéma directeur ou à l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT), est entré en application le 1^{er} janvier 2004¹.

Le tableau ci-après indique les montants de la participation de l'Etat pour les quatre années de mise en place de ce dispositif d'aide à hauteur d'1€ par habitant :

Exercice	Crédits inscrits
2004	3,220
2005	3,595
2006	3,000
2007	2,001

Or l'indicateur n°1 du programme « AUIP » intitulé « taux de pénétration de la planification dans les territoires urbains » montre que la carte des SCOT est loin d'être achevée :

¹ La circulaire n° 2004-5 UHC/PS2/4 du 28 janvier 2004 en a fixé les modalités d'octroi et de calcul.

– le taux global de pénétration de la planification dans les territoires urbains atteint **52 %** en 2007 ;

– celui concernant plus spécifiquement les façades littorales atteint **33 %**.

Ce taux est donc insatisfaisant, même si l'enquête réalisée par la direction générale de l'urbanisme montre un nombre de nouveaux périmètres de SCOT arrêtés en augmentation par rapport au 1^{er} janvier 2006. Ainsi au 1^{er} janvier 2007 :

– on compte **27** SCOT approuvés ;

– sur les nouveaux SCOT en cours de procédure : 31 ont eu leur périmètre arrêté avant le 31 décembre 2000, 16 en 2001, 91 en 2002, 44 en 2003, 33 en 2004, 31 en 2005 et 16 en 2006 ;

– le nombre de schémas directeurs (SD) approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 est passé de **158 au 31 décembre 2002 à 85 au 1^{er} janvier 2007**. Ces schémas directeurs peuvent garder leur forme actuelle et leurs effets pendant une période de 10 ans à compter du 1^{er} avril 2001, soit jusqu'au 1^{er} avril 2011, avant d'être mis en révision globale par l'établissement public compétent.

Le coût de l'élaboration d'un SCOT varie beaucoup, en fonction du niveau préalable des études existantes, de l'existence ou non d'une structure d'études interne à l'établissement public, d'une agence d'urbanisme, de la pré-existence d'un schéma directeur, de la taille de l'agglomération et de l'ampleur des enjeux et des problématiques (littoral, montagne, contraintes environnementales, pression foncière).

On peut avancer toutefois un coût moyen de 750.000 € pour les SCOT d'une agglomération comprenant de 60 à 100 communes pour 150.000 habitants. Pour les grandes métropoles ou agglomérations, ce coût peut atteindre jusqu'à 3 M€, alors qu'il n'est que de 150.000 € pour un SCOT à dominante rurale, dont la population avoisine les 15.000 habitants.

La moyenne générale par habitant se situe autour de 5,50 €, mais avec des écarts variant de 1 à 3, selon que les prestations sont réalisées en régie ou non, que les enjeux et les problématiques sont complexes.

Etant donné les objectifs ambitieux du programme en matière de planification et ceux du Grenelle de l'environnement visant à une meilleure maîtrise spatiale du développement urbain, **voire commission pour avis juge indispensable que l'Etat continue à soutenir financièrement les établissements élaborant des SCOT**. Elle juge donc impératif qu'un nouveau dispositif soit élaboré dans le cadre des lois en préparation et estime que le critère de calcul de l'aide par habitant pourrait utilement être modifié ou complété afin de tenir compte de la spécificité des SCOT ruraux.

VIII. L'ÉVOLUTION DU SECTEUR ÉLECTRIQUE NATIONAL

L'électricité occupe une place fondamentale au sein du bouquet énergétique national, compte tenu du développement de ses usages depuis le lancement du programme électro-nucléaire à la fin des années 1970 qui a permis de réduire la dépendance aux hydrocarbures de la France et de consolider son indépendance énergétique. Comme le rappelait le rapport de la mission commune d'information du Sénat sur la sécurité d'approvisionnement¹, la France est l'un des plus gros consommateurs d'électricité par habitant en Europe, ce qui place la question de la sécurité d'approvisionnement de cette énergie au coeur des préoccupations nationales. Votre rapporteur pour avis chargé du programme « énergie » examinera à cet égard les dernières grandes tendances ayant affecté l'organisation de ce secteur en évolution constante.

A. STATISTIQUES ÉLECTRIQUES NATIONALES

1. Une sécurité d'approvisionnement en électricité garantie

En métropole, le parc de production électrique compte, au 1^{er} juillet 2007, une puissance maximale de **116 gigawatts (GW)**, dont 63,3 GW pour le nucléaire et 25,5 GW pour l'hydraulique. Les moyens de production thermiques présentent une puissance de 24,8 GW et les énergies renouvelables, autres que l'hydraulique, 2,4 GW dont 1,3 GW d'éolien. Le parc français, deuxième puissance électrique installée dans l'Union européenne derrière l'Allemagne, constitue ainsi la principale garantie d'indépendance énergétique de la nation, le taux d'indépendance énergétique s'établissant à 50,5 % en 2006. Votre rapporteur pour avis rappelle d'ailleurs que la France produit plus d'électricité qu'elle n'en consomme, le solde exportateur net d'électricité s'étant établi à 63,3 térawattheures (TWh) en 2006 soit une augmentation de 4,9 % par rapport à 2005.

<p>En 2006, EDF a assuré 88,7 % de la production nationale d'électricité. Viennent notamment ensuite Suez, par l'intermédiaire de sa filiale Compagnie Nationale du Rhône (CNR), avec 2,7 %, Endesa France (ex-Société nationale d'électricité et de thermique - SNET) avec 1,5 % et GDF avec 0,5 %.</p>
--

¹ *Rapport d'information n° 357 (2006-2007) de MM. Michel Billout, Marcel Deneux et Jean-Marc Pastor, fait au nom de la mission commune d'information sur la sécurité d'approvisionnement électrique de la France et les moyens de la préserver - Approvisionnement électrique : l'Europe sous tension.*

En 2006, la production totale nette d'électricité s'est élevée à 549,1 TWh, soit une légère réduction de 0,2% par rapport à l'année précédente. Par filière, les évolutions de l'année 2006 ont été contrastées puisque la production nucléaire a diminué de 0,3 %, tout comme celle de la production thermique classique (- 9,6 %), alors que la production hydraulique a progressé de 8,4 %. La production éolienne s'est, quant à elle, fortement développé pour atteindre 2,2 TWh.

La situation de la France en termes de sécurité d'approvisionnement en électricité est globalement satisfaisante, comme est venu le confirmer le rapport précité de la mission commune d'information. A cet égard, le dernier bilan prévisionnel d'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité en France publié par RTE en juillet 2007 indique que « *la sécurité d'approvisionnement en électricité de la France métropolitaine continentale apparaît raisonnablement assurée pour les cinq ans à venir* », compte tenu notamment des nombreux projets de cycles combinés à gaz programmés par les opérateurs, dont il sera cependant nécessaire de suivre le rythme de réalisation.

2. Une évolution plus modérée des prix de l'électricité

S'agissant de l'évolution des prix de l'électricité sur les marchés, une progression plus modérée que par le passé a été enregistrée au cours de l'année 2006-2007 (entre 52 et 53 euros le MWh¹ à la mi-2007, contre 47-48 euros à la mi-2006). **Ce ralentissement de la hausse des prix au cours de l'année écoulée n'efface pas pour autant leur considérable envolée depuis l'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité.** Depuis 2001, le prix du « ruban » a plus que doublé passant de 22-23€ par MWh à 52-53€ le MWh en 2007, celui-ci ayant même dépassé les 60 euros en 2005-2006.

En revanche, les consommateurs d'électricité bénéficiant d'un tarif réglementé de vente ont connu des hausses plus raisonnables du prix de l'électricité. A ce titre, le contrat de service public signé par l'Etat avec EDF le 24 octobre 2005 prévoit que les tarifs aux particuliers ne pourront augmenter plus rapidement que l'inflation pendant cinq ans, ce qui garantit une stabilité de leur niveau. A titre d'exemple et en application de ces principes, les tarifs réglementés ont été légèrement revus à la hausse le 16 août dernier.

Les tarifs réglementés de vente d'électricité ont été augmentés en moyenne de 1,1 % pour le tarif bleu (consommateurs domestiques et petits consommateurs professionnels) et de 1,5 % pour le tarif jaune et pour le tarif vert.
--

¹ Prix enregistré l'année N pour un contrat correspondant à la fourniture au cours de l'année N+1 d'un ruban, c'est-à-dire d'un MWh pendant toutes les heures d'une année.

B. L'ACHÈVEMENT DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE ET SES CONSÉQUENCES

1. Un bilan plus que mitigé de l'ouverture

Depuis le 1^{er} juillet 2007, le marché français de l'électricité est totalement ouvert à la concurrence, tout comme celui du gaz naturel. En pratique, les 26 millions de consommateurs d'électricité peuvent quitter EDF ou leur distributeur non nationalisé (DNN) et choisir un opérateur alternatif pour leur fourniture électrique.

Avant cette date, seuls les consommateurs professionnels s'étaient vus reconnaître, de manière progressive en fonction de seuils de consommation, cette faculté (exercice de l'éligibilité) à partir de mai 2000.

Conformément aux directives européennes, la France a procédé, par étapes, à l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité :

– en mai 2000, 30 % du marché étaient ouverts (pour les clients dont la consommation était supérieure à 16 GWh par an) ;

– en février 2003, 37 % du marché étaient ouverts (pour une consommation supérieure à 7 GWh par an) ;

– au 1^{er} juillet 2004, 70 % du marché étaient ouverts (pour tous les consommateurs autres que les ménages).

Enfin, la totalité du marché (près de 450 TWh) est ouverte à la concurrence depuis le 1^{er} juillet 2007.

En ce qui concerne les consommateurs professionnels, au 1^{er} avril 2007, 766.300 sites de consommation, soit 16,3 % de l'ensemble des sites éligibles avant le 1^{er} juillet 2007, avaient quitté le tarif réglementé pour s'approvisionner librement sur le marché. Sur ce total, 295.700 sites de consommation sont approvisionnés par un opérateur alternatif, ce qui signifie que la grande majorité des clients ayant quitté les tarifs sont restés chez EDF.

L'ouverture à la concurrence pour les particuliers est en revanche bien plus limitée. Selon les derniers chiffres communiqués par le gestionnaire du réseau de distribution¹, au 1^{er} novembre 2007, 12.819 clients particuliers avaient changé de fournisseur. Par ailleurs 9.557 demandes de changement de fournisseur ont été formulées pour le 1^{er} décembre 2007. Au total, au 1^{er} décembre 2007, soit cinq mois après l'ouverture à la concurrence, **un peu plus de 22.000 consommateurs auront quitté les tarifs réglementés pour une offre commerciale libre.**

¹ EDF Réseau Distribution (ERD).

A l'instar de nombreux observateurs du marché de l'électricité, votre rapporteur pour avis chargé du programme « énergie » estime que la libéralisation du secteur électrique, conformément aux directives européennes, est loin d'avoir fait ses preuves, notamment en termes d'évolution des prix offerts aux consommateurs. En effet, le marché libéralisé présente d'évidents **dysfonctionnements**, au nombre desquels un alignement du prix de l'électricité sur le coût du moyen de production le plus cher, c'est-à-dire une centrale à gaz ou à charbon.

Ces dysfonctionnement ont ainsi conduit le législateur à intervenir à deux reprises pour alléger les contraintes économiques pesant sur les consommateurs professionnels durement frappés par l'envolée des prix libres sur les marchés, avec la création d'Exeltium et du tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché (TaRTAM).

Exeltium

Exeltium est un consortium d'achat d'électricité à long terme, dont la création a été autorisée par la loi de finances rectificative (LFR) pour 2005. Cette structure, fondée par sept groupes fortement électro-intensifs (Air Liquide, Arkema, Solvay, Alcan, Rhodia, Arcelor et UPM) s'est constituée en mai 2006. Afin d'assurer l'alimentation électrique de ses membres, Exeltium a lancé un appel d'offres auprès de dix-sept producteurs européens sur la base des besoins de ces sept groupes, mais également de tous les consommateurs éligibles au dispositif au terme de la LFR 2005 susceptibles de rejoindre par la suite le consortium. En définitive, Exeltium a signé un protocole d'accord avec EDF le 15 janvier 2007 et finalise actuellement les conditions contractuelles de cet approvisionnement.

Le cadre de cet accord vise à permettre à ces industriels de participer au financement de capacités de production nucléaires moyennant un prix de fourniture basé sur un prix compatible avec leurs contraintes économiques. Il obligera les groupes participant à cette initiative à massivement lever des fonds. Ces engagements porteront sur des durées allant de 15 à 24 ans pour des volumes atteignant un maximum, à l'horizon de 2012, de 18 TWh. La mise en œuvre finale de cet accord est néanmoins pour le moment suspendue à l'accord de la Commission européenne.

Le TaRTAM

Le TaRTAM a été créé par la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie. Le bénéfice de ce tarif est ouvert à tout consommateur final d'électricité ayant exercé son éligibilité qui en a fait la demande à son fournisseur avant le 1^{er} juillet 2007. Il s'applique de plein droit aux contrats en cours à compter de la date à laquelle la demande est formulée. Il s'applique également aux contrats conclus postérieurement à cette demande écrite, y compris avec un autre fournisseur. Dans tous les cas, la durée de fourniture au niveau du TaRTAM est limitée à deux ans à compter de la date de la première demande d'accès à ce tarif.

La loi ayant précisé que le niveau du TaRTAM ne pouvait excéder de 25 % le niveau du tarif réglementé de vente hors taxes applicable à un site de consommation présentant les mêmes caractéristiques, l'arrêté du 3 janvier 2007 fixe les taux de majoration dans une fourchette allant de 10 à 23 % par rapport aux tarifs réglementés « classiques ». Il en résulte un prix de vente de l'électricité se situant à mi-chemin entre les tarifs réglementés et les prix de marché.

Pour l'application de ce mécanisme, les fournisseurs qui alimentent leurs clients au niveau du TaRTAM et qui établissent qu'ils ne peuvent produire ou acquérir les quantités d'électricité correspondantes à un prix inférieur à la part correspondant à la fourniture de ces tarifs bénéficient d'une compensation couvrant la différence entre le coût de revient de leur production ou le prix auquel ils se fournissent et les recettes correspondant à la fourniture de ces tarifs. Cette compensation est financée par :

– une contribution prélevée sur les producteurs d'électricité exploitant des installations d'une puissance installée totale de plus de 2.000 MW et assise sur le volume de leur production d'électricité d'origine nucléaire et hydraulique au cours de l'année précédente ;

– la contribution au service public de l'électricité.

Sur proposition du Sénat, la loi du 7 décembre 2006 a prévu la présentation au Parlement, avant le 31 décembre 2008, d'un rapport sur la formation des prix sur le marché de l'électricité et dressant le bilan d'application du TaRTAM. Ce rapport doit analyser les effets de ce dispositif et envisager, s'il y a lieu, sa prolongation.

A titre personnel, votre rapporteur pour avis considère que l'instauration de ces deux dispositifs démontre, s'il en était besoin, l'échec de la politique de libéralisation du secteur de l'électricité. En effet, compte tenu des spécificités de ce bien, le marché électrique nécessite, pour fonctionner de manière optimale et au bénéfice des consommateurs, une forte maîtrise publique. Votre rapporteur pour avis ne peut donc que regretter le choix qui a été fait par les Etats membres de l'Union européenne en 2002 de prévoir la libéralisation totale, c'est-à-dire également pour les particuliers au 1^{er} juillet 2007. Le franchissement de cette étape supplémentaire aurait nécessité de disposer d'un bilan exhaustif des effets de l'ouverture à la concurrence pour les consommateurs professionnels et de démontrer solidement les bienfaits de cette politique de libéralisation.

2. L'avenir des tarifs réglementés

Au regard de cette évolution du marché de l'électricité au cours des dix dernières années, votre rapporteur pour avis chargé du programme « énergie » considère impératif la préservation du système français de tarifs réglementés de vente, malheureusement fortement fragilisé tant par la décision du Conseil constitutionnel sur le projet de loi relatif au secteur de l'énergie que par les contentieux communautaires en cours.

Remise en cause au plan national

A l'issue de l'examen par le Parlement du projet de loi relatif au secteur de l'énergie, l'article 17 du texte adopté par les deux assemblées modifiait le droit tarifaire pour tenir compte de l'ouverture totale des marchés énergétiques à la concurrence.

A ce stade de la procédure législative, cet article permettait à tout consommateur ayant exercé son éligibilité dans un logement de bénéficier à nouveau des tarifs à condition de déménager (le bénéfice du tarif étant définitivement perdu pour cet occupant dans ce logement). A contrario, les occupants suivants de ce logement pouvaient bénéficier des tarifs réglementés. Saisi par les groupes socialistes de l'Assemblée nationale et du Sénat sur d'autres dispositions, le Conseil constitutionnel a néanmoins examiné la conformité à la Constitution de ces dispositions. Après analyse, le Conseil a estimé qu'en imposant aux opérateurs historiques des obligations tarifaires « *générales et étrangères à la poursuite d'objectifs de service public* », cet article 17 avait méconnu « *manifestement l'objectif d'ouverture des marchés concurrentiels de l'électricité et du gaz* ». De ce fait, le juge constitutionnel a partiellement censuré cet article, jugeant que ce mécanisme était incompatible avec les objectifs de la directive et qu'en conséquence tout consommateur d'électricité ou de gaz naturel avait vocation, à terme, à s'alimenter exclusivement par le biais du marché libre. En conséquence, le droit résultant de cette décision conduisait à ce que le choix de la concurrence et la renonciation aux tarifs par un ménage fasse perdre définitivement au logement le bénéfice des tarifs réglementés. Il s'ensuivait que tous les occupants suivants de ce logement, sans l'avoir explicitement décidé, n'auraient plus été en mesure de bénéficier d'une formule tarifaire.

Contestation communautaire

Au plan communautaire, le maintien du système tarifaire est également contesté par la Commission européenne pour des motifs tenant à sa compatibilité avec le droit communautaire. La Commission considère que l'existence des tarifs réglementés conduit à la fixation de niveaux de prix de vente de l'électricité et du gaz naturel artificiellement bas, empêchant le développement de la concurrence et la réalisation des investissements nécessaires. Sur ces fondements, les autorités communautaires ont lancé deux procédures à l'encontre de la France portant notamment sur le système tarifaire : la première pour transposition incorrecte des directives, la seconde sur le fondement du contrôle communautaire des aides d'État.

La première procédure (procédure en manquement) a été lancée en avril 2006. La Commission européenne estime qu'un « *mode de fixation étatique des prix ayant un tel caractère de généralité, de permanence et de rigidité, dénué de transparence dans son mode d'attribution (...) ne peut être présumé indispensable dans un système où le libre jeu de la concurrence entraîne en principe la fixation de prix compétitifs* ».

La seconde procédure au titre du contrôle des aides d'État, lancée en juin 2007, vise les tarifs réglementés d'électricité dont bénéficient les entreprises (tarifs « jaune » et « vert ») ainsi que le TaRTAM.

Dans ces conditions, votre rapporteur pour avis considère que la proposition de loi¹ adoptée par le Sénat le 1^{er} octobre dernier, à l'initiative de notre collègue Ladislav Poniatowski², constitue une avancée positive.

¹ Proposition de loi adoptée par le Sénat relative aux tarifs réglementés d'électricité et de gaz naturel (texte adopté n° 1 – 2007-2008).

² Proposition de loi n° 369 (2006-2007) tendant à autoriser les consommateurs particuliers à retourner au tarif réglementé d'électricité déposée par M. Ladislav Poniatowski et plusieurs de ses collègues.

Les améliorations liées au vote de la proposition de loi relative aux tarifs réglementés

Dans le prolongement de la décision du Conseil constitutionnel, le Sénat a examiné trois propositions de loi lors de sa séance du 1^{er} octobre 2007. Afin de remédier aux difficultés rappelées ci-dessus, le dispositif adopté par votre assemblée prévoit que, jusqu'au 1^{er} juillet 2010, tout ménage emménageant dans un logement pourra bénéficier des tarifs, que la concurrence ait été exercée ou non par le passé. En revanche, un ménage exerçant son éligibilité dans ce logement ne pourra retrouver le bénéfice d'une formule tarifaire que le jour où il déménagera.

A titre personnel, votre rapporteur pour avis déplore que la proposition de loi comporte autant de restrictions limitant le bénéfice des tarifs réglementés pour les ménages, restrictions au demeurant absentes de la proposition de loi¹ dont il était signataire. Même si certains éléments de cette proposition de loi ont été intégrés dans le texte adopté par le Sénat, celle-ci différerait néanmoins sur deux points majeurs. D'une part, elle ne prévoyait pas de date butoir laissant supposer que le système des tarifs disparaîtra après le 1^{er} juillet 2010. D'autre part, elle donnait aux ménages le bénéfice de la réversibilité, c'est-à-dire qu'un ménage se voyait reconnaître le droit de retourner au tarif dans son logement, dans le cas où il n'aurait plus été satisfait de son offre commerciale.

Pour sa part, votre commission pour avis considère qu'il appartient au gouvernement de continuer à faire la démonstration de la compatibilité du système tarifaire national avec le droit communautaire. Dans le cas de figure où une telle démarche ne pourrait aboutir, il conviendrait impérativement de modifier la lettre des directives européennes sur l'électricité² et le gaz³ afin que celles-ci autorisent explicitement le maintien des tarifs réglementés dès lors que leur niveau permet de couvrir les coûts des entreprises qui les proposent. Il pourrait être procédé à une telle évolution de la législation communautaire à l'occasion de l'examen par les institutions européennes des dernières initiatives de la Commission européenne (dénommées « paquet énergie »), qui modifient notamment lesdites directives.

Votre commission pour avis estime au surplus que l'existence du système tarifaire actuel répond à une légitime exigence de faire bénéficier les acteurs économiques nationaux du fruit d'investissements déterminants effectués par le passé avec le développement du parc de production nucléaire et hydraulique. Il apparaît en effet totalement légitime que cette « rente » profite aussi bien aux ménages qu'aux entreprises françaises.

¹ Proposition de loi n° 462 (2006-2007) tendant à préserver le pouvoir d'achat des ménages en maintenant les tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz naturel déposée par MM. Daniel Raoul, Jean-Marc Pastor, Roland Courteau et les membres du groupe socialiste et apparentés.

² Directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE.

³ Directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE.

3. La poursuite du mouvement de libéralisation

Le mercredi 19 septembre 2007, la Commission européenne a rendu public un nouveau « paquet législatif énergie », se composant de cinq propositions de texte (deux propositions de directive et trois propositions de règlement).

Proposition de directive modifiant la directive 2003/54 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

Proposition de directive modifiant la directive 2003/55 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel.

Proposition de règlement instituant une Agence de coopération des régulateurs nationaux de l'énergie.

Proposition de règlement modifiant le règlement n° 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité.

Proposition de règlement modifiant le règlement n° 1775/55 sur les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel.

Parmi les nombreuses dispositions proposées par ces initiatives communautaires, l'une retient particulièrement l'attention de votre rapporteur pour avis chargé du programme « énergie » : il s'agit de la séparation patrimoniale entre les entreprises chargées de la production ou de la fourniture et celles chargées du transport. En l'état actuel, cette proposition ouvre deux options, soit une séparation de propriété complète, soit la désignation d'un opérateur de système indépendant, chargé de la gestion technique et commerciale ainsi que des investissements, les actifs restant propriété de l'entreprise intégrée.

Votre commission pour avis se déclare hostile à cette proposition, dont la mise en œuvre sera de nature à fragiliser les opérateurs historiques, notamment par rapport à d'autres entreprises qui ne seraient pas soumises à ce type de contrainte. Elle rappelle notamment que, dans le domaine électrique, aucun contentieux n'a été introduit depuis la création de RTE par un concurrent d'EDF pour un motif tenant à un comportement anticoncurrentiel. En outre, dans le domaine du gaz, la séparation patrimoniale aurait pour effet d'affaiblir considérablement GDF dans la mesure où ses réseaux de transport constituent son principal actif patrimonial.

A l'instar des conclusions de la mission commune d'information sur la sécurité d'approvisionnement, votre commission pour avis estime que la poursuite du mouvement de libéralisation des secteurs énergétiques au plan européen ne constitue pas une priorité et que les instances communautaires devraient plutôt s'attacher à renforcer la coordination des politiques

énergétiques des Etats membres afin de garantir réellement la sécurité d'approvisionnement et un service de qualité aux consommateurs.

Enfin, à l'instar des inquiétudes exprimées par certains commissaires lors de l'examen du rapport en commission, votre rapporteur pour avis chargé du programme « énergie » tenait faire part de ses craintes sur le futur « quatrième paquet législatif » européen, qui pourrait contenir des dispositions remettant en cause de manière irrémédiable l'existence des tarifs réglementés.

C. LA NÉCESSITÉ DE DÉVELOPPER L'ÉLECTRICITÉ VERTE

1. La situation des ENR électriques en France

Le bouquet énergétique français se caractérise par une écrasante majorité d'électricité d'origine nucléaire (environ 78 %). Sans minorer les avantages que procure à l'économie nationale ce mode de production (électricité à prix compétitifs, émissions réduites de CO₂), votre rapporteur pour avis chargé du programme « énergie » n'en considère pas moins nécessaire de rééquilibrer les sources de production d'électricité, conformément aux engagements communautaires de la France. Notre pays est en effet engagé par les termes de la directive 2001/77¹, selon laquelle la part de l'électricité d'origine renouvelable dans la consommation intérieure brute d'électricité doit atteindre 21 %² d'ici 2010. Même si des efforts substantiels ont été réalisés ces dernières années pour respecter cet objectif, celui-ci apparaît aujourd'hui difficilement atteignable dans la mesure où la part des énergies renouvelables (ENR) électriques n'a atteint que 12,1 % de la consommation en 2006, contre 11 % en 2005. Cette statistique ne doit cependant pas faire perdre de vue le fait qu'en valeur absolue, **la France est le premier producteur d'électricité renouvelable en Europe.**

Ainsi, en 2006, la France a produit 62 TWh d'électricité d'origine renouvelable : 91 % l'ont été à partir de centrales hydrauliques, 3,5 % d'éolien, 2,5 % de déchets urbains renouvelables, 2,3 % du « bois énergie » et 0,8 % du biogaz et du solaire photovoltaïque.

Conformément aux objectifs définis par la dernière programmation pluriannuelle des investissements (PPI) de production électrique³, les installations de production d'ENR devraient voir leur nombre d'accroître fortement à l'horizon 2010 et 2015. La PPI prévoit 13.500 MW supplémentaires d'éolien (terrestre et maritime) avant la fin de l'année 2010 et

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

² L'objectif fixé par la directive n'est qu'indicatif.

³ Arrêté du 7 juillet 2006 relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité.

un total de 17.000 MW en 2015. Elle prévoit également, d'ici à 2015, 2.000 MW supplémentaires d'installations hydroélectriques ainsi que, au même horizon, le développement de diverses sources de production comme le biogaz (+ 250 MW), la biomasse (+ 2.000 MW), les déchets (+ 300 MW), la géothermie (+ 200 MW) et le solaire photovoltaïque (+ 500 MW).

2. Les mécanismes de soutien au développement des ENR et leurs résultats

Deux dispositifs permettent de soutenir le développement des ENR électriques. Il s'agit tout d'abord du système des appels d'offre.

Afin que la PPI constitue une véritable traduction de la politique énergétique nationale dans le secteur électrique, l'article 8 de la loi du 10 février 2000¹ autorise le ministre chargé de l'énergie à recourir à une procédure d'appel d'offres dans le cas où les acteurs du marché ne réaliseraient pas les investissements permettant d'atteindre ses objectifs, notamment ceux concernant les techniques de production et la localisation des installations. En cas de recours à cette procédure, le ministre est chargé d'en définir les conditions et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) d'en assurer la mise en oeuvre sur la base d'un cahier des charges. Sont notamment précisées les caractéristiques énergétiques, techniques, économiques et financières de l'installation de production faisant l'objet de l'appel d'offres, l'utilisation attendue et la région d'implantation. Après réception des offres, la CRE les examine et fait connaître les résultats de son évaluation au ministre, qui prend alors sa décision et recueille à nouveau l'avis de la CRE sur ce choix, avant d'arrêter sa décision définitive.

Sur le fondement de ce mécanisme, quatre appels d'offres², s'appuyant sur les objectifs fixés par les PPI de 2003 et de 2006, ont été lancés afin de développer les capacités de production d'électricité d'origine renouvelable. Ces initiatives ont ainsi permis la mise en chantier d'installations représentant, au total, plusieurs centaines de mégawatts de puissance électrique d'origine renouvelable. À titre d'exemple, un appel d'offres portant sur le développement de capacités de production éoliennes a été organisé en 2005 sur le fondement des objectifs définis par la PPI 2003. À l'issue de cette procédure, le ministère de l'industrie annonçait, le 8 décembre 2005, la sélection de sept projets éoliens représentant une puissance cumulée de 278,35 MW, pour un prix de rachat moyen de 75 euros/MWh. Chaque projet retenu comporte entre 11 et 33 éoliennes et présente une puissance comprise entre 16 et 90 MW. Les parcs seront construits dans de nombreuses régions françaises : Bourgogne, Centre, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Picardie.

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

² Deux consacrés à la biomasse, un à l'éolien terrestre et l'autre à l'éolien off-shore.

Le second mécanisme de promotion des ENR électriques repose sur les contrats d'obligation d'achat. Selon l'article 10 de la loi du 10 février 2000 précitée, EDF et les distributeurs non nationalisés sont tenus d'acquérir l'électricité produite par les installations de cogénération et les installations de production utilisant des énergies renouvelables d'une puissance inférieure à 12 MW¹.

Au total, début 2007, près de 4.000 installations situées sur le territoire national continental bénéficiaient de l'obligation d'achat, pour une puissance totale de 10.586 MW.

La répartition par filière était la suivante :

- 1.756 contrats pour des installations hydrauliques, d'une puissance cumulée de 2.089 MW ;
- 179 contrats éoliens pour une puissance cumulée de 1.398 MW ;
- 704 contrats de cogénération pour une puissance cumulée de 5.257 MW ;
- 67 contrats pour des installations d'incinération des ordures ménagères, pour une puissance de 714 MW ;
- 22 contrats pour des installations fonctionnant au biogaz d'une puissance de 41 MW ;
- 1.097 contrats pour des installations photovoltaïques pour une puissance cumulée de 3,6 MW ;
- 1 contrat pour une installation biomasse pour une puissance de 3,5 MW ;
- 9 contrats petites installations pour une puissance de 150 kW,
- 128 contrats « dispatchables » (installations mises à la disposition d'EDF pour être utilisées en fonction des besoins) d'une puissance de 851 MW ;
- 36 autres contrats pour une puissance 228 MW.

Dans les zones non interconnectées, début 2007, 460 installations bénéficiaient de l'obligation d'achat pour une puissance cumulée de 420 MW, parmi lesquelles environ 400 installations photovoltaïques d'une puissance cumulée de 6,3 MW.

Selon les prévisions de la CRE, les quantités d'électricité produite en 2007 sous le régime de l'obligation d'achat s'élèveraient à 26,9 TWh dont 13,8 TWh de cogénération, 6,6 TWh d'hydraulique, 2,9 TWh d'éolien et 2,2 TWh d'incinération d'ordures ménagères. A l'horizon 2010, les prévisions de puissances supplémentaires installées susceptibles de bénéficier de l'obligation d'achat sont de 5.000 MW pour l'éolien, 500 MW pour l'hydraulique, 160 MW pour le photovoltaïque. La quantité d'électricité

¹ Exception faite des éoliennes qui, depuis le 13 juillet 2007, doivent être situées dans une zone de développement de l'éolien pour bénéficier de l'obligation d'achat.

supplémentaire susceptible de bénéficier de l'obligation d'achat à l'horizon 2010 pourrait alors être d'environ 10 TWh par an.

Les surcoûts supportés par EDF et les DNN au titre de l'obligation d'achat leur sont ensuite compensées par l'intermédiaire de la compensation des charges de service public (CSPE). Cette compensation est calculée par rapport aux coûts évités, eux-mêmes calculés par rapport aux prix de marché de l'électricité. Sont redevables de la CSPE tous les consommateurs d'électricité, particuliers et professionnels, cette seconde catégorie de consommateurs bénéficiant cependant d'un plafonnement à 500.000 euros par site de consommation.

Les charges de service public de l'électricité, qui se sont élevés à 1,362 Md€ en 2005¹, se sont réparties comme suit :

- 565 M€ au titre des surcoûts de production dans les zones non interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain continental ;
- 643 M€ au titre de l'obligation d'achat dont bénéficient les installations de cogénération ;
- 83 M€ au titre de l'obligation dont bénéficient les installations de production d'énergies renouvelables ;
- 48 M€ pour d'autres installations ;
- 23 M€ au titre de la mise en œuvre du tarif social électrique (dit de première nécessité).

3. Le nouveau régime de soutien à l'électricité d'origine éolienne

En application de la loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (dite loi POPE)², le régime d'achat de l'électricité produite par les éoliennes a été substantiellement modifié. Depuis le 13 juillet 2007, peuvent bénéficier de l'obligation d'achat les seules éoliennes situées au sein d'une zone de développement de l'éolien (ZDE).

Selon les termes de la loi, les ZDE sont définies par le préfet en fonction de leur potentiel éolien, des possibilités de raccordement aux réseaux électriques et de la protection des paysages, des monuments historiques et des sites remarquables et protégés. Le périmètre de ces zones est établi sur proposition des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre proposé. Dans le cadre de leurs propositions, les communes et EPCI doivent définir la puissance installée minimale et maximale des installations éoliennes pouvant bénéficier de l'obligation d'achat. En outre, la

¹ Dernières données connues.

² Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

loi a confié au préfet la mission de veiller à la cohérence départementale des ZDE et au regroupement des installations afin de protéger les paysages.

La mise en place des ZDE a été progressive depuis l'adoption de la loi POPE dans la mesure où celle-ci prévoyait une période transitoire avant l'application de ses dispositions. De ce fait, les éoliennes installées entre juillet 2005 et juillet 2007 étaient placées sous le régime juridique antérieur et pouvaient continuer à bénéficier de l'obligation d'achat à la seule condition de présenter une puissance inférieure à 12 MW.

Début 2007, le ministère de l'industrie a interrogé les DRIRE afin de disposer d'un premier bilan d'application de ce nouveau dispositif. Il ressort de cette enquête que 18 ZDE avaient été créées à la fin du mois de février dernier, afin d'accueillir des parcs éoliens d'une puissance cumulée maximale de 602 MW. Dans le même temps, 63 propositions de ZDE, pour une puissance maximale de 4.142 MW étaient en cours d'instruction et 86 projets en cours d'études étaient connus des services instructeurs. A la même date, seules cinq propositions de ZDE avaient été refusées.

Au total, l'instruction des dossiers en 2008 pourrait déboucher sur l'installation au cours des prochaines années de parcs éoliens représentant une puissance comprise entre 650 et 3.000 MW si toutes les propositions étaient retenues.

Votre rapporteur pour avis chargé du programme « énergie » se félicite de la mise en place de ce mécanisme qui va permettre de rationaliser l'implantation des éoliennes, en prenant en compte le souci de protection des paysages, et de favoriser la concertation entre les collectivités territoriales et les services de l'Etat afin de définir les zones les plus optimales pour l'accueil de ces installations. A titre personnel, il souhaiterait néanmoins faire observer que le dispositif des ZDE concerne tous les types d'aérogénérateurs. Or, les ZDE ne sont vraisemblablement pas adaptées au « petit éolien » (installations d'une puissance comprise entre 5 et 36 kW), et risquent de bloquer leur développement. En effet, la création d'une ZDE constitue une procédure administrative et politique assez lourde, manifestement disproportionnée au regard, par exemple, de la taille et de l'enjeu énergétique de ces projets d'installations, parfois proposés par des agriculteurs souhaitant diversifier leurs activités. Dans ces conditions et à titre personnel, votre rapporteur pour avis serait favorable à ce que ces petites installations puissent bénéficier du régime de l'obligation d'achat sans nécessairement être situées au sein d'une ZDE. Enfin, il considère également que le niveau du tarif de rachat applicable au petit éolien n'est pas suffisamment attractif, comparé notamment au tarif de rachat de l'électricité photovoltaïque, pour inciter les acteurs à développer ces installations. Là encore, votre rapporteur pour avis serait favorable à ce que ce tarif puisse être augmenté.

IX. LES ÉVOLUTIONS DU MARCHÉ PÉTROLIER

L'un des faits marquants du secteur énergétique en 2007 tient à la nouvelle flambée du baril de pétrole¹ sur les marchés. Depuis le 1^{er} janvier 2007, les cours ont en effet augmenté d'environ 60 % et le spectre d'un baril de pétrole à 100 dollars n'est désormais plus à exclure.

Votre rapporteur pour avis rappelle que sur plus longue période cette hausse est d'autant plus exceptionnelle qu'en 1998 le cours du baril oscillait aux alentours de 10 dollars, ce qui représente, en moins de dix ans, **une multiplication par dix**. Pour mémoire, à la fin de l'année 2004, votre rapporteur pour avis évoquait, à l'occasion de son rapport sur les crédits de l'énergie du projet de loi de finances pour 2005², **le seuil psychologique des 50 dollars**, celui-ci étant désormais largement dépassé.

Cette envolée des cours a des conséquences directes sur le pouvoir d'achat des ménages français. A ce titre, en janvier 2007, le niveau moyen du litre de super sans plomb 95 s'établissait à 1,16 euro le litre alors que fin 2007 il n'était pas rare ce prix moyen s'élève à 1,33 euro le litre. Une telle hausse du prix des carburants pèse ainsi très fortement dans le budget des ménages qui utilisent fréquemment leur véhicule pour travailler, ce qui représente la majorité de nos concitoyens.

S'agissant des dépenses de chauffage, cette évolution a également un impact sur le prix du fioul domestique, énergie qui est utilisée dans près d'un foyer sur trois. Le prix moyen du fioul domestique s'établissait ainsi à 0,76 centimes d'euros le litre en novembre 2007, contre 0,57 centimes en début d'année.

Dans un cas comme dans l'autre, votre rapporteur pour avis ne peut que constater que ces évolutions ont été de nature à pénaliser gravement le pouvoir d'achat des ménages. Il constate également que le prix à la pompe de l'essence est fortement affecté par le poids de la fiscalité, qu'il s'agisse de la taxe sur la valeur ajoutée ou de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Ainsi, il convient de souligner que, quand le super sans plomb s'établit à 1,33 euro le litre, le prix hors taxe n'est lui que de 0,51 centimes.

Pour cette raison et à titre personnel, votre rapporteur pour avis chargé du programme « énergie » milite en faveur d'un allègement de la fiscalité sur les carburants et notamment pour le rétablissement d'un système

¹ Un baril contient 159 litres de pétrole et 1 tonne de pétrole 7 barils.

² Avis n° 76 (2004-2005) de M. Roland Courteau, fait au nom de la commission des affaires économiques sur les crédits de l'énergie dans le projet de loi de finances pour 2005.

dit de TIPP flottante¹, ainsi qu'il l'avait proposé dans une proposition de loi déposée en 2006².

Enfin, votre rapporteur pour avis, toujours à titre personnel, déplore la faiblesse des engagements des compagnies pétrolières à limiter les hausses de prix pour les consommateurs. En effet, à l'issue de la table ronde organisée sur le sujet le 10 novembre dernier par Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, celles-ci ont convenu d'un simple maintien de leur engagement à « lisser » les variations des cours du pétrole pour limiter la fluctuation des prix à la pompe et d'investir dans la production pour faire baisser le prix du brut. Au regard des bénéfices exceptionnels³ réalisés au cours des dernières années par ces entreprises, il considère que ces efforts sont loin d'être suffisants.

*

*

*

Réunie le **mercredi 28 novembre 2007** sous la présidence de **M. Jean-Paul Emorine, président**, sur la proposition de ses **rapporteurs pour avis MM. Jean Bizet, Georges Gruillot, Charles Revet, Jean-François Le Grand, son rapporteur pour avis M. Roland Courteau** proposant l'abstention, la commission des affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits budgétaires des missions « **Ecologie, développement et aménagement durables** », « **Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route** » et « **Contrôle et exploitation aériens** » ainsi qu'à l'article 44 rattaché tel qu'amendé à l'issue de ses débats, le groupe socialiste et le groupe communiste républicain et citoyen votant contre.

¹ Mécanisme qui permet de diminuer le montant de la TIPP afin de compenser le poids de la TVA qui croît mécaniquement quand le cours du pétrole augmente.

² Proposition de loi n° 445 (2005-2006) visant au soutien du pouvoir d'achat des ménages face à la hausse des prix des produits pétroliers présentée par MM. Roland Courteau et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

³ Total affichait ainsi 12 Mds€ de bénéfices en 2006.