

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME II

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES (MEDAD)

COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE : CONTROLE DE LA CIRCULATION
ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE : SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT
CONVENTIONNES DE VOYAGEURS

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : AVANCES AU FONDS D'AIDE
A L'ACQUISITION DE VEHICULES PROPRES

BUDGET ANNEXE : CONTROLE ET EXPLOITATION AERIENS

Par M. Roland COURTEAU, Mme Élisabeth LAMURE, MM. Charles
REVET, Roland RIES et Bruno SIDO

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Gérard César, Gérard Cornu, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, MM. Thierry Repentin, Raymond Vall, *vice-présidents* ; MM. Claude Bérit-Débat, Ronan Dantec, Mme Valérie Létard, MM. Rémy Pointereau, Bruno Retailleau, Bruno Sido, Michel Teston, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Joël Billard, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Pierre Camani, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Alain Chatillon, Jacques Cornano, Roland Courteau, Philippe Darniche, Marc Daunis, Marcel Deneux, Mme Évelyne Didier, MM. Claude Dilain, Michel Doublet, Philippe Esnol, Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Alain Houpert, Benoît Huré, Philippe Kaltenbach, Joël Labbé, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Alain Le Vern, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Laurence Rossignol, Mireille Schurch, Esther Sittler, MM. Henri Tandonnet, Robert Tropeano, Yannick Vaugrenard, François Vendasi, Paul Vergès, René Vestri.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 10) (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
CHAPITRE I : L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »	9
I. LES CRÉDITS PRÉVUS PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE	9
II. DES CRÉDITS RÉDUITS À DEUX REPRISES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	9
CHAPITRE II : LES CRÉDITS DESTINÉS AUX TRANSPORTS	11
I. LES PROGRAMMES RELATIFS AUX TRANSPORTS TERRESTRES, MARITIMES ET FLUVIAUX	11
A. LE PROGRAMME « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » : UNE TAXE POIDS LOURDS TOUJOURS ABSENTE AU DÉTRIMENT DE L'AFITF	11
1. <i>Présentation du programme</i>	11
a) La loi de finances initiale	11
b) Les modifications apportées à l'Assemblée nationale	13
2. <i>La position de votre commission pour avis</i>	14
a) Donner la priorité à l'entretien des réseaux de transport	14
(1) Le réseau ferroviaire	14
(2) Le réseau routier	16
(3) Le réseau fluvial	16
b) Donner la priorité aux modes de transport alternatifs à la route	16
c) Accélérer la mise en place de la taxe poids lourds	17
d) Garantir les ressources de l'AFITF	19
e) Hiérarchiser les projets du Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) afin d'assurer la pérennité du système ferroviaire français	22
f) Encourager le développement des transports en commun	24
B. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES » : DES CRÉDITS EN CONTRACTION	26
C. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES » : UN PÉRIMÈTRE TROP RESTREINT	27
1. <i>Présentation du programme</i>	27
2. <i>La position de votre commission pour avis</i>	28
II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »	31
A. UN COMPTE RÉCENT AU PÉRIMÈTRE ÉLARGI	31
1. <i>Des règles d'affectation des recettes complexes</i>	31
2. <i>L'évolution du compte d'affectation spéciale</i>	34
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	35

III. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »	38
A. UN COMPTE RÉCENT DONT LE VOLUME S’ACCROIT	38
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	40
IV. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D’AIDE À L’ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »	41
A. UN COMPTE TOUJOURS PRÉSENTÉ EN DÉFICIT PAR LE GOUVERNEMENT	41
B. UNE TRANSFORMATION PAR LES DÉPUTÉS DE CE COMPTE EN COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE POUR GARANTIR SON ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE	43
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	43
V. L’ARTICLE 50 RATTACHÉ RELATIF A LA TAXE HYDRAULIQUE AFFECTÉE À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE	44
A. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI DE FINANCES.....	44
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	45
VI. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TRANSPORTS AÉRIENS	46
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	46
1. <i>Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)</i>	46
2. <i>Les crédits consacrés aux transports aériens dans le budget général</i>	47
B. L’INCLUSION DE L’AVIATION CIVILE DANS LE SYSTÈME D’ÉCHANGE DES QUOTAS DE CO ₂	48
C. LES DÉFIS DU CIEL UNIQUE EUROPÉEN	51
1. <i>Le lancement du projet de Ciel unique</i>	51
2. <i>Les défis de la mise en place du Ciel unique</i>	52
3. <i>Le respect des échéances : une nécessité économique comme environnementale</i>	53
CHAPITRE III : LES CRÉDITS DESTINÉS À L’ENVIRONNEMENT	55
I. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »	56
A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION	57
1. <i>Un programme dont les moyens restent relativement stables</i>	57
2. <i>Une diminution des effectifs du programme 113</i>	59
3. <i>Les crédits du programme 113 réduits de six millions d’euros</i>	61
4. <i>Des limites récurrentes</i>	62
B. LES CRÉDITS CONSACRÉS À L’URBANISME	63
1. <i>Des crédits Grenelle en baisse et des crédits pour l’urbanisme de projet</i>	63
a) <i>Le projet « Ville durable »</i>	64
b) <i>Accélération de la mise en œuvre des PLU intercommunaux et des SCOT ruraux</i>	65
c) <i>Des crédits pour l’urbanisme de projet</i>	66
2. <i>Une action qui contribue à la politique climatique</i>	66
C. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA BIODIVERSITÉ.....	67

1. Le lancement de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) se traduit par un redéploiement de crédits.....	69
2. Les parcs naturels et les parcs marins	71
3. La trame verte et bleue a enfin été mise en œuvre en 2011 : les moyens suivront-ils ?	72
4. Politique de l'eau : 2012, un rendez-vous important pour les agences de l'eau	74
D. L'ACCÉLÉRATION DES INVESTISSEMENTS NÉCESSAIRES À LA MISE EN ŒUVRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT N'A PAS LIEU	76
1. La biodiversité et la protection des espaces : une priorité de second rang ?	76
2. Des effectifs et des moyens concentrés sur la SNB mais insuffisants	77
3. Le coût des dépenses fiscales et des aides publiques dommageables à la biodiversité.....	79
II. LE PROGRAMME « PRÉVENTION DES RISQUES »	81
A. PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DES POLLUTIONS : UNE FORTE PRIORITÉ AUX PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES	82
1. Un effort conséquent pour accélérer l'élaboration des PPRT	83
2. Une réduction des effectifs des inspecteurs des installations classées	85
3. Des opérateurs bénéficiant de recettes fiscales dynamiques.....	85
B. LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS ET HYDRAULIQUES	87
C. LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE	88
1. Des crédits dédiés au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en hausse.....	88
2. Le suivi par l'ASN de l'accident de Fukushima depuis mars 2011	89
3. Les préconisations du rapport de l'OPECST : la nécessaire unification du budget de l'ASN.....	90
III. LES ARTICLES RATTACHÉS.....	92
A. L'ARTICLE 51	92
B. L'ARTICLE 51 BIS.....	92
C. L'ARTICLE 51 TER	94
D. L'ARTICLE 51 QUATER.....	95
E. L'ARTICLE 51 QUINQUIES	96
F. L'ARTICLE 51 SEXIES	97
CHAPITRE IV : LES CRÉDITS DESTINÉS À L'ÉNERGIE.....	99
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME 174	99
A. LA GESTION DE L'APRÈS-MINES CONSTITUE TOUJOURS LA PRINCIPALE ACTION DE CE PROGRAMME.....	99
B. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME 174	100
II. LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE COHÉRENTE ET PÉRENNE	100

A. LA PROGRESSIVE RESTRICTION DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE.....	100
B. LA CSPE : UNE CONTRIBUTION DE PLUS EN PLUS CENTRÉE SUR LA PROMOTION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES	102
C. LES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DE LA FILIÈRE NUCLÉAIRE	103
III. LES OBJECTIFS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT À L'ÉPREUVE DES RÉALITÉS.....	104
A. UN CHEMIN DE PROGRESSION INSUFFISANT PAR RAPPORT AUX AMBITIONS AFFICHÉES PAR LE GRENELLE	104
B. LES PROGRÈS RÉELS, MAIS ENCORE INSUFFISANTS, DE L'ÉOLIEN.....	106
C. L'ÉLECTRICITÉ PHOTOVOLTAÏQUE : UN SECTEUR TOURMENTÉ ET UNE RÉGLEMENTATION ERRATIQUE.....	107
D. L'ÉLECTRICITÉ PRODUITE À PARTIR DE LA BIOMASSE, UN SECTEUR NÉGLIGÉ EN FRANCE.....	109
E. LE FONDS CHALEUR : UNE MONTÉE EN PUISSANCE À SOUTENIR SUR LA DURÉE.....	110
ANNEXE I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	113

Mesdames, Messieurs,

Comme chaque année, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie pour avis de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », qui regroupe les crédits consacrés à l'environnement, aux transports et à l'énergie.

L'année 2011 a été marquée par l'avancée des travaux de planification à travers l'avant-projet de Schéma national des infrastructures de transport¹ et l'élaboration de la Stratégie nationale pour la biodiversité 2010-2013. La mise en œuvre du Grenelle de l'environnement s'est également poursuivie à travers la publication des décrets de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement². Dans le cadre du groupe de travail constitué par votre commission sur ce sujet, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'écologie, avait indiqué qu'au 30 juin, sur les 193 décrets attendus, 95 étaient soit publiés, soit au Conseil d'État, soit en cours de signature dans d'autres ministères. Au 20 novembre 2011, ce dernier chiffre est passé à 136.

S'agissant de l'examen de la présente mission, votre commission a désigné cinq co-rapporteurs pour avis qui ont chacun souhaité se consacrer plus spécifiquement à certains de ses aspects et rendu des avis différents sur les crédits de la mission.

M. Roland Ries s'est attaché à l'étude des programmes 203 « *Infrastructures et services de transports* », du compte d'affectation spéciale (CAS) « *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* » et du compte de concours financier « *Avances au fonds d'aides à l'acquisition des véhicules propres* » et de l'article 50 rattaché à la mission « Écologie », relatif à la modification de la taxe hydraulique au profit de Voies navigables de France. **Il a proposé à votre commission pour avis d'adopter un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission et de ceux du CAS susmentionné et s'est abstenu pour ceux du compte « Avances au fonds d'aides à l'acquisition des véhicules propres » et pour l'article 50.**

Mme Elisabeth Lamure a procédé à l'analyse du programme 207 « *Sécurité et circulations routières* », du CAS « *Contrôle de la circulation et*

¹ Sur lequel votre commission pour avis a créé un groupe de travail qui a rendu un rapport : rapport d'information du groupe de suivi sur l'avant-projet consolidé de schéma national des infrastructures de transport (SNIT), « Le schéma national des infrastructures de transport : des territoires à l'Europe », présidé par M. Louis Nègre, 8 juin 2011, n° 592.

² Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

du stationnement routiers » et du budget annexe « *Contrôle et exploitation aériens* » et **proposé un avis favorable à l'adoption de ces deux derniers ainsi que des crédits de la mission.**

M. Charles Revet a examiné le programme 205 « *Sécurité et affaires maritimes* » et suggéré un **avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.**

M. Bruno Sido a procédé à l'étude des programmes 170 « *Météorologie* », 159 « *Information géographique et cartographique* », 113 « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* », 181 « *Prévention des risques* » et 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* » et des articles 51 à 51 *sexies* rattachés, **pour l'adoption desquels il a proposé un avis favorable.**

Enfin, **M. Roland Courteau** s'est attaché à l'analyse des crédits du programme « *Énergie, climat et après-mines* » et a **proposé un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.**

Au cours de sa réunion du mercredi 16 novembre 2011, votre commission pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », des comptes d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », et des articles 51 *bis*, 51 *ter* et 51 *sexies* rattachés. Elle a émis un avis favorable à l'adoption du compte de concours financier « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres », du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », et des articles 50, 51, 51 *quater*, et 51 *quinquies* rattachés.

Elle a également adopté un amendement après l'article 47.

CHAPITRE I : L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »

I. LES CRÉDITS PRÉVUS PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE

Les crédits demandés pour 2012 au titre de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » s'élèvent, dans le projet de loi de finances initial, à **9,81 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 9,74 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit, par rapport à 2011, une baisse de 1,98 % en AE et une hausse de 2,4 % en CP. Ces crédits sont complétés par des fonds de concours et des attributions de produits à hauteur de 2,7 milliards d'euros en AE et 1,7 milliard en CP.

Il faut également prendre en compte, s'agissant des moyens consacrés à l'écologie et aux transports :

– les ressources extrabudgétaires, à hauteur de 3,4 milliards d'euros, notamment à destination de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou encore des agences de l'eau ;

– les dépenses fiscales rattachées à la mission, à hauteur de 2,8 milliards d'euros.

Enfin, les moyens destinés au financement du Grenelle de l'environnement s'élèvent pour 2012 à **131 millions d'euros de crédits de paiement**.

II. DES CRÉDITS RÉDUITS À DEUX REPRISES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre **cinq articles additionnels** rattachés à la mission sur lesquels le présent rapport reviendra plus loin, les députés ont adopté sur la mission, à l'initiative du Gouvernement, un amendement tendant à réduire de **84 millions d'euros** les crédits.

Le Gouvernement a justifié cette réduction par la mise en œuvre du plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros annoncé par le Premier ministre le 24 août 2011.

Les principales baisses affectent :

– le programme « *Infrastructures et services de transports* » (- 58 millions d'euros) ainsi la hausse de la subvention d'équilibre versée à l'AFITF est réduite de 53 millions d'euros ;

– le programme « *Énergie, climat et après-mines* » (- 20 millions d'euros) ; la réduction touche la subvention versée à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs, dont les dépenses d'intervention connaissent, d'après le Gouvernement, une diminution tendancielle.

Par ailleurs, les réductions concernent les programmes « *Information géographique et cartographique* » et « *Météorologie* » (- 0,5 million d'euros chacun) et « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » et « *Prévention des risques* » (2 millions d'euros chacun).

Les députés ont également adopté, en seconde délibération, une nouvelle réduction des crédits de la mission, à hauteur de **55,6 millions d'euros** qui se décompose ainsi :

– 40,5 millions sur le programme « *Infrastructures et services de transports* » ;

– 1,6 million sur le programme « *Sécurité et circulation routières* » ;

– 4 millions respectivement sur les programmes « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » et « *Prévention des risques* » ;

– 1 million sur le programme « *Énergie, climat et après-mines* » ;

– 4,2 millions sur le programme « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* ».

Dans le projet de budget transmis par l'Assemblée nationale, les AE de la mission s'élèvent donc à **9,67 milliards d'euros (soit une baisse de 3,4 %)** et les CP à **9,6 milliards d'euros (soit une baisse de 0,9 %)**.

CHAPITRE II : LES CRÉDITS DESTINÉS AUX TRANSPORTS

Les crédits affectés aux transports figurent pour l'essentiel dans les programmes 203 « Infrastructures et services de transports », 205 « Sécurité et affaires maritimes », 207 « Sécurité et circulation routières », ainsi que dans les comptes d'affectation spéciale « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres », « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA).

En outre, l'article 50 modifie la taxe hydraulique affectée à Voies navigables de France (VNF).

Votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction que la maquette budgétaire est globalement stable depuis l'an dernier, ce qui permet un examen sincère de l'évolution des crédits¹.

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

A. LE PROGRAMME « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » : UNE TAXE POIDS LOURDS TOUJOURS ABSENTE AU DÉTRIMENT DE L'AFITF

1. Présentation du programme

a) La loi de finances initiale

Hors fonds de concours (FDC) et attributions de produits attendus (ADP), le programme 203 est doté pour 2012 de **4,279 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **4,307 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) selon la loi de finances initiale.**

Cette situation est surprenante dans la mesure où, en règle générale, les crédits en AE sont supérieurs aux crédits de paiement². Toutefois, le ministère explique que certains crédits de paiement doivent couvrir des engagements pris sur des autorisations d'engagement passées, comme les services d'autoroutes ferroviaires, dont la réalisation s'étale sur plusieurs années.

Les crédits de paiement connaissent une hausse significative de 6 % puisqu'ils s'élevaient à 4,060 milliards d'euros en 2011. En revanche,

¹ Sauf indication contraire, les chiffres cités dans le rapport sont ceux du projet de loi de finances initial.

² En effet, l'article 8 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances indique que « les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées ».

les crédits en AE sont quasiment stables par rapport à l'an passé puisqu'ils atteignaient alors 4,291 milliards d'euros.

Il convient par ailleurs de rappeler que ce programme est alimenté pratiquement pour un quart par des fonds de concours et des attributions de produits. En effet, en plus des 4,307 milliards d'euros demandés pour 2012 en CP, le Gouvernement table sur des recettes extra budgétaires estimées à 1,528 milliard d'euros. **Au total, ce programme bénéficiera donc d'une enveloppe globalisée de 5,835 milliards d'euros en crédits de paiement. Cette enveloppe atteint même 6,8 milliards d'euros en AE, contre 6,3 milliards d'euros l'an passé et 6,2 milliards d'euros il y a deux ans.**

Les fonds de concours et les attributions de produits : définitions

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

S'agissant des transports, il s'agit le plus souvent d'une collectivité territoriale (dans le cadre des anciens contrats de plan ou des actuels programmes de modernisation des itinéraires routiers), de l'AFITF, voire des chambres de commerce et d'industrie (pour le financement des infrastructures des ports d'État dans les départements d'outre-mer).

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

Elles ne concernent, pour le programme 203, que les services techniques centraux (service d'étude des transports des routes et de leurs aménagements, centre d'études techniques maritimes et fluviales, centre d'étude des tunnels, centre national des ponts de secours, ..) et correspondent au remboursement par les tiers (collectivités, professionnels) de prestations d'études, de contrôle de travaux et de fourniture de documentation technique.

Les crédits de l'action 10, relative aux « **Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires** », représentent l'épine dorsale de ce programme. Ses crédits en AE (3,660 milliards d'euros) sont en hausse de 200 millions environ et retrouvent ainsi leur niveau de 2010. A ces crédits budgétaires s'ajoutent plus de 444 millions d'euros de FDC et ADP.

L'action 1 « **Développement des infrastructures routières** » est la seule de ce programme à n'être dotée d'aucun crédit budgétaire : l'intégralité de ses ressources (1,623 milliards d'euros en AE mais seulement 754 millions d'euros en CP) provient de fonds de concours et d'attributions de produits. Les moyens de cette action augmentent de plus de 60 % par rapport à l'an passé en AE mais baissent de 15 % pour les crédits de paiement.

L'action 11 « **Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires** » voit ses crédits diminuer cette année de 3 % et passer

de 139,5 millions euros à 135,3 millions d'euros en AE. Cette diminution succède à une chute significative l'an passé (- 28,6 %). La contraction des crédits budgétaires n'est pas compensée par une hausse des ressources extrabudgétaires, qui restent globalement stables comparées à l'an passé.

Les crédits affectés à l'action 12 « *Entretien et exploitation du réseau routier national* » connaissent une hausse sensible tant en AE (+ 14,5 % pour s'établir à 329,7 millions d'euros) qu'en crédits de paiement (+ 15 % pour atteindre 342,8 millions d'euros). Cette évolution favorable des crédits budgétaires contraste avec la situation observée l'an passée : les crédits en AE avaient connu une chute vertigineuse de 112 millions d'euros, soit 27 %. Cette action présente la particularité de disposer de fonds de concours et d'attributions de produits pratiquement aussi élevés que les crédits budgétaires (336 millions d'euros en AP et 311 millions d'euros en AE).

Quant à l'action 13 « *Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres* », elle voit ses crédits en AE divisés par trois (de 335 millions d'euros à 103 millions d'euros). Cet écart s'explique par l'inscription au budget 2011 des autorisations de programme destinées à l'engagement des contrats relatifs aux services d'autoroutes ferroviaires alpine et atlantique, qui représentaient 230 millions d'euros. Les crédits de paiement sont en hausse (+ 9 %) et retrouvent ainsi quasiment leur niveau de 2010 (117 millions d'euros).

Par ailleurs, les crédits de l'action 14 « *Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens* » s'élèvent seulement à 26,2 millions d'euros en AE (soit une chute de 40 % environ).

Enfin, l'action 15 « *Stratégie et soutien* » voit ses crédits en AE et CP légèrement augmenter pour atteindre 24,1 millions d'euros en 2011.

b) Les modifications apportées à l'Assemblée nationale

Dans le cadre de la mise en œuvre du **premier plan d'économie du Gouvernement** annoncé par le Gouvernement le 24 août dernier, les crédits du programme 203 ont été réduits de **58 millions** d'euros en CP et en AE :

– la **subvention d'équilibre à l'AFITF** est abaissée de **53 millions d'euros**, essentiellement en raison de la hausse attendue des amendes radars dont l'Agence perçoit une fraction ;

– les crédits de paiement destinés à la mise en place de **l'autoroute ferroviaire atlantique** sont minorés de **5 millions d'euros** compte tenu du retard du projet ;

– **5 millions d'euros en autorisation d'engagement** sont annulés eu égard au niveau d'exécution du programme pour 2011.

Le Gouvernement a ensuite annoncé un **second plan d'économie** le **7 novembre dernier**, qui s'est concrétisé par une nouvelle baisse de crédits de paiement de **40,5 milliards d'euros** pour ce programme. Schématiquement, ce nouvel effort résulte d'économies supplémentaires sur les transports collectifs en site propre (20 millions d'euros), les contrats de projet État-région ferroviaires (10 millions d'euros), les programmes de modernisation des itinéraires routiers (5 millions d'euros) et Voies navigables de France (5 millions d'euros)¹.

En définitive, avec une réduction de crédits de 98,5 millions d'euros, le programme « Infrastructures et services de transports » est le plus touché parmi ceux de la mission Écologie par les mesures d'économies décidées par le Gouvernement.

2. La position de votre commission pour avis

a) Donner la priorité à l'entretien des réseaux de transport

Votre rapporteur pour avis rappelle sa volonté de voir respectés les engagements du Grenelle de l'environnement. Les dispositions de la loi du 3 août 2009 dite Grenelle I fixe la feuille de route à notre pays pour les décennies à venir. L'action du Gouvernement doit donc respecter la lettre et l'esprit de cette loi fondatrice.

La transformation de notre société selon les principes du développement durable impose de donner la priorité à l'entretien des réseaux existants. Tous les réseaux sont concernés, qu'il s'agisse du réseau ferroviaire bien entendu, mais également des infrastructures maritimes, fluviales et routières. Votre rapporteur pour avis **souscrit donc entièrement aux recommandations du groupe de travail de votre commission** sur le schéma national des infrastructures de transport (SNIT), qui insistait « *sur la nécessité absolue qui doit être accordée à l'entretien et à la modernisation des réseaux de transport actuels* »².

(1) Le réseau ferroviaire

Les gouvernements successifs, toutes tendances politiques confondues, ont constamment donné la priorité au développement du TGV depuis le début des années 1980, au détriment de l'entretien et de la régénération du réseau ferroviaire principal et secondaire. Ce choix

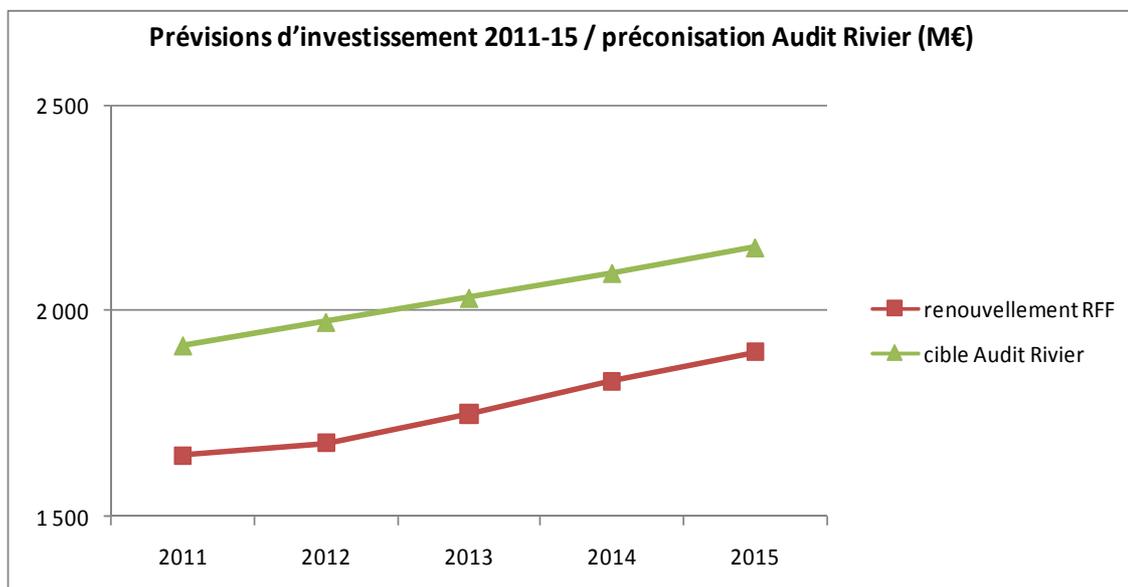
¹ *Compte tenu des amendements adoptés en cours de discussion à l'Assemblée nationale, majorant les crédits du programme de 173 millions d'euros environ, la réduction projetée par le Gouvernement de 40 693 781 euros s'établit finalement à 40 520 281 euros.*

² *Cf. le rapport d'information du groupe de suivi sur l'avant-projet consolidé de schéma national des infrastructures de transport (SNIT), « Le schéma national des infrastructures de transport : des territoires à l'Europe », présidé par M. Louis Nègre, 8 juin 2011, n°592, p.13.*

politique a abouti à une quasi dégénérescence du réseau ferroviaire, comme l'a mis en exergue le rapport de l'École polytechnique de Lausanne en 2005. Ce rapport a distingué trois scénarii, dont le scénario C, le plus ambitieux, qui « permet de rajeunir le réseau afin d'en améliorer sa substance et son état », en prévoyant un « taux de renouvellement suffisant pour maintenir à long terme (au-delà de 2025) les coûts d'entretien à des niveaux inférieurs avec une bonne qualité de réseau »¹.

Le Gouvernement tente depuis peu de rattraper le retard accumulé dans l'entretien des voies, mais la tâche s'avère difficile à relever. Environ 1 000 kilomètres de voies sont ainsi régénérées chaque année, dont 650 de lignes principales et secondaires en 2011. Cet effort ne peut guère être augmenté compte tenu de la gêne occasionnée sur le réseau. L'arrêt du vieillissement du réseau devrait intervenir vers 2012, l'âge moyen des lignes principales devant atteindre 18 ans sur la période 2020/2025, contre 20 ans en 2005 et 15 ans en 1990. La vraie difficulté réside toutefois dans l'obsolescence des installations électriques.

Selon les informations communiquées par RFF à votre rapporteur pour avis, l'effort de régénération des voies d'ici 2015 demeure inférieur aux besoins identifiés par le scénario C de l'École polytechnique de Lausanne, car il manquera chaque année environ 300 millions d'euros.



Source : RFF

¹ Cf. le rapport d'audit sur l'état du réseau ferré national français, sous la direction et la coordination de MM. Robert Rivier et Yves Putallaz, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, 7 septembre 2005, p. 25.

(2) Le réseau routier

Le réseau routier risque de connaître prochainement le même sort que le réseau ferroviaire. Le ministère indique que 16 % des chaussées et 12 % des ouvrages d'art du réseau routier non concédé enregistrent un mauvais indice de qualité¹. Votre rapporteur pour avis salue donc le renforcement des crédits affectés à l'action 12 « Entretien et exploitation du réseau routier national ».

Toutefois, votre rapporteur pour avis s'inquiète des conséquences pour le réseau routier de la généralisation éventuelle de l'autorisation de circuler des poids lourds de 44 tonnes à 5 essieux. Les députés ont récemment adopté l'article 72 *bis* de la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives (dite proposition de loi « Warsmann ») qui prévoit une autorisation quasi générale et immédiate de circulation pour ce type de camions. Cet article est donc beaucoup moins contraignant que le décret n° 2011-64 du 17 janvier 2011 relatif au poids total autorisé des véhicules terrestres à moteur. Or un récent rapport du Gouvernement remis au Parlement indique que le bilan socio-économique des camions de 44 tonnes à 5 essieux est très négatif : il varie entre + 16 et – 41 millions d'euros par an en retenant une hypothèse basse des coûts routiers, et – 77 et – 134 millions d'euros dans l'hypothèse haute de ces coûts. Par comparaison, l'impact de la généralisation des poids lourds 44 tonnes à 6 essieux est positif, entre 335 et 406 millions d'euros par an.

(3) Le réseau fluvial

Le réseau fluvial est également en piètre état. Ainsi, dans son rapport au Parlement sur la « régénération du réseau navigable et la rénovation des barrages manuels », le ministère évalue à 1,5 milliard d'euros la simple remise à niveau du réseau principal (grand gabarit et voies connexes).

b) Donner la priorité aux modes de transport alternatifs à la route

Votre rapporteur regrette la baisse continue des crédits de l'action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires » car il est essentiel de relancer l'investissement dans les ports et de dynamiser le transport fluvial. La loi dite Grenelle I précitée a fixé un objectif très ambitieux : la part modale du non-routier et non-aérien dans le transport de marchandises doit passer de 14 % à 25 % d'ici 2022. Mais le Gouvernement n'érige pas au rang de priorité la relance de l'investissement dans les grands ports maritimes. Votre commission, à travers le groupe de travail sur la réforme portuaire, a mis en avant le manque d'investissement récurrent de

¹ Cf. op. cit., p. 14.

l'État dans les ports, sa part demeurant très faible, autour de 15 % depuis 2008¹.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis déplore que l'action 1 « Développement des infrastructures routières » englobe indifféremment les crédits liés au développement du réseau et ceux dédiés à sa modernisation. Il s'agit pourtant d'une différence fondamentale et la lecture du bleu budgétaire ne permet malheureusement pas de faire la distinction entre ces deux types d'investissements. Il est donc impossible de savoir quels sont les projets qui profiteront de l'augmentation de 60 % des autorisations d'engagement de cette action.

Enfin, votre rapporteur pour avis rappelle que votre commission a récemment demandé au Gouvernement de mobiliser les crédits nécessaires pour établir les cahiers des charges de 11 projets de désenclavement routier. Le groupe de travail sur le SNIT a en effet souhaité que les projets listés dans la fiche ROU 6 de l'avant-projet consolidé du schéma fassent l'objet d'une attention particulière². Il s'agit de moderniser des routes nationales, afin de répondre aux inquiétudes légitimes des élus et de nos concitoyens en termes de sécurité routière et d'aménagement du territoire. Cette demande est donc conforme aux prescriptions de l'article 10 de la loi dite Grenelle I, qui limite l'augmentation des capacités routières au traitement des points de congestion, aux problèmes de sécurité et aux besoins d'intérêt local³.

c) Accélérer la mise en place de la taxe poids lourds

Votre rapporteur pour avis salue la signature, le 20 octobre dernier, du contrat de partenariat entre le Gouvernement et le consortium mené par l'entreprise Autostrade, en charge de mettre en place la taxe poids lourds. Prévues dès 2011, puis repoussées à 2012, cette écotaxe devrait voir le jour sur le réseau en 2013. Elle procurerait alors à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) une recette annuelle nette de 760 millions d'euros. En attendant, le budget de l'Agence est abondé, cette année encore, par une subvention d'équilibre de l'État de 1,123 milliard d'euros (contre 974 millions d'euros les deux dernières années)⁴, et qui a d'ailleurs été réduite à l'Assemblée nationale.

¹ Cf. *le rapport d'information du groupe de travail sur la réforme portuaire, « les ports français : de la réforme à la relance », présidé par M. Charles Revet, commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, n° 728, 6 juillet 2011, p.34.*

² Cf. *le rapport d'information du groupe de suivi sur l'avant-projet consolidé de schéma national des infrastructures de transport (SNIT), précité, p.30.*

³ Cf. *la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.*

⁴ *Cette dotation a été réduite à 915 millions compte tenu des gels budgétaires. Pour mémoire, l'Agence vient essentiellement en appui des quatre actions suivantes : l'action 1 « développement des infrastructures routières », l'action 10 « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires », l'action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires » et l'action 12 « Entretien et exploitation du réseau routier national ».*

LA TAXE POIDS LOURDS

Cette mesure emblématique, issue du Grenelle de l'environnement, consiste à obliger à terme tous les poids lourds de plus de 3,5 tonnes à payer une taxe sur certains axes afin d'inciter au report modal et de dégager des ressources pour financer de nouvelles infrastructures de transport.

Cette taxe concerne 10 000 kilomètres de routes départementales, 5 000 kilomètres de routes nationales, et tout axe susceptible de supporter un report de trafic lié à l'instauration d'un péage routier en général.

Elle respecte à la fois la directive 1999/62/CE dite « *Eurovignette* », qui impose actuellement que la recette globale de la nouvelle taxe soit plafonnée au total des coûts de construction, d'exploitation, d'entretien et de développement du réseau taxable.

Elle est également conforme à la directive 2004/52/CE dite « *Interopérabilité* » relative au service européen de télépéage.

Le taux de cette taxe varie en fonction du nombre d'essieux du véhicule, du poids total autorisé en charge et de la classe EURO (émission de gaz polluants). Selon les estimations du Gouvernement, son montant moyen devrait être de 12 centimes d'euros par kilomètres et par camion. Elle oscillerait entre 8 centimes pour les camions à deux essieux et de moins de 12 tonnes et 14 centimes pour les camions de 4 essieux et plus.

La recette brute attendue avoisinerait 1,2 milliard d'euros, répartis comme suit :

- 760 millions d'euros nets pour l'AFITF ;
- 160 millions d'euros nets pour les collectivités territoriales concernées ;
- 230 millions euros hors taxes pour le partenaire privé ;
- 50 millions d'euros de TVA, sur la redevance du partenaire privé.

La réforme en cours de la directive « *Eurovignette* » précitée ajouterait deux critères pour faire varier le taux: le bruit et la pollution locale. Selon les informations fournies par le Gouvernement, les recettes annuelles de la taxe poids lourds pourraient être ainsi augmentées de plusieurs centaines de millions d'euros à terme.

La taxe est en principe indolore pour les transporteurs routiers et ne mettra pas en péril l'équilibre économique des entreprises du secteur des transports. La taxe sera en effet répercutée en « *pied de facture* », et sera donc supportée légalement par les donneurs d'ordre.

Toutefois, la taxe sera *in fine* supportée par les consommateurs finaux. L'expérience suisse montre que l'impact en terme de hausse des prix courants est très limité voire quasi nul du fait des gains de productivité dans les activités de logistique induits par la taxe poids lourds.

Votre rapporteur pour avis regrette les incertitudes qui ont entouré le processus d'attribution du contrat de partenariat relatif à la taxe poids lourds. En effet, le 8 mars 2011, le tribunal administratif de Cergy Pontoise a annulé par une ordonnance en référé la passation du contrat de partenariat entre le groupement mené par Autostrade et le Gouvernement en

date du 8 février dernier. Le juge des référés a estimé que l'évolution de la candidature de la Société Autostrade per l'Italia S.P.A était contraire aux principes de transparence et d'intangibilité des candidatures ainsi qu'aux dispositions du règlement de la consultation, que certains des critères d'attribution du contrat avaient été définis avec une marge excessive d'imprécision, et que l'impartialité des conseils de l'État n'était pas suffisamment établie. Toutefois, cette ordonnance a été annulée par le Conseil d'État le 24 juin dernier. Statuant lui-même comme juge du référé, il a écarté l'ensemble des moyens soulevés par les entreprises évincées. Les recours intentés contre le « consortium Autostrade », ont eu un impact financier non négligeable sur le budget de l'État quoique difficile à chiffrer. **On peut toutefois estimer que le retard de plus de quatre mois dans la conclusion du contrat a représenté un manque à gagner de plusieurs centaines de millions d'euros pour l'État.**

Votre rapporteur pour avis rappelle que la taxe doit être d'abord appliquée à titre expérimental en Alsace. Suite à l'instauration d'une taxe poids lourds en Allemagne – la LKW Maut – en 2005, de nombreux camions ont emprunté les routes alsaciennes afin d'éviter de payer cette taxe. Ce report de trafic est dénoncé depuis de nombreuses années par les élus locaux. Il a donc été décidé d'appliquer cette taxe de manière anticipée en Alsace, sur l'autoroute A 35 entre Lauterbourg et Mulhouse et sur les axes locaux parallèles (RD 1083 et RD 83), soit 190 kilomètres. Elle devrait être mise en œuvre au plus tard le 20 avril 2013, trois mois avant son extension à l'ensemble du territoire métropolitain, et elle sera applicable uniquement aux véhicules de transport de marchandises de 12 tonnes et plus, par symétrie avec le péage mis en place sur les autoroutes allemandes. Toutefois, ce seuil sera abaissé à 3,5 tonnes lorsque la taxe sera généralisée.

d) Garantir les ressources de l'AFITF

De manière générale, votre rapporteur pour avis plaide pour le maintien de l'AFITF et un élargissement de ses missions. L'Agence fait l'objet d'attaques récurrentes, la Cour des comptes et les Commissions des finances des deux Assemblées réclamant régulièrement sa disparition au motif qu'elle enfreindrait le principe d'universalité budgétaire. Votre rapporteur estime que les conclusions du rapport Gressier sur l'Agence¹ vont dans le bon sens. Son nouveau président, Dominique Perben, souhaite en particulier que l'Agence se livre à un travail de hiérarchisation et de pré-programmation des projets inscrits à l'avant-projet consolidé du schéma national des infrastructures de transport. Cette nouvelle mission est louable, et va dans le

¹ Cf. le rapport de la mission de réflexion et de propositions d'évolution des missions et des principes de gouvernance et de prise de décision de l'Agence de Financement des Infrastructures de Transports en France (AFITF), établi par M. Claude GRESSIER, président de la section économie, transports, réseaux du Conseil général de l'environnement et du développement Durable (CGEDD), février 2009.

sens des conclusions du groupe de travail de notre commission, à condition que l'Agence n'empiète pas sur les pouvoirs respectifs du Gouvernement et du Parlement.

Votre rapporteur déplore le déséquilibre persistant entre ses ressources et ses dépenses. Les ressources pérennes de l'Agence sont constituées pour l'essentiel des produits de redevance domaniale autoroutière, de la taxe d'aménagement du territoire et des amendes radars : elles se sont élevées pour l'exercice 2010 à 851 millions d'euros seulement (contre 823 millions d'euros en 2009). Autrement dit, ces recettes couvrent moins de la moitié de ses dépenses. Le rapport de l'agent comptable sur le compte financier 2010 relatif à l'AFITF rappelle en outre que le total des engagements financiers de l'AFITF au 31 décembre 2010 s'élève à 7,1 milliards d'euros dont 3,2 ont été contractés à l'égard de tiers extérieurs à l'administration. C'est dire l'importance pour l'Agence de disposer rapidement et durablement d'une ressource financière majeure comme l'écotaxe.

Il constate que l'Assemblée nationale a décidé, par deux amendements présentés par le Gouvernement, de réduire les ressources de l'Agence, alors même que son budget est déjà amputé de 236 millions d'euros dans le projet de loi de finances initial. Le projet de loi de finances initial tablait en effet sur un budget de 1,998 milliard pour l'Agence, contre 2,234 milliards d'euros en 2011. D'une part, l'article 16 *ter* inscrit dans la première partie du projet de loi, telle qu'adoptée par les députés, **plafonne à 610 millions d'euros les recettes issues de la taxe d'aménagement du territoire (TAT)**, payées par les sociétés concessionnaires d'autoroutes¹. La ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, Madame Valérie Pécresse, a indiqué en séance que les opérateurs de l'État devaient participer à l'effort supplémentaire demandé par le Premier ministre le 24 août dernier, qui souhaite réaliser 1 milliard d'économie sur le budget de l'État. Le « *coup de rabot* » sur le budget des opérateurs atteint ainsi 316 millions d'euros². D'autre part, l'article 32 de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2012 a été modifié dans son état B afin de **diminuer de 53 millions d'euros la subvention budgétaire versée par l'État à l'Agence**. Le Gouvernement explique que « *cet ajustement est principalement lié à l'amélioration attendue des recettes d'amendes de radars dont l'AFITF perçoit une fraction* ».

Au total, l'Agence risque de voir ses ressources diminuer de pratiquement 290 millions d'euros par rapport à 2011.

¹ Le montant versé par les sociétés concessionnaires inclut également 35 millions d'euros qui sont ensuite affectés au compte d'affectation spéciale des services de transports nationaux de voyageurs. Pour mémoire, la TAT versée à l'AFITF n'a atteint que 545 millions d'euros en 2011, et les projections initiales pour 2012 et 2013 s'élevaient respectivement à 555 et 565 millions.

² L'article 16 *ter* de la première partie du PLF pour 2012 plafonne également à 11 millions d'euros le budget de l'Autorité de régulation de l'activité ferroviaire (ARAF), et à 17,5 millions d'euros le budget de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), le surplus de recettes abondant le budget général.

Votre rapporteur pour avis plaide par conséquent pour une hausse raisonnable et progressive de la redevance domaniale acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Cette hausse, demandée de longue date par votre commission, se justifie par le report de trafic dont bénéficieront ces sociétés suite à l'instauration de la taxe poids lourds sur le réseau non concédé. Elle ne bouleverserait pas l'équilibre général des contrats de concession, conformément à la jurisprudence administrative. Votre rapporteur ne souhaite cependant pas que cette hausse soit entièrement répercutée sur les péages.

En outre, votre rapporteur est favorable à l'extension de la taxe poids lourds à terme aux autoroutes concédées, une fois révisée la directive « *Eurovignette II* » et au relèvement progressif de son taux, qui est actuellement relativement bas.

Enfin, la France pourrait bénéficier des crédits liés au « mécanisme pour l'interconnexion en Europe », que la Commission européenne souhaite mettre en place pour la période 2014-2020. Ce fonds, bénéficiant d'un financement unique de 50 milliards d'euros, financera les infrastructures prioritaires dans le domaine des transports à hauteur de 31,7 milliards. Il pourrait largement bénéficier à la France, compte tenu de sa place de carrefour en Europe, et participer au financement des projets à dimension européenne inscrits dans le SNIT.

TABLEAU DES RESSOURCES DE L'AFITF DEPUIS 2005

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement									
Recettes de l'AFITF (en M€)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ressources de privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes	4 000								
Taxe d'aménagement du territoire		512	526	521	528	539	545	555	565
Redevance domaniale	156	163	169	174	180	186	190	195	300
Amendes radar		100	100	123	115	126	145	145	145
Dividendes SEMCA	332								
Droit d'entrée A63							400		
Taxe poids lourds									630
Produits financiers		1							
Produits divers									
Produits exceptionnels					8				
Subvention budgétaire Programme 203		62			1 229	915	974	1 123	974
Subvention budgétaire Programme 315 (plan de relance)					374	331			
Avances du Trésor					143		-20	-20	-20
Total des recettes	4 488	838	795	818	2 576	2 097	2 234	1 998	2 594
Total des recettes cumulées	4 488	5 326	6 121	6 939	9 515	11 612	13 846	15 844	18 438

Source : questionnaire budgétaire

e) Hiérarchiser les projets du Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) afin d'assurer la pérennité du système ferroviaire français

Les besoins de financement liés à la réalisation du schéma national des infrastructures de transport requièrent un budget annuel de l'AFITF autour de 3 milliards d'euros par an sur 30 ans, contre 2 milliards d'euros aujourd'hui. L'avant-projet consolidé sur le SNIT, présenté par le Gouvernement en janvier dernier, indique que le coût global du schéma atteint 270 milliards d'euros, hors Grand Paris, pour les vingt à trente prochaines années. L'État jouera incontestablement un rôle moteur dans la réalisation des infrastructures de transport, compte tenu de son effet de levier incomparable. Il est donc fondamental que l'Agence bénéficie de ressources suffisantes pour mettre en œuvre le schéma¹.

En outre, la concertation avec les collectivités territoriales concernées par le SNIT est la condition *sine qua non* de la crédibilité et du succès du schéma. Dans le rapport du groupe de travail sur le SNIT, présidé par notre collègue Louis Nègre, et adopté à l'unanimité par votre commission, le rôle crucial des collectivités territoriales a été mis en avant². Leur contribution totale devrait atteindre 97 milliards d'euros sur 20 ou 30 ans. Il est nécessaire d'approfondir la concertation avec les collectivités territoriales

¹ La participation de l'Etat ne se limite pas à 32,9 % (soit 26 milliards d'euros), mais avoisine 50 % si l'on prend en compte l'apport des autres contributeurs comme RFF ou VNF.

² Cf. *op. cit.*, p. 17.

concernées, qui financent une part essentielle des projets de développement (42,8 %) et de modernisation (41,1 %).

RÉPARTITION DES DÉPENSES DU SNIT PAR CONTRIBUTEURS

Poste	Coûts estimés	Part Etat		Part collectivités territoriales		Part autres contributeurs	
		M€	%	M€	%	M€	%
Investissements de développement	166 000	55 000	33,1	71 000	42,8	40 000	24,1
Investissements de modernisation	59 500	25 500	42,9	24 500	41,1	9 500	16,0
Investissements de régénération	30 500	3 000	9,9	1 500	4,9	26 000	85,2
Accroissement des charges d'entretien et d'exploitation	4 500	2 000	44,4	0	0,0	2 500	55,6
Total	260 500	85 500	32,9	97 000	37,2	78 000	29,9

Source : avant-projet consolidé du SNIT, page 59.

A cet égard et concernant la mise en œuvre des projets inscrits dans le SNIT, votre rapporteur pour avis déplore que le bouclage financier du budget de RFF ne soit pas assuré, car la dette du gestionnaire de réseau augmente d'un milliard d'euros chaque année. Le gestionnaire de réseau porte une dette de 29,9 milliards d'euros en 2010, dont 20 milliards de dette historique. Or les besoins de rénovation du réseau sont croissants (voir plus haut) alors que le contexte financier est devenu moins favorable depuis 2010. En 2010, le coût complet du réseau ferroviaire français avoisinait 7 milliards d'euros par an, et comprend à la fois son exploitation, son entretien, son renouvellement et la rémunération du capital. Or les ressources de RFF n'atteignent que 6 milliards d'euros, en dépit des objectifs du contrat de performances signé avec l'État pour 2008-2012. Votre rapporteur pour avis regrette par conséquent que les concours de l'État à RFF demandés en 2012 s'élèvent seulement à 2,166 milliards d'euros hors taxe, contre 2,197 milliards en 2011 et 2,7 milliards d'euros en 2005.

Ressources de RFF entre 2011 et 2015

M€	2011	2012	2013	2014	2015
Redevances versées par les entreprises ferroviaires	3 336	3 505	3 713	3 951	4 171
Concours publics versés par l'Etat	2 082	2 053	2 032	1 981	1 981
Autres recettes (reprises de subventions, loyers, etc.)	581	593	618	656	690
Recettes totales	5 999	6 151	6 363	6 588	6 842

Source : RFF

LA DETTE DE RFF ET L'EUROPE

La dette de RFF n'est pas comptée dans la dette publique de la France selon les critères de Maastricht. En effet, Eurostat et la Commission européenne considèrent que le déficit d'un établissement public ne doit pas être pris en compte dès lors que plus de la moitié de ses recettes sont d'origine commerciale, ce qui est le cas pour RFF depuis quelques années grâce à des péages ferroviaires très dynamiques.

L'adossement de la dette de RFF à l'État, sur le modèle de l'Allemagne dans les années 1990, aurait pour conséquence d'accroître le risque de dégradation de la note de la France sur les marchés financiers.

Selon RFF, la « dette historique » de 20 milliards d'euros n'est pas un obstacle en tant que tel pour le gestionnaire de réseau, car elle est cantonnée par l'article 4 de ses statuts, qui dispose que les coûts des projets ne doivent pas être couverts par les recettes tirées du réseau existant mais par les recettes du projet.

Dès lors, le seul avantage de transférer la dette de RFF à l'État serait d'éviter le léger différentiel de taux qui résulte de la différence de signature entre ces deux personnes publiques et qui coûte chaque année quelques millions d'euros à RFF.

Ce débat très technique de la dette de RFF sera sans doute abordé par les Assises du ferroviaire.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète cependant de l'évolution de la dette de RFF, qui risque de gonfler dangereusement si tous les projets du SNIT sont réalisés. Le coût de l'ensemble des projets ferroviaires du schéma dépasse 103 milliards : les 19 projets à engager avant 2020 devraient coûter plus de 75 milliards, et les 9 projets à lancer après 2020 dépasseraient 28 milliards d'euros. Si les projets ferroviaires dont la mise en service est prévue avant 2017 sont réalisés, la dette de RFF passera à 43,3 milliards d'euros en 2025. Si les autres projets dont la mise en service est comprise entre 2020 et 2025 sont réalisés, la dette explosera et RFF est incapable de fournir des chiffres précis à cette échéance. **C'est pourquoi votre rapporteur pour avis forme le vœu que les Assises du ferroviaire permettent de réfléchir aux réformes nécessaires pour assurer la pérennité financière du système ferroviaire français.**

f) Encourager le développement des transports en commun

Votre rapporteur pour avis insiste sur la pertinence de lancer un troisième appel à projet en matière de TCSP (métro, tramways, bus à haut niveau de services...). En effet, le GART dénombre d'ores et déjà plus d'une quarantaine de nouveaux projets, concernant essentiellement des villes moyennes désirant se libérer des contraintes liées à la circulation automobile, mais aussi quelques grandes métropoles comme Lyon, Lille ou Toulouse. La

part de l'État attendue avoisinerait 300 à 400 millions d'euros et aurait un effet d'entraînement évident par rapport aux autres contributeurs.

Les TCSP et le Grenelle de l'environnement

L'article 13 de la loi dite Grenelle I dispose que les transports collectifs en site propre (TCSP) seront développés afin de porter en quinze ans le kilométrage de ligne de 329 à 1 800 kilomètres, hors Île-de-France, pour un coût estimé à 18 milliards d'euros. L'État apportera son concours à hauteur de **2,5 milliards d'euros** d'ici 2020.

Un **premier appel** à projets a été lancé le 22 octobre 2008. L'aide de l'État a atteint 800 millions d'euros et a concerné 52 projets.

Un **deuxième appel** à projets a été lancé le 4 mai 2010, avec une participation de l'État de 590 millions d'euros (dont 90 millions proviennent du montant mobilisé pour les projets abandonnés ou retardés du premier appel). Il a concerné 81 projets à engager d'ici 2013.

Au total, les deux appels à projets permettront d'augmenter de 1 080 kilomètres les voies de TCSP en France.

En outre, votre rapporteur pour avis s'inquiète de la hausse de la TVA de 5,5 % à 7 % dans les transports en commun, annoncée début novembre par le Gouvernement. Elle pourrait représenter une charge annuelle de plus de 50 millions d'euros supportée par les usagers des transports urbains de province et de la région francilienne. Ce chiffre atteint même 83 millions d'euros si l'on intègre le TER. En outre, le relèvement de la TVA risque de provoquer une augmentation de l'endettement des collectivités territoriales si elles choisissent de ne pas le répercuter pas sur le prix des billets.

Enfin, votre commission a adopté un amendement de votre rapporteur pour avis, instituant un versement transport spécifique pour les régions afin de financer les dépenses liées à l'organisation des transports régionaux. Il ne s'agit pas d'un versement additionnel venant s'ajouter au versement acquitté à l'intérieur d'un plan de transport urbain (PTU), mais d'un versement interstitiel applicable seulement dans les territoires non couverts par un PTU. Le plafond du nouveau versement est de 0,55 %. Ce versement constituera une ressource dédiée au financement de l'organisation des TER, dont le coût pèse de plus en plus sur le budget des régions. Votre rapporteur pour avis avait retiré en début de réunion de commission un amendement créant un versement transports dans les communes touristiques de moins de 10 000 habitants, l'Assemblée nationale ayant adopté un amendement similaire la veille.

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

Le programme 207 voit ses crédits baisser en 2012, et s'établir à 56,2 millions en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, soit une diminution de 2,4 % en loi de finances initiale.

Cette baisse des crédits de paiement porte sur toutes les actions du programme : l'action 1 « **Observation, prospective, réglementation et soutien au programme** » est dotée de 3,79 millions en CP (contre 4,2 en 2011), l'action 2 « **Démarches interministérielles de communication** » est pourvue de 27 millions, soit 100 000 euros de moins que l'an passé, et les crédits de l'action 3 « **Éducation routière** » passent de 26,3 à 25,4 millions d'euros. Cette légère baisse de crédits est regrettable car il est essentiel de renforcer la pédagogie à destination des jeunes publics en matière de prévention routière.

Suite à l'examen de ce programme à l'Assemblée nationale, les crédits de paiement et les autorisations d'engagement s'élèvent finalement à **54,6 millions d'euros**.

Votre rapporteur pour avis tient à rappeler au préalable que la question de la sécurité routière ne se résume pas à un programme ou à un compte d'affectation spéciale en particulier. Il s'agit d'une politique interministérielle, qui concerne de nombreux acteurs (police, gendarmerie, justice, enseignement scolaire...), dont les rôles sont décrits dans un document de politique transversale spécifique. Au total, l'État mobilisera plus de 2,7 milliards d'euros pour cette politique publique l'an prochain, soit 82 millions d'euros de plus qu'en 2011.

Votre rapporteur pour avis apporte son soutien sans faille à la politique gouvernementale en matière d'insécurité routière, qui a permis de sauver 23 000 vies depuis 2002 et d'éviter 300 000 blessés. Le Gouvernement estime que le coût de l'insécurité routière, au-delà des drames humains, avoisine 24 milliards d'euros par an. Ce coût recouvre notamment les pensions à verser aux accidentés de la route et à leurs familles, les frais d'hospitalisation et les dégâts matériels. Entre le 1^{er} novembre 2010 et le 31 octobre 2011, 3 980 personnes ont trouvé la mort sur la route, soit « *le plus bas niveau depuis l'après-guerre* » selon le ministère de l'Intérieur. Autrement dit, la hausse des accidents mortels enregistrée en début d'année a été plus qu'endigüée par les mesures prises par le Gouvernement. Il convient donc de ne pas relâcher nos efforts car l'objectif, fixé par le Président de la République, est de passer en 2013 sous la barre des 3 150 personnes tuées, et de 3 000 morts pour la seule France métropolitaine. Cet objectif n'est pas inaccessible car l'on comptait en 1972 plus de 18 000 morts sur nos routes, et 8 160 décès en 2001, selon les statistiques de l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR). Surtout, d'autres pays en Europe ont semble-t-il trouvé les moyens de lutter efficacement contre les accidents de la route, car il y a eu 4 250 morts en France en 2009, contre 4 150 en Allemagne, pourtant plus peuplée, et seulement 2 350 en Grande-Bretagne.

Compte tenu de la dégradation de la sécurité routière observée sur les quatre premiers mois de l'année, le Gouvernement a convoqué le 11 mai 2011 un comité interministériel de sécurité routière (CISR). Pas moins de dix-huit mesures ont été adoptées, dont les plus médiatiques ont été le retrait des panneaux indiquant la présence de radars fixes de vitesse, l'interdiction des avertisseurs de radars et l'obligation pour les usagers des deux-roues de plus de 125 cm³ de porter un équipement rétro-réfléchissant. Bien que l'essentiel de ces mesures ne soit pas encore entré en vigueur, nos concitoyens semblent avoir été très réceptifs au message du Gouvernement eu égard aux dernières statistiques en matière de sécurité routière. Le Premier ministre s'est en outre engagé à ce qu'aucune modification, législative ou réglementaire, dans le domaine de la sécurité routière, excepté celle concernant les radars pédagogiques, ne soient prises avant la publication du rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale relative à l'analyse des causes des accidents de la circulation et à la prévention routière. Cette mission, présidée par M. Armand Jung, et dont le rapporteur est M. Philippe Houillon, a rendu le 19 octobre 2011 ses conclusions.

Votre rapporteur pour avis attache une attention toute particulière à la sécurité des cyclistes. En 2010, 4 % des morts sur la route en France étaient des cyclistes, soit 147 personnes (contre 273 morts en 2000). La moitié de ces accidents a eu lieu dans un milieu urbain, quelle que soit la taille de l'agglomération, et concerne une collision avec un véhicule léger. Notre pays a un retard considérable par rapport à nos voisins européens dans le développement de ce mode de transport doux, comme les Pays-Bas. Certes, l'introduction des bornes de vélo en libre-service dans les grandes villes françaises, comme Lyon, Rennes ou Paris, a permis de changer les mentalités et de conférer des droits nouveaux aux cyclistes. Mais il reste encore beaucoup à faire. C'est dans cet esprit que le Gouvernement a mis en place le 13 juillet dernier un groupe de travail sur le développement de l'utilisation du vélo, chargé de préparer des « Assises du vélo » avant la fin de l'année.

C. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES » : UN PÉRIMÈTRE TROP RESTREINT

1. Présentation du programme

Les crédits du programme « *Sécurité et affaires maritimes* » sont en forte croissance par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, de l'ordre de 10 % : les autorisations d'engagement (AE) passent de 129,7 à 143,5 millions d'euros, tandis que les crédits de paiement (CP) progressent de 132 à 145,5 millions d'euros. En outre, les crédits des fonds de concours et des attributions de produits s'élèvent à **3 millions d'euros en 2012**, contre 2,87 en 2011.

Toutefois, cette augmentation des crédits s'explique essentiellement par des modifications de périmètre du programme :

– 13,859 millions d'euros proviennent du programme 217 et concernent la masse salariale de l'École Nationale Supérieure de la Marine (ENSM), soit 194 équivalents temps plein ;

– 1 349 millions d'euros, issus du même programme, sont destinés au fonctionnement des agents, phares et balises de métropole uniquement ;

– enfin, 530 000 euros transférés du programme 197, concernent l'association pour la gestion des institutions sociales maritimes (AGISM).

Ainsi, à périmètre constant et une fois neutralisée cette variation de structure de 15,7 millions, le programme « *Sécurité et affaires maritimes* » est en légère baisse cette année de 1 %.

Les crédits de l'action 3 « *Flotte de commerce* », de loin l'action la plus importante avec 52,3 % des crédits budgétaires du programme, sont en légère baisse (1 million d'euros) et atteignent 75,2 millions d'euros en CP comme en AE.

L'action 2 « *Gens de mer et enseignement maritime* » voit ses crédits doubler cette année pour atteindre 26,9 millions en AE et 27,1 en CP.

Les crédits de l'action 1 « *Sécurité et sûreté maritimes* », après une baisse en 2010, augmentent cette année par rapport à 2011 : les AE croissent de 9,7 % (24,8 millions d'euros) et de 8,9 pour les CP (26,6 millions d'euros). A ces crédits s'ajoutent 2,2 millions d'euros de crédits des fonds de concours et des attributions de produits, contre 1,83 millions en 2011.

L'action 4 « *Action interministérielle de la mer* » connaît une baisse de 7,8 % environ en AE pour atteindre 9,73 millions d'euros, et de 9,25 % en CP, pour s'élever à 9,8 millions d'euros.

Enfin, les crédits de l'action 5 « *Soutien au programme* », enregistrent une hausse de 2 % en AE comme en CP et se montent à 6,83 millions d'euros.

Les crédits de ce programme ont été modifiés à la marge par les députés, et demeurent stables à 20 000 euros près.

2. La position de votre commission pour avis

Votre rapporteur pour avis souhaite que le Gouvernement présente lors du prochain projet de loi de finances initiale un document de politique transversale (DPT) sur la Mer. La France possède en effet le deuxième domaine maritime au monde, grâce à ses 5 000 kilomètres de côtes et ses 10 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE), ce qui confère au monde maritime une importance particulière. Il s'agit là

d'une demande forte des acteurs professionnels concernés, que partage notre collègue Mme Odette Herviaux, co-rapporteur pour avis sur la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». Elle s'inscrit en outre dans le prolongement des travaux du Grenelle de la Mer, et reprend l'une des préconisations d'un audit du Comité Interministériel d'Audit des Programmes (CIAP) en 2007. Les crédits liés au monde maritime sont aujourd'hui éclatés dans de multiples programmes : programme « *sécurité et affaires maritimes* » bien sûr, mais également le programme 113 « *urbanisme, paysages, eau et biodiversité* », le programme 203 « *infrastructures et services de transport* », ou encore le programme 154 « *développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires* » pour ne citer que les plus significatifs. A défaut, compte tenu de la réforme en cours de la politique européenne de la pêche, il serait utile de disposer au moins d'un DPT sur la politique de la pêche.

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'efficacité du contrôle des pêches, exposée par l'objectif 3 du programme « Sécurité en affaires maritimes ». En effet, les 300 agents en charge de contrôler et de surveiller les affaires maritimes effectueront en 2011 et 2012 moins de 15 000 contrôles annuels des pêches, contre 24 000 environ en 2010. Le document budgétaire ne fournit guère d'explications sur cette diminution des contrôles. On ignore également la répartition géographique des contrôles, ainsi que la nationalité des navires contrôlés. Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement¹, a indiqué lors de son audition devant votre commission que les contrôles effectués étaient en nombre nettement supérieur à ceux qui étaient prévus et qu'il ne serait donc pas inutile de repenser cet indicateur. La Cour des comptes est d'ailleurs en train d'effectuer une évaluation du contrôle des pêches et votre rapporteur sera vigilant sur ses conclusions. Dans son rapport d'audit de mars 2010, le CIAP préconisait de rattacher l'objectif 3 au programme 154 cité plus haut, estimant que cet objectif constituait davantage le reflet d'une politique de développement durable de la pêche plutôt qu'une politique de sécurité maritime. Cette proposition n'a pas été suivie d'effet, mais votre rapporteur considère que la création d'un document de politique transversale sur la mer répondrait justement aux préoccupations du CIAP.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis souhaite que la réforme de l'enseignement supérieur maritime soit menée à son terme. L'École nationale supérieure maritime (ENSM) a été créée suite à l'adoption de l'article 53 de la loi dite ORTF du 8 décembre 2009², et à la publication du décret du 28 septembre 2010. L'École regroupe actuellement les quatre sites du Havre, Marseille, Nantes et Saint-Malo : il convient de poursuivre la rationalisation du fonctionnement de ces quatre sites. Votre rapporteur estime qu'une attention particulière doit être accordée au transfert de l'établissement

¹ Audition du 9 novembre 2011.

² Cf. la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

du Havre à Sainte-Adresse. L'État s'est en effet engagé à mobiliser 7 millions d'euros pour ce transfert, dont 300 000 euros pour l'étude de préfiguration. Plus globalement, la réforme du cursus des élèves de la filière académique (filière A) va permettre d'intégrer l'ENSM dans le réseau des grandes écoles avec la délivrance du titre d'ingénieur aux élèves et l'intégration dans le dispositif de droit commun de licence–master–doctorat (LMD). Ce changement en profondeur va permettre une plus grande ouverture et reconnaissance de l'École ainsi qu'une stabilité accrue dans le recrutement.

Enfin, **vo**tre rapporteur pour avis s'inquiète des tensions sur le budget de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM). Cet établissement gère le régime spécial de sécurité sociale des marins, qui couvre d'une part la branche maladie, maternité, invalidité, décès, accidents du travail, et d'autre part la branche vieillesse. Les dépenses prévues en 2012 sont relativement stables, et estimées à 1,6 milliard d'euros, soit 45 millions de moins qu'en 2010. Mais les recettes propres de l'ENIM ne s'élèvent qu'à 437 millions d'euros en 2012, du fait de la forte baisse de la compensation inter-régimes, qui passe de 380 millions en 2010 à 163 millions en 2012. Par conséquent, le besoin global de financement pour équilibrer le budget de l'Établissement s'établit à 1,165 milliard d'euros, dont 856,4 millions au titre de la subvention versée par l'État et 284,7 millions au titre de la contribution de la CNAM à l'équilibre de la branche maladie du régime des marins¹. L'État voit donc sa subvention s'accroître car elle était seulement de 778 millions en 2010. Compte tenu des évolutions démographiques de ce secteur, il est à craindre que les besoins de financement pour équilibrer le budget de l'ENIM soient croissants dans les années à venir.

¹ Cette contribution se distingue donc de la compensation inter-régime et elle découle de l'article 42 de la loi de finances pour 2006 relatif à l'adossment financier du régime de l'assurance maladie des marins au régime général d'assurance maladie.

**RECETTES ET DÉPENSES DE L'ÉTABLISSEMENT NATIONAL DES INVALIDES
DE LA MARINE (ENIM) ENTRE 2010 ET 2012**

Récapitulatif des dépenses

DEPENSES	EXECUTION 2010	BUDGET PRIMITIF 2011	Projet de budget 2012
PENSIONS VIEILLESSE	1 073 351 873	1 081 400 000	1 088 100 000
PENSIONS INVALIDITE/AMIANTE	58 703 932	59 057 000	59 648 000
PRESTATIONS MALADIE-MATERNITE -ACCIDENTS DU TRAVAIL-MALADIES PROFESSIONNELLES+DIVERS	334 438 669	336 445 000	339 809 000
ACTION SANITAIRE ET SOCIALE	9 318 580	10 077 000	9 675 000
CONTRIBUTIONS PARTICIPATIONS ET REGULARISATIONS DIVERSES	87 871 436	16 300 000	17 119 000
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT ET DE GESTION (personnel-fonctionnement-informatique-charges diverses)	35 605 494	38 271 115	39 122 549
CHARGES EXCEPTIONNELLES ET PROVISIONS	47 638 371	48 683 000	49 054 000
TOTAL DEPENSES	1 646 928 355	1 590 233 115	1 602 527 549

Récapitulatif des recettes

RECETTES	EXECUTION 2010	BUDGET PRIMITIF 2011	Projet de budget 2012
COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS	151 467 294	152 940 000	154 115 000
Prise en charge de cotisations au titre du RIF	40 958 297	41 356 000	41 674 000
Prise en charge de cotisations autres titres	27 710 785	27 980 000	28 195 000
COMPENSATIONS INTER REGIMES - TRANSFERTS CSG - FSV-FSI	380 343 184	209 217 016	163 610 000
AUTRES PRODUITS (produits de gestion - reprises sur provisions - produits exceptionnels, réserve)	57 137 506	49 977 115	50 516 000
Subvention reçue de l'Etat	778 418 247	797 278 279	856 456 092
Subvention versée par le régime général	211 732 000	279 953 592	284 772 102
TOTAL RECETTES	1 647 767 313	1 558 702 002	1 579 338 194

Source : questionnaire budgétaire

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

A. UN COMPTE RÉCENT AU PÉRIMÈTRE ÉLARGI

1. Des règles d'affectation des recettes complexes

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* » a été modifié en profondeur l'an dernier. Désormais, le compte regroupe en recettes quasiment l'intégralité des amendes liées à la circulation routière. Cette nouvelle maquette budgétaire a

donc pour ambition d'offrir plus de visibilité et de cohérence aux parlementaires et aux citoyens.

Mais les règles d'affectation de ces recettes sont complexes. Il convient de rappeler que les recettes de ce compte sont doubles : d'une part, les amendes forfaitaires radars et, d'autre part, les amendes forfaitaires de la police de la circulation et les amendes forfaitaires majorées.

Les amendes forfaitaires radars sanctionnent les excès de vitesse et le non respect des feux rouges. Au 1^{er} septembre 2011, on compte 3 572 radars, dont 2 950 radars vitesse, 582 radars pour les feux rouges, et 2 pour les passages à niveaux.

Les amendes forfaitaires de la police de la circulation sont les sanctions classiques imposées par la police et la gendarmerie. Elles comprennent les amendes pour mauvais stationnement.

Les amendes forfaitaires majorées correspondent aux amendes payées en retard (radars et police de la circulation).

PRODUIT DES AMENDES DE LA CIRCULATION ROUTIÈRE (2009-2012)

<i>en millions d'euros</i>	Amendes forfaitaires radars	Amendes forfaitaires de la police de la circulation	Amendes forfaitaires majorées
2009	457,1	503,2	521,7
2010	468,4	526	484,9
Prévision 2011 (LFI 2011)	457,1 (estimation actuelle 520,7)	545	449,2
Prévision 2012	457,1	636,1	444,6

Source : questionnaire budgétaire

S'agissant des amendes issues des radars automatiques, leur répartition est très complexe : elle se fait par ordre de priorité (ordre de versement) entre les actions du compte d'affectation spéciale selon une clef de répartition et des seuils définis par la loi de finances, le solde éventuel étant attribué à l'AFITF.

**RÉPARTITION DU PRODUIT DES AMENDES FORFAITAIRES « RADARS »
EN 2011**

Recette globale des amendes forfaitaires « radars » (millions d'euros), évaluée à 520 millions pour 2011	Destinataire	Remarque
De 0 à 180	Section 1 du CAS « contrôle automatisé » : Programme 751 « radars » et 752 « fichier national du permis de conduire »	« <i>Le radar finance le radar</i> » à hauteur de 180 millions.
De 180 à 280	Section 2 du CAS « circulation et stationnement routier » Article 2334-24 du code général des collectivités territoriales	Cette somme de 100 millions d'euros est répartie par le comité des finances locales en vue de financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation.
De 280 à 340	Section 2 du CAS « circulation et stationnement routier » Collectivités territoriales, départements, régions outre-mer et la collectivité territoriale de Corse	L'enveloppe de 60 millions d'euros est affectée directement à ces collectivités pour améliorer les transports en commun et la circulation
Au-delà de 340	AFITF	Les deux tiers des projets financés par l'Agence sont alternatifs à la route. Elle bénéficie directement des surplus de recettes (180 millions en 2011).

Source : questionnaire budgétaire et travaux de votre rapporteur pour avis

Quant aux autres amendes de circulation, elles sont reversées intégralement à la seconde section du compte d'affectation spéciale. Toutefois, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) bénéficie d'un prélèvement en amont sur ces recettes.

LE FONDS INTERMINISTÉRIEL POUR LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

L'article 5 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a institué, au sein de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, un fonds interministériel pour la prévention de la délinquance.

Ce fonds est destiné à financer la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance et de la contractualisation mise en œuvre entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville.

Il reçoit la part des crédits délégués par l'État à cette agence, ainsi qu'un montant prélevé sur le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation.

Toutefois, les documents budgétaires relatifs au compte d'affectation spéciale ne mentionnent pas le montant des sommes versées à ce fonds.

2. L'évolution du compte d'affectation spéciale

Les recettes du compte s'élèvent à 1,397 milliard d'euros, soit une hausse de plus de 100 millions par rapport à l'an passé. Elles sont divisées en deux sections. La première, intitulée « *contrôle automatisé* », est pourvue de 192 millions d'euros, contre 172 millions l'an dernier, grâce à la montée en puissance des dispositifs feux rouges. La seconde, dénommée « *circulation et stationnement routiers* », est dotée de 1,205 milliard d'euros, contre 1,119 milliard en 2011. Cette augmentation de plus de 80 millions d'euros s'explique par la revalorisation de la contravention de stationnement de 11 à 17 euros et par l'amélioration de la chaîne de traitement des amendes constatées avec la généralisation du PV électronique.

S'agissant des dépenses, il n'existe aucune différence entre les crédits en autorisation de paiement et les crédits de paiement pour ce compte d'affectation spéciale.

Le compte comprend **deux sections**.

La **première section** porte sur le « *contrôle automatisé* » et elle est dotée de 192 millions d'euros contre 172 millions en 2011. Cette section recouvre deux programmes : le programme 751 « *radars* » (176 millions contre 156 l'an dernier) et le programme 752 « *fichier national du permis de conduire* » (16 millions, comme l'an dernier). Autrement dit, « *le radar finance le radar* » : les amendes récoltées par les radars automatiques financent les radars actuels, les nouveaux outils et la gestion du permis à point.

Il convient de noter que **l'article 18** de la première partie du projet de loi de finances initial pour 2012 vient abonder les crédits de la première section du compte d'affectation spéciale. En effet, cet article dispose que le surplus de recettes issues des amendes forfaitaires radars, au-delà de 457 millions d'euros, sera versé pour moitié aux programmes 751 et 752, dans

la limite de 20 millions d'euros. Le solde des amendes sera attribué à l'AFITF. Compte tenu de l'évolution prévisible de ces amendes, cet article revient à doter le programme 751 de 20 millions d'euros supplémentaires pour financer les nouveaux radars, au détriment de l'AFITF.

La **seconde section**, dénommée « *circulation et stationnement routiers* », comprend trois programmes. Le programme 753 « *contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers* » (37 millions d'euros contre 21,2 millions en 2011) a pour objet de financer la généralisation du procès-verbal électronique (PVé) sur 2011 et 2012, et dématérialiser ainsi la gestion des infractions aux règles de circulation routière sanctionnées par une amende forfaitaire. Le programme 754 « *contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières* » est doté de 694,6 millions d'euros (soit une hausse de 37,4 millions) et le programme 755 « *désendettement de l'État* » est pourvu de 474 millions d'euros (soit 33 millions supplémentaires). Il convient de rappeler que les recettes issues de la seconde section, une fois prises en compte les dépenses du programme 753, sont réparties entre les programmes 754 et 755 selon la clef de répartition suivante : 53 % pour les collectivités territoriales à travers le programme 754, et 47 % pour l'État à travers le programme 755.

Toutefois, dans le cadre du **premier plan de rigueur** annoncé le 24 août 2011, il a été décidé que les collectivités territoriales contribueraient à hauteur de 200 millions d'euros. Cet effort se répartit entre une diminution de 167 millions d'euros des prélèvements sur recettes à leur profit et la réaffectation à **l'État**, à titre exceptionnel en 2012, de **32,6 millions d'euros du produit des amendes de la police de la circulation et du stationnement routiers**. C'est pourquoi les députés ont adopté un amendement du Gouvernement pour transférer cette somme du programme 754 vers le programme 755 et réduire ainsi la dette publique.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

Les priorités du Gouvernement pour 2012 devraient permettre d'inverser les tendances en matière de sécurité routière. Votre rapporteur soutient l'objectif du Gouvernement de disposer de 4 200 radars à la fin de l'année. Il souhaite en particulier que des mesures soient prises pour mieux contrôler les plaques d'immatriculation des deux-roues motorisés, mesurer les vitesses spécifiques des poids lourds et verbaliser les ressortissants européens. Il est également favorable à l'introduction des radars pédagogiques. Les panneaux signalant la présence de radars fixes seront enlevés au fur et à mesure que seront installés, en amont, d'autres moyens d'information comme les radars pédagogiques. Contrairement aux panneaux actuels qui sont tous à 400 mètres des radars fixes, les radars pédagogiques seront implantés à des

distances aléatoires (entre quelques centaines de mètres et quelques kilomètres) et dans les zones dangereuses.

LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE RADARS

La Délégation à la Sécurité et à la Circulation Routières privilégiera les axes d'actions suivants en 2012 :

– la **poursuite du déploiement de dispositifs de contrôle classiques**. Environ un millier de nouveaux radars seront installés pendant l'année 2012 ;

– l'**introduction de nouveaux outils de contrôle avant fin 2012**. Cinquante cinq « *radars tronçons* » contrôleront la vitesse moyenne des automobilistes sur les zones dangereuses. Cinquante « *radars chantier* » seront déployés aux abords des zones de travaux. Et cinquante « *radars mobiles-mobiles* », embarqués dans des véhicules de police ou de gendarmerie, permettront d'effectuer des relevés de vitesse sans intercepter le contrevenant ;

– l'**installation de « radars pédagogiques »** : 4 000 dispositifs seront implantés, en amont des radars à une distance aléatoire, ainsi que dans les zones dangereuses non équipées de radars, avant la fin de l'année 2012. Ces matériels signaleront aux automobilistes leur vitesse sans les verbaliser.

Votre rapporteur pour avis rappelle que les collectivités territoriales profitent largement des amendes liées à la circulation routière. D'une part, elles bénéficient de 160 millions d'euros en 2011 provenant d'amendes radars, soit trois fois plus qu'en 2006 (52,3 millions). Ainsi, sur la période 2006-2011, les collectivités territoriales ont bénéficié de 28,4 % des amendes radars, soit 724 millions d'euros. Les collectivités ont toutefois l'obligation de flécher ces fonds vers l'amélioration des transports en commun et de la circulation. D'autre part, elles reçoivent environ 650 millions d'euros des autres amendes pour améliorer les transports en commun et la sécurité routière

Votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction que près d'un demi-milliard d'euros est consacré à la résorption de la dette publique. Certes, l'existence même du programme 755 contrevient à la logique d'un compte d'affectation spéciale. Mais les récents événements sur le développement de la crise financière en Europe montrent l'absolue nécessité de lutter contre la spirale de l'endettement public.

Toutefois, il s'interroge sur l'attribution d'une partie des recettes au profit de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), qui n'est guère conforme à la philosophie même d'un compte d'affectation spéciale. Ce quasi « prélèvement sur recettes » n'est pas justifié dans le bleu budgétaire. Il y a lieu pourtant de s'interroger sur le lien entre les amendes liées à la circulation routière et l'ACSé. En effet, l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

(LOLF) dispose que les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations budgétaires financées au moyen de « *recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».

Votre rapporteur pour avis regrette également que le Gouvernement n'ait choisi qu'une réforme *a minima* de la politique de stationnement en se contentant d'augmenter le montant des amendes de 11 à 17 euros. La commission de l'économie avait pourtant été à l'origine d'un débat nourri sur la réforme des amendes de stationnement. Ce débat s'est appuyé notamment sur les conclusions d'un rapport de synthèse sur l'évolution du stationnement payant, réalisé en juin 2005 par différentes inspections générales et le Conseil général des ponts et chaussées, qui a dressé un bilan sans concession de cette politique laissée « en friche ». Un groupe de travail, présidé par notre collègue Louis Nègre, et auquel a participé notre collègue Roland Ries, a d'ailleurs été institué par le Gouvernement en 2010 pour réfléchir à la dépénalisation des amendes de stationnement. Compte tenu de la complexité du dossier, qui abordait des thématiques aussi diverses que le droit des collectivités territoriales, le droit administratif et le droit pénal, le Gouvernement a décidé dans l'immédiat de relever seulement le montant de l'amende de stationnement. Le rapport que présentera prochainement notre collègue Louis Nègre au Gouvernement sur cette question permettra peut-être de trouver des solutions techniques satisfaisantes.

**LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DE STATIONNEMENT
OU LA « RÈGLE DES TROIS D »**

Une réforme d'envergure de cette politique repose sur trois principes, que l'on regroupe sous le nom de « *règle des trois D* » :

– **dépénalisation généralisée** : un service public serait instauré sur l'ensemble du territoire national et il comprendrait une redevance administrative, une sanction administrative et une sanction administrative majorée ;

– **décentralisation à la carte** : les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétent peuvent faire varier la redevance et la sanction administrative s'ils le souhaitent, à condition de respecter les plafonds prévus par un décret en Conseil d'Etat ;

– **délégation éventuelle** : les communes et EPCI pourraient très bien décider de gérer elles-mêmes, en régie, les sanctions administratives, ou confier ce service à un tiers.

Enfin, votre rapporteur pour avis souhaite renforcer les mesures pour lutter contre les actes de vandalisme contre les radars. De fait, les actes de malveillance sur ces dispositifs de contrôle ont un coût non négligeable pour la collectivité publique. En 2012, les dépenses pour vandalisme sur les radars fixes atteindront 15,3 millions d'euros, et 3,15 millions pour les radars spécifiques aux feux rouges. Les dépenses liées à

la dégradation et au vandalisme d'un radar fixe sont estimées à 7 800 euros en moyenne par an, soit presque autant que les coûts de maintenance préventive et curative (9 000 euros). Au total, un quart des cas d'indisponibilité des radars fixes provient d'actes de vandalisme.

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

A. UN COMPTE RÉCENT DONT LE VOLUME S'ACCROIT

Ce compte d'affectation spéciale a été créé l'an dernier afin d'assurer la pérennité des lignes ferroviaires d'équilibre du territoire. L'ouverture progressive à la concurrence en Europe, la difficulté pour la SNCF de poursuivre la péréquation interne entre les lignes rentables et celles déficitaires, et l'entrée en vigueur du règlement communautaire dit « OSP »¹ du 23 octobre 2007, ont rendu nécessaire la création de ce compte d'affectation spéciale, qui externalise les coûts d'exploitation et de maintenance du matériel roulant sur ces lignes. La direction de la SNCF souhaite désormais que chaque secteur d'activité du groupe parvienne à terme à l'équilibre financier. Or, l'exploitation des trains d'équilibre du territoire s'élève à 1 milliard d'euros environ en 2010. La plupart des lignes Corail - trains Téoz, Lunéa, Corail Intercités et autres trains Corail - étant déficitaires, les recettes tirées de la vente des billets de train ne représentent que 80 % du coût de fonctionnement de ces trains, les 20 % restants étant attribués sous forme de compensation versée par l'État à la SNCF à travers le présent compte d'affectation spéciale.

Les recettes du CAS augmentent d'un tiers (+ 70 millions d'euros) pour s'établir à 280 millions. Elles répondent à une double logique. D'une part, la « *route finance le rail* » à travers la fraction de la taxe d'aménagement du territoire payée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (35 millions d'euros en 2012 comme en 2011). D'autre part, le « *rail finance le rail* » car les activités des entreprises ferroviaires de transport de voyageurs rentables sont taxées à travers la contribution de solidarité territoriale (CST) et la nouvelle taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF). La première passera de 100 à 90 millions d'euros l'an prochain. En contrepartie, la TREF connaîtra une hausse significative, de 75 à 155 millions d'euros.

Il existe deux différences majeures entre la CST et la TREF. Premièrement, la CST est assise sur le chiffre d'affaires des activités de

¹ Cf. le règlement européen n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route. Ce texte indique que l'organisation de dessertes ferroviaires qu'une entreprise normale, considérant uniquement son intérêt commercial, refuserait d'exploiter, ou accepterait d'exploiter sous réserve de contreparties financières, est assimilable à une obligation de service public.

transport conventionnées effectuées entre deux gares du réseau ferré national, tandis que l'assiette de la TREF est le résultat imposable à l'impôt sur les sociétés. Deuxièmement, la TREF est acquittée par les entreprises qui paient déjà au moins 300 millions d'euros au titre de la CST. Le Gouvernement avait annoncé l'an dernier sa volonté de créer la TREF pour alléger le montant de la CST et faire participer l'ensemble des activités bénéficiaires du système ferroviaire au financement des trains d'équilibre du territoire. La hausse de la CST aurait en effet pesé sur l'activité TGV déjà fragilisée par les hausses des péages, même si *in fine*, c'est bien la SNCF qui paie seule ces deux taxes.

C'est pourquoi l'**article 19** de la première partie du projet de loi de finances pour 2012 ajuste les fourchettes de taux de la CST et de la TREF et augmente le plafond du produit pour cette dernière taxe¹.

Le CAS comprend deux programmes : le programme 785 « **Exploitation des services nationaux de transport conventionnés** »², doté de **187,7 millions d'euros** (contre **127,5 millions l'an passé**), et le programme 786 « **Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés** »³ qui bénéficie de **92,3 millions d'euros** (contre **82,5 millions d'euros en 2011**). L'essentiel du programme 785 est dédié à l'exploitation proprement dite des services nationaux de transport, seuls 200 000 euros étant affectés aux enquêtes, études et conseils. De même, la quasi-intégralité du programme 786 se concentre sur le renouvellement du matériel roulant, les enquêtes, études et autres conseils ne représentant qu'une enveloppe de 300 000 euros.

La hausse du programme 785 découle directement de l'avis de l'Autorité de régulation de l'activité ferroviaire du 2 février 2011 sur le document relatif au document de référence du réseau ferré national pour 2012⁴. L'Autorité a en effet obligé RFF à aligner ses redevances de circulation (ou péages) sur les lignes classiques dues par les trains de voyageurs nationaux ou internationaux, qu'ils soient « *aptes à la grande vitesse* » ou non, car elle a estimé que cet écart n'était pas « *cohérent avec les charges d'exploitation et de maintenance* » en cause. Ramené au train kilomètre et sur la base du document de référence du réseau publié par RFF, la redevance de circulation passera ainsi de 1,88 euro en 2011 (catégorie des trains autres sur grandes lignes périurbaines) à 3,54 euros en 2012 (catégorie des autres trains non aptes à la grande vitesse circulant sur ligne classique), soit un quasi doublement. Par conséquent, les redevances payées par les trains d'équilibre du territoire augmenteront de 70 millions d'euros en 2012. Il a donc fallu revoir à la hausse la part de la compensation couvrant le déficit

¹ Plus secondairement, cet article harmonise les échéances de déclaration et de recouvrement de ces deux taxes et rend éligibles au compte d'affectation spéciale les dépenses relatives aux enquêtes, études et missions de conseil.

² Le libellé de ce programme était l'an passé : « contribution à l'exploitation des services de transport conventionnés ».

³ Le libellé de ce programme a également changé depuis l'année dernière, puisque l'on parlait alors de « contribution au matériel roulant des services nationaux de transports conventionnés ».

⁴ Cf. l'avis n° 2011-002 du 2 février 2011 de l'ARAF, et plus particulièrement le point IV. 5.

courant d'exploitation établi contractuellement entre l'État et SNCF sur la base d'un audit réalisé conjointement en 2010¹. Le Gouvernement assure toutefois que le relèvement des péages n'aura aucune incidence sur le prix du billet payé par les voyageurs.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

Votre rapporteur pour avis s'inquiète de la pérennité des trains d'équilibre du territoire. Ces trains sont souvent insuffisamment utilisés, mal entretenus, peu rentables et peu ponctuels. Insuffisamment utilisés, car leur taux de remplissage atteint seulement 36,5 % en 2011. Mal entretenus, car le matériel roulant est vieillissant et ne répond plus aux attentes des usagers en termes de confort. Peu rentables, car la contribution à l'exploitation versée par l'État atteint 4,89 euros par kilomètre et par train en 2012, contre 3,01 euros l'an passé². Peu ponctuels, car la régularité de ces trains atteint seulement 87 % en 2012, sans compter les retards inférieurs à 10 minutes. Et pourtant, malgré tous ces handicaps, ces trains jouent un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire et dans le quotidien de nos concitoyens.

C'est pourquoi votre rapporteur insiste pour que les objectifs fixés par l'État à la SNCF soient plus ambitieux afin d'offrir la meilleure prestation possible à ses usagers. Par la signature de la convention relative aux trains d'équilibre du territoire le 13 décembre 2010, l'État est devenu autorité organisatrice de transport (AOT) pour les trains d'équilibre du territoire. Au travers de cette convention d'une durée de trois ans, il a donc la possibilité de déterminer les obligations de service public que l'exploitant devra assurer pour l'ensemble des trains d'équilibre du territoire, en matière notamment de desserte des gares, de fréquence, de qualité de service, de maintenance de régénération du matériel roulant existant. Il est donc essentiel que les objectifs choisis par l'État dans la prochaine convention soient pertinents et assortis d'un système de bonus-malus approprié.

Votre rapporteur souhaite également que la taxe d'aménagement du territoire payée par les sociétés d'autoroute monte en puissance. La clef de financement du compte d'affectation spéciale doit en effet être repensée. Il n'est pas cohérent avec l'esprit du Grenelle de l'environnement que la route ne finance le rail qu'à la marge.

¹ Pour mémoire, cette compensation couvre, d'une part, le déficit d'exploitation entre la somme des produits et les charges d'exploitation (charge de circulation des trains, dont les péages, charges au sol, charges de maintenance courante des matériels roulants, charges de structures, etc...) et, d'autre part, le bénéfice raisonnable qu'est en droit d'attendre l'exploitant.

² Cf. le projet annuel de performances « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », annexe au projet de loi de finances pour 2012, p. 22. Toutefois, cette hausse s'explique essentiellement par le relèvement des péages ferroviaires imposés par l'ARAF exposée plus haut.

En outre, le renouvellement du matériel roulant doit être mieux anticipé compte tenu du vieillissement des machines et des sommes considérables en jeu. Le renouvellement du parc de matériel roulant est évalué historiquement par la SNCF, selon les options retenues, entre 1 et 3 milliards d'euros. La convention actuelle permet seulement d'assurer le financement d'un plan d'investissement sur le matériel roulant existant de 300 millions d'euros sur 3 ans (incluant notamment des opérations de modernisation). C'est la raison pour laquelle le ministère a lancé une étude pour préparer ce renouvellement sur les années 2014 à 2035, dont les conclusions seront rendues au début de l'année 2012.

Enfin, votre rapporteur pour avis souhaite que le Gouvernement étudie la mise en place d'un CAS pour certaines lignes de transport de fret ferroviaire, sur le modèle du présent compte. Il s'agit là d'une demande forte de votre commission. En effet, le groupe de travail sur l'avenir du fret ferroviaire rattaché à votre commission avait proposé l'an dernier qu'une réflexion soit menée sur la possibilité d'attribuer des aides publiques pour l'exploitation de certaines lignes de faible trafic de wagons isolés qui répondent à une logique d'aménagement du territoire¹. Votre rapporteur pour avis soutient une telle initiative dès lors qu'existent une volonté forte de l'État, des entreprises et des élus locaux pour promouvoir le rail et désenclaver certains territoires.

IV. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »

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

A. UN COMPTE TOUJOURS PRÉSENTÉ EN DÉFICIT PAR LE GOUVERNEMENT

Le dispositif du « *bonus-malus* », l'une des mesures phares du Grenelle de l'environnement, vise depuis 2008 à encourager l'achat, mais aussi la production, de véhicules moins émetteurs de CO₂. L'État attribue un bonus aux véhicules les moins émetteurs et applique un malus aux véhicules à fortes émissions de dioxyde de carbone. Les barèmes définissant les montants des bonus et malus ont vocation à évoluer chaque année, afin d'obtenir une baisse régulière des émissions moyennes du parc automobile français. Pour l'année 2011, un bonus (de 400 à 5 000 euros) est alloué pour

¹ Cf. le rapport d'information du groupe de travail sur l'avenir du fret ferroviaire, présidé par M. Francis Grignon, « Avenir du fret ferroviaire : comment sortir de l'impasse ? », commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat, n° 55, 20 octobre 2010, pp. 42-43.

l'acquisition d'un véhicule neuf émettant moins de 110g de CO₂/km. Une taxe additionnelle (de 200 à 2 600 euros), ou malus, s'applique pour tout achat d'un véhicule neuf émettant plus de 150g de CO₂/km.

Le dispositif sera à nouveau déficitaire pour 2012, avec des pertes estimées à 112 millions d'euros. En effet, les malus s'élèveront seulement à 200 millions d'euros, tandis que les bonus atteindront 312 millions d'euros. Le programme 871 « *avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres* », ou bonus, représentera 300 millions d'euros. Les crédits du programme sont en diminution de 60 millions par rapport à 2011. Le programme 872 « *avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans* », ou superbonus, s'élèvera seulement à 12 millions. Ce montant est stable par rapport à 2011. Pour mémoire, le Gouvernement avait présenté le compte de concours financier en déséquilibre dans son projet de loi de finances initiales pour 2011, avec un déficit estimé alors à 150 millions d'euros. Les mesures adoptées fin 2010 et qui s'appliqueront début 2012 se révèlent donc incapables d'endiguer la dérive du dispositif.

LES MESURES APPLICABLES À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2012

La loi de finances rectificatives pour 2010 a considérablement élargi l'assiette du malus et son volume, au travers des mécanismes suivants :

- abaissement de 10g CO₂/km du seuil du malus de 200 euros (il débutera à 141g CO₂/km au lieu de 151g) ;
- création de deux nouvelles tranches de malus intermédiaires de 1 100 euros (181-190g CO₂/km) et de 500 euros (151-155g CO₂/km) ;
- baisse de 10g CO₂/km du seuil du malus de 2 600 euros (le seuil est abaissé de 241 à 231g CO₂/km).

Parallèlement, le Gouvernement a restreint l'assiette du bonus par plusieurs mesures :

- le bonus de 5 000 euros est réservé aux véhicules dont les émissions sont inférieures ou égales à 50g de CO₂/km, tandis qu'un bonus de 3 500 euros est accordé aux véhicules dans la tranche 50-60g de CO₂/km ;
- le bonus de 400 euros pour la tranche 90-110g de CO₂/km a été abaissé à 300 euros et son seuil maximal diminué de 5g de CO₂ ;
- enfin, le bonus de 800 euros pour la tranche 60-90g de CO₂/km a été abaissé à 600 euros.

B. UNE TRANSFORMATION PAR LES DÉPUTÉS DE CE COMPTE EN COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE POUR GARANTIR SON ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

L'Assemblée nationale a souhaité mettre fin à la dérive financière du dispositif du bonus-malus en créant un compte d'affectation spéciale. La commission des finances de l'Assemblée nationale, à travers son rapporteur général M. Gilles Carrez et son rapporteur spécial, M. Hervé Mariton, a présenté un amendement pour supprimer le compte d'affectation financier. L'objectif affiché de ses auteurs était de recourir à une mission budgétaire pour verser les bonus. L'Assemblée a adopté également deux amendements du Gouvernement pour en élargir les recettes et restreindre les dépenses. Alors que le déficit prévisionnel du dispositif était fixé à 112 millions d'euros pour 2012, le compte d'affectation spéciale devrait être à l'équilibre dès 2012, compte tenu des obligations fixées par la LOLF. Le Gouvernement prévoit 34 millions d'économie pour le malus à travers une modification de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation, en augmentant les malus élevés concernant les véhicules haut de gamme et en abaissant le seuil de déclenchement du malus. Quant au bonus, qui relève du pouvoir réglementaire, une économie de 78 millions d'euros est attendue. Ces mesures consisteront notamment à baisser le bonus actuel de 600 euros à 400 euros, celui de 300 euros à 100 euros, et de diminuer de 300 à 200 euros le montant de l'aide au remplacement des véhicules de plus de 15 ans.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

Le dispositif du « bonus-malus » a modifié rapidement et en profondeur le parc automobile français tout en dynamisant le marché des ventes en France. En 1995, la moyenne des émissions de CO₂ était de 176 grammes par kilomètre pour une voiture neuve vendue en France. Ce chiffre est tombé à 130 grammes en 2010, et devrait même descendre à 128 g CO₂/kilomètre en 2011. Depuis 2008 et l'introduction du bonus-malus, la tendance baissière des émissions de CO₂ s'est considérablement accentuée : entre 2007 et 2010, le taux moyen a baissé de 19 g de CO₂/km, soit autant que sur la période 1998-2006. Ainsi, les voitures émettant entre 96 et 115 grammes de CO₂ par kilomètre représentent en 2010 plus du tiers des ventes, contre un dixième deux ans plus tôt. Le dispositif a en outre permis, malgré la crise économique, de soutenir la filière automobile. En 2010, alors que les immatriculations de voitures particulières neuves ont baissé de 5 % en Europe par rapport à 2009, et même de 23,4 % en Allemagne, le marché français est resté relativement stable en enregistrant seulement une baisse de 2,2 %, les ventes des marques françaises connaissant même une progression de 1,1 %.

**IMMATRICULATIONS DE VOITURES PARTICULIÈRES NEUVES
BARÈME 2010**

Jan. à décembre 2008		Jan. à décembre 2009		jan. à décembre 2010	
Volume	PdM	Volume	PdM	Volume	PdM
0	0,00%	0	0,00%	129	0,01%
846	0,04%	5 107	0,23%	10 538	0,48%
208 229	10,16%	397 659	17,53%	810 692	36,70%
591 872	28,87%	732 810	32,30%	282 552	12,79%
811 888	39,60%	817 409	36,03%	890 614	40,32%
150 230	7,33%	113 959	5,02%	51 983	2,35%
201 823	9,84%	138 190	6,09%	121 747	5,51%
67 074	3,27%	52 555	2,32%	33 806	1,53%
18 321	0,89%	11 032	0,49%	6 946	0,31%
2 050 283	100,00%	2 268 721	100,00%	2 209 007	100,00%
513		4 559		74 541	
7 030		8 235		3 770	
800 947		1 135 576		1 103 911	
437 448		315 736		214 482	

Source : questionnaire budgétaire

Toutefois, votre rapporteur pour avis souligne l'ampleur du déficit cumulé de ce dispositif. Non seulement le compte a toujours été voté en déséquilibre en loi de finances initiale, mais le déficit a toujours été accru en cours d'exécution budgétaire. Les paramètres fixés par le Gouvernement, tant pour le bonus que le malus, n'ont pas permis d'endiguer la dérive du compte. Pour la seule année 2010, le déficit du dispositif a atteint 860 millions (339 millions d'euros inscrits en loi de finances initiales et 521 millions de dérapage). Et l'année 2011 devrait encore creuser le déficit.

V. L'ARTICLE 50 RATTACHÉ RELATIF A LA TAXE HYDRAULIQUE AFFECTÉE À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE

A. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI DE FINANCES

La taxe hydraulique représentait **124,6 millions d'euros en 2010**. Elle est versée à VNF depuis sa création en 1991 et représente une **ressource essentielle** car son budget était de 324 millions d'euros en 2010. Elle taxe toutes les utilisations qui sont faites sur le réseau fluvial.

La taxe est essentiellement acquittée par EDF (94,4 millions d'euros), les structures responsables des eaux publiques (15,3 millions d'euros), les activités industrielles (13,9 millions d'euros), les activités hydroélectriques et agricoles (1 million d'euros).

L'article 50 poursuit deux objectifs: la **lutte contre les installations irrégulières** sur les cours d'eau et l'**aménagement du taux de la taxe hydraulique** pour lutter contre certains rejets et garantir un niveau de navigation suffisant.

En premier lieu, les **paragraphes A et C** disposent que l'occupant ou le bénéficiaire d'une installation irrégulière est immédiatement redevable de la taxe hydraulique, majorée de 30 %, sans préjudice des mesures de police existantes. Sont donc concernées les installations ne bénéficiant pas d'un titre d'occupation du domaine délivré par VNF, ainsi que les installations mobiles qui opèrent des prises d'eau et des rejets ponctuels pour irrigation.

Il existe en effet actuellement un **vide juridique regrettable**. L'occupant d'une installation irrégulière est passible d'une contravention de grande voirie (amende puis remise en état du domaine sous peine d'astreintes) mais VNF n'a pas aujourd'hui la possibilité de percevoir après coup la taxe hydraulique car l'article 10 du décret n° 91-797 du 20 août 1991 relatif aux recettes instituées au profit de VNF énonce que la taxe est due par les titulaires d'une autorisation d'occupation du domaine délivrée avant le 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle est perçue la taxe. En l'absence d'autorisation, il ne peut donc y avoir perception de la taxe. En outre, la procédure de contravention de grande voirie est assez longue (1 à 2 ans pour obtenir un jugement de condamnation) et il existe même des situations où l'installation irrégulière est d'intérêt général et ne peut être démolie, selon les informations fournies par VNF à votre rapporteur pour avis.

En second lieu, le **paragraphe B** de l'article 50 vise à **garantir un niveau d'eau suffisant pour la navigation** de deux manières. D'une part, l'article instaure un abattement de 97 % de la taxe pour l'alimentation en eau d'un canal. D'autre part, la taxe est majorée de 40 % en cas de rejets sédimentaires, en raison des surcoûts de dragage qui en découlent. Cette majoration apporte une recette supplémentaire de 2,24 euros par millier de m³ rejeté, couvrant environ 20 % des surcoûts de dragage. Elle ne vise donc pas à couvrir la totalité des coûts, mais à mettre en place un mécanisme incitatif vis-à-vis des propriétaires d'installations afin que ceux-ci limitent la charge sédimentaire de leurs rejets d'eau.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

Votre commission pour avis approuve cet article très technique, même si son rendement financier global demeure difficile à évaluer, comme l'a signalé votre rapporteur pour avis.

Votre commission pour avis a émis un avis favorable à l'adoption de cet article, votre rapporteur pour avis s'abstenant.

VI. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TRANSPORTS AÉRIENS

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le transport aérien, premier touché par la crise économique et financière, bénéficie également de la reprise de la croissance. Le trafic mondial de passagers a ainsi progressé de 6,4 % en 2010. L'amélioration se confirme en 2011, avec un accroissement de 8,9 % du nombre de passagers en France au premier semestre.

1. Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)

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

Les **crédits du BACEA augmentent** de 2,168 milliards d'euros en 2011 à **2,202 milliards d'euros en 2012**.

Les deux principales recettes sont :

- les redevances de navigation aérienne, pour un montant estimé de 1,374 milliard d'euros en 2012 ;
- la taxe de l'aviation civile, pour un montant estimé de 322 millions d'euros.

La taxe de l'aviation civile est due par les entreprises de transport aérien public. Elle est affectée en majorité au BACEA, le reste étant reversé au budget général de l'État. Elle contribue pour 322 millions d'euros au budget du BACEA, soit 15 % des crédits de paiement.

L'article 17 du projet de loi de finances porte de 80,32 % à 80,92 % la quotité du produit de la taxe d'aviation civile reversée au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA).

Cette augmentation très mineure tend à compenser le transfert au budget annexe de la prise en charge de 40 équivalent-temps plein, dans le cadre de la construction du réseau d'ingénierie aéroportuaire. Cette réforme doit renforcer la cohésion et l'efficacité opérationnelle du service national d'ingénierie aéroportuaire (SNIA), service à compétence nationale rattaché à la DGAC.

Le budget annexe a connu au cours des années précédentes un **fort aggravement de son endettement**, qui est passé de 740 millions d'euros

en 2005 à 1,148 milliard d'euros en 2010 pour atteindre, selon les prévisions, 1,214 milliard d'euros en 2012. Des efforts de réforme interne de la DGAC et de maîtrise des coûts, conformément à la stratégie du gouvernement de réduction de 10 % en 2011-2013 des crédits de fonctionnement hors charges de personnels, permettent d'envisager pour 2013 une stabilisation de l'endettement, mais non encore sa résorption.

Votre rapporteur pour avis constate que les comptes de la DGAC demeurent soumis à un déséquilibre persistant. À cet égard, une affectation au budget annexe d'une partie plus importante, voire de la totalité, du produit de la taxe de l'aviation civile, permettrait d'améliorer ses comptes tout en présentant une réelle cohérence, cette taxe étant versée par les entreprises pour lesquelles la DGAC assure ses prestations de navigation aérienne et de surveillance.

2. Les crédits consacrés aux transports aériens dans le budget général

Si 150 aérodromes ont été transférés aux collectivités territoriales au cours des années 2000 dans le cadre de l'acte II de la décentralisation, l'État conserve encore des compétences importantes :

- sur les grands aérodromes ;
- s'agissant de la réalisation du nouvel aéroport de Notre-Dame-des-Landes ;
- concernant les 13 lignes d'aménagement du territoire et la desserte de l'outre-mer.

Les crédits affectés aux transports aériens, autres que les crédits de la DGAC, sont difficiles à isoler par rapport aux crédits consacrés aux transports en général.

Les lignes budgétaires concernées sont notamment :

– les actions « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires » et « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens » dans le programme 203 « *Infrastructures et services de transport* » ;

– les actions « Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens » et « Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) » dans le programme 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* ».

B. L'INCLUSION DE L'AVIATION CIVILE DANS LE SYSTÈME D'ÉCHANGE DES QUOTAS DE CO₂

L'aviation représente environ 2 % des émissions de CO₂ dans le monde et 2,7 % en Europe, une part qui s'accroît rapidement avec le développement du transport aérien malgré les efforts d'efficacité énergétique menés sur les appareils.

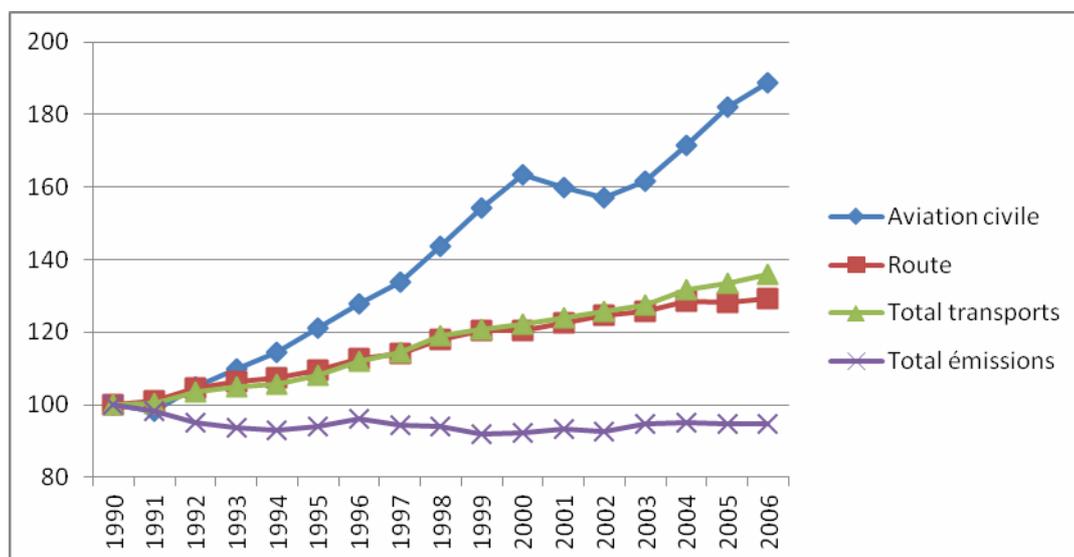
Le transport aérien est l'un des secteurs économiques pour lesquels la baisse des émissions de gaz à effet de serre est la plus difficile à atteindre, les perspectives de croissance du trafic demeurant positives sur le long terme et aucun substitut au kérosène n'étant disponible sur le plan industriel.

L'effet du transport aérien sur le changement climatique ne se limite pas à l'émission de CO₂ : il émet des oxydes d'azote (No_x) qui entraînent la formation d'ozone et la destruction de méthane, ainsi que des oxydes de soufre et des particules responsables de la formation de traînées de condensation qui peuvent se transformer en cirrus.

Les émissions liées au trafic aérien international ne sont pas comptabilisées au titre des obligations de chaque pays par le protocole de Kyoto. C'est pourtant le trafic international qui est la principale source d'augmentation des émissions¹. En France, tout particulièrement, **le report modal vers le TGV a permis au trafic aérien intérieur de réduire ses émissions de 11 % entre 1990 et 2006, mais les émissions liées au trafic international ont progressé dans le même temps de 89 %.**

¹ Transport aérien et changement climatique, vers une intégration de l'aviation au système d'échange de quotas d'émission, *note thématique de la direction générale de l'aviation civile, mai 2008.*

Émissions de gaz à effet de serre par secteur (Union européenne à 27, base 100 en 1990)



Source des données : EU energy and transport in figures
Statistical Pocketbook, Commission européenne, 2009

L'impact du transport aérien étant appelé à peser de plus en plus sur les émissions de gaz à effet de serre, **l'Union européenne a décidé**, par la directive 2008/101/CE du 19 novembre 2008¹, **d'inclure à compter du 1^{er} janvier 2012 l'aviation civile dans le système communautaire d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre.**

Le système communautaire d'échange de quotas d'émissions

Le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE) a été établi par la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003, comme un moyen d'obtenir une limitation des émissions de gaz à effet de serre de la manière la plus efficace et au moindre coût pour l'économie.

Une première phase pilote, de 2005 à 2007, a permis de déterminer un prix du CO₂ émis et de répartir des quotas par État membre.

La phase 2008-2012 concerne des installations de production d'électricité ou d'industrie manufacturière très demandeuses en énergie. Les entreprises qui dépassent leurs quotas, alloués gratuitement, doivent en acquérir auprès de celles qui disposent de quotas non utilisés.

¹ Directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Au cours de la phase 2013-2020, le domaine d'application sera étendu, outre au secteur de l'aviation civile, à d'autres industries. Le plafond d'émissions diminuera régulièrement, de sorte que le nombre de quotas sera inférieur de 21 % en 2020 à son niveau de 2005. Dès 2013, 50 % des quotas seront mis aux enchères.

Dès le 1^{er} janvier 2012, le SCEQE s'appliquera à tout vol empruntant un aéroport de l'Union européenne à l'atterrissage ou au décollage, sauf s'il s'agit de compagnies à très faible activité ou d'avions de petite taille. Les émissions autorisées seront, en 2012, de 97 % des émissions constatées annuellement sur la période 2004-2006. Cette part diminuera à 95 % à partir de 2013.

85 % des quotas seront alloués gratuitement en 2012, les compagnies devant acquérir les 15 % restant ou diminuer leurs émissions en proportion.

L'impact sur les compagnies aériennes apparaît assez limité dans un premier temps. La Commission européenne¹ évalue le coût par passager à une fourchette comprise entre 1,5 euro et 7,52 euros pour un vol Paris-Pékin.

Cette estimation peut être considérée comme optimiste, dans la mesure où elle se fonde sur un prix de la tonne CO₂ de 12 euros seulement. Toutefois, même dans l'hypothèse où le prix du CO₂ doublerait, l'impact sur le prix du billet, s'agissant de vols intercontinentaux, paraît encore limité si on le compare au prix moyen des billets.

Cette perspective suscite pourtant des réactions très fortes chez les compagnies aériennes et les pays tiers. Ainsi :

– plusieurs compagnies aériennes des États-Unis ont déposé une plainte qui a donné lieu à une question préjudicielle auprès de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). L'avocat général de cette Cour a estimé le 6 octobre dernier que l'intégration des activités aériennes internationales dans SCEQE était compatible avec le droit international ;

– la Chine a présenté le gel d'une commande d'Airbus comme une réponse à l'inclusion de l'aviation civile dans le SCEQE ;

– la Chambre des représentants du Congrès des États-Unis a voté le 24 octobre 2011 un projet de loi interdisant aux compagnies aériennes américaines de participer au programme européen d'échange de quotas d'émissions ;

– le 2 novembre 2011, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a approuvé une résolution (non contraignante) demandant à l'Union européenne de ne pas inclure les transporteurs non européens dans le mécanisme prévu.

¹ Commission européenne (DG CLIMA), Aviation and Emissions Trading, ICAO Council Briefing, 29 septembre 2011.

Nonobstant, l'Union européenne a fait savoir sa volonté de mettre en œuvre, comme prévu, son projet d'inclusion de l'aviation dans le SCEQE le 1^{er} janvier prochain.

Votre rapporteur pour avis approuve ce choix et fait observer :

– **d'une part, que la création d'un SCEQE s'inscrit dans la logique même des réflexions de l'OACI**, qui dès 2004 s'est déclarée favorable à la mise en place au niveau mondial d'un système d'échange de permis d'émission concernant l'aviation ;

– **d'autre part, que le mécanisme prévu par l'Union européenne s'applique sans discrimination à toutes les compagnies aériennes** et ne justifie donc pas une telle opposition de la part des pays tiers. L'impact devrait être d'autant plus limité sur les compagnies extra-européennes que l'aviation n'a pas réellement de concurrent à affronter sur les liaisons intercontinentales.

En tout état de cause, **votre rapporteur pour avis, tout en partageant la volonté de l'Union européenne de jouer un rôle pionnier en la matière, souligne la nécessité de parvenir, comme dans les autres domaines concernés par la lutte contre le changement climatique, à la conclusion d'accords au niveau mondial le plus rapidement possible.**

C. LES DÉFIS DU CIEL UNIQUE EUROPÉEN

Alors que l'Union européenne est une région extrêmement dense en lignes aériennes, comprenant quatre des six premiers aéroports du monde par le trafic international de passagers¹, elle est divisée en une multitude d'espaces aériens différents, chaque pays organisant les services de navigation aérienne selon des modalités spécifiques.

Cette segmentation des espaces aériens entraîne des retards dont la Commission européenne évalue le coût entre 1,3 et 1,9 milliard d'euros, un allongement des temps de parcours et par conséquent une augmentation des émissions de gaz à effet de serre.

1. Le lancement du projet de Ciel unique

L'Union européenne, en liaison avec certains États non membres de l'Union tels que la Suisse, a lancé une initiative de « Ciel unique européen ». Quatre règlements ont été adoptés en mars 2004 et révisés en 2009. La mise en place du ciel unique exige la définition de règles concernant :

¹ *Airports Council International, Year to date International Passenger Traffic, juillet 2011. Les six premiers aéroports pour le trafic international de passagers sont respectivement Londres (Heathrow), Paris (Charles de Gaulle), Hong Kong, Dubaï, Amsterdam et Francfort.*

- les exigences relatives aux prestataires de services de navigation aérienne ;
- les redevances de navigation aérienne ;
- la « gestion flexible de l'espace aérien » : au lieu d'être divisé en zones civiles et en zones militaires, celui-ci doit constituer un *continuum* alloué tantôt aux usages civils et tantôt aux usages militaires en fonction des besoins ;
- la supervision de la sécurité dans la gestion du trafic aérien ;
- l'interopérabilité des systèmes utilisés.

En particulier, le programme SESAR, mis en œuvre par une entreprise commune européenne¹, doit développer un système européen de nouvelle génération intégrant des technologies, des modes d'organisation et des composants industriels susceptibles d'assurer la sécurité et la fluidité du trafic aérien à l'échéance de 2020.

À compter de 2012, la prestation de services de navigation aérienne au sein de l'Union européenne doit être organisée dans le cadre de « blocs d'espace aériens fonctionnels » (*functional airspace block* ou FAB) qui regrouperont chacun plusieurs pays voisins.

Le plus important de ces blocs d'espace aériens fonctionnels comprend la France, l'Allemagne, la Suisse, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg au sein du **bloc d'espace aérien fonctionnel Europe-Central (FABEC)**, qui a fait l'objet d'un traité signé le 2 décembre 2010 en marge du Conseil « Transports ».

2. Les défis de la mise en place du Ciel unique

Les perturbations liées au volcan Eyjafjöll, en mars 2010, ont démontré que seule une plus grande intégration des espaces aériens et des systèmes de navigation pouvait permettre à une zone aussi dense que l'Europe de répondre à une crise du transport aérien.

Une réunion extraordinaire des représentants des États concernés a conclu le 4 mai 2010 à la nécessité d'accélérer la mise en place du Ciel unique, non seulement dans le cadre des six pays du FABEC, mais à travers l'ensemble de l'Union européenne.

La progression vers une harmonisation des règles de navigation pose plusieurs défis.

¹ Le règlement n° 219/2007 du Conseil, adopté le 27 février 2007, a confié le développement du projet SESAR à une « entreprise commune » créée sur le fondement de l'article 171 du traité instituant la Communauté européenne.

La crise du transport aérien lors de l'éruption du volcan Eyjafjöll a été liée notamment au **manque de coordination des autorités** lors des décisions de fermeture des espaces aériens nationaux. Or le choix de fermer ou de laisser ouvert son espace aérien peut apparaître à beaucoup de pays comme un élément de la souveraineté nationale.

De plus, l'harmonisation des règles de la navigation aérienne se heurte à l'existence **d'entités distinctes dans les États membres**. Alors que le Gouvernement français avait envisagé la mise en place d'une organisation intégrée de la prestation de services de navigation aérienne au sein du FABEC en respectant les principes d'un service public, non concurrentiel et non privatisable¹, la fusion des prestataires a été écartée par le rapport remis par M. Gilles Savary² le 6 septembre 2010. La différence des statuts des personnels chargés de la navigation aérienne d'un pays à un autre rendait la fusion des organismes difficile à envisager.

Il sera donc, semble-t-il, nécessaire de concilier la mise en œuvre d'une organisation unique de la navigation aérienne au sein du FABEC avec l'existence d'organismes aux statuts et aux modes de fonctionnement différents dans chaque État.

3. Le respect des échéances : une nécessité économique comme environnementale

Votre rapporteur pour avis souligne que la mise en place du Ciel unique européen est une nécessité stratégique de premier plan.

Le Comité économique et social européen a fait valoir, le 22 septembre, que « *si le paquet Ciel unique européen II n'est pas mis en œuvre rapidement, le système de gestion du trafic aérien dans l'UE risque de rester à la traîne du marché mondial. C'est l'avenir même de l'industrie aéronautique européenne qui serait ainsi compromis dans un environnement de plus en plus concurrentiel.* »

Il s'agit d'abord d'une question de bon sens : alors que l'avion est devenu un moyen de transport extrêmement répandu, non seulement pour les hommes d'affaires mais aussi pour les vacanciers qui multiplient les séjours courts sur le continent et au-delà, les espaces aériens ne saurait être gérés à l'échelle d'un pays, fût-il comme la France le plus vaste de l'Union européenne.

¹ Direction générale de l'aviation civile, Communiqué de presse, 11 janvier 2010.

² Gilles Savary, Mission de médiation FABEC, rapport au ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, et au secrétaire d'État chargé des transports, 6 septembre 2010.

C'est aussi une exigence économique. La fragmentation de l'espace aérien européen est un handicap pour les compagnies européennes face aux États-Unis qui disposent d'un espace intérieur unifié.

Le ciel unique doit permettre d'optimiser des trajets entre le point de départ et le point d'arrivée afin de réduire de 17 kilomètres en moyenne les distances parcourues et de limiter les temps d'attente des avions aux abords des aéroports, d'où des gains de temps et une amélioration de l'organisation de la navigation aérienne. Le Ciel unique est indispensable pour accompagner la croissance prévue du transport aérien dans les décennies à venir, tout en augmentant encore le niveau de sécurité.

Le Ciel unique est enfin un élément de la politique de limitation des émissions de CO₂ dans les transports aériens. La limitation de la consommation de carburants qui en résulte devrait se traduire par une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 16 millions de tonnes, soit 10 % environ des émissions de CO₂ du transport aérien en Europe.

La réussite du Ciel unique, que l'on pourra commencer à mesurer en 2012, témoignera de la capacité ou non des pays de l'Union, malgré la diversité des traditions nationales, à coopérer sur une question aussi sensible que la gestion de l'espace aérien.

CHAPITRE III : LES CRÉDITS DESTINÉS À L'ENVIRONNEMENT

Les principaux programmes de la mission regroupant les crédits d'intervention en faveur de l'environnement sont les programmes 181 « *Prévention des risques* » et 113 « *Urbanisme, paysages eau et biodiversité* », au titre desquels sont demandés dans le projet de loi de finances initial pour 2012, 778,1 millions d'euros en AE soit une hausse de 7,5 % par rapport à 2011. Les CP passent quant à eux de 648,5 à 658,8 millions d'euros, en hausse de 1,5 %. **Après passage à l'Assemblée nationale, ces crédits sont réduits de 12 millions d'euros et s'élèvent à 766,1 millions en AE (+ 5,9 %) et 646,8 en CP (- 0,2%).**

La mission comporte par ailleurs deux programmes spécifiquement dédiés à des opérateurs : le programme 170 « **Météorologie** » et le programme 159 « **Information géographique et cartographique** ».

S'agissant du premier, la subvention pour charges de service public à **Météo-France**, opérateur unique du programme « Météorologie », passe de 198,2 à 207,3 millions d'euros en 2012. La hausse vise, d'une part, à compenser le prélèvement sur les réserves de l'établissement opéré en 2009-2011 pour financer le programme d'investissements et, d'autre part, à permettre à l'établissement de mettre en œuvre des chantiers importants d'investissements concernant notamment le réseau d'observation et les infrastructures immobilières.

A la suite de la tempête Xynthia, l'établissement devait élaborer un nouveau modèle de vigilance « vagues-submersions », pour la fin 2011. **Votre rapporteur pour avis se félicite des efforts consacrés à ce sujet, qui ont permis d'anticiper cette échéance**, puisque cette vigilance est en place depuis le mois d'octobre. Cette nouvelle vigilance permettra de mieux anticiper les montées extrêmes du niveau de la mer, et de renforcer la protection des populations. Elle s'accompagne de consignes de comportements adaptées qui facilitent, pour les services de l'État et les collectivités concernés, l'organisation de l'alerte à partir de la vigilance.

Pour ce qui concerne le second programme, la subvention pour charges de service public de **l'Institut géographique national (IGN)** s'élèvera en 2012, hors transfert, à 84,2 millions d'euros, en hausse de 2,9 millions d'euros. Ce programme est marqué par l'intégration, au 1^{er} janvier 2012, de l'Inventaire forestier national (IFN) par l'IGN, conformément aux décisions du conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010. Ceci entraîne le transfert de la subvention versée à l'IFN du programme 149 « Forêt » vers le programme 159 pour un montant de 11,8 millions d'euros.

Enfin, s'agissant du programme 217 « **Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la**

mer », programme support de la mission, il est fortement sollicité dans le cadre de l'effort de maîtrise des finances publiques, avec une baisse de 6 % des AE et une suppression de 1 580 équivalents temps plein.

À ce sujet, votre rapporteur pour avis relève qu'en 2011, les ressources de fonctionnement des directions départementales et les moyens immobiliers des services territoriaux ont été transférés sur le programme 333 « *Moyens mutualisés des administrations déconcentrés* » de la mission « *Direction de l'action du Gouvernement* ». De ce fait, le programme 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* » n'assure plus que le financement des dépenses de fonctionnement des services déconcentrés sur un périmètre réduit.

Or les conditions dans lesquelles s'est déroulé ce transfert ont engendré un **double problème**. D'une part, les ratios retenus pour le calcul des frais de fonctionnement ont été supérieurs aux charges réelles, conduisant ainsi à un transfert financier plus important vers le programme 333 au détriment des crédits de fonctionnement du ministère de l'écologie.

D'autre part, les crédits correspondant aux directions interrégionales des routes (DIR) ont été transférés, alors même qu'au final, la gestion de celles-ci est restée au ministère de l'économie.

Du fait de ce **double effet, de ratio et de périmètre**, le ministère de l'écologie a enregistré une perte sèche de 18 millions d'euros. **Si votre rapporteur pour avis partage l'objectif de réduction des dépenses publiques, qui passe par un effort sur les dépenses de fonctionnement des ministères, il relève qu'en l'occurrence, il ne s'agit pas d'économie mais de transfert**. Autrement dit, les crédits imputés sur une autre mission que la mission Écologie ne correspondent pas à des charges réelles, et les économies réalisées sur la présente mission n'ont aucun impact sur la réduction du déficit global, alors même qu'elles pèsent sur le fonctionnement des services déconcentrés.

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

Ce programme, qui a pour objectif **la préservation des ressources et milieux naturels et l'aménagement des espaces** dans le cadre d'un développement durable et équilibré des territoires, consacre une des grandes ambitions du Grenelle de l'environnement, dont la mise en œuvre ne peut s'apprécier que sur la durée, en fonction d'une programmation pluriannuelle.

Il se décline en 2 actions principales :

– l'action 1 « Urbanisme, aménagement et sites – planification » qui représente 20,7 % des crédits de la mission ;

– l’action 7 « Gestion des milieux et biodiversité » qui représente 79,3 % des crédits de la mission.

L’action 2 « Appui technique », qui recouvre notamment les activités de conseil, d’assistance technique pour des raisons de solidarité et d’aménagement du territoire, de mise à disposition au titre de l’élaboration des documents d’urbanisme, n’est pas dotée en crédits sur ce programme.

A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION

1. Un programme dont les moyens restent relativement stables

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2012, les crédits du programme 113 sont **en légère augmentation par rapport à 2011**. La prévision triennale des dépenses publiques prévoyait la reconduction des crédits du programme à hauteur de 350 millions d’euros en AE. Le montant proposé au Parlement est de **361 millions d’euros en AE** (redéploiement au sein de la mission, externalisation) et de **346,6 millions d’euros en CP**.

Crédits du programme « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » (en euros)

	AE en 2011	AE en 2012	Évolution des AE	CP en 2011	CP en 2012	Évolution des CP
Action 1 Urbanisme, aménagement et sites – planification	74 363 634	74 543 634	+0,24%	73 082 166	73 583 634	+0,7%
Action 2 Appui technique						
Action 7 Gestion des milieux et biodiversité	275 713 789	286 419 007	+3,9%	272 203 081	273 077 872	+0,3%
Total du programme 113	350 077 423	360 962 641	+3,1%	345 285 247	346 661 506	+0,4%

Source : projet annuel de performances annexé au PLF pour 2012

Les crédits du programme 113 ont donc augmenté de + 3,1 % en AE et de + 0,4 % en CP par rapport à 2011.

A ces 361 millions d'euros **viennent s'ajouter plus de 1,27 milliard d'euros de crédits de pilotage et de soutien** ainsi que de fonds de concours et attributions de produits.

Ces crédits concourant à la mise en œuvre de la politique du programme 113 proviennent essentiellement du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie et de la mer » (à hauteur de 1,16 milliard d'euros). Ils correspondent :

- au titre 2 porté par l'action miroir 13 Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » du programme 217 ;

- à la quote-part de crédits relatifs aux activités support (bâtiments et informatique, fonction financière et ressources humaines) et aux activités transverses aux politiques du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (fonction juridique, études et relations internationales).

En outre, mais plus marginalement, la mise en œuvre du programme 113 fait appel à des services du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (105 millions d'euros de dépenses de personnel et de fonctionnement pour l'exercice de la police de l'eau et la mise en œuvre des politiques de protection de la nature dont Natura 2000 et 3,9 millions d'euros environ de dépenses correspondant à la mise en œuvre des mesures d'inspection de la faune sauvage captive¹).

Intitulé de l'action	PLF 2012 crédits directs (y.c. FDC et ADP)	Ventilation des crédits de pilotage, de soutien et/ou de polyvalence		PLF 2012 après ventilation (y.c. FDC et ADP)	LFI 2011 après ventilation (y.c. FDC et ADP)
		au sein du programme	entre programmes		
Urbanisme, aménagement et sites - planification	75 072 114	-3 100 000	+438 672 499	510 644 613	472 343 772
Appui technique			+597 411 473	597 411 473	655 010 699
Gestion des milieux et biodiversité	277 077 872	+3 100 000	+235 210 862	515 388 734	510 442 612
Total	352 149 986	0	+1 271 294 834	1 623 444 820	1 637 797 083

Source : projet annuel de performances 2012

¹ Ces crédits proviennent des programmes 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » et 206 « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation ».

Après ventilation de ces crédits, les sommes allouées au programme 113 atteignent donc en réalité 1,63 milliard d'euros dont :

– plus de 515 millions d'euros pour l'action n° 7 dédiée à la gestion des milieux et à la biodiversité ;

– plus de 510 millions d'euros pour l'action n° 1 dédiée à l'urbanisme ;

– plus de 597 millions d'euros pour l'action n° 2 qui regroupe, au titre de l'appui technique, des activités à destination des collectivités : le conseil, l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), les prestations fournies en matière d'application du droit du sol, la mise à disposition au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme, les missions s'exerçant dans le champ concurrentiel, dont l'État se désengage à compter de 2009 en application des décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) avec une suppression en 2011 de 788 ETP à ce titre.

Il est toutefois important de relever que **la part budgétaire** que pèse le **programme 113 au sein de l'ensemble de la mission « Écologie, développement et aménagement durables »** ne représente que **3,76 % des autorisations d'engagement et 3,56 % des crédits de paiement** (contre 3,48 % en AE et 3,62 % en CP l'année dernière).

Même si ce sont les crédits affectés au Grenelle de l'environnement qui augmentent (+ 5,9 millions d'euros en AE par rapport à 2011), votre rapporteur pour avis regrette ainsi de ne pas en constater une plus forte montée en puissance au fur et à mesure de la mise en application du Grenelle I et surtout du Grenelle II.

2. Une diminution des effectifs du programme 113

En termes d'effectifs, **les personnels œuvrant pour les politiques du programme 113 sont identifiés par l'action « miroir » 13 du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer »**, qui constitue le programme « support » du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. Ce programme concentre ainsi la quasi-totalité de la masse salariale du ministère.

Le programme 113 enregistre au total une **baisse de 422 ETP¹ pour 2012**, après avoir déjà connu une baisse de 1000 ETP en 2009 et 2010.

12 609 équivalents temps plein travaillé sont prévus dans le budget 2012 pour la mise en œuvre du programme 113, soit **12 889 ETP contre 13 385 dans le budget 2011**. Ces emplois sont affectés :

¹ ETP : *Equivalent temps plein*

– à la Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature ;

– dans un service technique central, le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) ;

– dans des services déconcentrés compétents sur les champs d'action du programme comme les directions régionales de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) ou les directions départementales interministérielles (DDI).

D'après le projet annuel de performances annexé au PLF, « l'évolution du nombre d'emplois entre 2011 et 2012 s'explique par le transfert de – 74 ETP entre actions miroirs au sein du programme 217, par l'application de 2 mesures RGPP (suppression progressive de l'ingénierie publique concurrentielle, dernière année, – 305 ETP dont – 150 ETP sur l'action 13, augmentation de la productivité dans le domaine de l'application du droit des sols, – 222 ETP) ainsi que par une mesure de diminution des moyens affectés à la conduite d'opérations dans les constructions publiques (- 50 ETP) ».

Répartition des ETP du programme 113 par actions

	Prévision 2011		Prévision 2012		Évolution 2011-2012		
	Nombre	Dont Grenelle	Nombre	Dont Grenelle	Hors Grenelle	Grenelle	Total
Action 1	4 323	1 649	4 204	1 684	-154	35	-119
Action 2	6 546	1 403	6 123	1 403	-423	0	-423
Action 7	2 516	1 428	2 562	1 458	16	30	46
Total	13 385	4 480	12 889	4 545	-561	65	-496

Le programme 113 est en effet **largement concerné par la deuxième vague de RGPP** consacrée par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010.

En effet, **la suppression progressive de l'ingénierie concurrentielle**, commencée en 2009, doit être achevée début 2012 : cette réforme induit la suppression de 3 273 ETP entre 2009-2011 soit 1 093 ETP par an. Le nombre d'ETP consacrés à l'ingénierie publique concurrentielle était estimé, fin mai 2011, à 347.

Deuxième élément, le **rapprochement des services départementaux de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)** doit être pleinement effectif d'ici la fin de l'année.

Une **mutualisation des moyens des agences de l'eau** est aussi prévue, échelonnée jusqu'à fin 2012 : elle concerne notamment la gestion des systèmes d'information, la communication, la recherche et développement, la filière juridique, les achats, les ressources humaines ou encore la déclaration et calcul des redevances et le recouvrement des redevances.

A ces mesures anciennes, viennent s'ajouter **trois nouvelles réformes qui ont été décidées lors du CMPP du 30 juin 2011** :

– une **refonte du droit des sols** via une simplification des procédures et la refonte du financement et de la fiscalité de l'urbanisme ainsi que par une dématérialisation des procédures d'instruction en ayant recours aux outils géomatiques : cette réforme devrait conduire à la suppression d'environ 700 ETP ;

– une **réforme du secrétariat des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (CCDSA)** ;

– une **réforme du numéro unique**, issu de la loi du 25 mars 2009 de *mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, par la simplification de certaines démarches pour les usagers.

3. Les crédits du programme 113 réduits de six millions d'euros

Toujours concernant les moyens du programme 113, deux coups de rabot ont été actés à l'Assemblée nationale, **réduisant les crédits de 6 millions d'euros au total**.

L'Assemblée nationale a d'abord adopté en séance un premier amendement gouvernemental réduisant de 84 millions d'euros le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement pour la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».

Cette réévaluation concernait le programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » à hauteur de **2 millions d'euros**, fondée, d'après l'exposé sommaire de l'amendement gouvernemental, sur « les niveaux d'exécution constatés et attendus sur ce programme en 2010 et 2011 ».

Dans un deuxième temps, l'Assemblée nationale a procédé à une seconde délibération sur l'article 32 de la seconde partie du projet de loi de finances et a adopté un amendement gouvernemental¹ réduisant à nouveau les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » de plus de 55 millions d'euros, dont le programme 113 à hauteur de 4 millions d'euros sur les

¹ Amendement n°II-10 présenté par le Gouvernement le 15 novembre 2011 sur l'article 32 du projet de loi de finances pour 2012 à l'Assemblée nationale.

enveloppes Natura 2000 et domaine public fluvial non navigable, ainsi que sur l'action 1 « Urbanisme, aménagement et sites – planification ».

Votre rapporteur pour avis est tout à fait conscient que tous les programmes doivent nécessairement contribuer à l'effort collectif de redressement de nos finances publiques. **Il regrette néanmoins que la ventilation de cette diminution de crédits au sein du programme 113 ne soit pas davantage précisée.**

M. Thierry Mariani, secrétaire d'État chargé des transports, a réaffirmé en séance **l'importance de la priorité accordée à la stratégie nationale de la biodiversité (SNB) et a indiqué que ces réductions ne devraient pas a priori toucher les associations**, mais aucune précision n'a été apportée sur les actions qui seront concernées par cette baisse :

« De plus, le respect de la priorité accordée à la SNB a déjà entraîné une baisse des subventions aux associations, bien que le monde associatif joue un rôle essentiel et constructif dans la protection des milieux naturels, notamment en contribuant à la gestion des réserves naturelles ou à la mise en œuvre des plans d'action en faveur d'espèces et pour la protection du littoral. Bref, il me semble qu'une pression supplémentaire appliquée aux associations serait dangereuse pour le respect de la signature de la France en matière d'application de directives européennes, mais également en termes d'emploi.¹ »

4. Des limites récurrentes

Votre rapporteur pour avis a déjà eu l'occasion de souligner les limites bien connues de ce programme et il regrette que ces faiblesses demeurent dans la maquette budgétaire de 2012.

Première, limite, **le périmètre du programme 113 demeure non stabilisé et mal défini** comme le montrent d'une part l'importance de la ventilation des crédits de pilotage entre programmes contribuant à la mise en œuvre de la politique globale du programme « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » et d'autre part l'éparpillement des crédits dédiés à l'environnement.

Votre rapporteur pour avis est conscient que plus les questions de la protection de la nature et de l'environnement irriguent l'ensemble des politiques publiques, plus cela montre l'intérêt qui leur est accordé. Néanmoins, une trop grande transversalité des crédits dédiés à ces problématiques risque de rendre incohérente et artificielle cette politique d'ensemble.

¹ *Compte-rendu Assemblée nationale – 3^{ème} séance du mercredi 2 novembre 2011*

En effet, comme le montre l'état récapitulatif de l'effort financier consenti en 2011 et prévu en 2012 au titre de la protection de la nature et de l'environnement, annexé au projet de loi de finances pour 2012, on compte pas moins de **31 programmes qui comportent des crédits budgétaires affectés à la protection de la nature et de l'environnement.**

Deuxième limite récurrente, celle du **manque de lisibilité du programme 113 en raison de la multiplicité des acteurs intervenant pour sa réalisation.** En effet outre les services déconcentrés du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), la direction générale de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et la direction de l'eau et de la biodiversité, un grand nombre d'établissements publics sous tutelle ou cotutelle du MEDDTL interviennent¹. Interviennent en outre des associations, des groupements d'intérêt public, le Centre d'études supérieures des matières premières et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

Cette grande diversité des acteurs se double d'une **gestion complexe via trois budgets opérationnels de programme (BOP)** d'administration centrale et vingt-huit BOP déconcentrés.

L'ensemble de ces difficultés, sûrement inhérentes à la transversalité des sujets, aboutit à un certain manque de clarté et votre rapporteur pour avis regrette que ces crédits ne soient pas plus uniformément regroupés au sein d'un programme phare et lisible.

B. LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'URBANISME

1. Des crédits Grenelle en baisse et des crédits pour l'urbanisme de projet

L'action 1 du programme 113 « Urbanisme, aménagement et sites – planification » bénéficie de **74,5 millions d'euros d'AE** et de **73,6 millions d'euros de CP** dans le projet de loi de finances pour 2012, ce qui représente environ **un cinquième (20,65 %) de l'ensemble des crédits du programme.**

La répartition de ces crédits fait clairement apparaître quatre priorités.

¹ *Les établissements publics nationaux d'aménagement, les établissements publics nationaux fonciers, les 6 agences de l'eau, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, les 9 parcs nationaux et « Parc national de France » PNF, le Conservatoire de l'Espace littoral et des rivages lacustres, l'Agence des aires marines protégées, le Muséum national d'histoire naturelle, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, l'Office national des forêts, le Domaine national de Chambord, les centres techniques « matériaux de construction », le Bureau de Recherches géologiques et minières, l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, l'Institut national de l'environnement industriel et des risques.*

a) Le projet « Ville durable »

Sur l'ensemble des crédits de cette action, on peut imputer **7,8 millions d'euros d'AE et 7,9 millions d'euros de CP** sur le compte de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Le plan « Ville durable » vise à concrétiser les orientations du Grenelle de l'environnement en matière d'urbanisme.

Les **crédits du Grenelle consacrés à la ville durable sont en baisse** dans le projet de budget pour 2012. Cette baisse de 1,9 million d'euros en AE et de 1,3 million d'euros en CP correspondent selon les informations transmises par le ministère, à des activités terminées (préparation de la loi Grenelle II, études préalables au pilotage de la ville durable, démarches atelier) et à des diminutions de crédits pour tenir compte de l'avancement des projets.

Le plus gros poste de dépenses de l'action concerne le projet « Ville durable » avec 9,3 millions d'euros en AE et 9,4 millions d'euros en CP, qui regroupe les crédits nécessaires à l'activité des architectes-conseils et paysagistes-conseils mandatés pour apporter un jugement autorisé sur les projets d'architecture ou d'urbanisme les plus importants (crédits en baisse par rapport à 2011 avec 800 000 euros tant en AE qu'en CP contre 1 million d'euros en 2011), les indemnités versées aux architectes-conseils et paysagistes-conseils participant à des jurys de concours, le versement d'indemnités à des experts extérieurs, aux études locales et surtout au Plan « ville durable » et urbanisme de projet.

Le Plan « ville durable » voit son enveloppe budgétaire diminuer de un million d'euros (3 millions d'euros en AE et 3,49 millions d'euros en CP) au profit de la mise en œuvre du dispositif lié à l'urbanisme de projet et aux ateliers « territoires économiques ».

Au sein de ce plan, les crédits bénéficieront à **l'animation opérationnelle du club national EcoQuartier** lancé en décembre 2009 : un deuxième appel à projets a été lancé en janvier 2011 par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Pour ce qui est de la **démarche Eco-Cités**, mise en place par le Gouvernement à l'échelle de la ville (démarche qui consiste à sélectionner des projets initiés et mis en œuvre par des collectivités locales, en partenariat avec les acteurs de la ville afin de les soutenir financièrement), les crédits devront permettre de d'organiser la réflexion collective sur les sujets liés à la grande échelle du développement urbain durable notamment.

b) Accélération de la mise en œuvre des PLU intercommunaux et des SCOT ruraux

Le travail sur les PLU intercommunaux, en phase d'accélération, et sur les 20 SCOT ruraux est poursuivi : **3 millions d'euros** tant en AE qu'en CP y sont consacrés.

En 2010, pour accompagner la généralisation progressive des SCOT votée dans la loi ENE, un subventionnement des SCOT ruraux a été mis en place sous forme d'appel à projets. En 2011, pour accompagner l'incitation à des PLU intercommunaux et poursuivre l'aide à l'ingénierie des SCOT ruraux, le ministre a mis en place deux appels à projets.

D'après les informations transmises par le ministère, en 2011, 81 dossiers ont été réceptionnés et 57 SCOT vont recevoir une aide correspondant à la phase de procédure du SCOT, soit un tiers de l'aide totale pour le cas général d'un SCOT qui démarre.

Votre rapporteur pour avis avait souhaité, dans son rapport budgétaire de l'année dernière, que l'enveloppe dédiée aux documents de planification bénéficie davantage à l'élaboration des SCOT, dont l'augmentation n'était pas importante, plutôt qu'au financement des plans locaux d'urbanisme (PLU) intercommunaux. Il se réjouit cette année que des financements nouveaux puissent influencer positivement sur le nombre de documents de planification territoriale.

	2009	2010	2011	2012
1. SCOT				
Nombre	12 (SCOT Grenelle)	14 (SCOT ruraux)	57 SCOT ruraux (1 tranche sur 3)	60
Montant (euros)	1 200 000	1 102 000	1 822 000	1 800 000
2. PLU intercommunaux				
Nombre	0	3 PLU intercommunaux expérimentaux	31	35
Montant (euros)	0	150 000	1 555 000	1 750 000

Nombre de SCOT et de PLU intercommunaux financés – Source : réponses au questionnaire budgétaire envoyé par votre rapporteur pour avis

Le nombre de SCOT approuvés était de 110 au 1^{er} janvier 2011, contre 87 au 1^{er} janvier 2010. De plus 35 SCOT en cours d'élaboration étaient au 1^{er} janvier 2011 au stade du projet arrêté, de même que 15 schémas directeurs en cours de révision ce qui donnait un potentiel de 50 nouveaux schémas approuvés en 2011 ou début 2012.

c) Des crédits pour l'urbanisme de projet

Enfin, des crédits sont affectés pour la première fois à l'urbanisme de projet, qui regroupe des démarches de concertation, des sites pilotes et secteurs de projet, des outils de diffusion de l'information pour le partage des expériences.

1,8 million d'euros en AE et 812 000 euros en CP y seront consacrés en 2012.

	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total pour 2011	Prévisions FDC et ADP 2011
AE 2011	25 923 984	4 000 000	44 439 650	0	74 363 634	162 000
CP 2011	25 992 516	4 000 000	41 939 650	1 150 000	73 082 166	162 000
AE 2012	25 452 640	3 000 000	46 090 994		74 543 634	188 480
CP 2012	25 582 640	3 000 000	44 150 994	850 000	73 583 634	1 488 480

Action 1 – Ventilation des crédits par titre – Source : Projet annuel de performance 2012

2. Une action qui contribue à la politique climatique

Malgré l'éparpillement des crédits contribuant à **la politique de lutte contre le changement climatique, le programme 113 en constitue un des acteurs essentiels.** Au sein de ce programme, c'est bien l'action 1 « urbanisme, aménagement et sites » qui prend en charge la plus grande partie de cette contribution (plus de 90 % en moyenne en AE=CP), en y consacrant environ 10 % de ses crédits pour 2012.

D'après les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances et notamment le Document de politique transversale « Lutte contre le changement climatique », ces crédits correspondent :

– au paiement des actions engagées en 2010 pour l'élaboration et l'évaluation des stratégies d'adaptation au changement climatique des pressions exercées par l'activité humaine sur les ressources en eau ;

– à la définition et l'accompagnement, auprès des acteurs locaux, des nouvelles formes d'urbanisme et d'aménagement plus économes en ressources foncières et énergétiques : démarche « ville durable » ; démarche EcoCité ;

– émergence d'une nouvelle génération de documents de planification SCOT, dits « SCOT Grenelle », qui répondent à un besoin de maîtrise de la consommation d'espace.

C. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA BIODIVERSITÉ

Les crédits de l'action 7 – Gestion des milieux et biodiversité – dans le projet de loi de finances initial sont **en hausse de 11 millions d'euros en AE et de 3 millions d'euros en CP**. Cette augmentation correspond principalement à la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale de la biodiversité (SNB), présentée le 19 mai 2011.

D'une manière générale, **45 millions d'euros environ sont consacrés de manière ciblée à la protection du patrimoine naturel** au travers de différents volets : connaissance, contrôle, expertise, préservation des espèces, gouvernance de la politique de l'eau et mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité.

Les crédits concernant les matières premières minérales non énergétiques, les mesures territoriales dans le domaine de l'eau et Natura 2000 diminuent de 17 % (en AE) (– 20 % en CP) et augmentent de 10 % (+ 6 % en CP) concernant les mesures destinées aux milieux et espaces marins, aux espaces protégés et à la biodiversité/espèces.

Votre rapporteur pour avis ne peut que se réjouir que les thèmes privilégiés dans le projet de loi de finances soient donc ceux les plus impactés par le Grenelle de l'environnement et la stratégie nationale de la biodiversité.

Les 2 thématiques prioritaires sont :

- les espaces protégés (+ 46 % de crédits Grenelle) : montée en puissance de la trame verte et bleue (TVB) et parcs nationaux ;
- les milieux marins (+ 25 % de crédits Grenelle).

	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total pour 2011	Prévisions FDC et ADP 2011
AE 2011	172 765 892	1 826 000	101 121 897		275 713	4 300 000
CP 2011	173 319 213	1 462 000	97 421 868		272 203 081	5 862 630
AE 2012	191 100 289	1 776 000	93 542 718		286 419 007	4 000 000
CP 2012	180 042 477	1 345 000	91 690 395		273 077 872	4 000 000

Deux fonds de concours de participations à des opérations d'aménagement dans le domaine du littoral sont en outre attendus en 2012 pour l'action 7.

Le financement des opérations d'aménagement dans le domaine du littoral se fait via l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). La protection du littoral était initialement dévolue au programme 226 « Transports Terrestres et Maritimes ». Après transfert (en 2008) au bénéfice du programme 203 « Infrastructures et Services de Transport » puis au bénéfice du programme 113 « Urbanisme, paysages eau et biodiversité », la DGALN a ainsi pu à partir de 2009 passer directement ses conventions relatives à la protection du littoral avec l'AFITF.

Ces deux fonds de concours financent des opérations de défense contre la mer et d'entretien du domaine maritime naturel :

- gestion du trait de côte, c'est-à-dire des opérations nouvelles de lutte contre l'érosion marine ou de protection contre les submersions marines

- opérations de restauration qui peuvent être liées à des dégâts occasionnés par des événements météorologiques exceptionnels (des tempêtes, par exemple)

- opérations d'aménagement du littoral menées en partenariat avec les collectivités telles que la mise en œuvre du sentier du littoral et la délimitation du rivage de la mer.

Le rendement total attendu en crédits de paiement sur l'exercice 2012 est en conformité avec les dispositions fixant la capacité annuelle de règlement de l'AFITF à 4 000 000 d'euros.

1. Le lancement de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) se traduit par un redéploiement de crédits

Les crédits consacrés en 2012 à la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) s'élèvent à **15 millions d'euros** tant en AE qu'en CP grâce à des redéploiements internes à l'action.

La stratégie nationale pour la biodiversité (SNB)

La SNB est la concrétisation de l'engagement français au titre de la Convention sur la diversité biologique (CDB).

La première SNB date de 2004, marquant la volonté de la France de faire entrer la biodiversité dans le champ de toutes les politiques publiques au sens large.

La nouvelle Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 a été publiée le 19 mai 2011 dans la droite ligne des objectifs du Plan stratégique de la CDB (octobre 2010).

Dans tous les espaces dont la France est responsable, en métropole, en outre-mer, dans les espaces marins sous souveraineté nationale, la SNB 2011-2020 vise à renforcer notre capacité individuelle et collective à agir aux différents niveaux territoriaux et dans tous les secteurs d'activités (eau, sols, mer, climat, énergie, agriculture, forêt, urbanisme...).

La SNB fixe pour ambition commune de « préserver et restaurer, renforcer et valoriser la biodiversité, en assurer l'usage durable et équitable, réussir pour cela l'implication de tous et de tous les secteurs d'activité ».

Elle s'articule autour de 6 orientations stratégiques :

- susciter l'envie d'agir pour la biodiversité ;
- préserver le vivant et sa capacité à évoluer ;
- investir dans un bien commun, le capital écologique ;
- assurer un usage durable et équitable de la biodiversité ;
- assurer la cohérence des politiques et l'efficacité de l'action ;
- développer, partager, valoriser les connaissances.

Votre rapporteur pour avis se réjouit de ce renforcement des crédits pour la mise en œuvre de la SNB 2011-2020 qui a pour ambition d'impliquer tous les acteurs de la société, sur une base volontaire. Une des nouveautés de cette SNB est qu'elle englobe toutes les politiques et tous les acteurs et pas seulement ceux qui sont directement concernés par la biodiversité. Tous les acteurs sont ainsi invités à adhérer à la stratégie afin de contribuer, chacun à son échelle, à la préservation de la biodiversité. Déjà plus de 190 organisations professionnelles, associations, élus, ONG, syndicats, établissements publics ont adhéré à la SNB.

Les collectivités territoriales sont notamment associées, par le biais de l'élaboration ou de la révision de stratégies régionales ou locales pour la biodiversité.

La mise en place d'un comité de suivi de la SNB est prévue pour début 2012 qui sera chargé de :

- suivre la mise en œuvre de la SNB, selon des indicateurs qui seront élaborés d'ici la fin de l'année par l'Observatoire national de la biodiversité ;
- suivre les réalisations découlant des accords de Nagoya¹.

Le dispositif de reconnaissance des engagements sera fonctionnel ainsi en 2012.

Des premiers engagements ont été pris par l'État pour la période 2011-2013 dans 6 domaines :

- la restauration des milieux naturels et de continuités écologiques ;
- l'intégration de la biodiversité dans des politiques sectorielles ;
- l'amélioration de la connaissance en matière de biodiversité et d'innovation ;
- l'usage des sols et l'action foncière ;
- les redevances, la fiscalité et le financement ;
- la gouvernance, le suivi et les moyens de mise en œuvre.

Le ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement a fourni à votre rapporteur pour avis des exemples d'actions en cours ou prévues d'ici la fin 2011 : chantier pour une cartographie nationale des habitats naturels et semi-naturels à l'échelle 1/25 000 lancé en 2011 et prévu pour 2018 ; création d'un service « biodiversité » au sein de la fondation du patrimoine ; enquête sur les espèces végétales récoltées pour un usage traditionnel en outre-mer...

Le financement de ces engagements de l'État est assuré par des crédits de l'action 7 du programme 113.

Crédits en M€	Redéploiement LFI 2011		PLF 2012		Prévision 2013		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
montants	6.5	2.8	15	15	20	18.1	41.5	35.8
								5

¹ La conférence de Nagoya (18-29 octobre 2010) a abouti à un accord permettant notamment la mise en place d'un plan stratégique prévoyant notamment la création de 17% d'aires protégées sur terre et de 10% en mer d'ici 2020.

Coût de la Stratégie nationale pour la biodiversité (en millions d'euros)

Synthèse SNB

Répartition de l'effort SNB en M€	Redéploiement SNB		Dépenses SNB		Dont Grenelle		Dont hors Grenelle	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Milieux et espaces marins	-0,15	-0,15	0,15	0,25	0,15	0,25		
Mesures territoriales dans le domaine de l'eau	-3,85	-3,85						
Espaces protégés		-1,30	4,00	2,65	1,20	0,85	2,80	1,80
Natura 2000		-0,40	1,00	0,90			1,00	0,90
Biodiversité		-6,30	9,85	11,20	1,55	1,55	8,30	9,65
Sécurité d'approvisionnement des matières premières								
TOTAL	-4,00	-12,00	15,00	15,00	2,90	2,65	12,10	12,35
<i>Débudgétisation eau : 4 M€</i>	<i>-4,00</i>	<i>-4,00</i>						
<i>CP Nature : 8 M€</i>								
<i>Apport EDAD : 11 M€ en AE et 3 M€ en CP</i>	<i>-11,00</i>	<i>-3,00</i>						
TOTAL : 15 M€	-15,00	-15,00						

Thématiques SNB en M€	Gestion du patrimoine naturel		Natura 2000		Inventaires, expertises		Préservation des espèces		Milieux marins		TOTAUX	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Restauration de milieux naturels et de continuités écologiques	2,80	1,90	1,00	0,80	0	0	0,80	0,80	0,00	0,00	4,60	3,50
Intégration de la biodiversité dans les politiques sectorielles	1,00	0,55	0,00	0,10	1,10	1,70	0,00	0,00	0,15	0,25	2,25	2,60
Connaissance	0,00	0,00	0,00	0,00	5,85	6,75	0,30	0,35	0,00	0,00	6,15	7,10
Gouvernance, suivi et moyens de mise en œuvre	0,20	0,20	0,00	0,00	1,80	1,60	0,00	0,00	0,00	0,00	2,00	1,80
TOTAL	4,00	2,65	1,00	0,90	8,75	10,05	1,10	1,15	0,15	0,25	15,00	15,00

Source : *Projet annuel de performance 2012*

Cette enveloppe budgétaire de 15 millions d'euros marque bel et bien la volonté du Gouvernement de mettre en place une stratégie efficace et déclinée sur tous les territoires. **Votre rapporteur pour avis se réjouit que cette enveloppe ne soit pas a priori concernée par la réduction des crédits budgétaires du programme 113 de deux millions d'euros.**

La ministre de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement a ainsi indiqué, lors de son audition devant votre commission le 9 novembre 2011, que la répartition de cette réduction de crédits serait équilibrée entre les actions du programme, « *en épargnant le Grenelle de l'environnement et la stratégie nationale pour la biodiversité* ».

2. Les parcs naturels et les parcs marins

La **préservation des espaces naturels** est également au cœur de l'effort consacré encore en 2012 aux parcs naturels. Sont prévus en effet en 2012 :

- six parcs naturels marins ;
- le nouveau parc national des Calanques dont le décret de création devrait être publié début 2012 (ses crédits, hors masse salariale passent de 1,5 million d'euros à 2,54 millions d'euros et huit ETP en demi-année sont créés).

Des crédits sont également réservés pour le financement des projets de parcs nationaux « entre Champagne et Bourgogne » et « zones humides » et pour les extensions des parcs de la Guadeloupe et de Port Cros. Enfin, la création de sept réserves naturelles nationales justifie le passage à 3,7 millions d'euros de la dotation.

Ce sont donc surtout **les milieux marins qui bénéficient d'une enveloppe budgétaire renforcée** : leurs crédits Grenelle sont augmentés de 25 %.

Le projet de loi de finances prévoit, en parallèle de la création de six parcs naturels marins, la création de **13 ETP supplémentaires pour l'Agence des aires marines protégées**. Votre rapporteur pour avis souligne l'importance de dégager des moyens supplémentaires pour assurer le bon fonctionnement de ces nouveaux parcs.

La ministre Mme Nathalie Kosciusko-Morizet a indiqué : « *Nous essayons en effet d'avoir le moins possible d'équivalents temps plein en administration centrale et le plus possible sur le terrain. Auparavant, nous avions trois équivalents temps plein en phase d'étude pour chaque parc ; puis nous sommes passés à huit au moment de la création du parc pour un objectif de vingt ETP. Nous essayons de réduire tout ce qui ressemble à une fonction support afin d'assumer les vingt équivalents temps plein en période de fonctionnement complet du parc et, pour le moment, cela fonctionne. Nous montons très fort en puissance sur les aires marines protégées et nous n'avons pas de déficit de personnels par rapport aux objectifs assignés.* »¹. Elle avait même retenu l'idée d'une programmation triennale, que votre rapporteur pour avis soutient également.

3. La trame verte et bleue a enfin été mise en œuvre en 2011 : les moyens suivront-ils ?

En 2011, 4 millions d'euros ont été mobilisés par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement pour la Trame verte et bleue, dont 1 million d'euros au soutien notamment de l'animation du réseau, de la recherche et des travaux techniques sur la Trame

¹ *Audition par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement le 18 octobre 2011.*

verte et bleue, et 3 millions d'euros au soutien de l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique.

Cette année, le **projet de loi de finances pour 2012 prévoit 6 millions d'euros** dont :

– 2 millions d'euros pour le soutien notamment du centre de ressources Trame verte et bleue ;

– 4 millions d'euros au soutien de l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique.

Par ailleurs, le ministère de l'Écologie a fait savoir à votre rapporteur pour avis que *« plusieurs appels à projets mobilisant un engagement important de crédits de l'État sont actuellement lancés dont certains concernent directement ou indirectement la Trame verte et bleue : rétablissement de continuités écologiques sur les infrastructures de transport existantes »*.

Cette année, **l'assise juridique de la trame verte et bleue (TVB) est désormais définitivement achevée.**

La TVB, prévue par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, implique **trois niveaux** :

– des **orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques** arrêtées un comité national « trame verte et bleue » ; tous les documents de planification et projets relevant du niveau national devront être compatibles avec ces orientations ;

– des **schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE)** élaborés de manière participative avec un comité régional « trame verte et bleue » : ces schémas doivent prendre en compte les orientations définies au niveau national ;

– la **prise en compte par les documents locaux de planification**, les SCOT et les PLU notamment, des SRCE.

La mise en place effective du dispositif Trame verte et bleue s'est fait attendre. Mais **les deux décrets précisant les missions, la composition et le fonctionnement du comité national et des comités régionaux « trame verte et bleue » ont finalement été publiés le 28 juin 2011¹.**

Pour ce qui est de l'échelon national de mise en œuvre, le ministère s'est fixé comme objectif de publier le décret sur les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques,

¹ Le décret n° 2011-738 relatif au comité national « trames verte et bleue » dont les dispositions sont codifiées aux articles D. 371-1 et suivants du code de l'environnement ;
Le décret n° 2011-739 du 28 juin 2011 relatif aux comités régionaux « trames verte et bleue » dont les dispositions sont codifiées aux articles D. 371-7 et suivants du code de l'environnement.

prévues à l'article L. 371-2 du code de l'environnement avant la fin de l'année¹.

Pour ce qui est de l'échelon régional de mise en œuvre, le partenariat entre l'État et les régions s'est révélé fructueux dans la mesure où aujourd'hui, la totalité des régions métropolitaines ont déjà engagé des démarches visant à lancer ou à préfigurer les schémas régionaux de cohérence écologique.

D'ailleurs, dans les réponses au questionnaire envoyé par votre rapporteur pour avis, le ministère de l'Écologie a souligné la multiplication des initiatives locales « sans attendre la publication des décrets ni l'approbation des schémas régionaux ».

Enfin, pour ce qui est des documents de planification, de nombreux SCOT et PLU commencent à intégrer l'enjeu des continuités écologiques dans le cadre de leur élaboration ou de leur révision.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète néanmoins de l'avenir du comité national trame verte et bleue récemment créé. Étant donné les difficultés et le délai suscités par sa mise en œuvre, l'absence de moyens supplémentaires risque de ne pas créer l'impulsion nécessaire à une réelle mise en place de la politique de protection de la biodiversité sur le terrain.

4. Politique de l'eau : 2012, un rendez-vous important pour les agences de l'eau

L'année 2012 constitue **un rendez-vous important pour les agences de l'eau**, qui constituent des opérateurs importants participant à la mise en œuvre du programme 113 via un **budget d'environ deux milliards d'euros**². En 2012 en effet doit être adopté **le dixième programme d'intervention des agences de l'eau pour 2013-2018**.

Les six agences de l'eau ont été créées par la loi du 16 décembre 1964 et réformées par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques en tant qu'établissements publics administratifs placés sous la tutelle du ministre chargé de l'environnement.

Elles jouent un rôle déterminant dans la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans le domaine de l'eau.

¹ Le projet d'orientations nationales est actuellement soumis à un processus consultatif auprès du Comité national « trame verte et bleue », du conseil national de la protection de la nature, du comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement et des instances consultatives de l'eau. Le projet modifié doit être présenté au Conseil d'Etat avant la fin de l'année 2011 afin d'être adopté par décret.

² Les ressources des agences de l'eau sont exclusivement constituées des recettes des redevances perçues auprès des personnes publiques ou privées, ainsi que des remboursements des prêts et avances qu'elles accordent aux maîtres d'ouvrage.

Contrairement aux autres opérateurs intervenant pour la mise en œuvre du programme 113, les agences de l'eau obéissent à une logique de programmation pluriannuelle de leurs recettes et de leurs dépenses. Pour la période 2007-2012, le Parlement avait voté un montant maximal de dépenses pour les agences de l'eau de 14 milliards d'euros, plafond ramené à 13,8 milliards d'euros pour les années 2013-2018, dans l'article 51 *quinquies* adopté à l'Assemblée nationale sur amendement gouvernemental.

Les prévisions de ressources annuelles de ces agences pour 2012 sont de plus de deux milliards d'euros.

Votre rapporteur pour avis souhaite souligner les enjeux de l'article 16 bis, qui a été inséré en séance à l'Assemblée nationale par le biais d'un amendement gouvernemental.

Il a pour objet de « mettre en œuvre une partie du plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros annoncé par le Premier ministre le 24 août 2011 » et il **prévoit donc un prélèvement exceptionnel en 2012** de 96,8 millions d'euros sur le fonds de roulement excédentaire de deux organismes : **l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) à hauteur de 55 millions d'euros**, et l'agence nationale des titres sécurisés à hauteur de 41,8 millions d'euros.

C'est le fonds de roulement excédentaire Ecophyto qui serait concerné. La ministre de l'Écologie lors de son audition par la commission du développement durable de l'Assemblée nationale le 18 octobre 2011 a précisé : « *Nous ne cherchons pas à réduire les capacités d'action du programme Ecophyto, mais à maîtriser les dépenses des agences. En contrepartie du prélèvement, les agences devront donc contribuer plus que prévu à ce programme sur la période 2013-2018. Cette réduction de leurs dépenses est intégrée au milliard d'économies* ».

Votre rapporteur pour avis s'inquiète du délai imparti pour ce prélèvement exceptionnel. Il s'est rapproché, pour la préparation de ce rapport, de l'ONEMA, dont il a pu auditionner le directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale. Il est apparu à ce sujet que :

– d'une part il est tout à fait normal que le fonds de roulement excédentaire Ecophyto de l'ONEMA participe à l'effort de maîtrise des dépenses de l'État et que le produit excédant les prévisions de recettes soit reversé au budget général pour réduire les déficits publics ;

– d'autre part en revanche, **le calendrier de versement (avant le 31 mars) est de nature à poser des problèmes car les recettes Ecophyto de l'ONEMA sont versées par l'agence de l'eau Artois-Picardie** pour le compte de l'ensemble des agences début septembre.

En effet, la date du 31 mars 2012 exigée pour les paiements sur les actions déjà engagées pose une difficulté temporaire dans la mesure où l'ONEMA perçoit la fraction de la redevance qui lui est affectée, au plus tard,

début septembre, lorsque l'agence de l'eau Artois-Picardie a elle-même perçu les redevances versées par les distributeurs de produits phytosanitaires.

La commission des finances du Sénat a adopté, à l'initiative de sa rapporteure générale, Mme Nicole Bricq, un amendement scindant en deux acomptes ce prélèvement exceptionnel. Votre rapporteur pour avis se réjouit de l'adoption de cet amendement, qui permettra à l'ONEMA d'éviter toute difficulté temporaire de trésorerie.

D. L'ACCÉLÉRATION DES INVESTISSEMENTS NÉCESSAIRES À LA MISE EN ŒUVRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT N'A PAS LIEU

Selon une formule bien connue que votre rapporteur pour avis considère applicable au mouvement de transition de notre société vers une économie verte, lorsque la mise en œuvre des engagements pris en faveur du développement durable n'avance pas en accélérant, ils reculent.

Au-delà, votre rapporteur pour avis, s'il se félicite de la légère augmentation des crédits de ce programme, ne peut malgré tout que regretter cette trop faible montée en puissance de la mise en application du Grenelle de l'environnement. Les efforts déployés ne semblent pas être autant à la hauteur des défis que ce que l'on aurait pu espérer.

Certes, la situation inquiétante de nos finances publiques nécessitent et justifient un budget responsable et rigoureux. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que l'investissement dans la préservation de l'environnement constitue une condition essentielle de la sortie de crise voire même une « dépense d'avenir » et ne doit donc pas être relégué au second rang.

1. La biodiversité et la protection des espaces : une priorité de second rang ?

Selon le 3^{ème} rapport du Commissariat général au développement durable (CGDD) sur la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le ministère de l'écologie, du développement durable, du logement et des transports a fait de la publication des décrets de la loi Grenelle II une priorité en 2011.

Au 21 novembre 2011, sur les 197 décrets attendus, 78 décrets (soit 41 % des décrets) étaient publiés et 136 décrets étaient soit publiés, soit à la signature, soit au Conseil d'État. Il est à noter que 10 décrets parmi ces 197 ne sortiront pas lors de cette législature dans la mesure où ils ont été considérés comme inutiles d'un point de vue juridique ou parce que la loi prévoit une publication plus tardive.

D'après le rapport du CGDD, « *exception faite des 10 décrets précités, l'objectif du ministère est que tous les décrets soient publiés, à la signature ou au Conseil d'État à la fin de l'année 2011 ou au tout début de l'année 2012* ».

Néanmoins, votre rapporteur pour avis ne peut que regretter que le titre IV du Grenelle II, consacré à la biodiversité, soit précisément celui dont le taux d'application est le plus faible. En effet, **seulement 40 % des décrets** de cette partie sont publiés, à la signature ou au Conseil d'État.

Ne sont sortis que :

– les décrets relatifs à la création du conseil national de la mer et des littoraux (CNML), à la transposition de la directive cadre sur la mer, aux comités trame verte et bleue (le national et les régionaux), à la gestion des eaux pluviales, à l'évaluation des incidences Natura 2000 et au Marais Poitevin ;

– plusieurs décrets sont au Conseil d'État dont la déclaration des flux annuels d'azote pour lutter contre les algues vertes sur les plages et celui sur les chartes des parcs nationaux.

Cette lenteur dans la mise en œuvre de ce qui constitue pourtant le cœur des engagements du Grenelle en faveur de l'environnement peut faire craindre une relégation au second plan des objectifs en faveur de la biodiversité et de la protection des milieux et un essoufflement dans la dynamique insufflée par le Grenelle quant au changement des mentalités dans les politiques publiques.

2. Des effectifs et des moyens concentrés sur la SNB mais insuffisants

Le niveau des emplois des opérateurs du programme, tous rattachés à l'action 7, montre une priorité donnée aux mesures du Grenelle en termes de moyens. Les créations de postes correspondent à des missions nouvelles nées de la mise en application du Grenelle et de la stratégie nationale de la biodiversité (SNB) comme l'indique le tableau ci-dessous :

Opérateurs programme 113 : ETP sous plafond	2011	2012	variation
Agence des aires marines protégées	107	120	13
Agences de l'eau	1 868	1 851	-17
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	117	120	3
Office national de la chasse et de la faune sauvage	1 745	1 738	-7

Office national de l'eau et des milieux aquatiques	907	905	-2
Parcs nationaux	853	861	8
Ss total	5 597	5 595	-2
Autres opérateurs (reconduction) ¹	88	88	0
Total général programme 113	5685	5683	-2

On retrouve les priorités du Grenelle et de la SNB pour les opérateurs dotés de **créations d'ETP** qui mènent à bien des **missions nouvelles** :

- nouveaux parcs marins pour l'AAMP ;
- protection renforcée des espaces marins pour le conservatoire du littoral, nouveau parc national des Calanques.

Évolution du Grenelle (millions d'euros) ²	PLF 2012		Différence avec Grenelle LFI 2011		% par rapport à 2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Ville durable	7,812	7,942	-0,788	-0,66	-9%	-8%
Mesures territoriales dans le domaine de l'eau	1,128	1,248	-0,060	-1,19	-5,1%	-48,8%
Milieux marins	18,440	18,540	+3,676	+3,7	24,9%	25,3%
Espaces protégés	17,906	16,256	+5,622	+3,7	45,8%	30,5%
Espèces, biodiversité, évaluation, connaissance et contrôle	14,878	10,478	-0,830	-5,06	-5,3%	-32,6%
Matières premières	0	0	-1,680	-1,68	ns	ns
Total	60,164	54,464	+5,941	-1,10	14,7%	-0,8%

Source : Réponses au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur pour avis au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Mais ces créations s'accompagnent également de mesures d'économie et de redéploiements sévères : suppressions nettes dans les agences de l'eau, l'ONCFS et l'ONEMA ; redéploiements importants d'ETP au sein des parcs nationaux pour compléter les créations d'emplois dans les Calanques et donner des moyens humains aux parcs dont l'aire a été étendue (Guadeloupe et Port Cros) ; productivité accrue des ETP à l'agence des aires marines afin d'assurer le maintien de l'effort sur la directive cadre stratégie pour le milieu marin et la création de six nouveaux parcs naturels marins en fin 2011 et 2012.

¹ CEDRE, GIP ATEN, réserves naturelles de France, établissement public du Marais Poitevin.

² Les lignes figurant dans le tableau ne comprennent que les thèmes qui sont concernés par le Grenelle, ce qui explique par exemple l'absence de la ligne Natura 2000, qui est « hors Grenelle » depuis le début du processus.

3. Le coût des dépenses fiscales et des aides publiques dommageables à la biodiversité

Votre rapporteur pour avis souhaite que la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat, et plus largement le Parlement, soient attentifs aux **suites qui seront données au récent rapport¹ du Centre d'analyse stratégique sur les aides publiques dommageables à la biodiversité.**

En effet, la dixième conférence des parties à la Convention des Nations unies sur la diversité biologique en 2010 à Nagoya a fait de la révision des subventions préjudiciables à la biodiversité un objectif prioritaire. La loi n°2009-967 du 3 août 2009, dite Grenelle I reprend cet objectif notamment à l'article 26.

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement
Article 26

« L'État contribuera au financement d'actions destinées à élaborer la trame verte et bleue, à mettre en place et gérer des aires protégées, à acquérir des zones humides, à sauvegarder les espèces menacées, à inventorier la biodiversité et à analyser son érosion.

« Afin de mettre ces actions en œuvre, la part de financement de l'État pourra être portée progressivement de 190 à 300 millions d'euros par an d'ici à 2013. L'État engagera de plus une négociation pour développer des solutions nouvelles de financement pour la biodiversité. Il fera appel aux financements de la Communauté européenne. Il mettra à l'étude des propositions d'outils économiques à disposition des collectivités territoriales et des initiatives pour développer la contribution des entreprises.

« Six mois après la publication de la présente loi, l'État, sur la base d'un audit, fera état des mesures fiscales défavorables à la biodiversité et proposera de nouveaux outils permettant un basculement progressif vers une fiscalité mieux adaptée aux nouveaux enjeux environnementaux.

En outre, à l'article 48, la loi dite Grenelle I stipule notamment que *« le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de l'impact environnemental des aides publiques à caractère budgétaire ou fiscal. Les aides publiques seront progressivement revues de façon à s'assurer qu'elles n'incitent pas aux atteintes à l'environnement »*.

¹ Rapport du Conseil d'analyse stratégique (octobre 2011) – Les aides publiques dommageables à la biodiversité

Les cinq principales causes d'érosion de la biodiversité en France

La notion de biodiversité fait l'objet de multiples définitions qui renvoient, d'une part, à la variété des espèces existantes, aux différents niveaux d'organisation du vivant et, d'autre part, aux approches fonctionnelles et à la pluralité des services rendus.

La définition retenue, ici, comme par le groupe de travail présidé par Bernard Chevassus-au-Louis, renvoie à l'ensemble du tissu du vivant, faune, flore, micro-organismes, et considère deux variables majeures : la diversité du vivant, avec ses trois principaux niveaux d'organisation, et l'appréciation de son abondance qui détermine à la fois son importance pour l'homme et sa probabilité de maintien. Sont ainsi prises en compte la diversité remarquable, la diversité ordinaire, la diversité ordinaire, la diversité fonctionnelle, la pluralité des services écosystémiques et la diversité paysagère.

Au-delà des définitions, la connaissance et le suivi de l'état de la biodiversité impliquent de pouvoir, à travers des observatoires, la surveiller et, dans la mesure du possible, la quantifier afin notamment d'alerter la collectivité sur son évolution.

Les travaux publiés depuis deux décennies s'accordent sur le constat d'une érosion accélérée de la biodiversité et sur l'existence de cinq grandes pressions qui en sont à l'origine :

- la destruction et la dégradation qualitative des habitats par la fragmentation, le changement d'usage des terres, l'artificialisation, la simplification et l'intensification des pratiques agricoles ;
- la surexploitation des ressources naturelles renouvelables (ressources halieutiques, en eau, sols, forêts) ;
- les pollutions (nitrates, pesticides, thermiques, résidus de médicaments) ;
- le changement climatique qui agit sur l'ensemble des équilibres, mais fait l'objet de multiples autres formes d'actions et de politiques ;
- les espèces exotiques envahissantes.

Il est délicat d'établir une hiérarchie entre ces causes, même si le principal impact semble résulter de l'artificialisation des sols et de la dégradation des habitats. Les effets tendent à se renforcer mutuellement. Le changement climatique apparaît comme une cause potentiellement majeure qui dépend certes des politiques nationales mais aussi internationales. La question de la coordination des politiques nationales se pose également pour les espèces exotiques envahissantes, notamment par souci de conformité avec les règles de l'OMC. Enfin, il est clair que si les mécanismes de subventions publiques peuvent s'appliquer de façon non différenciée à l'ensemble du territoire national, leurs effets sont souvent bien différents selon les milieux considérés. A l'inverse, certains soutiens publics sont parfois concentrés sur des territoires particulièrement riches et/ou fragiles en matière de biodiversité.

Source : Rapport du Conseil d'analyse stratégique (octobre 2011) – Les aides publiques dommageables à la biodiversité

Le rapport recommande ainsi d'agir dans 5 directions :

- lutter contre l'artificialisation des sols, en réduisant les dépenses fiscales favorables à l'étalement urbain, pour plutôt privilégier la densité urbaine ;

- inclure le coût de la biodiversité réduite, lors de l'évaluation socio-économique des projets d'infrastructures de transport ;
- réformer la taxation des rejets industriels dans l'eau en intégrant les 13 substances dangereuses prioritaires de la Directive Cadre sur l'Eau dans une redevance pour pollution non domestique ;
- réduire les émissions atmosphériques de métaux lourds ;
- rendre les redevances plus incitatives, par exemple celles perçues par l'État pour toute occupation ou utilisation privative du domaine public.

Votre rapporteur pour avis partage d'ailleurs pleinement l'objectif annoncé par le Président de la République, reprenant une préconisation du rapport du CAS, lors du discours qu'il a prononcé à Chagny à l'occasion du Grenelle de l'environnement le 20 octobre 2011, de **créer un Fonds national pour la préservation de la biodiversité**.

Ce fonds serait alimenté au moins par le redéploiement des incitations fiscales peu efficaces et aurait pour objectif la préservation et la restructuration des milieux naturels et des continuités écologiques.

Votre rapporteur pour avis considère que **la dotation de ce fonds devra être à la hauteur des enjeux tout en ne grevant pas les finances publiques par le biais d'une réallocation du montant des dépenses fiscales supprimées**.

II. LE PROGRAMME « PRÉVENTION DES RISQUES »

Les crédits demandés pour 2012 au titre du programme 181 « Prévention des risques » s'élèvent à **417,2 millions d'euros en AE** (en hausse de 11,7 %) et **312,2 millions d'euros en CP** (en baisse de 2,9 %). Après passage à l'Assemblée nationale, les AE s'élèvent à 411 millions d'euros, soit une hausse de 10 %.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits par action, dans le projet de loi de finances initial.

Crédits du programme « Prévention des risques »
(en euros)

	AE en 2011	AE en 2012	Évolution des AE	CP en 2011	CP en 2012	Évolution des CP
Action 1 Prévention des risques technologiques et des pollutions	215 166 654	252 640 000	+ 17,4 %	145 203 483	147 640 000	- 1,6 %
Action 9 Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	51 899 772	58 095 037	+ 11,9 %	51 899 772	58 095 037	+ 11,9 %
Action 10 Prévention des risques naturels et hydrauliques	62 239 834	63 535 004	+ 2 %	62 239 834	63 535 004	+ 2 %
Action 11 Gestion de l'après-mines et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites	44 000 000	43 000 000	- 2 %	44 000 000	43 000 000	- 2 %
Total du programme 181	373 306 2603	417 270 041	+11,7 %	303 343 089	312 270 041	-2,9 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

A. PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DES POLLUTIONS : UNE FORTE PRIORITÉ AUX PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES

Avec 252 millions d'euros demandés pour 2012 en AE, les crédits de l'action 1 « Prévention des risques technologiques et des pollutions » augmentent de **17,4 %** et représentent **60,5 % des crédits du programme**.

Au sein de cette action, les crédits spécifiquement fléchés sur les actions du Grenelle de l'environnement s'élèvent à 64 millions d'euros, c'est-à-dire une enveloppe stable par rapport à 2011.

1. Un effort conséquent pour accélérer l'élaboration des PPRT

Les dépenses consacrées aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) représentent une part importante de l'action, puisque 12 millions d'euros en AE sont demandés pour leur élaboration et la concertation autour des sites à risque (le coût moyen d'élaboration est estimé à 70 000 euros par plan), et 128,7 millions d'euros pour les mesures foncières (mesures de délaissement et d'expropriation prises en application des plans), soit au total 140,7 millions d'euros, c'est-à-dire **55 % des crédits de l'action**.

On rappellera que les plans de prévention des risques technologiques prévoient, après une phase de réduction des risques à la source chez les exploitants à l'origine du risque, la mise en œuvre :

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

– de **travaux sur le bâti existant** pour les biens exposés ne nécessitant pas de faire l'objet de mesures foncières. La loi prévoit que le coût de ces travaux ne peut dépasser 10 % de la valeur vénale des biens et qu'il est à la charge des propriétaires. Un **crédit d'impôt** a été mis en place pour couvrir une partie de ces dépenses lorsqu'elles concernent des résidences principales ;

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

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'Écologie, avait annoncé, l'an dernier, au moment de l'examen du budget, que l'objectif était de parvenir à **100 % de PPRT prescrits d'ici la fin de l'année 2011**. Sans avoir été tenu, cet objectif n'est toutefois pas loin d'être atteint, puisqu'au 30 juin 2011, 378 PPRT ont été prescrits sur 420, soit **90 %**. Toutefois, seuls 107 ont été approuvés, soit 25 %, ce que votre rapporteur pour avis juge insuffisant.

Il rappelle, comme il l'a fait l'an dernier, qu'une partie du retard s'explique par la **diminution de l'emprise des PPRT** sur les territoires, issue de la volonté de réduire le risque à la source. D'après les informations communiquées par le ministère, on estime que les mesures prescrites aux exploitants depuis la parution des textes réglementaires de la loi de 2003 ont ainsi réduit d'environ 350 km² la superficie des zones soumises à mesures foncières dans les PPRT. Cette réduction de zone permettrait d'éviter des mesures foncières sur près de 20 000, habitations pour une économie générale d'un milliard d'euros environ sur le coût total des PPRT.

Toutefois, deux problèmes subsistent aujourd'hui, qui expliquent la lenteur des procédures.

La première difficulté concerne le **financement des mesures foncières**, qui font l'objet d'un financement tri-partite État, collectivité et industriels, où la part de chacun est laissée **libre**, hormis celle de l'État qui est fixée par la circulaire du 3 mai 2007. L'expérience a montré que la signature des conventions de financement est **difficile à obtenir**, puisque seules trois conventions ont été signées. C'est pourquoi le Gouvernement a présenté, à l'Assemblée nationale, un amendement tendant à insérer un article 51 *ter* que les députés ont adopté¹, prévoyant, à défaut de signature de convention, une clé de répartition pour le financement. Ce dispositif devrait permettre d'accélérer la signature des conventions.

Votre rapporteur pour avis relève que les AE allouées au titre des mesures foncières sont en hausse très importante, puisqu'elles sont passées de **56 millions en 2010 à 91,3 en 2011 et 128,7 pour 2012, soit plus qu'un doublement en deux ans**. Les CP sont passés de 12 millions d'euros en 2010 à 24 en 2012.

La seconde difficulté tient à la mise en œuvre des **travaux prescrits** par les PPRT, qui doivent être réalisés par le propriétaire. A l'origine, une aide financière était prévue sous la forme d'un crédit d'impôt à hauteur de **15 %** du montant des travaux pour les résidences principales. Ce montant ayant été jugé insuffisant et à l'origine du retard pris pour l'élaboration des PPRT, la loi du 12 juillet 2010 dite Grenelle II avait porté ce crédit d'impôt à 40 %. Dans le cadre de la table ronde sur les risques industriels, les représentants des collectivités et des industriels s'étaient ensuite mis d'accord sur une prise en charge à hauteur de **20 % du coût des travaux**, sous réserve du maintien en place du crédit d'impôt. Ce dispositif complémentaire permettait donc de porter à **80 %** le montant de l'aide. Dans le contexte du « coup de rabot » sur les niches fiscales opéré dans la loi de finances pour 2011, le taux du crédit d'impôt a été ramené à **30 % et son plafond a été réduit**. En conséquence, l'accord avec les collectivités locales et les industriels a été annulé.

Votre commission pour avis relève que, de ce fait, le crédit d'impôt n'est pas assez incitatif, ce qui a de fortes répercussions sur l'avancement des PPRT. Au final, même si le taux du crédit d'impôt a été doublé par rapport à sa version initiale, il demeure encore insuffisant pour constituer un véritable levier incitatif auprès des particuliers qui ont à réaliser les travaux. Cette situation a de fortes répercussions sur l'avancement des PPRT.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis se félicite de l'adoption par les députés, dans le présent projet de loi de finances, à l'initiative de MM. Gilles Carrez et Jacques Pélissard, d'un amendement qui relève le plafond de 10 000 à 20 000 euros pour un couple.

Les deux mesures ainsi prévues par le projet de loi de finances devraient faciliter l'atteinte des objectifs fixés par le ministère pour 2012 :

- prescription de la totalité des PPRT ;

¹ Voir commentaire *infra*.

- approbation de 70 % des PPRT ;
- signature des conventions tri-partites lorsque les PPRT sont approuvés dès lors qu'un accord est trouvé avec les autres co-financeurs et le versement des crédits de paiement pour les mesures visées par ces conventions dès lors qu'elles sont opérationnelles.

2. Une réduction des effectifs des inspecteurs des installations classées

D'après les indications du ministère, 25 postes d'inspecteurs ont été créés en 2008, 57 postes en 2009, 72 en 2010. En revanche, une trentaine de postes ont été supprimés en 2011, au titre de la contribution du programme 181 à la réduction des effectifs du ministère et du redéploiement interne consécutif à la tempête Xynthia. Le ministère précise à ce sujet que cette tendance va se poursuivre en 2012.

Votre rapporteur pour avis ne peut que regretter cette situation, d'autant que le programme de l'inspection pour 2008-2012 prévoyait la création de 200 postes supplémentaires et qu'un objectif de 1 500 inspecteurs a été fixé pour la fin de l'année 2012.

3. Des opérateurs bénéficiant de recettes fiscales dynamiques

L'action « Prévention des risques technologiques et des pollutions » regroupe enfin, pour un montant total de 84,3 millions d'euros, les subventions pour charges de service public de plusieurs opérateurs : l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) et le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

La subvention la plus importante concerne l'ADEME : elle passe de 48,9 millions d'euros en 2011 à 38,9 pour 2012. Cette enveloppe est complétée par une dotation au titre du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durable » de la mission « Recherche et enseignement » à l' hauteur de 33,8 millions d'euros. Au total, la subvention passe de 82 à 72 millions d'euros.

Cette baisse est la conséquence de la montée en puissance des recettes de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) affectées à l'ADEME : celles-ci passent de 490,8 millions d'euros en 2011 à 498,6 millions estimés pour 2012. Du fait de l'adoption par les députés d'un amendement présenté

par le Gouvernement plafonnant les recettes fiscales affectées aux opérateurs, si les recettes constatées dépassent 498,6 millions, le surplus ira au budget de l'État.

Votre commission pour avis avait souligné, l'an dernier, le décalage entre le dynamisme des recettes de TGAP affectées et la montée en puissance du « plan Déchets », alors même que l'accord passé dans le cadre du Grenelle de l'environnement reposait sur l'acceptation d'une forte hausse des TGAP sur le stockage et l'incinération en contrepartie d'une affectation intégrale du surplus de recettes à la politique des déchets. **Votre rapporteur pour avis se félicite, à cet égard, de la remise par le Gouvernement, conformément à l'article 29 de la loi de finances pour 2009 modifiée par la loi de finances pour 2011 à l'initiative du Sénat¹, d'un rapport** évaluant l'impact économique et environnemental de la hausse de la TGAP sur les déchets ménagers².

Dans ce rapport, le ministère estime que, sur 2009-2011, la charge fiscale supplémentaire liée à la réforme de 2009 sur la TGAP s'élèverait à **393 millions d'euros**, dont 220 à la charge des collectivités territoriales. Il indique que la « quasi-totalité » de ces montants s'est traduite par des soutiens supplémentaires à la politique de gestion des déchets, puisque l'ADEME a engagé au titre de la politique des déchets, sur 2009-2010, **279 millions d'euros, et devrait engager, en 2011, 241 millions d'euros, soit un total de 350 millions**. Votre rapporteur pour avis regrette que l'engagement d'affectation intégrale n'ait pas pu être totalement respecté, dans la mesure où la hausse de la TGAP pèse lourd sur le coût de traitement des déchets pour les collectivités. En outre, il estime qu'il n'était pas prévu que cette nouvelle enveloppe vienne se substituer à celle que l'ADEME consacrait auparavant aux déchets, qui s'élevait à 57 millions d'euros. Non seulement cette substitution a eu lieu, mais elle est considérée de surcroît comme allant de soi dans le rapport remis par le ministère.

Sans négliger les difficultés budgétaires actuelles et la nécessité pour l'ADEME de financer d'autres politiques très importantes, notamment en matière d'énergie, votre rapporteur pour avis regrette qu'il n'ait pas été possible d'affecter davantage de soutiens à la politique des déchets.

S'agissant du plan Déchets, votre rapporteur pour avis se félicite, tout d'abord, de la démarche engagée par le président de l'ADEME à la suite de l'adoption par le Sénat, dans le projet de loi de finances pour 2011, d'amendements tendant à réduire la progression de la TGAP. Cette démarche a permis aux sénateurs de s'exprimer sur l'allocation optimale des aides de l'ADEME et la nécessité de renforcer le soutien aux investissements alors

¹ *Le Sénat a souhaité avancer d'un an la remise du rapport.*

² *Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, Premier bilan de la réforme de la TGAP de 2009 et de la politique de soutien sur les déchets ménagers et assimilés, août 2011.*

même que jusqu'à présent ce sont les aides à la prévention qui ont été prédominantes.

En effet, une forte priorité a été donnée aux plans et programmes de prévention. Ceci a permis d'atteindre un taux de couverture de la population de 36 % fin 2010, qui pourrait dépasser 50 % fin 2011, au-dessus de l'objectif fixé à 40 %. S'agissant de la redevance incitative, l'objectif fixé pour 2010 de 2,3 millions d'habitants concernés par les aides à la mise en place de la redevance incitative est atteint à plus de 95 %.

En revanche, comme l'indique le rapport du ministère précité, le bilan est plus délicat concernant les investissements liés au recyclage, pour lesquels une phase assez longue de préparation et montage des projets est nécessaire, expliquant leur faible niveau en 2009 et 2010. Votre rapporteur pour avis se félicite à cet égard que les aides à l'investissement s'élèvent à 63 millions d'euros, en progression notable par rapport à 2009, les montants d'aide engagés étant en croissance sur la plupart des thématiques (déchèteries, centres de tri de déchets ménagers, valorisation des déchets organiques).

B. LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS ET HYDRAULIQUES

Avec **63,5 millions d'euros** demandés pour 2012 en autorisations d'engagement, l'action « Prévention des risques naturels et hydrauliques » représente 15,2 % des crédits du programme et augmente de **2 %**.

Elle finance principalement deux types d'actions. D'une part, elle regroupe les crédits consacrés aux risques naturels (à hauteur de 19,2 millions d'euros) :

– 3,3 millions d'euros sont consacrés à l'aide à **l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)**, dont le coût est d'environ 25 000 euros par communes, dont en moyenne 25 % à la charge de l'Etat et 75 % pris en charge par le fond de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) ;

– au titre de l'information sur les risques majeurs, 2,6 millions d'euros sont consacrés au financement des dossiers départementaux des risques majeurs, des « porter à connaissance » des risques auprès des communes et de l'information des acquéreurs de biens situés en zone à risques ; 8,5 millions d'euros sont attribués, sous forme de subventions pour charges de service public, à l'ONF, au BRGM, au CEMAGREF et à l'INERIS pour la connaissance et la surveillance des risques naturels.

D'autre part, l'action comporte les crédits relatifs aux **risques hydrauliques** (44,1 millions d'euros). A ce titre, sont financés :

– la **prévention des inondations**, à travers le plan Loire Grandeur nature, à hauteur de 1,5 million d'euros en fonctionnement (études de danger des ouvrages domaniaux de protection contre les inondations) et 5,9 millions

d'euros en investissement (protection contre les inondations), les plans grands fleuves et les programmes d'action de prévention des risques liés aux inondation (PAPI) : ces derniers sont importants, puisque c'est **à travers eux que seront financés, à partir de 2011, les actions du plan de prévention des submersions et des crues rapides (PSR), dont le renforcement de digues.**

– l'activité du service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévention des inondations (SHAPI) (9,3 millions d'euros) ;

– la **prévision des crues** (subvention à Météo-France de 3,9 millions d'euros) ;

– la **transposition de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation** : 5,1 millions d'euros pour réaliser, notamment, une cartographie des risques d'inondation.

Sur la période 2011-2016, l'État doit mobiliser, dans le cadre du « Plan Submersions marines » élaboré à la suite de la tempête Xynthia, environ 500 millions d'euros pour soutenir 1 200 km de travaux de confortement d'ouvrages. Le démarrage effectif de la mise en œuvre de ce plan a eu lieu à la mi-2011 et sa montée en puissance est attendue au cours des années 2012-2013.

D'après les informations communiquées, cette intervention sera assurée majoritairement par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (environ 60-70 millions d'euros par an), et de manière plus résiduelle par les crédits budgétaires (aides aux collectivités et travaux sur les digues domaniales, 10-15 millions d'euros par an environ). Le fonds Barnier a reçu des dotations exceptionnelles pour absorber le choc lié aux acquisitions de biens à la suite de Xynthia et devrait désormais retrouver un équilibre entre dépenses et recettes. **Votre rapporteur pour avis juge essentiel d'être attentif, dans les années à venir, au respect de l'engagement financier de l'État concernant les digues, ainsi qu'à l'équilibre du fonds Barnier, équilibre par nature fragile et instable puisque soumis au risque de survenue d'aléa de grande ampleur.**

C. LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE

1. Des crédits dédiés au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en hausse

L'action 9, « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » représente, avec **63,5 millions d'euros, près de 14 %** des autorisations d'engagement du programme. Les AE demandés pour 2012 sont en hausse de près de **12 %** par rapport à 2011.

Sur ces 63,5 millions, **17,8** constituent la dotation prévisionnelle de crédits au titre du fonctionnement de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

Cette dotation augmente de 4 millions pour remplir la mission confiée par le Premier Ministre en mars 2011, à la suite de l'accident de Fukushima, et de 1,4 million pour la prise en compte des dépenses de fonctionnement relevant auparavant du programme 217 et désormais prises en charge par le programme 181. 641 000 euros sont consacrés au financement des actions d'information du public conduites par l'Association nationale des commissions locales d'information. Enfin, une dotation de **39,5** millions d'euros correspond aux dépenses de personnel.

Les principales missions de l'ASN sont la **réglementation** (autorisations de mise en service, autorisations ou agréments relatifs au transport de substances radioactives, consultation sur les projets de décret), le **contrôle** (2 000 inspections réalisées en 2010 sur les activités nucléaires civiles, analyse des événements significatifs), la **gestion des situations d'urgence** (en mai 2011, l'ASN a organisé un séminaire international sur le post-accidentel) et l'**information** (plus de 35 000 visites mensuelles sur le site Internet, sur lequel sont publiés les résultats de toutes les inspections réalisées et publication d'un rapport annuel sur l'état de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France).

2. Le suivi par l'ASN de l'accident de Fukushima depuis mars 2011

D'après les informations communiquées par le ministère, de mars à avril 2011, l'ASN est fortement intervenue dans la diffusion de l'information¹. En outre, l'Autorité a participé à la cellule interministérielle de crise chargée de définir les mesures de contrôle des personnes et des produits en provenance du Japon. Cette mobilisation est estimée à environ 10 000 hommes jour mobilisés sur un mois et une dépense non prévue de 350 000 euros consacrée à la gestion de la crise nucléaire.

L'ASN a décidé, à la suite de l'accident de Fukushima, d'organiser des **évaluations complémentaires** de la sûreté des installations nucléaires françaises. Celles-ci s'inscrivent dans un double cadre :

– l'organisation de « tests » de résistance » demandée par le Conseil européen lors de sa réunion des 24 et 25 mars 2011 ;

– la réalisation d'un audit de la sûreté des installations nucléaires françaises au regard des événements de Fukushima, qui a fait l'objet d'une

¹ 1 200 sollicitations médiatiques et 460 prises de parole dans les médias, mise en place d'un site Internet dédié : 700 000 visites et 1,5 millions de pages vues, 200 questions via la messagerie électronique, 28 communiqués de presse et 18 points presse.

saisine de l'ASN par le Premier ministre en application de l'article 8 de la loi de 2006 relative à la transparence et à la sûreté nucléaire¹.

Les évaluations complémentaires de sûreté concernant la quasi-totalité des installations nucléaires de base. Pour les plus prioritaires, les exploitants doivent remettre au plus tard le **15 septembre 2011** un premier rapport. L'ASN mobilise, pour analyser ces documents, l'IRSN ainsi que deux des sept groupes permanents d'experts qu'elle sollicite sur les dossiers présentant les enjeux les plus importants. Sur cette base, l'ASN transmettra son avis au Gouvernement d'ici fin 2011, ces conclusions devant être soumises à une revue par les pairs au niveau européen au **premier semestre 2012**. Pour les installations moins prioritaires, les exploitants auront jusqu'au 15 septembre 2012 pour réaliser leur évaluation.

L'ASN considère que, pour approfondir, au delà de ces premières actions, le retour d'expérience de l'accident de Fukushima tout en continuant à assurer son contrôle régulier et exigeant des installations nucléaires françaises, son plafond d'emploi et ses crédits de fonctionnement doivent être réévalués.

Interrogé sur ce point, le ministère a précisé les éléments suivants. S'agissant des emplois de l'ASN, à la suite de l'accident de Fukushima, 44 ETP ont été dégagés en gestion 2011 puis consolidés à partir de 2012. Ces emplois se répartissent par moitié entre l'IRSN et l'ASN. Pour des questions de gestion et de capacité budgétaire, ces emplois sont entièrement sous plafond IRSN qui en met ensuite la moitié à disposition de l'ASN. A ce sujet, le ministère a demandé à l'IRSN et à l'ASN de revoir leur convention, pour adapter au mieux les services rendus par l'IRSN à l'ASN.

3. Les préconisations du rapport de l'OPECST : la nécessaire unification du budget de l'ASN

L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) a été saisi, de façon conjointe, par le Bureau de l'Assemblée nationale, d'une part, le 18 mars 2011, et par votre commission de l'économie, d'autre part, le 23 mars 2011, d'une étude sur la sécurité nucléaire, la place de la filière et son avenir. Pour la conduite de cette nouvelle étude, l'OPECST a été associé à sept membres des commissions des affaires économiques et du développement durable de l'Assemblée nationale, ainsi qu'à huit membres de la commission de l'économie et du développement durable du Sénat.

¹ Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.

Dans son rapport d'étape¹, la mission estime que l'éclatement de la structure du budget de l'ASN entre quatre programmes distincts induit des difficultés en matière de préparation, d'arbitrage et d'exécution budgétaire. Elle juge qu'il « *conduit également à des incohérences dans la gestion des crédits et des personnels affectés à l'ASN* » et qu'il « *constitue enfin un obstacle à la transparence nécessaire à l'exercice du contrôle parlementaire et à l'information de nos concitoyens sur l'adéquation des moyens affectés au contrôle de la sûreté nucléaire* ».

Les crédits de l'ASN sont répartis entre :

– le **programme 181** de la mission Écologie, qui porte sur le cœur de métier de l'Autorité ;

– le **programme 217** de cette même mission, qui retrace les moyens de fonctionnement et une évaluation de ceux-ci via les « schémas de déversement » : l'ASN bénéficie en effet de la mise à disposition de moyens et de services par les services déconcentrés et le ministère ;

– le **programme 218** « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » ;

– le **programme 190** « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », qui comporte les crédits d'appui de l'IRSN à l'ASN.

Interrogé sur la proposition de regrouper les crédits de l'ASN sur un seul programme, le ministère indique qu'un travail est effectivement nécessaire, et qu'il a été commencé pour 2012. Les recommandations de simplification ont ainsi été suivies pour les moyens directement attribués à l'ASN sur le programme 217 : ils seront désormais imputés sur le programme 181, à hauteur de 1,4 million d'euros, chiffre qui peut être revu si nécessaire en cours de gestion pour s'adapter aux réalités.

En revanche, pour ce qui concerne les sommes que les « schémas de déversement » attribuent à l'activité de l'ASN sur les programmes 217 et 218 mais qui ne sont que des quote-part dans les dépenses générales, il apparaît plus opportun de les maintenir sur les programmes concernés.

Enfin, s'agissant de la question de l'imputation des crédits de l'IRSN sur le programme 190 le ministère indique qu'il apparaît plus logique de répartir :

– sur le programme 181, régalié par nature puisque concernant la gestion des risques, les crédits de l'autorité indépendante chargée du contrôle ;

¹ *Rapport d'étape de la mission parlementaire sur la sécurité nucléaire, la place de la filière et son avenir, rapport d'information n° 701 (2010-2011) de MM. Bruno SIDO, sénateur et Christian BATAILLE, député, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, déposé le 30 juin 2011.*

– sur le programme 190, programme technique au sein de la mission Recherche, les crédits de l'IRSN, institut technique de recherche qui peut être chargé par l'ASN de réaliser des missions d'expertise.

III. LES ARTICLES RATTACHÉS

A. L'ARTICLE 51

La loi n°2010- 788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II, a prévu la création d'un établissement public consacré à la gestion du marais poitevin, dans le cadre des réflexions sur la création d'un parc naturel régional.

Le décret n° 2011-912 du 29 juillet 2011 a précisé la composition, les missions et le périmètre de cet établissement public à caractère administratif, l'établissement public du Marais poitevin (EPMP), chargé de coordonner l'action de l'État pour la gestion de la ressource en eau et de faciliter la réalisation des travaux nécessaires pour maintenir l'alimentation en eau du marais poitevin et de ses milieux aquatiques mais également de faciliter la protection et la restauration des milieux remarquables.

L'article 51 du projet de loi de finances pour 2012 modifie l'article L. 213-12-1 du code de l'environnement pour **assurer à cet établissement un financement pluriannuel, qui sera notamment garanti par un prélèvement sur les redevances perçues par l'agence de l'eau dans la circonscription d'action de l'établissement.**

Il prévoit également que l'agence de l'eau Loire-Bretagne pourra, à la demande de l'établissement, bénéficier de la majoration de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau, instituée pour faciliter la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux par les établissements publics territoriaux de bassin.

<p>Votre commission pour avis a émis un avis favorable à cet article.</p>
--

B. L'ARTICLE 51 BIS

L'Assemblée nationale a inséré, sur proposition du Gouvernement, **trois articles rattachés relatifs à la politique de l'eau** dans le cadre, notamment, de l'adoption des **10^{èmes} programmes des agences de l'eau (2013-2018)**, dont l'adoption est prévue en 2012.

L'article 51 bis encadre la partie recettes des 10^{èmes} programmes des agences de l'eau, qui devront être adoptés en 2012.

Les ressources des agences de l'eau sont exclusivement constituées des recettes des redevances perçues auprès des personnes publiques ou privées, ainsi que des remboursements des prêts et avances qu'elles accordent aux maîtres d'ouvrage.

En effet, en vertu de l'article L. 213-10 du code de l'environnement, « *en application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement* », chaque agence de l'eau établit et perçoit les redevances suivantes : redevances pour pollution de l'eau, redevances pour modernisation des réseaux de collecte, redevances pour pollutions diffuses, redevances pour prélèvement sur la ressource en eau, redevance pour stockage d'eau en période d'étiage, redevance pour obstacle sur les cours d'eau, redevance pour protection du milieu aquatique.

La loi de finances pour 2009 a relevé, au niveau national, le taux de la redevance pour pollutions diffuses versée aux agences de l'eau par les distributeurs de produits phytopharmaceutiques et a affecté ce surplus à l'ONEMA afin de compléter le financement du plan « Ecophyto 2018 », destiné à réduire de moitié les usages des produits phyto-pharmaceutiques et des biocides en 10 ans en accélérant la diffusion de méthodes alternatives, sous réserve de leur mise au point.

L'article L. 213-10-8 du code de l'environnement, relatif à la redevance pour pollutions diffuses, est ainsi modifié de manière à **prévoir qu'une partie des recettes de la redevance, reversée par les agences de l'eau à l'ONEMA pour financer le plan Ecophyto 2018, soit forfaitisée à hauteur de 41 millions d'euros par an.**

Il encadre également les dispositions relatives aux redevances dans le sens d'un rééquilibrage entre pollution et prélèvement pour les recettes d'une part, et entre les différentes catégories d'usagers d'autre part, sans augmenter la pression fiscale :

– les substances dangereuses pour l'environnement sont ainsi mieux intégrées dans l'assiette des redevances ;

– le ratio existant entre les taux plafonds de redevance pour modernisation des réseaux de collecte domestique et non domestique est supprimé, par équité entre usagers domestiques et usagers industriels raccordés aux réseaux d'assainissement ;

– les taux plafonds de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau dans les secteurs les plus déficitaires sont majorés.

La commission des finances du Sénat a adopté, lors de sa réunion du 10 novembre 2011, un amendement visant à supprimer cet article, sur proposition du rapporteur spécial pour la mission « Écologie, développement et aménagement durables », M. Gérard Miquel, au motif que la méthode

retenue pour insérer cet article dans le projet de loi, en séance à l'Assemblée nationale, n'a pas donné le temps au Parlement de réunir les informations nécessaires pour procéder à un examen approfondi.

Votre rapporteur pour avis considère que cet article est essentiel dans la mesure où les agences de l'eau vont devoir adopter leur 10^{ème} programme d'intervention pour la période 2013-2018. Il est notamment **important de sécuriser dans la durée le financement du plan « Ecophyto 2018 », qui constitue un engagement du Grenelle de l'environnement.**

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à cet article.

C. L'ARTICLE 51 TER

L'article 51 *ter* prévoit une clé de répartition entre exploitants, collectivités territoriales et État pour le financement des mesures foncières liées aux PPRT.

Si aucune convention n'a été signée dans le délai prévu par la loi (douze mois, pouvant être étendus de quatre à six mois) après l'approbation d'un PPRT, la prise en charge des coûts reposerait automatiquement sur une clé de répartition distincte selon le coût global des travaux : une répartition par tiers pour les PPRT d'un montant inférieur ou égal à 30 millions d'euros et, pour les PPRT d'un montant supérieur, une prise en charge à hauteur d'un tiers par les collectivités territoriales, dans la limite toutefois de 15 % du produit de la contribution économique territoriale qu'elles perçoivent, le solde étant réparti à égalité entre l'État et les exploitants des installations à l'origine du risque.

L'association des communes pour la maîtrise des risques technologiques indique à ce sujet que *« le plafonnement de la contribution des collectivités territoriales, prévue pour les PPRT de plus de 30 millions d'euros, répond au souhait du Gouvernement de ne pas mettre à la charge des collectivités une charge dépassant leur faculté contributive Ainsi les mesures foncières s'étalant en moyenne sur une dizaine d'années, la clef retenue représente pour les collectivités une contribution annuelle pendant 10 ans à hauteur de 1,5 % de la CET perçue sur leur territoire, soit un taux comparable à l'inflation annuelle ».*

Votre rapporteur pour avis estime, comme l'association des communes pour la maîtrise des risques technologiques, que ces dispositions « garantiront une mise en œuvre plus efficace de la loi du

30 juillet 2003 » et a proposé à la commission, qui cependant ne l'a pas suivi, d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à cet article.

D. L'ARTICLE 51 QUATER

L'article 136 de la loi du 30 décembre 2005¹ définit les opérations prises en charge par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM dit « fonds Barnier »).

Ce fonds est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes et assurances dont le plafond, initialement fixé à 4 %, a été porté à 8 %, puis à 12 % pour faire face à la hausse des dépenses du fonds au fil des ans. Les missions de celui-ci, progressivement étendues depuis sa création, sont en effet aujourd'hui nombreuses.

Le présent article ne fait que renforcer cette tendance, en confiant au fonds une nouvelle mission : la contribution à l'aide financière et aux frais de démolition définis à l'article 6 de la loi du 23 juin 2011². Cet article prévoit que l'autorité administrative ayant ordonné la démolition de locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines peut verser une aide financière visant à compenser la perte de domicile aux occupants de bonne foi à l'origine de l'édification de ces locaux. Il précise que l'aide financière et les frais de démolition sont imputés sur le « fonds Barnier ».

L'article 51 *quater* tire les conséquences de cette disposition en inscrivant cette mission dans l'article concernant le fonds, en précisant que la contribution se fera dans la limite de 5 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2016.

Votre commission pour avis a émis un avis favorable à cet article.

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

E. L'ARTICLE 51 QUINQUIES

L'article 51 quinquies prévoit une augmentation du budget de l'ONEMA de 20 millions d'euros au nom de la solidarité interbassin pour financer la mise en œuvre :

- de la directive eaux résiduaires urbaines (DERU) en outre-mer ;
- d'un programme exceptionnel d'investissement en Corse, notamment en matière d'assainissement.

Il vise à **faire passer en 2012 de 108 millions d'euros à 128 millions d'euros le prélèvement au profit de l'ONEMA, effectué à partir du budget des agences de l'eau** (prélèvement prévu par l'article 83 de la loi du 30 décembre 2006).

Comme l'indique l'exposé sommaire de l'amendement adopté à l'Assemblée nationale : « *Cette augmentation doit permettre d'accroître la solidarité financière inter-bassins pour répondre aux besoins liés à la mise en œuvre de la directive relative aux eaux résiduaires, en particulier dans les départements d'outre-mer (10 millions d'euros) et en Corse (programme exceptionnel d'investissement – PEI – de 10 millions d'euros, contractualisé avec l'État)* ».

En effet, conformément à l'article 88 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, dite loi LEMA, c'est l'ONEMA qui garantit une solidarité financière entre les différents bassins. A ce titre, l'office contribue au financement des équipements de traitement des eaux résiduaires urbaines, des infrastructures d'adduction d'eau mais aussi des études de connaissance des milieux aquatiques et de la ressource en eau.

La situation de l'assainissement dans les départements d'outre-mer est urgente : d'importants efforts doivent encore être consentis pour limiter le risque de contentieux européen au regard de l'application de la DERU, qui fait peser sur la France un risque financier lourd et imminent, comme l'avait bien montré notre collègue Fabienne Keller dans un récent rapport d'information¹.

Quant à la situation de l'assainissement en Corse, il reste également de nombreux points noirs.

Sur les 74 nouvelles stations de taille moyenne identifiées comme prioritaires dans le nouveau plan d'action pour la politique d'assainissement jusqu'en 2018 annoncé par la ministre chargée de l'écologie, 10 concernent l'outre-mer et 6 concernent la Corse.

Ainsi, en outre-mer, l'attribution d'un montant complémentaire de 10 millions d'euros permettra d'engager un programme exceptionnel ambitieux.

¹ Rapport d'information n° 20 (2011-2012) de Mme Fabienne KELLER, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 octobre 2011

L'ONEMA a indiqué à votre rapporteur pour avis, que les propositions qui seront présentées en conseil d'administration du 18 novembre 2011 comporteraient : un programme « normal » permettant d'engager 17,7 millions d'euros de subvention pour 55,6 millions d'euros de travaux ; une liste de 62,2 millions d'euros de travaux de priorité ; une liste de travaux en priorité 2 nécessitant 16,4 millions d'euros de subvention.

La commission des finances du Sénat a adopté un amendement présenté par son rapporteur spécial, M. Gérard Miquel, visant à supprimer l'article 51 *quinquies*.

Votre rapporteur pour avis considère au contraire que la situation est urgente, notamment sur le plan de la conformité vis-à-vis du droit européen et des risques financiers que cela fait peser sur notre pays, qui se trouve déjà dans une situation tendue, au regard des finances publiques.

Cet article marque également la volonté de garantir un égal accès à l'eau et une égalité en matière d'assainissement sur l'ensemble du territoire français, qui constitue un signal important à la veille du Forum mondial de l'eau, qui se déroulera à Marseille en mars 2012.

Par ailleurs, le Comité national de l'eau, réuni le 9 novembre, a émis un avis favorable à l'unanimité au renforcement de la solidarité interbassins vis-à-vis de l'outre-mer, qui devient urgente.

<p>Votre commission pour avis a émis un avis favorable à cet article.</p>
--

F. L'ARTICLE 51 SEXIES

L'article 51 sexies encadre les dépenses des 10^{èmes} programmes des agences de l'eau pour 2013-2018, en les fixant à **13,8 milliards d'euros**, contre 14 milliards d'euros pour les 9^{èmes} programmes, dans le cadre du nécessaire effort budgétaire général.

En effet, l'article 82 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, codifié à l'article L. 213-9-1 du code de l'environnement, prévoit notamment que le Parlement définit « *les orientations prioritaires du programme pluriannuel d'intervention des agences de l'eau et fixe le plafond global de leurs dépenses sur la période considérée ainsi que celui des contributions des agences à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques* ».

Cette réduction de 1,4 % prévue par l'article 51 *sexies* impliquera un effort de sélectivité sur les dépenses, qui devront être recentrées sur les priorités comme la transposition des textes communautaires ou les engagements du Grenelle de l'environnement.

Votre commission pour avis a émis un avis défavorable à cet article.

CHAPITRE IV : LES CRÉDITS DESTINÉS À L'ÉNERGIE

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME 174

Dans le projet de loi de finances pour 2012, le budget du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » est en baisse, aussi bien en crédits de paiement qu'en autorisations d'engagement.

Programme 174 (en euros)	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2011	2012	2011	2012
Politique de l'énergie	6 150 903	5 712 585 -7,1 %	6 150 599	6 484 750 +5,4 %
Gestion économique et sociale de l'après-mines	697 984 000	654 817 711 -6,2 %	708 500 000	662 347 046 -6,5 %
Lutte contre le changement climatique	36 877 640	30 378 844 -17,6 %	36 877 640	30 378 844 -17,6 %
Soutien (nouveau)		1 962 000		1 962 000
Total	741 012 543	692 871 140 -6,5 %	751 528 239	701 172 640 -6,7 %

Source : *Projet annuel de performances.*

A. LA GESTION DE L'APRÈS-MINES CONSTITUE TOUJOURS LA PRINCIPALE ACTION DE CE PROGRAMME

La gestion de l'après-mines représente 94,5 % des crédits du programme 174. Cette action a pour but d'assurer la garantie des droits des mineurs et le soutien à la ré-industrialisation des anciens bassins miniers. La baisse du budget de l'énergie résulte donc en grande partie de la diminution des sommes consacrées à la gestion de l'après-mine.

Cette diminution est structurelle : les ayant-droit devraient être au nombre de 154 000 au 31 décembre 2011, contre 160 433 un an plus tôt.

➤ Il convient toutefois de noter que la **Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines (CASSM) rencontre des difficultés importantes.** Cette caisse assure la gestion des retraites anticipées, des allocations de raccordement et indemnités de cessation d'activité anticipée.... à environ 3 000 anciens mineurs. En 2011, les besoins financiers de la Caisse font apparaître une **sous-budgétisation d'environ 10 millions d'euros.** Selon les réponses aux questionnaires budgétaires, la budgétisation de la Caisse a été réalisée à partir de données incomplètes lors de la préparation du budget triennal. Une ouverture de crédits devrait être demandée au titre du programme afin que l'État honore sa dette dans ce domaine.

B. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME 174

L'action « **Politique énergétique** », comme l'an passé, comprend principalement les crédits de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), dont les crédits sont légèrement en hausse, à 4,162 millions d'euros contre 3,676 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2011, afin d'accompagner la montée en puissance du projet de stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et de moyenne activité à vie longue situé à Bure.

S'agissant de l'action « **Lutte contre le changement climatique** », les mesures en faveur de la qualité de l'air font l'objet d'une **diminution importante** : 6,66 millions d'euros en 2012, y compris les crédits du Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air, contre 15 millions d'euros en 2011.

➤ **En particulier**, les crédits consacrés au plan « **particules** » diminuent de 3 800 000 euros à 253 000 euros seulement. Ce plan validé le 28 juillet 2010 doit renforcer la lutte contre la pollution par les particules (40 000 morts par an en France) et répond à une condamnation de la France par l'Union européenne pour non-respect de certaines valeurs limites.

Or **votre rapporteur pour avis fait observer que l'objectif fixé l'an passé n'a pas été respecté**. 68 sites devraient connaître cette année un dépassement des valeurs limites (SO₂, PM₁₀ ou NO₂) alors que l'objectif fixé était seulement de 20 sites en dépassement.

La nouvelle action « **Soutien** » concerne les dépenses de fonctionnement (autres que de personnel) de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), en provenance du programme 217. Il s'agit bien d'une augmentation des charges du présent programme, car le transfert de charges ne s'accompagne pas d'un transfert de crédit.

II. LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE COHÉRENTE ET PÉRENNE

A. LA PROGRESSIVE RESTRICTION DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

L'article 43 du projet de loi de finances **réforme les aides à l'amélioration de la performance énergétique**, en particulier le dispositif de l'éco-prêt à taux zéro et du crédit d'impôt « développement durable » (CIDD). En particulier, il tend à **privilégier les rénovations lourdes** :

– il **allonge la durée de l'éco-prêt à taux zéro** pour les rénovations lourdes et en modulant la durée en fonction de l'ampleur des travaux : quinze ans pour un bouquet de trois actions ou pour les travaux permettant d'atteindre une performance énergétique globale minimale, au lieu de dix ans actuellement ;

– il introduit une **bonification du crédit d'impôt développement durable (CIDD)** en cas de **réalisation de plusieurs travaux**. L'article supprime l'avantage fiscal à l'isolation des fenêtres d'une maison individuelle lorsqu'elles ne font pas partie d'un bouquet de deux actions de travaux.

L'article rétablit en outre la possibilité de **cumul** entre l'éco-prêt à taux zéro et le CIDD, sous condition de ressources : le revenu fiscal de référence doit être inférieur à 30 000 euros.

Votre rapporteur pour avis approuve sur le principe le souhait de favoriser les rénovations lourdes, car il permet de réaliser des économies d'énergie plus importantes que les actions ciblées. **Il fait toutefois observer que la contrainte financière conduit beaucoup de ménages à étaler les travaux** dans le temps : la réforme du CIDD risque donc de profiter en priorité aux propriétaires qui ont les ressources nécessaires pour mener les travaux les plus lourds.

Or le CIDD, en plus de la restriction considérable de ses conditions d'accès, a subi une **érosion de son taux** au cours des années.

Principales évolutions du taux de CIDD depuis 2009¹

Opération	1 ^{er} janvier 2009	1 ^{er} janvier 2010	1 ^{er} janvier 2011	Droit actuel	Pjlf 2012
Dans un immeuble de plus de 2 ans :					
– chaudières à condensation	25 à 40 %	15 %	"	13 %	"
– isolation thermique (parois vitrées)	25 à 40 %	15 %	"	13 %	"
– isolation thermique (parois opaques)	25 à 40 %	25 %	"	22 %	"
– appareils de régulation de chauffage	25 à 40 %	25 %	"	22 %	"
Production d'énergie renouvelable :					
– cas général	50 %	50 %	"	45 %	"
– photovoltaïque	50 %	50 %	25 %	22 %	15 %
– PAC ² non géothermiques (chaleur)	50 %	25 %	"	22 %	"
– PAC géothermiques (chaleur)	50 %	40 %	"	36 %	"
– PAC thermodynamiques (eau chaude)	50 %	40 %	"	36 %	"
– chaudières biomasse	40 %	25 à 40 %	"	22 à 36 %	"
Raccordement à un réseau de chaleur renouvelable ou cogénération	25 %	25 %	"	22 %	"
Équipements de récupération et de traitement des eaux pluviales	25 %	25 %	"	22 %	"
Diagnostic de performance énergétique	50 %	50 %	"	45 %	45 %
Chaudières à micro-cogénération gaz					25 %

Votre rapporteur pour avis constate au total que le recentrage du CIDD sur les travaux lourds, au-delà de son caractère vertueux affiché sur le plan environnemental, correspond d'abord à une réduction globale massive de son enveloppe. Le projet annuel de performances prévoit en effet que le CIDD

¹ Source : article 200 quater du code général des impôts, Légifrance.

² Pompe à chaleur.

représentera en 2012 une dépense fiscale de 1,4 milliard d'euros, contre 2 milliards d'euros en 2011 et 2,625 milliards d'euros en 2010, soit **une réduction de 47 % de l'enveloppe du CIDD en deux ans.**

Votre rapporteur pour avis souligne que, au-delà de la baisse elle-même, **le caractère imprévisible et brutal des réformes du CIDD** prive les industriels de la visibilité dont ils ont besoin pour planifier leurs investissements.

Or c'est une nouvelle révision à la baisse, de grande ampleur, du dispositif, qui se présente avec l'annonce faite le 7 novembre dernier par le Premier ministre, M. François Fillon, d'un « coup de rabot » supplémentaire de 20 % sur le CIDD, après la diminution uniforme de 10 % déjà appliquée cette année. Cette disposition a fait l'objet d'un amendement voté par l'Assemblée nationale une semaine plus tard, dans le cadre du présent projet de loi de finances.

Votre rapporteur pour avis, tout en étant conscient de la nécessité impérieuse de rétablir l'équilibre des finances publiques, **rappelle que la France s'est donné pour objectif de réduire de 38 % la consommation énergétique des bâtiments** d'ici à 2020 et **s'inquiète des conséquences de la réforme du CIDD** sur les choix de rénovation des ménages, pourtant indispensables à l'amélioration de l'efficacité énergétique.

B. LA CSPE : UNE CONTRIBUTION DE PLUS EN PLUS CENTRÉE SUR LA PROMOTION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

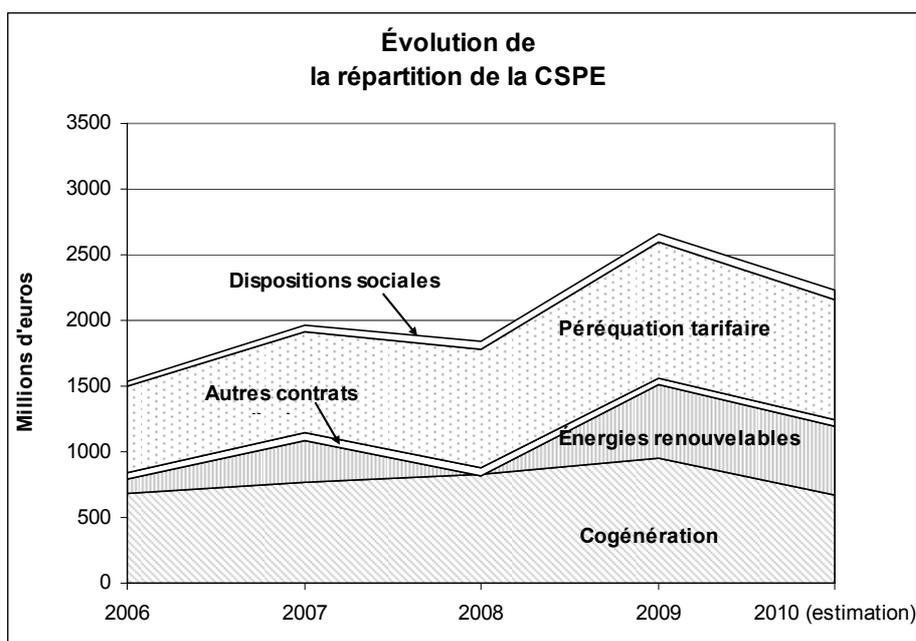
La contribution aux charges de service public de l'électricité (CSPE) s'élève en 2011 à 9 euros par MWh, montant qui passera à 10,5 euros à la mi-2012.

La CSPE fait l'objet de critiques récurrentes au motif que la promotion des énergies renouvelables pèserait sur la facture énergétique. Si les énergies renouvelables constituent en effet une part croissante du montant de la CSPE, **vos rapporteurs pour avis font observer :**

– d'une part, **que c'est la cogénération et la péréquation à destination des zones interconnectées qui constituent toujours une part prépondérante du produit de la CSPE ;**

– d'autre part, **que le soutien aux énergies renouvelables est un investissement pour l'avenir** : il s'agit de soutenir, de manière transitoire, des sources d'énergie qui sont appelées à jouer un rôle essentiel sur le long terme.

Ainsi le produit de la CSPE est-il évalué en 2010 à 2 237 millions d'euros, dont 917,8 millions d'euros pour la péréquation à destination des zones non interconnectées, 668 M€ pour la cogénération et 528 millions d'euros pour les énergies renouvelables.



Graphique Sénat. Source des données : délibérations de la Commission de régulation de l'énergie.

C. LES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DE LA FILIÈRE NUCLÉAIRE

L'accident nucléaire de Fukushima, qui a fait suite au séisme et au tsunami du 11 mars 2011, oblige la France, dont l'électricité est à 75 % d'origine nucléaire¹, à une réflexion approfondie sur les conditions de sûreté de ses centrales. Quels que soient les choix faits par notre pays concernant l'avenir du nucléaire, de lourdes charges devront être consenties afin d'améliorer la sécurité des centrales françaises.

Toutefois, **l'accident de Fukushima et ses conséquences ne sauraient être considérés comme la cause des difficultés structurelles de la filière nucléaire française.**

Concernant ainsi la **fourniture de combustible**, la baisse de la demande japonaise est donnée comme responsable de la fermeture temporaire des deux sites de la Comhurex à Malvesi et au Tricastin. Or il a été signalé à votre rapporteur pour avis qu'EDF, qui consomme annuellement 8 000 tonnes de carburant, se fournit auprès de la filière française pour moins de la moitié de ce tonnage.

S'il n'a pu obtenir confirmation de ce chiffre, **votre rapporteur pour avis s'interroge sur les conditions de coopération au sein de l'« équipe de France du nucléaire » et engage l'État à garantir une coopération**

¹ La production totale brute d'électricité a été de 568,9 TWh en 2010, dont 428,5 d'origine nucléaire.

renforcée, en période de crise, entre des entreprises dont le capital est majoritairement public.

Une telle solidarité paraît indispensable si l'on considère **les défis et les transformations qui s'imposeront au secteur** au cours des années à venir, à mesure que va se poser l'enjeu de la prolongation, puis du démantèlement de centrales nucléaires qui, pour certaines, sont déjà en fonctionnement depuis plus de trente ans.

III. LES OBJECTIFS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT À L'ÉPREUVE DES RÉALITÉS

Votre rapporteur rappelle que le Président de la République, lors de son déplacement au Bourget-du-Lac le 9 juin 2009, a précisé que « *là où nous dépenserons un euro dans le nucléaire, nous dépenserons le même euro dans la recherche sur les technologies propres et la prévention des atteintes à l'environnement* »¹. Ces intentions affichées ne se sont pour l'instant que très partiellement traduites dans les faits : force est de constater que, à l'automne 2011, la France peine à suivre le chemin qu'elle s'est tracé en vue de porter la part des énergies renouvelables à au moins 23 % de sa consommation d'énergie finale d'ici à 2020².

A. UN CHEMIN DE PROGRESSION INSUFFISANT PAR RAPPORT AUX AMBITIONS AFFICHÉES PAR LE GRENELLE

Le Grenelle de l'environnement, dans le cadre du Comité opérationnel (COMOP) 10, a décliné l'objectif d'intégration de 23 % d'énergies renouvelables en fonction des différentes catégories d'énergie.

Votre rapporteur propose de mettre en regard, au travers du tableau ci-dessous, les ambitions fixées avec la situation effective à la fin 2020. Rappelons que une tonne-équivalent pétrole (tep) équivaut à 11 630 kWh.

¹ *Élysée, Les déclarations clés du Président de la République au Bourget-du-Lac, 9 juin 2009.*

² *Article 2 de la loi « Grenelle I » n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.*

Catégorie d'énergie	Situation en 2006 (ktep)	Situation en 2010 (ktep)	Objectif pour 2020 (ktep)	Déficit 2010 / trajectoire-cible ¹ (ktep)
1. Chaleur	9 662	12 356	19 732	-183
2. Électricité, dont :	5 629	6 928	12 860	-767
– hydraulique	5 200	5 494	5 800	+123
– éolien	180	903	5 050	-668
	(1 600 MW)	(5 729 MW) ²	(25 000 MW)	(-2 556 MW)
– photovoltaïque	0	58	450	-71
			(5 400 MW)	
– biomasse ³	240	419	1 440	-164
3. Biocarburants	680	2 708	4 000	+1 079
Total	15 971	21 992	36 592	+ 129

Sources : COMOP 10 (« situation en 2006 », « objectif 2020 »), Bilan énergétique pour 2010 du CGDD (« situation en 2010 »).

Si les objectifs globaux sont presque atteints pour la chaleur renouvelable, c'est loin d'être le cas pour l'électricité renouvelable (-767 ktep en 2010), principalement en raison des **résultats décevants du développement de l'énergie éolienne** pour laquelle il manque environ **2 500 MW** en 2010.

Le résultat global très légèrement positif de + 129 ktep ne doit pas faire illusion : il est dû au **développement très rapide des biocarburants**, qui est **appelé à ralentir** au cours des années, les biocarburants de première génération tendant à atteindre leurs limites.

Si l'on raisonne en consommation d'énergie primaire et non en consommation finale, on constate d'ailleurs que la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie primaire, si elle est en hausse, n'atteint que 8 % en 2010 alors que la loi du 13 juillet 2005 de programme

¹ Calcul établi par votre rapporteur pour avis : la production d'électricité d'origine éolienne a été de 903 ktep en 2010, alors qu'elle aurait dû être de 1 571 ktep (soit un déficit de 668 ktep) si un chemin linéaire de progression avait été suivi entre la référence de 2006 et la cible de 2020. Le CGDD, dans son Bilan énergétique pour 2010, tire une conclusion plus positive du progrès des énergies renouvelables parce qu'il compare les valeurs de 2010 avec les objectifs fixés pour cette année-là par le plan d'action national en faveur des énergies renouvelables (PNA). Or le PNA a été publié à l'été 2010 : il n'est donc guère surprenant que l'objectif qu'il fixe pour cette année-là soit proche de la valeur effective constatée par la suite par le service de l'observation et des statistiques.

² Source : réponses aux questionnaires budgétaires.

³ Biomasse, dont biogaz et part « énergies renouvelables » des unités d'incinération des ordures ménagères (UIOM)..

fixant les orientations de la politique énergétique avait fixé un objectif de 10 % pour cette même année¹.

Le syndicat des énergies renouvelables (SER) estime ainsi qu'en suivant les tendances actuelles, la production d'énergies renouvelables n'atteindra pas 30 Mtep en 2020, contre une cible de 36,5 Mtep proposé par le Grenelle de l'environnement.

Votre rapporteur pour avis insiste donc sur la nécessité, tout en poursuivant la recherche sur les biocarburants de deuxième génération, d'accélérer le déploiement des autres énergies renouvelables, notamment de celles qui disposent des plus grandes marges de progression : biomasse, éolien, photovoltaïque...

B. LES PROGRÈS RÉELS, MAIS ENCORE INSUFFISANTS, DE L'ÉOLIEN

Le Grenelle a fixé des objectifs de 19 000 MW pour la puissance installée éolienne terrestre et de 6 000 MW pour la puissance offshore.

	fin 2006	fin 2007	fin 2008	fin 2009	fin 2010	mi-2011
Puissance cumulée (MW)	1 711	2 582	3 538	4 574	5 729	6 253

Sources : Service de l'observation et des statistiques, ADEME, réponse aux questionnaires budgétaires

Une étude sur le marché éolien français, réalisée début 2011 par le cabinet Xerfi, estimait que le parc éolien français ne dépasserait pas 15 000 MW à terme, contre 25 000 prévus par le Grenelle de l'environnement.

Le rythme actuel d'installation d'environ 1 000 MW par an, en effet, n'est pas suffisant : il faudrait installer environ 1 400 MW par an afin d'atteindre les objectifs concernant le seul éolien terrestre. Or, l'éolien terrestre se heurte à plusieurs obstacles, notamment en termes d'acceptabilité sociale, et surtout à une complexité administrative croissante :

– la loi Grenelle II a limité le bénéfice du tarif d'achat aux parcs d'éoliennes comportant au moins cinq mâts, ce qui bloquerait 10 % des projets zones de développement de l'éolien en France, notamment dans l'ouest du pays ;

– la procédure des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) se superpose à celle de l'obtention d'un permis de construire. Si la création d'un « guichet unique » pour l'instruction des deux dossiers, qui a été annoncée le 18 octobre dernier par Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, constitue une

¹ CGDD, Bilan pour l'énergie 2010, p. 43.

avancée positive, la fusion complète des deux procédures constituerait une simplification appréciable ;

– **l’articulation entre les zones de développement de l’éolien**, qui relèvent du préfet, **et les schémas régionaux éoliens** établis au niveau territorial demande encore à être précisée selon les professionnels.

La situation est plus satisfaisante pour l’éolien en mer, pour lequel un premier appel d’offres, portant sur une puissance installée de 3 000 MW, a été lancé. La France fabrique d’ores et déjà la plupart des composants d’une éolienne : elle dispose des capacités industrielles et des atouts technologiques qui lui permettent d’espérer pouvoir combler son retard dans ce secteur afin de créer enfin une véritable filière dans les énergies renouvelables.

Votre rapporteur pour avis souligne toutefois la nécessité de lancer le plus rapidement possible le second appel d’offres : les incertitudes sur le montage industriel et l’état encore incomplet des connaissances relatives à l’état du sous-sol marin et aux potentialités exactes des sites conduit à envisager la possibilité que certains projets n’aboutissent pas. Il pourrait donc être nécessaire de lancer ultérieurement un appel d’offres complémentaire : les délais de plusieurs années nécessaires à la mise en œuvre de projets aussi lourds exigent un lancement précoce des procédures administratives.

C. L’ÉLECTRICITÉ PHOTOVOLTAÏQUE : UN SECTEUR TOURMENTÉ ET UNE RÉGLEMENTATION ERRATIQUE

L’électricité d’origine photovoltaïque est l’une des rares énergies renouvelables qui devrait atteindre et même dépasser ses objectifs en 2020. Le rythme d’installation a été très rapide. La puissance installée était de 973 MW à la fin 2010, mais les projets alors en file d’attente représentaient une puissance de plus de 6 000 MW¹, alors que l’objectif fixé par le Grenelle de l’environnement était seulement de 5 400 MW en 2020.

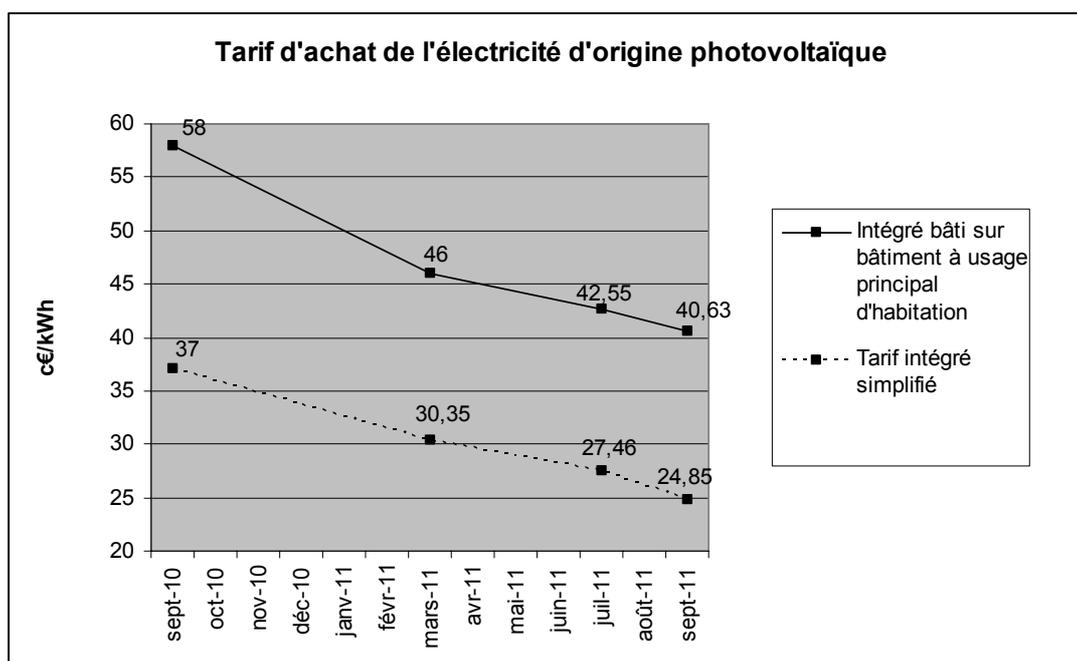
Si le moratoire de décembre 2010 a mis un brutal point d’arrêt² à un développement qui n’était, certes, guère soutenable en l’état, **le nouveau régime réglementaire mis en place début mars 2011 frappe par son caractère excessivement restrictif** :

– le tarif d’achat est limité aux installations de moins de 100 kW-crête, pour lesquelles est fixée une cible annuelle d’installation de 200 MW seulement (contre 300 MW pour les grandes installations, soumises à appel d’offres) ;

– ce tarif suit de plus une courbe de baisse très prononcée :

¹ *Quel avenir pour la filière photovoltaïque française ?*, rapport d’information n° 442 (2010-2011) de M. Ladislas Poniatowski, fait au nom de la commission de l’économie, du développement durable et de l’aménagement du territoire, déposé le 13 avril 2011.

² La puissance installée continue toutefois à progresser fortement en 2011, au fur et à mesure de la mise en service des projets décidés selon le régime antérieur au moratoire de décembre 2010.



Source : arrêtés du 31 août 2010 et du 4 mars 2011, délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 20 octobre 2011

Votre rapporteur pour avis considère que la baisse des tarifs d'achat est inéluctable en raison de la baisse régulière du coût de fabrication des panneaux. Il souligne toutefois que **celle-ci doit demeurer proportionnée et surtout prévisible** afin de tracer des perspectives claires à la filière photovoltaïque.

Votre rapporteur pour avis regrette de plus que les objectifs du Grenelle, notamment l'objectif de 5 400 MW relatif à la puissance installée photovoltaïque, soient systématiquement interprétés comme des plafonds et non comme des minima.

Il serait en effet utile, lorsqu'une filière paraît en mesure de dépasser les objectifs, de l'y encourager afin de compenser les retards pris par d'autres. Le rapport du COMOP 10, dans lequel sont proposés les objectifs relatifs à chaque filière, faisait observer que cette répartition était soumise à de forts aléas.

L'objectif global de 23 % d'énergies renouvelables ne sera donc atteint que si chaque filière exploite la totalité de son potentiel. **Le développement de l'emploi dans les énergies renouvelables en dépend** : la filière photovoltaïque aurait ainsi perdu pas moins de 10 000 emplois en 2011, les perspectives ayant été gelées tant par la fixation d'un plafond d'installations limité à 500 MW que par la lenteur de mise en place des appels d'offres, qui constitue un véritable trou d'air dans l'activité des petites entreprises.

D. L'ÉLECTRICITÉ PRODUITE À PARTIR DE LA BIOMASSE, UN SECTEUR NÉGLIGÉ EN FRANCE

Alors que la programmation pluriannuelle des investissements prévoit à l'horizon 2020 un objectif de développement de 2 300 MW pour la production d'électricité à partir de biomasse, force est de constater que les progrès sont insuffisants.

Ainsi, l'**engagement de revalorisation des tarifs d'achat**, pris par le président de la République le 19 mai 2009 lors de son discours d'Urmatt sur le développement de la filière bois, **n'a été mis en œuvre que pour les centrales de plus de 5 MW**.

D'autres pays européens prévoient un tarif d'achat pour les installations de plus petite taille : l'Autriche accordait en 2009 un tarif d'achat de 15,64 c€/kWh pour des unités de moins de 2 MW ; en Allemagne, un tarif d'achat de 11,67 c€/kWh (tarif de base) était disponible pour les unités de moins de 150 kW¹.

L'électricité produite à partir de biomasse est soumise à un **double régime** :

– des appels d'offres sont organisés pour les **installations de puissance électrique supérieure à 12 MW** ;

– les **installations de puissance électrique comprise entre 5 MW et 12 MW** bénéficient d'un tarif d'achat égal à 4,34 c€/kWh, auquel s'ajoute une prime comprise entre 7,71 et 12,53 c€/kWh attribuée selon des critères de puissance, de ressources utilisées et d'efficacité énergétique.

Par ailleurs, le fonds de mobilisation de la biomasse forestière, envisagé lors du Grenelle de l'environnement, n'a jamais été mis en place, ce qui pèse sur l'approvisionnement de la filière.

Le Gouvernement ne souhaite pas privilégier les installations de faible puissance, pour des raisons de coût et de pollution de l'air.

Or **votre rapporteur pour avis fait observer** que de nombreuses installations de puissance modérée respectent aujourd'hui des normes strictes de qualité de l'air, s'agissant notamment du renvoi de particules, et que, contrairement aux installations de grande puissance, elles peuvent s'approvisionner dans leur environnement immédiat, ce qui limite les transports de biomasse. Elles jouent également un rôle utile de développement local et un soutien donnerait de la visibilité aux filières de bio-énergie.

Les modalités du tarif d'achat actuel ne paraissant pas adaptées au développement du bois-énergie, notamment pour les unités de taille moyenne, **votre rapporteur pour avis suggère de réétudier ce régime selon un critère à la fois environnemental et économique**, en prenant en compte l'exemple des autres pays européens.

¹ *European Renewable Energies Federation, Prices for Renewable Energies in Europe: Report 2009.*

E. LE FONDS CHALEUR : UNE MONTÉE EN PUISSANCE À SOUTENIR SUR LA DURÉE

Le fonds chaleur renouvelable a permis, au cours de ses deux années de fonctionnement, de favoriser plus de 1 000 installations énergétiques. Ses engagements ont été de :

- 169 millions d'euros en 2009 ;
- 256,8 millions d'euros en 2010, dont 165,8 millions d'euros pour les dossiers instruits par les directions régionales et 91 millions d'euros pour les opérations du deuxième appel à projets national Biomasse.

Le fonds chaleur est géré par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), dont l'une des principales ressources est constituée d'une fraction de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

Or cette dernière ressource pourrait perdre le dynamisme qu'elle apportait jusqu'à présent à l'ADEME (le produit est ainsi en hausse de près de 8 millions d'euros en 2012). En effet, l'article 16 *ter* du présent projet de loi de finances, introduit par l'Assemblée nationale à la demande du Gouvernement, a prévu le plafonnement, pour les années à venir, d'un grand nombre de taxes affectées à des opérateurs de l'État. La part de TGAP affectée à l'ADEME est ainsi fixée à son montant de 498,6 millions d'euros, et seule une intervention en loi de finances pourra accroître cette part les années prochaines.

Le fonds chaleur remplit ses objectifs avec efficacité, tout particulièrement pour la biomasse : le prix de la tonne équivalent pétrole (tep) produite est estimé à environ 40 euros, soit un coût de 3,4 €/MWh pour la puissance publique.

Or le Grenelle de l'environnement a fixé un objectif ambitieux de développement de la chaleur renouvelable dans les secteurs de l'habitat collectif, du tertiaire et de l'industrie de 5,5 Mtep à l'horizon 2020. D'après le rapport final du COMOP 10 du Grenelle, *« le montant de ce fonds chaleur renouvelable est estimé à 175 millions d'euros pour 2009 et montera progressivement pour atteindre 500 millions d'euros en 2012 et 800 millions d'euros en 2020 pour respecter les objectifs 2012 et 2020. »*

Votre rapporteur pour avis est forcé de constater que l'objectif fixé risque de ne pas être atteint.

En deux ans, il a permis la réalisation de projets pour une production de 529 ktep sur deux ans. **En suivant le rythme actuel, le fonds chaleur ne parviendrait donc à financer, en suivant la tendance actuelle, que 3,15 Mtep fin 2020, au lieu de l'objectif de 5,5 Mtep.**

Or, le fonds chaleur ne devrait recevoir qu'1 milliard d'euros seulement sur la période 2009-2013¹, soit moins de 200 millions d'euros en moyenne par an, alors que le fonds chaleur a apporté des aides d'un montant de 160 millions d'euros en 2009 et de 257 millions d'euros en 2010. Il est de

¹ Document de politique transversale « Lutte contre le changement climatique » 2012, p. 105.

plus à craindre, comme le fait observer le projet annuel de performances (PAP) pour 2012, que les projets les plus rentables n'aient été financés en premier : un même niveau d'aide pourrait donc soutenir une production moins importante à l'avenir.

Il paraît donc indispensable à votre rapporteur pour avis, compte tenu de l'efficacité reconnue du dispositif, de maintenir et même de continuer à accroître l'enveloppe consacrée au fonds chaleur.

ANNEXE I

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

I- Personnes auditionnées par M. Roland Courteau, rapporteur :

– *Syndicat des énergies renouvelables* : **M. Jean-Louis Bal**, président ; **M. Alexandre de Montesquiou**, consultant.

II- Personnes auditionnées par M. Bruno Sido, rapporteur :

– *Agence pour le développement et la maîtrise de l'énergie* :
M. Philippe Van de Maele

– *Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)* :
MM. Alexis Delaunay, directeur du contrôle des usagers et de l'action territoriale et **Bruno Canus**, chargé de mission « Pollution diffuses » au sein de la direction du contrôle des usages et de l'action territoriale.