

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du jeudi 29 janvier 2009

(60^e jour de séance de la session)



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE MME MONIQUE PAPON

Secrétaires :

M. François Fortassin, Mme Anne-Marie Payet.

1. Procès-verbal (p. 1078).

2. Mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. – Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 1078).

Article 7 (p. 1078)

Amendements identiques n^{os} 374 rectifié *bis* de M. Xavier Pintat et 602 de M. Michel Sergent. – MM. Jean-Claude Merceron, Roland Courteau, Bruno Sido, rapporteur de la commission des affaires économiques ; Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'écologie. – Adoption des deux amendements.

Amendements identiques n^{os} 166 rectifié de M. Thierry Repentin et 643 de M. Jacques Muller. – MM. Didier Guillaume, Jacques Muller, le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Rejet des deux amendements.

Amendements identiques n^{os} 167 rectifié *bis* de M. Thierry Repentin et 521 de Mme Marie-Christine Blandin. – M. Thierry Repentin, Mme Marie-Christine Blandin, M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Adoption des deux amendements.

Amendements identiques n^{os} 247 de Mme Évelyne Didier et 522 de Mme Marie-Christine Blandin. – Mmes Évelyne Didier, Marie-Christine Blandin, M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Adoption des deux amendements.

Amendement n^o 147 de M. Jean-François Le Grand. – MM. Jean-François Le Grand, le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Retrait.

Amendement n^o 131 rectifié de M. Rémy Pointereau. – MM. Rémy Pointereau, le rapporteur, Mme la secrétaire d'État, M. Pierre Bernard-Reymond. – Retrait.

Reprise de l'amendement n^o 131 rectifié *bis* par Mme Marie-Christine Blandin. – Mme Marie-Christine Blandin, M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Rejet.

Amendements identiques n^{os} 168 rectifié de M. Thierry Repentin et 645 de M. Jacques Muller. – Mme Odette Herviaux, MM. Jacques Muller, le rapporteur, Mmes la secrétaire d'État, Marie-Christine Blandin. – Rejet des deux amendements.

Amendement n^o 644 de M. Jacques Muller. – MM. Jacques Muller, le rapporteur, Mme la secrétaire d'État, M. Thierry Repentin. – Retrait.

Amendement n^o 169 de M. Thierry Repentin. – MM. Roland Courteau, le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Rejet.

Adoption de l'article modifié.

Article 8. – Adoption (p. 1087)

Article 8 *bis* (p. 1087)

Amendements identiques n^{os} 25 de la commission et 248 de Mme Évelyne Didier. – M. le rapporteur, Mmes Mireille Schurch, la secrétaire d'État, M. Thierry Repentin. – Adoption des deux amendements supprimant l'article.

Article additionnel avant l'article 9 (p. 1089)

Amendement n^o 159 de M. Michel Teston. – MM. Michel Teston, le rapporteur, Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports. – Rejet.

Article 9 (p. 1090)

Mmes Jacqueline Alquier, Mireille Schurch, M. Michel Teston.

Amendement n^o 161 de M. Michel Teston. – MM. Michel Teston, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Rejet.

Amendement n^o 26 de la commission. – MM. le rapporteur, le secrétaire d'État. – Adoption.

Amendement n^o 192 de Mme Évelyne Didier. – Mme Mireille Schurch, MM. le rapporteur, le secrétaire d'État. – Rejet.

Amendement n^o 27 de la commission. – MM. le rapporteur, le secrétaire d'État. – Adoption.

Amendements n^{os} 165 de Mme Jacqueline Alquier et 499 de M. Claude Biwer. – Mme Jacqueline Alquier, MM. le rapporteur, le secrétaire d'État, Claude Biwer, Daniel Soulage, Michel Teston, Jacques Muller. – Rejet des deux amendements.

Amendement n^o 28 de la commission ; amendements identiques n^{os} 115 rectifié de M. Gérard César et 616 de M. Albéric de Montgolfier. – MM. le rapporteur, Jean Bizet, Albéric de Montgolfier, le secrétaire d'État. – Adoption de l'amendement n^o 28, les amendements n^{os} 115 rectifié et 616 devenant sans objet.

Amendements identiques n^{os} 29 de la commission et 160 de M. Michel Teston. – MM. le rapporteur, Michel Teston, le secrétaire d'État. – Adoption des deux amendements.

Amendement n^o 162 de M. Michel Teston. – MM. Michel Teston, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Rejet.

Amendement n^o 156 rectifié *quater* de M. Dominique Braye et sous-amendement n^o 767 rectifié de M. Adrien Gouteyron. – MM. Pierre Bernard-Reymond, Adrien Gouteyron, le rapporteur, le secrétaire d'État, Yves Daudigny, Didier Guillaume, René Beaumont, Mme Mireille Schurch, Jacques Muller, Jean-Claude Merceron, Francis Grignon. – Retrait du sous-amendement ; adoption de l'amendement.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels après l'article 9 (p. 1101)

Amendement n° 163 de M. Michel Teston. – MM. Michel Teston, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Rejet.

Amendements identiques n°s 164 rectifié de M. Michel Teston et 193 de Mme Évelyne Didier. – M. Michel Teston, Mme Mireille Schurch, MM. le rapporteur, le secrétaire d'État. – Rejet des deux amendements.

Article additionnel avant l'article 10 (p. 1103)

Amendement n° 276 de M. Michel Teston. – MM. Michel Teston, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Rejet.

Article 10 (p. 1104)

MM. Michel Teston, René Beaumont, le secrétaire d'État.

Suspension et reprise de la séance (p. 1107)

PRÉSIDENCE DE M. ROGER ROMANI

3. Dépôt d'un rapport du Gouvernement (p. 1107).

4. Proposition d'examen en procédure simplifiée de deux conventions internationales (p. 1107).

5. Rappel au règlement (p. 1107).

MM. Daniel Raoul, le président.

6. Mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. – Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 1108).

Article 10 (*suite*) (p. 1108)

M. Yves Daudigny, Mme Mireille Schurch, MM. Jacques Muller, Roland Courteau.

Amendement n° 194 de Mme Évelyne Didier. – Mme Mireille Schurch, MM. Bruno Sido, rapporteur de la commission des affaires économiques ; Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports. – Rejet.

Amendement n° 646 de M. Jacques Muller. – MM. Jacques Muller, le rapporteur, le secrétaire d'État, René Garrec. – Rejet.

Amendement n° 277 de M. Michel Teston. – MM. Michel Teston, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Rejet.

Amendement n° 30 de la commission. – MM. le rapporteur, le secrétaire d'État. – Adoption.

Amendements n°s 197 de Mme Évelyne Didier, 135 rectifié *ter* de M. Hugues Portelli et 278 de M. Michel Teston. – Mme Mireille Schurch, MM. René Beaumont, Michel Teston, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Rejet de l'amendement n° 197 ; adoption des amendements n°s 135 rectifié *ter* et 278.

Amendement n° 271 de M. Michel Teston. – MM. Michel Teston, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Rejet.

Amendement n° 31 rectifié de la commission. – MM. le rapporteur, le secrétaire d'État, Gérard Longuet, Jean Bizet. – Adoption.

Amendement n° 196 de Mme Évelyne Didier. – Mme Mireille Schurch, MM. le rapporteur, le secrétaire d'État. – Rejet.

Amendement n° 500 de M. Claude Biwer. – MM. Claude Biwer, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Adoption.

Amendements n°s 32 de la commission et 256 de Mme Évelyne Didier. – M. le rapporteur, Mme Mireille Schurch, M. le secrétaire d'État. – Retrait de l'amendement n° 256 ; adoption de l'amendement n° 32.

Amendements n°s 208 de Mme Évelyne Didier et 512 rectifié de Mme Catherine Morin-Desailly. – Mme Mireille Schurch, MM. Jean-Claude Merceron, le rapporteur, le secrétaire d'État, Michel Teston, Daniel Raoul. – Rejet de l'amendement n° 208 ; adoption de l'amendement n° 512 rectifié.

Amendements n°s 282 de M. Roland Ries et 725 rectifié de M. Louis Nègre, repris par la commission. – MM. Michel Teston, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Rejet de l'amendement n° 282 ; adoption de l'amendement n° 725 rectifié.

Amendements identiques n°s 281 de M. Roland Ries et 351 rectifié de M. Philippe Richert. – MM. Michel Teston, Francis Grignon, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Adoption des deux amendements.

Amendement n° 33 de la commission. – MM. le rapporteur, le secrétaire d'État. – Retrait.

Amendement n° 198 de Mme Évelyne Didier. – Mme Mireille Schurch, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Rejet.

Amendement n° 724 rectifié de M. Louis Nègre, repris par la commission, et sous-amendement n° 785 de M. Michel Teston. – MM. le rapporteur, Michel Teston, le secrétaire d'État. – Retrait de l'amendement, le sous-amendement devenant sans objet.

Amendement n° 34 de la commission. – MM. le rapporteur, le secrétaire d'État. – Adoption.

Amendement n° 35 de la commission et sous-amendement n° 786 de M. Michel Teston. – MM. le rapporteur, le secrétaire d'État, Gérard Longuet, Michel Teston. – Adoption du sous-amendement et de l'amendement modifié.

Amendements n°s 36 de la commission et 143 rectifié *quinquies* de M. Charles Revet. – MM. le rapporteur, Jean Bizet, le secrétaire d'État, Gérard Longuet, Daniel Raoul. – Retrait de l'amendement n° 143 rectifié *quinquies* ; adoption de l'amendement n° 36.

Amendement n° 37 de la commission. – MM. le rapporteur, le secrétaire d'État. – Adoption.

Amendement n° 38 rectifié de la commission. – MM. le rapporteur, le secrétaire d'État, Gérard Longuet. – Adoption.

Amendement n° 513 de Mme Catherine Morin-Desailly. – MM. Jean-Claude Merceron, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Retrait.

Amendement n° 273 de M. Michel Teston. – MM. Roland Courteau, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Retrait.

Amendement n° 39 de la commission. – MM. le rapporteur, le secrétaire d'État. – Adoption.

Amendement n° 628 de M. Robert Navarro. – MM. Roland Courteau, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Retrait.

Amendement n° 272 de M. Michel Teston. – MM. Paul Raoult, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Rejet.

Amendement n° 274 rectifié de M. Michel Teston. – MM. Roland Courteau, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Rejet.

Amendement n° 114 rectifié de M. Francis Grignon. – MM. Francis Grignon, le rapporteur, le secrétaire d'État, Mme Marie-Christine Blandin, MM. René Beaumont, Gérard Longuet. – Adoption.

Amendement n° 285 de M. Roland Ries. – MM. Roland Courteau, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Rejet.

Suspension et reprise de la séance (p. 1131)

Amendements n°s 40 de la commission, 209 et 257 de Mme Évelyne Didier. – M. le rapporteur, Mme Mireille Schurch, M. le secrétaire d'État. – Adoption de l'amendement n° 40, les amendements n°s 209 et 257 devenant sans objet.

Amendement n° 275 rectifié de M. Michel Teston. – Mme Odette Herviaux, MM. le rapporteur, le secrétaire d'État. – Adoption.

Amendements identiques n°s 507 de M. Claude Biwer, 682 rectifié de M. Jean Bizet, 697 rectifié de M. Michel Houel et 716 rectifié de M. Rémy Pointereau ; amendements n°s 41 de la commission, 286 de M. Roland Ries, 698 rectifié de M. Michel Houel et 496 de M. Daniel Dubois. – MM. Claude Biwer, Jean Bizet, Michel Houel, Rémy Pointereau, le rapporteur, Didier Guillaume, Daniel Soulage, le secrétaire d'État, Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques. – Retrait des amendements n°s 507, 682 rectifié, 697 rectifié, 716 rectifié, 698 rectifié et 496 ; rejet de l'amendement n° 286 ; adoption de l'amendement n° 41.

Amendements n°s 279 de M. Michel Teston, 726 rectifié *bis* de M. Louis Nègre, repris par la commission, 699 rectifié *ter* de M. Michel Houel et 195 de Mme Évelyne Didier. – MM. Michel Teston, le rapporteur, Michel Houel, Mme Mireille Schurch, M. le secrétaire d'État. – Retrait de l'amendement n° 699 rectifié *ter* ; rejet des amendements n°s 279 et 195 ; adoption de l'amendement n° 726 rectifié *bis*.

Amendement n° 43 de la commission. – MM. le rapporteur, le secrétaire d'État. – Retrait.

Amendement n° 44 de la commission. – MM. le rapporteur, le secrétaire d'État. – Adoption.

Amendement n° 311 de M. Didier Guillaume. – MM. Didier Guillaume, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Adoption.

Amendements n°s 501 de M. Claude Biwer, 717 rectifié de M. Rémy Pointereau et 45 de la commission. – MM. Claude Biwer, Rémy Pointereau, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Retrait des amendements n°s 501 et 717 rectifié ; adoption de l'amendement n° 45.

Amendement n° 42 rectifié de la commission et sous-amendement n° 788 de Mme Marie-Christine Blandin. – MM. le rapporteur, le secrétaire d'État, Mmes Évelyne Didier, Marie-Christine Blandin, MM. Didier Guillaume, Thierry Repentin. – Rejet du sous-amendement ; adoption de l'amendement.

Amendement n° 199 de Mme Évelyne Didier. – Mme Mireille Schurch, M. le rapporteur. – Retrait.

Amendement n° 502 de M. Claude Biwer. – M. Claude Biwer. – Retrait.

Adoption de l'article modifié.

Article 11 (p. 1146)

MM. le rapporteur, Michel Teston, Mme Jacqueline Alquier, MM. Roland Courteau, le secrétaire d'État.

Renvoi de la suite de la discussion.

Suspension et reprise de la séance (p. 1152)

PRÉSIDENCE DE M. ROLAND DU LUART

7. Loi de finances rectificative pour 2009. – Adoption des conclusions modifiées du rapport d'une commission mixte paritaire (p. 1152)

Discussion générale : MM. Yann Gaillard, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire ; Éric Wœrth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique ; Mme Nicole Bricq, MM. Bernard Vera, Jean Arthuis.

Clôture de la discussion générale.

Texte élaboré par la commission mixte paritaire

Article 2 et état A (p. 1162)

Amendement n° 1 du Gouvernement. – MM. le ministre, Yann Gaillard, rapporteur de la commission des finances. – Vote réservé.

Vote sur l'ensemble (p. 1163)

Mme Catherine Procaccia.

Adoption définitive, par scrutin public, du projet de loi.

8. Programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012. – Adoption des conclusions modifiées du rapport d'une commission mixte paritaire (p. 1164).

Discussion générale : MM. Yann Gaillard, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire ; Éric Wœrth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique ; Mme Nicole Bricq, M. Bernard Vera.

Clôture de la discussion générale.

Texte élaboré par la commission mixte paritaire

Article 2 (p. 1170)

Amendement n° 1 du Gouvernement. – MM. le ministre, Yann Gaillard, rapporteur de la commission des finances. – Vote réservé.

Amendement n° 2 du Gouvernement. – MM. le ministre, le rapporteur. – Vote réservé.

Amendement n° 3 du Gouvernement. – MM. le ministre, le rapporteur. – Vote réservé.

Article 3 et rapport annexé (p. 1171)

Amendement n° 4 du Gouvernement. – MM. le ministre, le rapporteur. – Vote réservé.

Article 4 (p. 1200)

Amendement n° 5 du Gouvernement. – MM. le ministre, le rapporteur. – Vote réservé.

Article 5 (p. 1200)

Amendement n° 6 du Gouvernement. – MM. le ministre, le rapporteur. – Vote réservé.

Article 6 (p. 1200)

Amendement n° 7 du Gouvernement. – MM. le ministre, le rapporteur. – Vote réservé.

Article 9 (p. 1200)

Amendement n° 8 du Gouvernement. – MM. le ministre, le rapporteur. – Vote réservé.

Amendement n° 9 du Gouvernement. – MM. le ministre, le rapporteur. – Vote réservé.

Vote sur l'ensemble (p. 1200)

M. Jean Arthuis.

Adoption définitive du projet de loi.

9. Accélération des programmes de construction et d'investissement. – Adoption des conclusions modifiées du rapport d'une commission mixte paritaire (p. 1201).

Discussion générale : MM. Jean-Paul Emorine, en remplacement de Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire ; Patrick Devedjian, ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance ; Daniel Raoul, Mme Odette Terrade.

Clôture de la discussion générale.

Texte élaboré par la commission mixte paritaire

Article additionnel
après l'article 3 (p. 1211)

Amendement n° 1 du Gouvernement. – MM. le ministre, Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques. – Vote réservé.

Article 3 *ter* (p. 1212)

Amendement n° 2 du Gouvernement. – MM. le ministre, le président de la commission. – Vote réservé.

Article 8 (p. 1212)

Amendement n° 4 du Gouvernement. – MM. le ministre, le président de la commission. – Vote réservé.

Vote sur l'ensemble (p. 1213)

MM. Jacques Gautier, Daniel Raoul.

Adoption définitive, par scrutin public, du projet de loi.

10. Transmission de projets de loi (p. 1213).

11. Ordre du jour (p. 1214).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE MME MONIQUE PAPON

vice-présidente

Secrétaires :

M. François Fortassin, Mme Anne-Marie Payet.

Mme la présidente. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à neuf heures quarante-cinq.)

1

PROCÈS-VERBAL

Mme la présidente. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

MISE EN ŒUVRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

Suite de la discussion d'un projet de loi

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (nos 42 et 165).

Dans la discussion des articles, nous en sommes parvenus à l'article 7.

CHAPITRE II

Urbanisme

Section 1

Dispositions relatives aux objectifs

Article 7

I. – Le rôle des collectivités publiques dans la conception et la mise en œuvre de programmes d'aménagement durable doit être renforcé. À cet effet, l'État incitera les régions, les départements et les communes et leurs groupements de plus de 50 000 habitants à établir, en cohérence avec les documents d'urbanisme, des « plans climat-énergie territoriaux » avant 2012.

II. – Le droit de l'urbanisme devra prendre en compte les objectifs suivants, dans un délai d'un an suivant la publication de la présente loi :

a) Lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, les collectivités territoriales fixant des objectifs chiffrés en la matière après que des indicateurs de consommation d'espace auront été définis ;

b) Lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, ainsi que permettre la revitalisation des centres-villes, les collectivités territoriales disposant désormais, ou étant dotées dans l'année qui suit l'adoption de la présente loi, d'outils leur permettant en particulier de conditionner la création de nouveaux quartiers, d'opérations d'aménagement à dominante d'habitat ou de bureaux à la création ou au renforcement correspondant des infrastructures de transport, ainsi que de prescrire, dans certaines zones, des seuils minimaux de densité ou des performances énergétiques supérieures à la réglementation ;

c) Concevoir l'urbanisme de façon globale en harmonisant les documents d'orientation et les documents de planification établis à l'échelle de l'agglomération ;

d) Préserver la biodiversité à travers la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques ;

e) Assurer une gestion économe des ressources et de l'espace et réexaminer dans cette perspective les dispositifs fiscaux et les incitations financières relatives au logement et à l'urbanisme ;

f) Permettre la mise en œuvre de travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, notamment l'isolation extérieure, en adaptant les règles relatives à la protection du domaine public ;

g) Créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun.

III. – L'État encouragera la réalisation, par les collectivités territoriales, d'opérations exemplaires d'aménagement durable des territoires.

Il mettra en œuvre un plan d'action pour inciter les collectivités territoriales, notamment celles qui disposent d'un programme significatif de développement de l'habitat, à réaliser des éco-quartiers avant 2012, en fournissant à ces collectivités des référentiels et une assistance technique pour la conception et la réalisation des projets.

Il encouragera la réalisation, par des agglomérations volontaires, de programmes globaux d'innovation énergétique, architecturale, paysagère et sociale, en continuité avec le bâti existant, qui intégreront dans leurs objectifs la préservation et la rénovation du patrimoine existant, le développement des transports en commun et des modes de déplacement économes en énergie, la prise en compte des enjeux économiques et sociaux, la réduction de la consommation d'espace et la réalisation de plusieurs éco-quartiers.

Un plan pour restaurer la nature en ville sera préparé pour l'année 2009.

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques.

L'amendement n° 374 rectifié *bis* est présenté par MM. Pintat, Merceron, Amoudry, B. Fournier, J. Blanc, Pierre, Revet et Gournac.

L'amendement n° 602 est présenté par MM. Sergent, Raoult, Courteau et Raoul, Mme Herviaux, MM. Repentin, Ries et Teston, Mme Blandin et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Dans la seconde phrase du I de cet article, après les mots :

documents d'urbanisme,

insérer les mots :

et après concertation avec les autres autorités compétentes en matière d'énergie, de transport et de déchets,

La parole est à M. Jean-Claude Merceron, pour présenter l'amendement n° 374 rectifié *bis*.

M. Jean-Claude Merceron. Pour la mise en œuvre de la stratégie nationale en matière de développement durable, il est vivement souhaitable que les objectifs fixés sur le plan local, comme ceux qui sont déterminés sur le plan national, fassent l'objet d'une large concertation associant l'ensemble des acteurs publics locaux concernés, dans le respect de leurs compétences respectives.

Une telle concertation doit notamment être menée en vue de l'élaboration des plans climat-énergie territoriaux par les groupements de collectivités concernés, en particulier ceux qui interviennent dans les trois grands secteurs d'activité que sont l'énergie, les transports et les déchets, directement visés par le présent projet de loi.

Mme la présidente. La parole est à M. Roland Courteau, pour présenter l'amendement n° 602.

M. Roland Courteau. Pour la mise en œuvre de la stratégie nationale en matière de développement durable, il est vivement souhaitable que les objectifs fixés sur le plan local, comme ceux qui sont déterminés sur le plan national, fassent l'objet d'une large concertation associant l'ensemble des acteurs publics locaux concernés, dans le respect de leurs compétences respectives.

Une telle concertation doit notamment être menée en vue de l'élaboration des plans climat-énergie territoriaux par les collectivités concernées, tant il est vrai que les objectifs qui seront retenus dans ces plans rétroagiront directement sur les compétences exercées par certains groupements de collectivités, en particulier ceux qui interviennent dans les trois grands secteurs d'activité que sont l'énergie, les transports et les déchets, directement visés par le présent projet de loi.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur de la commission des affaires économiques. La commission a donc émis un avis favorable à ces deux amendements, qui apportent une précision bien utile.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'économie. Les autorités compétentes en matière d'énergie, de transport et de déchets sont des partenaires incontournables de l'élaboration des plans climat-énergie.

Le Gouvernement émet donc un avis très favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix les amendements identiques n°s 374 rectifié *bis* et 602.

(Les amendements sont adoptés.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques.

L'amendement n° 166 rectifié est présenté par M. Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul, Raoult, Ries, Teston, Guillaume et les membres du groupe socialiste et apparentés.

L'amendement n° 643 est présenté par MM. Muller et Desessard et Mmes Blandin, Boumediene-Thiery et Voynet.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Dans le second alinéa (a) du II de cet article, après le mot :

naturelles,

insérer les mots :

en hiérarchisant les priorités d'usage des terres au regard des finalités inscrites dans le présent article

La parole est à M. Didier Guillaume, pour présenter l'amendement n° 166 rectifié.

M. Didier Guillaume. Cet amendement est intéressant, d'ailleurs comme beaucoup de ceux que nous présentons.

M. Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques. Heureusement pour vous ! *(Sourires.)*

M. Didier Guillaume. En France, tous les dix ans, c'est l'équivalent d'un département agricole qui est urbanisé, le plus souvent de manière irréversible. L'amplification de l'étalement urbain, au détriment des espaces naturels périurbains, perturbe les équilibres agro-écologiques et territoriaux. L'urgence de cette situation appelle une réaction claire de la part des élus des collectivités locales et de notre Haute Assemblée, garants du respect de la ruralité.

Dans cette perspective, il est nécessaire de respecter scrupuleusement l'esprit même du projet de loi et de ne pas se contenter de donner aux collectivités un simple conseil sur la façon dont elles doivent gérer les surfaces agricoles et naturelles. Il est également nécessaire de préciser les modalités d'extension de la « ville » et celles qui permettent d'avoir une politique de protection à long terme du potentiel agricole et forestier. Il est enfin nécessaire que cette politique fixe les priorités d'usage et favorise la synergie de différents moyens existants ou à créer.

Fixer un cadre législatif flou à l'intérieur duquel les collectivités récalcitrantes pourront exploiter certaines failles n'est pas responsable, ni politiquement ni écologiquement. Aussi, tout en respectant le libre arbitre et les compétences de chaque collectivité, cet amendement vise à limiter toute dénaturation du projet de loi que nous examinons aujourd'hui en nous assurant du respect des priorités d'usage des terres.

Mes chers collègues, en adoptant cet amendement, nous affirmerons la primauté de l'aspect naturel et agricole de la terre sur son aspect foncier ou industriel, nous empêcherons le gaspillage et la destruction parfois irrémédiable de terres agricoles au profit d'intérêts secondaires et nous assurerons la sauvegarde de la terre, seule ressource inépuisable que l'on puisse posséder.

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Muller, pour présenter l'amendement n° 643.

M. Jacques Muller. Cet amendement va dans le même sens que celui que vient de présenter M. Guillaume.

Tous les dix ans, un département agricole est urbanisé et artificialisé, le plus souvent de manière irréversible. Comme l'eau, l'air et d'autres matières premières, les terres agricoles sont une ressource précieuse, car non renouvelable.

Nous le savons, l'étalement urbain ne cesse de s'amplifier au détriment des espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains, perturbant les équilibres agro-écologiques et territoriaux. Pour lutter contre l'accélération de ce phénomène, disposer de réserves foncières, contenir la spéculation foncière et préserver les espaces périurbains non bâtis, il est important de fixer un cadre qui pose les conditions d'une véritable politique foncière.

Selon nous, ce cadre doit à la fois préciser les modalités d'extension de la « ville » et celles qui permettent d'avoir une politique de protection à long terme du potentiel agricole et forestier.

Cette politique doit fixer les priorités d'usage et favoriser la synergie de différents moyens existants ou à créer : je pense aux outils réglementaires, aux incitations fiscales ou à l'intervention d'opérateurs fonciers.

Tel est l'objet de cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Ces amendements visent à lutter contre l'artificialisation des terres, objectif louable que tout le monde partage.

La précision demandée apparaît toutefois superfétatoire compte tenu des dispositions de l'article 7, ainsi que des nombreux outils qui sont déjà à la disposition des collectivités territoriales souhaitant lutter contre cette artificialisation.

En outre, la hiérarchie des priorités d'usage des terres varie en fonction des contextes. Il appartient aux élus locaux de l'établir dans leurs documents d'urbanisme, en fonction des objectifs fixés par l'article 7, et non au code de l'urbanisme de la déterminer sur le plan national.

Pour toutes ces raisons, la commission demande aux auteurs de ces amendements de bien vouloir les retirer. À défaut, elle émettra un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État. La lutte contre l'artificialisation des terres et l'étalement urbain doit être un objectif prioritaire de notre politique, d'autant que la consommation d'énergie est directement liée à ce phénomène.

Si nous sommes d'accord sur la finalité, je pense également que ces amendements sont superfétatoires. Leur dispositif est déjà satisfait par l'article 7. En outre, il n'appartient pas au code de l'urbanisme de fixer la hiérarchie des priorités d'usage des terres agricoles.

En conséquence, le Gouvernement invite les auteurs de ces amendements à les retirer. À défaut, il émettra un avis défavorable.

Mme la présidente. Monsieur Guillaume, l'amendement n° 166 rectifié est-il maintenu ?

M. Didier Guillaume. Je comprends les arguments de la commission et du Gouvernement.

Il appartient bien évidemment aux collectivités territoriales de prendre leurs responsabilités, mais un projet de loi de programme comme celui que nous examinons aujourd'hui peut les aider à prendre leurs décisions. C'est pourquoi il nous semble important d'apporter ces précisions et d'ajouter des éléments qualitatifs dans le texte.

Nous maintenons donc notre amendement.

M. Alain Gournac. Vous avez tort !

Mme la présidente. Monsieur Muller, l'amendement n° 643 est-il maintenu ?

M. Jacques Muller. Il appartient incontestablement aux maires de prendre leurs responsabilités en définissant, par exemple, les PLU, les plans locaux d'urbanisme.

Pour autant, un projet de loi de programme vise à définir le cadre dans lequel chacun est invité à travailler. C'est l'occasion de graver dans le marbre nos priorités collectives.

Pour la France, la priorité collective doit être de participer à l'économie de terres agricoles. Inscire de telles mesures dans la loi n'empêcherait nullement les collectivités locales de prendre leurs responsabilités.

Nous maintenons également notre amendement.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Je ne veux pas forcer ceux qui ont déposé ces amendements à les retirer, mais je leur signale que le paragraphe II de l'article 7 énumère déjà les objectifs que le droit de l'urbanisme devra prendre en compte.

M. Alain Gournac. Eh oui, c'est déjà écrit !

Mme la présidente. Je mets aux voix les amendements identiques n°s 166 rectifié et 643.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 167 rectifié, présenté par M. Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul et Raoult, Mme Blandin, MM. Ries, Teston, Guillaume et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Compléter le deuxième alinéa (a) du II de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Dans les trois mois suivant la publication de la présente loi, une étude sur la réforme de la fiscalité et sur les incitations possibles pour limiter l'extension du foncier artificialisé sera effectuée.

La parole est à M. Thierry Repentin.

M. Thierry Repentin. Cet amendement vise, dans les trois mois suivant la publication de la présente loi, à accompagner la réforme de l'urbanisme d'une étude sur la réforme de la fiscalité et sur les incitations possibles pour limiter l'extension du foncier artificialisé.

Cette mesure est destinée à traduire concrètement certaines propositions formulées au cours des débats liés au Grenelle de l'environnement.

Pour mémoire, citons le rapport final du comité opérationnel « Urbanisme », qui préconisait une évolution fiscale pour limiter les constructions éparpillées très consommatrices de terres.

Il s'agit, par exemple, de l'établissement d'une base minimale de taxation correspondant à une densité minimale, déterminée en fonction d'un coefficient fiscal de

densité représentatif des droits à construire. Cette densité minimale mettrait fin à une incitation indirecte à construire des superficies moindres que celles qui sont autorisées.

Nous pourrions également envisager un volet financier des documents d'urbanisme, ce qui permettrait de taxer de manière différentielle les zones, afin de contribuer à lutter contre l'étalement urbain. D'une manière générale, il faudrait réorienter progressivement la fiscalité locale dans le domaine du logement et de l'urbanisme vers un urbanisme plus durable, qui garantisse une gestion plus économe des ressources et de l'espace.

Cette réflexion semble manquer cruellement au texte dont nous discutons aujourd'hui.

Ce Grenelle est une première étape ; nous souhaitons que l'année qui vient se traduise par la promotion des réformes de structure réellement utiles pour la transition écologique. La densité des travaux des comités opérationnels, les COMOP, nous permet d'envisager la réalisation de cette étude dans les trois mois suivant la publication de la présente loi. C'est le sens de cet amendement.

Mme la présidente. L'amendement n° 521, présenté par Mme Blandin, MM. Raoul et Courteau, Mme Herviaux, MM. Raoul, Repentin, Ries et Teston, Mme Bourzai, MM. Guillaume, Antoinette, Gillot, S. Larcher, Lise, Patient, Tuhejava et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Compléter le deuxième alinéa (a) du II de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Dans les six mois suivant la publication de la présente loi, une étude sur la réforme de la fiscalité et sur les incitations possibles pour limiter l'extension du foncier artificialisé sera effectuée.

La parole est à Mme Marie-Christine Blandin.

Mme Marie-Christine Blandin. Par cet amendement, nous vous faisons la même proposition, en portant à six mois le délai pour réaliser l'étude sur la réforme de la fiscalité.

Le paragraphe dont nous débattons invite à lutter contre l'artificialisation, après que des indicateurs seront mis au point, espérons-le rapidement. Il serait bon de mettre aussi à l'étude les outils d'action, dont la fiscalité.

Le groupe « biodiversité » du Grenelle, que j'ai eu l'honneur de présider, avec Jean-François Le Grand, entre les mois de juillet et de septembre dernier, n'a pu réunir ses cinquante membres que six fois. Ce n'est pas en deux mois et demi que l'on peut définir, même avec des membres éminents, comment sauver les océans, les vergers, les rivières, les forêts primaires, la biodiversité ordinaire et les terres agricoles.

Cependant, le consensus fut total sur la gravité de l'érosion de la surface agricole, forestière, ou « naturelle », autour de nos villes.

Cette artificialisation, avec son cortège d'imperméabilisation, de pollutions, de rupture dans les continuités, a été identifiée par tous comme l'une des causes essentielles de la disparition des espèces, aux côtés des excès de prédation et de l'imprégnation chimique.

Des experts fiscalistes que nous avons auditionnés ont passé en revue toutes nos taxes, tous nos impôts : il est accablant de voir comment la très grande majorité des mesures contribue à favoriser des choix destructeurs pour la nature et même pénalise les choix protecteurs. Cependant,

nous n'avons pas eu le temps de confronter toutes ces paroles avisées pour évaluer différentes suggestions de modifications.

De l'interdiction pure et simple d'extension de la ville à l'autorisation limitée à des surfaces proportionnelles à l'accroissement démographique, de la modification des impôts sur le foncier non bâti aux bonus de dotations urbaines pour les cités qui se reconstruiraient sur leurs friches internes, l'arbitrage n'était pas à notre portée en si peu de temps.

Il n'en demeure pas moins que l'artificialisation doit être maîtrisée et que le levier fiscal doit être mis à l'étude : c'est l'objet de cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Les auteurs de ces amendements ayant accepté la rectification que leur proposait la commission, celle-ci a émis un avis favorable.

S'agissant de la fixation du délai à trois mois ou à six mois, la commission souhaiterait entendre l'avis du Gouvernement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État. Nous sommes d'accord pour engager cette étude sur la fiscalité, qui est d'ailleurs prévue au paragraphe e) de l'article 7.

Cependant, le délai de trois mois est très court pour étudier l'ensemble de la fiscalité. Nous nous en remettons à la sagesse du Sénat, en sachant que nous souhaiterions disposer d'au moins six mois pour réaliser cette étude.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-Christine Blandin, pour explication de vote sur l'amendement n° 167 rectifié.

Mme Marie-Christine Blandin. Je ne suis pas membre de la commission des affaires économiques, mais je suis une parlementaire motivée par la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Mme la secrétaire d'État craint qu'il ne soit pas possible en trois mois de faire cette étude. Notre amendement prévoit un délai de six mois.

Mme la présidente. Quel est donc maintenant l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. On me dit que le COMOP en charge de cette affaire a déjà formulé des propositions. Par ailleurs, Mme la secrétaire d'État estime que le délai de trois mois est trop court. Le délai de six mois paraît souhaitable.

Mme la présidente. La parole est à M. Thierry Repentin, pour explication de vote sur l'amendement n° 167 rectifié.

M. Thierry Repentin. Madame la présidente, je modifie l'amendement n° 167 rectifié en portant la durée de trois à six mois.

Mme la présidente. Je suis donc saisie de l'amendement n° 167 rectifié *bis*, présenté par M. Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul et Raoul, Mme Blandin, MM. Ries, Teston, Guillaume et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Compléter le deuxième alinéa (a) du II de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Dans les six mois suivant la publication de la présente loi, une étude sur la réforme de la fiscalité et sur les incitations possibles pour limiter l'extension du foncier artificialisé sera effectuée.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Dans ces conditions, la commission est favorable aux amendements n^{os} 167 rectifié *bis* et 521, devenus identiques.

Mme la présidente. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 167 rectifié *bis* et 521.

(Les amendements sont adoptés.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques.

L'amendement n^o 247 est présenté par Mme Didier, MM. Danglot et Le Cam, Mmes Schurch, Terrade et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche.

L'amendement n^o 522 est présenté par Mme Blandin, MM. Raoul et Courteau, Mme Herviaux, MM. Raoul, Repentin, Ries et Teston, Mme Bourzai, MM. Guillaume, Antoinette, Gillot, S. Larcher, Lise, Patient, Tuheiaeva et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Dans le cinquième alinéa (d) du II de cet article, après les mots :

la biodiversité

insérer le mot :

notamment

La parole est à Mme Évelyne Didier, pour défendre l'amendement n^o 247.

Mme Évelyne Didier. L'amendement, dans sa rédaction actuelle, nous paraît un peu réducteur.

L'érosion continue de la biodiversité et l'engagement des États membres de stopper ce déclin pour 2010 nécessitent la mise en place de mesures de préservation qui ne doivent pas se limiter aux seules continuités écologiques. Il importe de préciser que celles-ci constituent l'un des moyens, mais évidemment pas le seul, visant à la préservation de la biodiversité.

C'est pourquoi nous vous proposons d'ajouter l'adverbe « notamment ».

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-Christine Blandin, pour présenter l'amendement n^o 522.

Mme Marie-Christine Blandin. Cet amendement porte sur l'alinéa *d*) du paragraphe II. On y cite des méthodes pertinentes pour préserver la biodiversité : la conservation, la restauration et les corridors de circulation de la faune et de la flore. Tout est juste, mais les biologistes nous mettent en garde, car la préservation de la biodiversité repose sur bien d'autres modes d'intervention et ne peut pas se limiter aux trois thèmes évoqués.

Je vais vous citer quelques exemples ponctuels afin de vous montrer la diversité de tous les leviers dont nous disposons : les espaces verts, le choix des variétés que l'on y cultive, le mode de traitement des arbres dans la ville et la taille de leur fosse de plantation, la gestion différenciée, la conservation d'ouvertures dans les clochers, le non-traitement toxique des greniers accessibles aux chauves-souris et oiseaux nocturnes, l'implantation de haies, la pose de ruches ou de nichoirs, les toitures végétalisées, les jardins partagés, les potagers dans les écoles, l'abandon des pesticides le long des rails.

Comme vous pouvez le constater, il y a mille façons, même en ville, de préserver la biodiversité. Aussi considérons-nous que l'adverbe « notamment » s'impose, même si celui-ci n'a pas une grande cote de popularité. Cela permet au législateur de montrer ses priorités, tout en mentionnant que d'autres voies existent.

M. Roland Courteau. Très bien !

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Bien que je ne sois pas très ancien dans notre assemblée, j'ai entendu les grands juristes nous dire que les adverbes tels que « notamment » ou « nonobstant » étaient inutiles et superfétatoires dans la loi. Cela étant dit, si on commençait à vouloir les supprimer, on n'en finirait pas !

Par conséquent, comme cela ne gêne nullement la lecture et la compréhension de la loi, la commission a émis un avis favorable sur ces deux amendements.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État. Le Gouvernement est favorable à ces deux amendements identiques, dans la mesure où il existe bien plusieurs moyens de préserver la biodiversité.

Mme la présidente. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 247 et 522.

(Les amendements sont adoptés.)

Mme la présidente. L'amendement n^o 147, présenté par M. Le Grand, est ainsi libellé :

Dans le *d*) du II de cet article, remplacer les mots :

à travers

par le mot :

dont

La parole est à M. Jean-François Le Grand.

M. Jean-François Le Grand. Mon amendement a le même objet que les deux amendements identiques que nous venons d'adopter. Souscrivant pleinement à cette nouvelle formulation, je vais le retirer.

J'en profite pour confirmer les propos de Mme Marie-Christine Blandin. La trame verte et bleue – les corridors écologiques ou les corridors de circulation de la biodiversité – est un dispositif fondamental issu du groupe de réflexion que nous avons co-animé pendant l'été 2007.

Comme je l'ai dit dans la discussion générale, des ambiguïtés subsistent sur la mise en œuvre de ce dispositif. Madame la secrétaire d'État, je vous ai fait des propositions, je ne sais pas si elles seront retenues, mais je vous demande de bien réfléchir à la méthodologie et aux modalités de la mise en œuvre de ce dispositif. Si on part de principes restrictifs ou à trop forte connotation « politicienne », on risque de passer à côté de la cible. Je souhaite que le pragmatisme l'emporte et que l'on retienne l'intérêt fondamental et majeur de la trame verte et bleue.

Cela étant dit, madame la présidente, je retire mon amendement.

Mme la présidente. L'amendement n^o 147 est retiré.

L'amendement n^o 131 rectifié, présenté par MM. Pointereau, Revet, Bizet, Pierre et Bailly, est ainsi libellé :

Compléter le II de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

h) Prévoir, pour tout projet de construction d'immobilier commercial et d'immobilier collectif d'habitation, la réalisation d'espaces verts.

La parole est à M. Rémy Pointereau.

M. Rémy Pointereau. Cet amendement vise à inciter à la réalisation d'espaces verts en ville.

Nous le savons, les végétaux apportent de nombreuses contributions à l'amélioration de l'environnement, en termes de captation des gaz à effet de serre par le processus naturel de photosynthèse, qui permet aux végétaux de fixer du CO₂ tout en libérant de l'oxygène ; en termes d'amélioration de la qualité de l'air extérieur et intérieur, grâce à leur capacité à humidifier l'air et à fixer les particules fines en termes d'introduction et de préservation de la biodiversité en ville ; en termes de santé publique, grâce à l'action positive du végétal sur la santé physique et psychique des individus et, enfin, en termes de prévention des inondations, grâce à la compensation des zones rendues imperméables par des zones végétalisées perméables qui permettent l'infiltration de l'eau.

Les végétaux permettent de réguler la température intérieure des bâtiments situés à proximité et de réduire ainsi la consommation d'énergie en chauffage ou en climatisation. L'hiver, les végétaux jouent le rôle de brise-vent en diminuant l'infiltration d'air froid dans les bâtiments jusqu'à 50 %, ce qui correspond finalement à des économies potentielles de chauffage de l'ordre de 10 % à 12 % par an. C'est tout de même assez important.

Au regard de ces éléments, la plantation d'arbres et de végétaux pérennes participe à l'atteinte des objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement en termes de lutte contre le réchauffement climatique, mais également en termes de préservation de la biodiversité et de prévention des risques pour l'environnement et la santé. La réalisation d'espaces verts est à rendre prioritaire dans la gestion du territoire par les collectivités territoriales.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. L'objet de cet amendement est extrêmement louable, puisqu'il s'agit d'inciter à la réalisation d'espaces verts en ville.

Toutefois, les préoccupations des auteurs de cet amendement sont déjà largement satisfaites, d'une part, par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, en vertu duquel tous les documents d'urbanisme doivent prendre en compte la nécessité de réaliser des espaces verts et, d'autre part, par l'article 7 du projet de loi, qui prévoit un plan pour restaurer la nature en ville en 2009.

Par conséquent, même si je partage pleinement les objectifs de cet amendement, je pense qu'il est préférable de ne pas systématiser l'obligation de réaliser des espaces verts. Mieux vaut, me semble-t-il, laisser aux élus locaux le soin de définir la place que doivent occuper les espaces verts, en fonction de la taille et de la localisation des projets.

En outre, au regard de la tempête qui a eu lieu dans le sud-ouest et dans tout le sud voilà quelques jours en France, il faudrait également fixer des distances entre les plantations et les habitations qui soient au moins égales à la taille des arbres concernés.

M. Alain Gournac. Il faut le faire aussi pour les routes !

M. Bruno Sido, rapporteur. Il faudra également réfléchir sur la variété des plantations, car certains arbres résistent mieux que d'autres au vent.

L'amendement que vous proposez mériterait donc d'être à tout le moins modifié, mon cher collègue.

C'est la raison pour laquelle la commission sollicite le retrait de cet amendement. À défaut, l'avis serait défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre Bernard-Reymond.

M. Pierre Bernard-Reymond. Un certain nombre de maires sont actuellement en train de « dévégétaliser » des carrefours et de remplacer les arbres par du gravier et des cactus, afin d'économiser l'eau qui irrigue ces emplacements.

Dans ce contexte, madame la secrétaire d'État, nous souhaiterions bénéficier de conseils. Comment peut-on concilier une telle démarche avec l'objectif de revégétalisation que nous cherchons actuellement à atteindre ?

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État. Le Gouvernement partage l'avis de la commission et souhaiterait que cet amendement puisse être retiré.

Nous ne contestons pas les préoccupations des auteurs de cette proposition. Au contraire, nous estimons que la restauration de la nature en ville nous semble une nécessité. D'ailleurs, cet objectif est explicitement mentionné au dernier alinéa de l'article 7 et la France est pilote d'une réflexion au niveau européen sur le sujet. Une conférence y sera même consacrée au cours de cette année.

De mon point de vue, il est préférable de laisser les documents d'urbanisme prévoir la réalisation d'espaces verts, plutôt que d'imposer une règle générale qui ne tiendrait pas nécessairement compte des circonstances locales.

Enfin, je le précise, évoquer la « végétalisation », c'est vouloir restaurer la nature en ville. Ce n'est donc pas nécessairement planter un cactus à chaque carrefour ! (*Sourires.*)

Mme la présidente. Monsieur Pointereau, l'amendement n° 131 rectifié est-il maintenu ?

M. Rémy Pointereau. J'ai bien noté que mon amendement était « louable ».

M. Didier Guillaume. « Louable », mais pas défendable ! (*Nouveaux sourires.*)

M. Rémy Pointereau. C'est déjà un premier point positif.

Je vais, certes, retirer mon amendement, mais il est important que la restauration de la nature en ville soit, à l'avenir, une priorité, même s'il ne faut pas en faire une obligation.

On constate actuellement un phénomène de dévégétalisation assez important. Dans ce contexte, mon amendement était avant tout un amendement d'appel, et je souhaite qu'il soit perçu comme tel.

Mme la présidente. L'amendement n° 131 rectifié est retiré.

Mme Marie-Christine Blandin. Je le reprends.

Mme la présidente. Je vous donne la parole, pour le défendre, madame Blandin.

Mme Marie-Christine Blandin. Madame la présidente, je souhaite non seulement reprendre, mais également rectifier, l'amendement présenté par M. Rémy Pointereau.

Notre collègue Pierre Bernard-Reymond a soulevé la contradiction entre l'objectif de revégétalisation des villes et la tendance actuelle à la substitution des espaces verts par

du gravier pour économiser l'eau. Afin de répondre à ce problème, je propose de compléter l'amendement présenté par M. Rémy Pointereau en y ajoutant les mots : « à gestion différenciée ».

La gestion différenciée est un système de prise en compte des espèces et de traitement tout au long de l'année, par exemple avec du *mulching*, qui permet des économies d'eau. Ces technologies, qui sont déjà utilisées par nombre de communes, répondent exactement aux préoccupations qui ont été exprimées par notre collègue.

Aujourd'hui, certains architectes et promoteurs nous présentent des maquettes représentant des bâtiments entourés d'une multitude de petits arbres, ainsi que des projections en trois dimensions pour convaincre d'éventuels acquéreurs que leur résidence sera entièrement végétalisée, puis, lorsque les nouveaux propriétaires prennent possession de leur bien, ils ne trouvent que du béton ! C'est de la publicité mensongère.

En adoptant un tel amendement, nous obligerons les professionnels de l'immobilier à faire des plantations. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)*

Mme la présidente. L'amendement n° 131 rectifié *bis*, présenté par Mme Blandin, est donc ainsi libellé :

Compléter le II de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

h) Prévoir, pour tout projet de construction d'immobilier commercial et d'immobilier collectif d'habitation, la réalisation d'espaces verts à gestion différenciée

Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Guillaume. Très favorable ! *(Sourires.)*

M. Bruno Sido, rapporteur. Là encore, cet amendement a un objet louable, même si je ne comprends pas pourquoi M. Rémy Pointereau et Mme Marie-Christine Blandin mentionnent seulement l'immobilier collectif, et pas l'immobilier individuel.

Cela dit, ajouter les mots : « à gestion différenciée » ne permet pas du tout de répondre aux interrogations de la commission.

M. Didier Guillaume. Mais cela permet de répondre à celle de M. Pierre Bernard-Raymond !

M. Bruno Sido, rapporteur. C'est la raison pour laquelle la commission reste défavorable à cet amendement.

M. Alain Gournac. Nous aussi !

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État. Le Gouvernement partage l'avis de la commission.

Un tel dispositif s'imposerait à tout projet de construction, donc à tout permis de construire. Or nous pensons que la réalisation d'espaces verts doit relever des documents d'urbanisme.

M. Alain Gournac. Bien sûr !

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État. Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

M. Alain Gournac. Très bien !

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 131 rectifié *bis*.

(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, n'adopte pas l'amendement.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques.

L'amendement n° 168 rectifié est présenté par M. Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul, Raoult, Ries, Teston, Guillaume et les membres du groupe socialiste et apparentés.

L'amendement n° 645 est présenté par MM. Muller et Desessard et Mmes Blandin, Boumediene-Thiery et Voynet.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Compléter le II de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

...) Disposer d'outils nouveaux et adapter des outils existants, afin de permettre de préserver le foncier agricole.

La parole est à Mme Odette Herviaux, pour présenter l'amendement n° 168 rectifié.

Mme Odette Herviaux. Cet amendement vise à intégrer des dispositions relatives à la préservation du foncier agricole dans le droit de l'urbanisme. Nous avons déjà eu l'occasion d'aborder cette question en début de séance.

Il s'agit d'un problème vraiment important. En ce domaine comme en beaucoup d'autres, nous avons besoin d'adapter et de faire évoluer nos outils.

À cet égard, je souhaite faire une petite remarque. Au début des années soixante-dix, lorsque nous voulions faire des constructions dans mon département, nous étions obligés d'avoir une parcelle de plus de 4 000 mètres carrés d'un seul tenant. Autres temps, autres mœurs... Cela change complètement, et c'est heureux !

Permettez-moi de rappeler une statistique. Pour nos besoins d'urbanisation, à croissance égale, nous consommons deux fois plus de foncier agricole que nos voisins allemands.

Tous les dix ans, notre pays sacrifie à l'urbanisation, à la construction de grands ouvrages linéaires ou à la création de zones commerciales bétonnées et goudronnées l'équivalent de la surface d'un département !

Par ailleurs, la pression foncière s'est accrue depuis une décennie, spécialement en zone périurbaine. Cela s'effectue évidemment au détriment des terres agricoles, et souvent des meilleures.

Cette expansion spatiale des aires urbaines conduit à une artificialisation des terres, *via* la construction de routes, des parkings, des espaces bâtis, sans parler parfois de friches, notamment cette fois-ci dans le milieu rural, de zones artisanales ou de futures zones industrielles. Les terres sont mobilisées pendant dix ou quinze ans et, à la fin, il n'y a toujours rien de construit !

Tout cela se traduit par une augmentation importante des prix des terres, donc par des spéculations foncières.

Je profite de l'occasion qui m'est offerte pour rappeler que le foncier est une valeur rare et commune et qu'elle nous semble prioritaire.

Avec l'augmentation de la population mondiale et la hausse des besoins alimentaires et énergétiques, une telle raréfaction devient un enjeu important.

Dans cette optique, les terres agricoles constituent une réserve plus précieuse que jamais ; elles doivent être préservées. Les élus locaux, s'ils en ont la volonté, peuvent contenir

l'avancée désordonnée de l'urbanisation, par exemple en se dotant de zones agricoles protégées ou en élaborant une charte de l'agriculture périurbaine, comme c'est le cas sur le territoire du schéma de cohérence territoriale Métropole Savoie.

Malheureusement, on s'aperçoit que ces outils sont peu utilisés. Pourtant, il s'agit de dispositifs plus adaptés que la traditionnelle zone agricole et naturelle du plan local d'urbanisme, le PLU, notamment pour les communes rurales. Comme je l'ai souligné tout à l'heure, celles-ci souhaitent conserver leur identité tout en protégeant leur patrimoine foncier et agricole.

La zone agricole protégée peut, elle aussi, être menée conjointement avec l'élaboration d'un PLU ou d'un SCOT de la ou des communes concernées, ou bien apporter des modifications aux PLU ou aux SCOT déjà existants pour plus de souplesse.

Cette disparition du foncier agricole n'est pas une fatalité et les territoires, à condition d'en avoir la volonté, disposent apparemment des instruments réglementaires qui permettent de préserver ces terres et d'assurer la pérennité de l'outil de travail des agriculteurs.

En ajoutant un tel alinéa à l'article 7, nous pourrions affirmer la nécessité de préserver notre patrimoine agricole. Cela nous permettra d'assurer notre sécurité alimentaire et de préserver la situation des agriculteurs, notamment des plus petits, qui fournissent encore nos marchés.

Ce sont autant d'arguments auxquels j'espère que vous serez sensibles, mes chers collègues.

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Muller, pour présenter l'amendement n° 645.

M. Jacques Muller. Cet amendement vise à adapter les outils existants et à en développer de nouveaux, afin de préserver le foncier agricole.

Du fait de son coût, l'accès au foncier est l'un des principaux freins à l'installation de nouveaux agriculteurs, et plus particulièrement en zones périurbaines.

Certes, de nombreux outils existent déjà, mais ils n'ont pas permis, jusqu'à aujourd'hui, de contrer la régression des surfaces agricoles. Ce constat est, je le crois, partagé par tous ceux qui sont aujourd'hui dans cette assemblée.

D'autres outils doivent être proposés et testés. Je pense notamment à l'évolution du cadre réglementaire de l'affectation des sommes issues de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles, au profit de la protection des terres agricoles.

Il est urgent de se donner de nouveaux moyens plus efficaces afin de préserver ces terres agricoles en périphérie des agglomérations et de sauvegarder les activités agricoles, notamment de maraîchage, et l'approvisionnement de proximité de ces ensembles urbains.

Il convient de le rappeler, la demande de légumes, notamment biologiques, par exemple de paniers de légumes – je pense aux associations pour le maintien d'une agriculture paysanne, les AMAP, aux magasins spécialisés et généralistes des villes – dépasse bien souvent l'offre de proximité.

Il nous paraît donc intéressant de favoriser l'installation des jeunes à proximité de nos agglomérations pour répondre à la demande de produits de qualité.

Une telle disposition permettrait en même temps de s'inscrire dans la logique du texte visant à développer les circuits courts.

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Jacques Muller. J'ajoute que la compétition permanente entre le secteur immobilier et celui de l'agriculture, souvent au profit du premier, renchérit le coût des terres, ce qui fait obstacle à l'installation des jeunes agriculteurs à proximité de nos villes.

M. Roland Courteau. Cela, c'est vrai !

M. Jacques Muller. En tant qu'élu local, je rencontre régulièrement des jeunes prêts à tenter l'aventure agricole à proximité de nos centres urbains, mais ne possédant pas les moyens de s'y installer.

M. Roland Courteau. Oui !

M. Jacques Muller. L'agronome que je suis est d'autant plus sensible à ce problème.

En conclusion, il est important d'affirmer concrètement cette priorité dans la loi de programme, en soulignant la nécessité de proposer de nouvelles pistes et de mettre en place de nouveaux outils favorisant l'installation, puisque ceux qui existent à l'heure actuelle ne sont pas opérationnels.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. C'est un sujet qui a déjà été évoqué et qui reviendra probablement au cours du débat.

En état de cause, les amendements n°s 168 rectifié et 645 sont satisfaits par l'alinéa a) du paragraphe II de l'article 7 du projet de loi, aux termes duquel le droit de l'urbanisme devra prendre en compte la lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles.

Aussi, je vous suggère de les retirer, faute de quoi la commission émettra un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État. Le Gouvernement propose également aux auteurs des amendements n°s 168 rectifié et 645 de les retirer, puisqu'ils sont satisfaits par le a) du II de l'article 7 du projet de loi.

En outre, le texte de loi qui vous est soumis tend à fixer des objectifs et non pas à définir tous les outils.

Par ailleurs, il faut veiller à ce que les outils pour la gestion des terres agricoles figurent dans le code rural et non dans le code de l'urbanisme.

M. Alain Gournac. Très bien !

Mme la présidente. L'amendement n° 645 est-il maintenu, monsieur Muller ?

M. Jacques Muller. Cet amendement ne se limite pas, vous l'avez bien compris, au code de l'urbanisme.

L'évolution que je propose de l'affectation de la taxe départementale des espaces naturels et sensibles ne relève pas du code de l'urbanisme. Il s'agit bien de la création de nouveaux outils destinés à protéger et à développer l'installation de jeunes à proximité des agglomérations. J'insiste sur ce point.

Je maintiens donc cet amendement, madame la présidente.

Mme la présidente. L'amendement n° 168 rectifié est-il maintenu, monsieur Repentin ?

M. Thierry Repentin. Je le maintiens, madame la présidente.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-Christine Blandin, pour explication de vote.

Mme Marie-Christine Blandin. Je soutiens ces amendements.

Permettez-moi d'ajouter un élément à l'appui des arguments qui ont été déjà développés.

Dans les travaux préparatoires du Grenelle de l'environnement, nous avons été animateurs de groupes diversifiés, voire complexes.

Ainsi, il n'a pas été toujours facile de faire dialoguer spontanément le MEDEF avec la CGT, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, ou FNSEA, avec Greenpeace.

Et pourtant, s'il y a une mesure sur laquelle tous les participants se sont rejoints, y compris les ONG les plus radicales, le syndicat majoritaire, comme le syndicat minoritaire des agriculteurs, c'est bien la protection des zones cultivables.

Pour une fois que la société civile dans son ensemble, jusque dans ses composantes les plus éloignées, porte collectivement une proposition, il est fondamental que le Parlement soit au rendez-vous et sache écouter cette volonté.

M. Roland Courteau. C'est cela l'esprit du Grenelle !

M. Alain Goumac. C'est déjà dans le texte !

Mme la présidente. Je mets aux voix les amendements identiques n° 168 rectifié et 645.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. L'amendement n° 644, présenté par MM. Muller et Desessard et Mmes Blandin, Boumediene-Thiery et Voynet, est ainsi libellé :

Compléter le II de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

...) Autoriser l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation exclusivement dans les zones couvertes par un schéma de cohérence territoriale et sous condition de réalisation d'une évaluation de leur impact sur les modes de déplacements, sur la programmation des transports collectifs éventuellement nécessaires et sur la perte des espaces agricoles et naturels.

La parole est à M. Jacques Muller.

M. Jacques Muller. L'objet de cet amendement est double.

D'une part, il s'agit d'inciter les collectivités territoriales à élaborer des schémas de cohérence territoriale pour leur permettre de définir les zones urbanisables.

D'autre part, l'extension doit être justifiée au regard des modes de déplacement et de la perte des espaces agricoles et naturels induits.

Nous retrouvons ici la notion d'empreinte écologique.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. L'amendement n° 644 est partiellement satisfait par l'article 7, aux termes duquel les élus pourront conditionner la création de nouveaux quartiers au renforcement correspondant des infrastructures de transport.

Aller plus loin en interdisant l'ouverture à l'urbanisation des zones non couvertes par un SCOT n'est guère raisonnable.

Les restrictions prévues en ce sens par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, ont conduit à un gel du foncier constructible pendant plusieurs années, qui a sans doute contribué, parmi d'autres facteurs, à l'envolée des prix des terrains à bâtir intervenue ces dernières années.

La commission émet un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État. Le principe porté par l'amendement n° 644, qui tend à concilier l'urbanisation avec les besoins de transports, ou plus exactement de déplacements, est à l'évidence très sain.

Notre objectif est de couvrir en priorité les zones de plus de 50 000 habitants. À l'heure actuelle, trois cents SCOT sont en cours d'élaboration.

En tout état de cause, les SCOT ne sont pas obligatoires. En effet, l'on ne peut pas imposer cette contrainte aux communes rurales ou périurbaines qui connaissent une réalité très différente. La France n'est pas une page blanche.

Aussi, le Gouvernement sollicite le retrait de l'amendement n° 644. À défaut, il émettra un avis défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Thierry Repentin, pour explication de vote.

M. Thierry Repentin. Pour vous montrer la diversité des approches au sein du groupe socialiste et apparenté, minoritaire dans cette assemblée, j'indique que nous sommes un certain nombre à louer l'avancée apportée par les schémas de cohérence territoriale créés par la loi SRU de décembre 2000. Ce sont, en effet, des documents prospectifs fondamentaux pour déterminer le type d'urbanisation et d'équilibre que nous souhaitons voir réaliser sur nos différents territoires pour les années à venir.

Cependant, seuls cinquante SCOT étant approuvés et trois cents en cours d'élaboration, l'application de la disposition proposée par cet amendement priverait une partie du pays de nouvelles possibilités d'urbanisation, là où les SCOT n'existent pas.

Pour ne pas créer de distorsion entre les territoires qui ont un SCOT approuvé ou en cours d'élaboration et ceux qui ne se sont pas encore engagés dans cette voie, mais souhaitent le faire, nous ne voterons pas l'amendement n° 644.

En revanche, madame la secrétaire d'État, nous rejoignons M. Muller en vous demandant de donner des instructions pour que des SCOT soient élaborés sur tout le territoire.

Mme la présidente. L'amendement n° 644 est-il maintenu, monsieur Muller ?

M. Jacques Muller. Mme la secrétaire d'État doit s'engager publiquement à donner des instructions pour encourager fortement les collectivités locales à élaborer des SCOT.

Il faut être conscient du fait – et je peux en témoigner – que mes collègues élus ne s'engagent pas spontanément dans cette voie.

Cela dit, je retire cet amendement, madame la présidente.

Mme la présidente. L'amendement n° 644 est retiré.

L'amendement n° 169, présenté par M. Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul et Raoult, Mme Blandin, MM. Ries, Teston, Guillaume et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Compléter le II de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Les documents d'urbanisme seront rendus compatibles avec ces objectifs.

La parole est à M. Roland Courteau.

M. Roland Courteau. Les différents alinéas de l'article 7 détaillent de manière assez précise les objectifs qui devront être ceux du nouveau droit de l'urbanisme que nous sommes en train d'élaborer.

Croyez-le bien, ce droit de l'urbanisme est des plus essentiels. Il est, en effet, le garant d'un équilibre nécessaire entre un étalement urbain croissant et un besoin de protection de nos ressources naturelles de plus en plus prégnant.

Les collectivités locales, notamment les communes et intercommunalités, en raison de leur grande proximité avec nos concitoyens, sont les plus à même de leur expliquer la justesse de notre lutte et même de les inciter à prendre part à ce changement de mentalité qui s'opère globalement depuis quelques années.

Dans ce nouveau processus, qui participe d'une volonté globale nouvelle de protéger à la fois notre planète, mais aussi notre société, les collectivités doivent être guidées dans leur action.

C'est pourquoi nous devons non pas nous contenter de rédiger une législation loin du regard de nos administrés ou de nos élus locaux, mais nous assurer que chaque conseil municipal, chaque conseil communautaire prenne bien la mesure du combat que nous menons.

C'est donc bien dans ce but que l'amendement que nous vous soumettons tend à prévoir la compatibilité et une adéquation de principe entre les documents d'urbanisme et l'esprit du présent projet de loi.

Vous savez les difficultés qu'éprouvent les présidents d'intercommunalités, les responsables des transports ou du logement à faire respecter les principes contenus dans les plans de déplacement urbains, les programmes locaux de l'habitat ou encore les schémas de cohérence territoriale, par certaines communes particulièrement récalcitrantes sur l'ensemble du territoire.

Certes, notre amendement n'est pas à même de résoudre tous les problèmes – qui, nous l'espérons, seront pris à bras-le-corps dans le cadre du Grenelle II –, mais son adoption permettrait de marquer le principe de cette compatibilité. Nous estimons qu'un principe énoncé a plus de vertus qu'un principe non dit.

En outre, cet amendement permettrait de crédibiliser les projets locaux et, en l'occurrence, de mettre en place un mouvement général très salubre.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Comme l'ont observé ses auteurs, cet amendement relève plutôt du projet d'engagement national pour l'environnement, plus connu sous le nom de Grenelle II, que nous examinerons d'ailleurs dans

quelques semaines et qui prévoit précisément de quelle manière les documents d'urbanisme devront intégrer les objectifs fixés par l'article 7.

Pour ces raisons, je demande le retrait de l'amendement n° 169, faute de quoi la commission émettra un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État. Le présent projet de loi de loi est un texte d'orientation et de programmation. La disposition proposée relève bien du Grenelle II.

Par ailleurs, imposer directement les objectifs aux documents d'urbanisme serait très certainement source d'insécurité juridique.

C'est pourquoi le Gouvernement sollicite également le retrait de l'amendement n° 169. À défaut, il émettra un avis défavorable.

Mme la présidente. L'amendement n° 169 est-il maintenu, monsieur Courteau ?

M. Roland Courteau. Je le répète, cet amendement vise uniquement à marquer un principe. Aussi, je le maintiens, madame la présidente.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 169.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 7, modifié.

(L'article 7 est adopté.)

Section 2

Dispositions relatives à l'urbanisme et au patrimoine

Article 8

I. – L'article L. 110 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° À la dernière phrase, après les mots : « gérer le sol de façon économe », sont insérés les mots : « de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles » et, après les mots : « des paysages », sont insérés les mots : « , la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques » ;

2° Il est ajouté une phrase ainsi rédigée :

« Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement. »

II. – Après l'article L. 128-2 du même code, il est inséré un article L. 128-3 ainsi rédigé :

« *Art. L. 128-3.* – Toute action ou opération d'aménagement telle que définie à l'article L. 300-1 et faisant l'objet d'une étude d'impact doit faire l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération. » – *(Adopté.)*

Article 8 bis

Dans les communes ou établissements publics de coopération intercommunale qui ont compétence d'organisation

du transport collectif, la participation pour voirie et réseaux pourra être étendue au financement de ces modes de transport.

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques.

L'amendement n° 25 est présenté par M. Sido, au nom de la commission.

L'amendement n° 248 est présenté par Mme Didier, MM. Danglot et Le Cam, Mmes Schurch, Terrade et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 25.

M. Bruno Sido, rapporteur. L'article 8 *bis*, qui a été inséré par les députés, prévoit que la participation pour voirie et réseaux, la PVR, pourra être employée au financement des modes de transport collectif. Sans méconnaître la nécessité de trouver des pistes de financement pour les transports collectifs, je ne crois pas, pour plusieurs raisons, que cette extension soit une solution pertinente.

Il convient tout d'abord de rappeler que la PVR permet de financer des infrastructures en étroite relation avec les territoires desservis, comme des « couloirs » pour les lignes de bus ou de tramway, dont la réalisation est considérée comme des travaux associés à la voirie. Aller plus loin ne semble pas souhaitable, car l'assiette de cette participation n'apparaît pas la plus adaptée au financement des transports collectifs.

En effet, les biens les plus valorisés par les infrastructures de transport se situent généralement à une distance de l'axe de transport allant de 100 à 500 mètres : en deçà, on constate plutôt une perte de valeur, due à l'existence d'un certain nombre de nuisances, par exemple le bruit ou la fréquentation aux abords d'une voie ferrée.

Par conséquent, la PVR ne repose pas sur une assiette pertinente au regard du cas qui nous occupe, puisqu'elle frappe des terrains situés jusqu'à 80 mètres de l'axe de transport seulement, qui risquent donc de subir une dépréciation, et non les terrains situés à une distance de 100 à 500 mètres.

C'est pourquoi la commission propose de supprimer l'article 8 *bis*.

Mme la présidente. La parole est à Mme Mireille Schurch, pour présenter l'amendement n° 248.

Mme Mireille Schurch. Notre amendement vise à supprimer l'extension de la participation pour voirie et réseaux au financement des modes de transport collectif.

En effet, la PVR permet aux communes de percevoir sur les propriétaires de terrains, lors du dépôt d'un permis de construire, une contribution correspondant à tout ou partie du financement des travaux nécessaires lorsque ces terrains sont nouvellement desservis par un aménagement.

Cette participation étant cumulable avec les taxes d'urbanisme, il nous semble inopportun que des propriétaires déjà mis à contribution pour le financement, d'une part, des différents travaux de réalisation ou d'aménagement de voies, et, d'autre part, de la réalisation des réseaux d'eau,

d'électricité et d'assainissement, soient de surcroît soumis à une contribution supplémentaire au titre du financement des transports collectifs.

J'ajoute que ces propriétaires paieront en outre un tarif pour l'utilisation des transports collectifs, comme tous les autres usagers. Nous pensons donc qu'il n'est pas opportun de les taxer à ce titre.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État. Le Gouvernement partage l'avis de la commission. Il émet donc un avis favorable sur ces amendements de suppression de l'article.

Mme la présidente. La parole est à M. Thierry Repentin, pour explication de vote sur les amendements identiques n° 25 et 248.

M. Thierry Repentin. Cet article a pour objet de permettre aux communes d'étendre la participation pour voirie et réseaux au financement des modes de transport collectif.

Nous sommes favorables à cette disposition, qui permettrait de faire participer les propriétaires au financement de systèmes de transport qui desservent notamment les zones les moins densément peuplées du territoire.

Souvent, la question des transports est abordée sous l'angle régional ou urbain. Paradoxalement, rares sont les parlementaires qui se préoccupent des services de transport en milieu diffus, par exemple dans les zones rurales ou de montagne, où seuls des services de transport à la demande techniquement performants apportent des réponses satisfaisantes.

Or l'article 8 *bis* tend en fait à répondre à cette préoccupation ; c'est pourquoi nous le trouvons intéressant.

En effet, des services de transport entièrement à la charge des collectivités locales, donc des contribuables, se développent dans les zones non urbaines, sans aucune autre source de financement, puisque le versement transport ne peut être perçu dans ces territoires qui ne sont pas couverts par des périmètres de transports urbains. La question méritait donc d'être soulevée.

Nos collègues députés socialistes s'étaient cependant inquiétés de savoir si cette ressource serait affectée aux autorités organisatrices de transports urbains ou à la commune. C'est pourquoi nous ne sommes pas opposés à la suppression de la présente disposition dans sa rédaction actuelle. Cela étant, nous en proposerons une version quelque peu améliorée lors de la discussion de l'article 12, relatif aux transports urbains et périurbains.

Pour l'heure, nous nous abstenons sur ces amendements de suppression.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. J'indique que nous sommes d'accord avec M. Repentin. L'amendement n° 301 rectifié, qu'il présentera lors de la discussion de l'article 12, est tout à fait pertinent : en effet, le dispositif de l'article 8 *bis* ne retient pas la bonne assiette et ne prévoit pas une affectation pertinente du produit.

Mme la présidente. Je mets aux voix les amendements identiques n° 25 et 248.

(Les amendements sont adoptés.)

Mme la présidente. En conséquence, l'article 8 *bis* est supprimé.

CHAPITRE III

Transports

Section 1

Dispositions relatives aux objectifs

Article additionnel avant l'article 9

Mme la présidente. L'amendement n° 159, présenté par MM. Teston, Ries et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Avant l'article 9, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La politique des transports optimise l'utilisation des réseaux et équipements existants par des mesures d'exploitation et des tarifications appropriées. Elle veille à leur mise à niveau préalable et à leur entretien.

La politique des transports favorise la complémentarité des modes, notamment par l'aménagement des lieux d'échange et de correspondance. Elle encourage, grâce à la coopération entre les autorités organisatrices et entre les opérateurs, la coordination de l'exploitation des réseaux, la tarification combinée et l'information multimodale des usagers.

La politique des transports accorde, en matière d'infrastructures, la priorité aux transports en commun dans les zones urbaines et périurbaines et aux investissements ferroviaires, fluviaux et maritimes par rapport au développement de projets routiers ou aéroportuaires.

Elle permet la desserte, par au moins un service de transport remplissant une mission de service public, des territoires de faible densité démographique, à partir des grands réseaux de transport.

La parole est à M. Michel Teston.

M. Michel Teston. En préambule à la discussion des dispositions du chapitre III, consacré aux transports, notre groupe vous propose, mes chers collègues, d'adopter un amendement symbolique, développant sa conception d'une réelle politique des transports et de la mobilité durable.

Cette politique a été mise à mal par des décisions budgétaires contestables, mal rattrapées par le plan de relance. À toutes fins utiles, je rappelle que le budget pour 2009 des transports n'a pas permis de progresser dans ce domaine. Le problème des ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, l'AFITF, continue à se poser. Le produit de l'écotaxe, qui devrait lui être affecté, n'y apportera qu'une réponse partielle, car il ne devrait s'élever qu'à 880 millions d'euros par an, et ce à compter de 2011 seulement.

Certes, il a été décidé de restreindre fortement la création de nouvelles routes dans notre pays. Cette décision ne doit cependant pas servir de prétexte à l'État pour se désengager de l'ensemble du secteur routier, de nombreuses régions étant loin d'être complètement désenclavées.

Il reste que la priorité affichée en faveur des modes de transport de marchandises non routiers n'est pas vraiment visible dans le budget pour 2009 et que l'engagement de l'État pour l'entretien et la régénération du réseau ferroviaire n'est pas à la hauteur du scénario optimal proposé par les experts de l'École polytechnique fédérale de Lausanne en 2005. Ceux-ci estimaient nécessaire une dotation annuelle supplémentaire de 500 millions d'euros pendant vingt ans, pour « aboutir à un coût moyen annuel de maintenance qui soit minimal à long terme tout en garantissant un réseau de qualité ».

Or une partie du réseau ferré national est toujours dans un état critique : les points de ralentissement pour raisons de sécurité liées à l'état de la voie représentent plus de 1 200 kilomètres, sans compter les nombreuses perturbations dues aux ruptures de caténaire.

Nous proposons donc d'adopter une vision de la politique des transports fondée sur quatre grands principes.

Tout d'abord, il convient d'optimiser l'utilisation des réseaux et équipements existants par des mesures d'exploitation et des tarifications appropriées et de veiller à leur mise à niveau préalable et à leur entretien.

Ensuite, il faut favoriser la complémentarité des modes de transport, notamment par l'aménagement des lieux d'échange et de correspondance, et encourager, grâce à la coopération entre les autorités organisatrices et les opérateurs, la coordination de l'exploitation des réseaux, la tarification combinée et l'information multimodale des usagers.

Par ailleurs, il importe d'accorder, en matière d'infrastructures, la priorité aux transports en commun dans les zones urbaines et périurbaines et aux investissements ferroviaires, fluviaux et maritimes sur le développement de projets routiers ou aéroportuaires.

Enfin, cette politique devra permettre la desserte, par au moins un service de transport remplissant une mission de service public, des territoires à faible densité démographique, à partir des grands réseaux de transport.

Telle est notre vision d'une politique de mobilité durable ; elle inspire cet amendement et tous ceux que nous présentons sur les articles consacrés aux transports.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Il n'avait pas échappé à la commission que la discussion d'un projet de loi de programme est propice à un recours immodéré au mode déclaratif !

Cela étant dit, cet amendement trouve un écho à l'article 2, que nous avons déjà voté : il est donc déjà satisfait sur le fond. Vouloir insérer un préambule solennel à chaque article ou chapitre est respectable, mais on risque alors d'alourdir le texte de la loi.

C'est pourquoi la commission demande le retrait de cet amendement. À défaut, son avis serait défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Le Gouvernement partage l'avis du rapporteur. Cet amendement est satisfait par les dispositions de ce projet de loi et par celles de la loi d'orientation des transports intérieurs, qu'il reprend parfois au mot près. Je demande donc moi aussi son retrait, sachant que le Gouvernement en partage la philosophie.

Mme la présidente. Monsieur Teston, l'amendement n° 159 est-il maintenu ?

M. Michel Teston. Monsieur le rapporteur, vous dites que cet amendement tend simplement à introduire un préambule solennel au chapitre de ce projet de loi consacré aux transports et qu'il est déjà satisfait par l'article 2. Or ma lecture de cet article n'est pas tout à fait la même que la vôtre : son dispositif me semble un peu plus restrictif que celui que j'ai présenté.

C'est la raison pour laquelle je ne retirerai pas cet amendement, souhaitant que le Sénat se prononce.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 159.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 9

I. – La politique des transports contribue au développement durable et au respect des engagements nationaux et internationaux de la France en matière d'émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants, tout en limitant la consommation des espaces agricoles et naturels. L'objectif est de réduire, dans le domaine des transports, les émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici à 2020, afin de les ramener à cette date au niveau qu'elles avaient atteint en 1990.

L'État veillera à réduire les pollutions et les nuisances des différents modes de transport. À cet effet, il sera établi avant la fin de l'année 2009 une cartographie des points de saturation du réseau, actuels et prévisibles à l'horizon 2020, dans le domaine ferroviaire. Il favorisera l'adoption de comportements responsables au regard des exigences écologiques, incitera les entreprises du secteur des transports à améliorer leur performance environnementale et encouragera le renouvellement des matériels de transport et les projets innovants de transports favorisant la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La politique de réduction des pollutions et nuisances fera, tous les cinq ans, l'objet d'une évaluation et d'un programme d'actions sur la base d'objectifs chiffrés.

Dans une logique de développement des transports multimodale et intégrée, l'État veillera à ce que l'augmentation des capacités routières soit limitée au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local en limitant les impacts sur l'environnement des riverains.

Les fournisseurs de carburant devront conduire des actions visant à en maîtriser la consommation.

II. – Pour la mise en œuvre des objectifs visés au I, l'État évalue l'opportunité d'inscrire les projets d'infrastructures à réaliser dans le cadre du schéma national des infrastructures de transport visé à l'article 15, au regard, par priorité :

- du rapport entre le bilan coûts-avantages du projet et les émissions de gaz à effet de serre induites ou évitées par le projet. Dans cette perspective, la rénovation des infrastructures existantes peut être privilégiée par rapport à la construction d'infrastructures nouvelles ;

- de l'avancement actuel de projets et de la possibilité d'exploiter le réseau eu égard à la saturation prévisible de sections déjà chargées ;

- de critères de développement durable, notamment l'impact du changement climatique, l'objectif du facteur 4, le report modal en faveur des modes peu polluants, l'accessibilité multimodale des territoires ; ils incluent les choix environnementaux tels que la réduction du bruit, l'effet de coupure, la qualité du paysage et la préservation de la biodiversité ;

- de l'amélioration de la desserte des agglomérations enclavées, des zones rurales et du maillage du territoire dans une perspective d'aménagement du territoire ;

- de la réalisation des objectifs d'accessibilité des personnes à mobilité réduite prévus par la législation nationale.

Pour faciliter la mise en œuvre de ces objectifs, il pourra en outre être fait appel à la procédure de la collectivité chef

de file prévue par le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

III. – L'État met à l'étude la possibilité de créer un fonds de capitalisation, regroupant des actifs et des participations de l'État dans le capital des sociétés dont il est actionnaire, qui pourrait, le cas échéant, être géré dans le cadre des missions de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France. Le capital de ce fonds serait ouvert à des investisseurs institutionnels et à des collectivités territoriales.

Ce fonds de participation aurait notamment pour objet de financer la réalisation des objectifs visés au I. Le Gouvernement présentera au Parlement les conclusions de cette étude au plus tard trois mois après la promulgation de la présente loi.

Mme la présidente. La parole est à Mme Jacqueline Alquier, sur l'article.

Mme Jacqueline Alquier. Nous voudrions pouvoir souscrire aux objectifs posés à cet article 9, car la limitation de la pollution passe en grande partie par des efforts dans le domaine des transports, qu'il s'agisse de réduire la production de gaz à effet de serre – le secteur des transports est à l'origine de 34,1 % des émissions de CO₂ – ou de lutter contre la diffusion dans l'atmosphère de tous autres polluants à l'occasion des déplacements motorisés de toute nature. Le coût et la raréfaction du pétrole nous imposent aussi de modifier nos modes de déplacement, voire notre relation à l'espace.

La mise en œuvre d'une telle politique est absolument nécessaire et justifie donc pleinement un engagement fort en faveur des transports collectifs, ainsi que l'encadrement des aménagements routiers. Elle doit cependant répondre à des problématiques différentes selon qu'il s'agit de zones fortement urbanisées ou rurales, voire de montagne : l'approche ne sera pas la même.

Dans le cadre de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, alors présidée par M. Jean François-Poncet, M. Claude Biwer et moi-même avions élaboré un rapport sur le désenclavement des territoires, paru en juin 2008 : nos travaux étaient donc concomitants au Grenelle de l'environnement.

Nous avons constaté, en analysant les projets financés dans le cadre du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire de 2003, que l'augmentation des capacités routières, dans notre pays, concerne en priorité des zones déjà fortement dotées en infrastructures routières. Cela s'explique par le fait que le premier critère de sélection, pour envisager l'aménagement d'un nouvel axe routier, est le trafic potentiel quotidien : on accroît les capacités routières dans des zones à forte densité de circulation, ce qui favorise l'intensification des déplacements et l'étalement urbain.

L'article 9 de ce projet de loi rappelle l'un des engagements pris dans le cadre du Grenelle de l'environnement et précise que l'augmentation des capacités routières sera limitée aux cas de congestion du trafic, de problèmes de sécurité ou de prise en compte d'un intérêt local.

Dans la pratique, la prise en considération de ces nouveaux critères risque de ne rien changer, car rien n'est dit ni sur les moyens qui seront consacrés à chaque politique ni sur les conditions du choix entre les différents intérêts.

Sur quelle base choisit-on de renoncer au grand contournement de Toulouse et de poursuivre l'étude de la création d'une voie rapide et sécurisée entre Toulouse,

Castres et Mazamet ? L'exemple de cette dernière liaison est emblématique à cet égard, car ce bassin de vie de plus de 100 000 habitants reste à l'écart tant du réseau routier national que du réseau ferroviaire à grande vitesse : il s'agit alors plutôt de rattraper les retards pris dans la réalisation d'aménagements jugés non prioritaires depuis des dizaines d'années.

C'est pourquoi je proposerai, par un amendement déposé à cet article, d'opérer une distinction entre les financements de l'État selon la finalité des projets auxquels ils seront affectés : décongestion, mise en sécurité ou prise en compte d'un intérêt local. C'est un choix politique !

J'insiste sur l'importance de mesurer l'accessibilité des services, des équipements et des emplois, d'abord pour les territoires enclavés, mais aussi pour les autres, tout en tenant compte des enjeux environnementaux. Il s'agit d'assurer un véritable désenclavement durable des territoires.

M. Roland Courteau. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. Madame la présidente, madame, monsieur les secrétaires d'État, mes chers collègues, nous nous félicitons des ambitions affirmées dans le présent projet de loi.

L'article 9 a pour objet de réduire de 20 %, d'ici à 2020, les émissions de gaz à effet de serre, en inscrivant la politique des transports dans une logique de développement des transports multimodale et intégrée.

La part du secteur des transports dans les émissions de gaz à effet de serre est colossale : le transport routier est responsable à lui seul de 93 % de ces émissions. Ces chiffres font prendre la mesure de l'ambition de la politique nationale des transports proposée au travers de ce projet de loi.

Un consensus s'est dégagé lors du Grenelle de l'environnement : il faut revenir sur la priorité accordée aux infrastructures routières et autoroutières. Dès lors, l'avion et la route deviennent des solutions dites « de dernier recours ».

Ce projet de loi affiche des principes que nous approuvons. Cependant, il ne précise pas les moyens à mettre en œuvre. Le volet relatif aux transports n'échappe pas à ce constat.

Cela étant, nous osons l'espérer, notre assemblée introduira dans ce texte, par le biais d'amendements, les engagements essentiels définis lors du Grenelle de l'environnement. Ces engagements constituent des éléments clés pour relever le défi climatique et amorcer le « changement drastique » annoncé dans la politique de transport. Tel sera le sens de nos propositions.

Toutefois, la lecture de l'étude d'impact réalisée par le ministère chargé du développement durable ne laisse pas de m'inquiéter. Voici ce que l'on y apprend au sujet des transports : « Seuls les projets dont le taux de rentabilité socio-économique interne est supérieur au taux d'actualisation de 4 % seront réalisés. »

La révolution écologique à accomplir, si cruciale pour la survie de milliers d'espèces de la faune de la flore et, à terme, de l'homme, ne serait-elle conditionnée qu'à des impératifs de rentabilité économique à court terme, alors qu'elle doit être envisagée sur le long terme ? Votre modèle de société reste-t-il invariable, malgré toutes les conséquences désastreuses d'une politique libérale et spéculative ?

D'autres leviers de développement, humains et sociaux, doivent être envisagés. Un aménagement équilibré des territoires est également un facteur important.

Pour l'heure, je suis déçue, car l'élan d'espoir suscité par le Grenelle de l'environnement, qui devait formuler un « véritable projet de société », risque de retomber, faute de propositions précises et concrètes pour l'édification d'une « société nouvelle ». Le Gouvernement a fait des conclusions du Grenelle de l'environnement, qui étaient voulues comme un tout, un patchwork : il les a éparpillées, parfois diluées, en oubliant des conceptions cruciales nées d'un dialogue approfondi, constructif et fructueux.

Pourtant, grâce à un débat ouvert à la société civile et à toutes les forces vives de la nation, une dynamique est lancée, visant à tenir compte des enjeux du développement durable dans les décisions prises à l'échelon local ou national et s'appuyant sur la prise de conscience de chacun. La « révolution verte » est donc en marche !

Certaines dispositions appréciables, comme l'inversion de la charge de la preuve et la généralisation des plans « énergie-climat », ont été introduites dans ce projet de loi grâce à l'adoption, à l'Assemblée nationale, de 387 amendements, dont 150 émanaient de l'opposition.

Ainsi, il me semble positif que l'on ait ouvert la possibilité de créer un fonds de capitalisation permettant d'utiliser les participations de l'État dans les entreprises bénéficiaires pour financer des infrastructures alternatives à la route.

On pourrait donc espérer une inflexion de la position du Gouvernement et de la majorité, permettant que d'autres amendements reflétant le consensus du Grenelle puissent être acceptés par notre assemblée.

Aussi, alors que le projet de loi comporte des formulations bien peu contraignantes – l'État « veillera », « favorisera », « incitera », « mettra à l'étude »... –, nous aurons, pour notre part, une attitude déterminée et constructive au cours de l'examen de ce chapitre du texte consacré aux transports.

Inscrire dans le plan de relance la réalisation de grands investissements publics, tels que la modernisation et la régénération du réseau ferré, pourrait conduire à plus d'efficacité.

L'affirmation d'une politique de transport fondée sur « une logique de développement des transports multimodale et intégrée », contribuant au développement durable et à un aménagement équilibré du territoire, sous-tendra nos différents amendements.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Teston.

M. Michel Teston. Il est précisé, au deuxième alinéa du I de cet article, que « l'État veillera à réduire les pollutions et les nuisances des différents modes de transport », et, au troisième alinéa, que « la politique de réduction des pollutions et nuisances fera, tous les cinq ans, l'objet d'une évaluation et d'un programme d'actions sur la base d'objectifs chiffrés ».

En outre, quelques dispositions de l'article 11 sont consacrées à la lutte contre les nuisances sonores autour des aéroports. Les autres types de nuisances et de risques ne sont quasiment pas évoqués dans le texte.

Or, si l'on veut faire passer la part de marché du transport non routier de 14 % à 25 % à l'horizon 2022, il convient de développer les trafics massifiés de fret fluvial et, surtout, de fret ferroviaire.

L'augmentation prévue du ferroutage inquiète les riverains des lignes concernées. Il en est notamment ainsi dans la vallée de la Maurienne, avec le trafic de la future ligne Lyon-Turin, à Poitiers, avec l'autoroute ferroviaire à l'étude devant relier Paris à l'Espagne, ou encore, sur la rive droite du Rhône, avec le projet de contournement de Lyon pour les convois de fret.

La gêne sonore provoquée par des trains plus lourds, plus longs et plus nombreux devrait être importante. Or, si les matériels de transport de voyageurs sont aujourd'hui moins bruyants, tel n'est pas le cas des matériels de transport de fret.

Actuellement, la mesure de la gêne sonore repose sur la notion de « bruit moyen », c'est-à-dire sur le nombre de décibels perçus en moyenne sur vingt-quatre heures. Il conviendrait de substituer à cette notion celle de « bruit réel », correspondant au volume sonore de chaque bruit perçu.

Que compte faire le Gouvernement à ce sujet ? Il pourrait, par exemple, inciter Réseau ferré de France, RFF, à installer des protections phoniques dans la traversée des agglomérations et des bourgs.

L'augmentation du nombre de trains en circulation, de leur poids et de leur longueur amène également à s'interroger sur le renforcement des dispositifs de sécurité.

Cette action passe d'abord par la régénération des voies qui seront utilisées pour les transports massifiés. Elle passe aussi par un meilleur équipement des lignes en détecteurs de boîte chaude, qui permettent de mesurer la température des essieux, ainsi que par la pose d'un troisième rail dans la traversée des territoires urbanisés afin de limiter les risques de renversement des wagons en cas de déraillement. Ces deux dispositifs sont, pour l'heure, insuffisamment présents sur notre réseau. Là encore, quelle est la position du Gouvernement et de RFF, gestionnaire de l'infrastructure ?

Mme la présidente. L'amendement n° 161, présenté par MM. Teston, Ries et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Compléter la seconde phrase du premier alinéa du I de cet article par les mots :

, soit moins de quatre cent cinquante parties par million (ppm) par mètre cube de dioxyde de carbone dans l'atmosphère

La parole est à M. Michel Teston.

M. Michel Teston. Cet amendement vise à inscrire dans le texte, qui sinon ressemblera à un catalogue de bonnes intentions, les objectifs chiffrés établis par le groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat, le GIEC. Celui-ci a estimé qu'il fallait limiter à moins de 450 parties par million et par mètre cube la présence de dioxyde de carbone dans l'atmosphère pour contenir à 2 degrés centigrades le réchauffement climatique.

Monsieur le secrétaire d'État, à l'Assemblée nationale, vous avez estimé que cette mention était trop précise pour figurer dans un texte d'orientation. Pour notre part, nous croyons nécessaire de fixer des objectifs audacieux dans un tel texte. Tel est donc l'objet de cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. À l'instar de M. le secrétaire d'État, je pense que cette mention est beaucoup trop précise pour figurer dans une loi de programme. Le texte doit rester clair et intelligible par tous les citoyens. Par conséquent, nous émettons un avis défavorable.

M. Alain Gournac. Très bien !

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Madame Alquier, madame Schurch, monsieur Teston, j'ai écouté avec attention vos interventions sur l'article. J'aurai l'occasion d'y revenir dans la discussion des amendements.

Monsieur Teston, vous avez eu la gentillesse de répondre à ma place sur votre amendement, par anticipation, puisque ma position n'a pas varié depuis le débat à l'Assemblée nationale.

M. Alain Gournac. Bravo !

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Pour les mêmes raisons que la commission, le Gouvernement est défavorable à cet amendement, qui est intéressant mais qui n'a pas sa place dans cette discussion.

M. Alain Gournac. Ils ont de la suite dans les idées, tout de même !

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Teston, pour explication de vote.

M. Michel Teston. Je regrette que M. Bussereau n'ait pas changé d'avis depuis l'examen du texte à l'Assemblée nationale ! Nous maintenons notre amendement.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 161.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 26, présenté par M. Sido, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Supprimer la deuxième phrase du deuxième alinéa du I de cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Nos collègues députés ont adopté une disposition tendant à l'établissement, avant la fin de l'année, d'une cartographie des points de saturation actuels et prévisibles, à l'horizon 2020, du réseau ferroviaire.

Or cette disposition devrait figurer au II de l'article 10, consacré au fret ferroviaire, plutôt qu'à l'article 9, dont la portée est plus générale et transversale.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 26.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 192, présenté par Mme Didier, MM. Danglot et Le Cam, Mmes Schurch, Terrade et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Dans l'avant-dernier alinéa du I de cet article, remplacer les mots :

l'augmentation des capacités routières soit limitée au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou des

par les mots :

la capacité routière globale du pays n'augmente plus, sauf pour éliminer des points de congestion et des problèmes de sécurité et répondre à

La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. Cet amendement reprend les conclusions du Grenelle de l'environnement. Il s'agit d'affirmer clairement que l'État n'augmentera pas la capacité du réseau routier, sauf pour des raisons de sécurité ou lorsqu'il s'agit de décongestionner certains points. L'État ne financera pas, en dehors de ces cas limitativement énumérés, la réalisation d'infrastructures routières nouvelles, ce mode de transport étant, nous le savons, extrêmement polluant.

À l'issue de la table ronde du Grenelle de l'environnement, dans la perspective d'un « changement drastique » de stratégie pour les transports, il a été prévu que « la capacité routière globale du pays ne doit plus augmenter, sauf pour éliminer des points de congestion et des problèmes de sécurité, ou d'intérêt local. Ce principe s'appliquera avec bon sens. »

Notre amendement est fidèle aux conclusions du Grenelle de l'environnement. En émettant un avis favorable, le Gouvernement montrerait qu'il respecte réellement le consensus qui s'est dégagé à cette occasion et qu'il est décidé à contribuer efficacement à un véritable changement de stratégie dans les transports.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Ce débat sur l'augmentation ou la limitation de la capacité du réseau routier de notre pays a déjà eu lieu à l'Assemblée nationale. Il me semble quelque peu stérile. Par conséquent, j'émet un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Je comprends très bien l'esprit de cet amendement. À la suite des discussions entre les représentants des entreprises, des syndicats, des associations, des élus et de l'État qui se sont tenues lors du Grenelle de l'environnement, il a été décidé que la priorité ne serait plus accordée au transport routier – en tout cas pour ce qui concerne le réseau relevant de la responsabilité de l'État, les collectivités territoriales gérant naturellement leurs affaires comme elles l'entendent.

Toutefois, par exception à ce principe, l'État continuera à financer la réalisation d'infrastructures routières dans trois cas : pour améliorer la sécurité – par exemple, l'A 65 entre Pau et Langon est actuellement l'un des axes les plus meurtriers de notre pays –, pour résorber des points de congestion et pour réaliser des aménagements d'intérêt local.

Les choses sont donc très claires : la priorité est donnée au réseau ferroviaire, à la voie fluviale – le Président de la République aura l'occasion de réaffirmer, la semaine prochaine, l'importance qu'il lui accorde – et au transport maritime, avec l'autoroute de la mer. Sur ce dernier point, les choses avancent d'ailleurs bien avec l'Espagne.

Dans cette perspective, le Gouvernement propose aux auteurs de l'amendement n° 192 de le retirer, afin que soit maintenue la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, qui lui paraît préférable.

Mme la présidente. Madame Schurch, l'amendement n° 192 est-il maintenu ?

Mme Mireille Schurch. Oui, madame la présidente.

Mme la présidente. L'amendement n° 27, présenté par M. Sido, au nom de la commission, est ainsi libellé :

À la fin de l'avant-dernier alinéa du I de cet article, supprimer les mots :

des riverains

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Cet amendement tend à préciser que le développement des voies routières doit avoir une incidence limitée sur l'environnement en général, et pas seulement pour les riverains, terme que nous proposons donc de supprimer.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 192.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 27.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 165, présenté par Mme Alquier et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Avant le dernier alinéa du I de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

L'évaluation préalable des projets, pour leur programmation et leur accès aux financements de l'État, fait l'objet d'une analyse selon des critères spécifiques, selon qu'ils répondent à une logique de décongestionnement, de sécurité ou à un besoin d'intérêt local. Pour ces derniers, ils sont évalués en premier lieu en termes d'amélioration de l'accès aux services publics, à l'emploi et aux équipements structurants des territoires.

La parole est à Mme Jacqueline Alquier.

Mme Jacqueline Alquier. Cet amendement a pour objet de mettre fin aux pratiques actuelles consistant à privilégier la réalisation des projets routiers les plus rentables au détriment d'un aménagement équilibré du territoire.

Il constitue d'abord la traduction d'une des propositions figurant dans le rapport n° 410 de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire, intitulé *Pour une politique de désenclavement durable*.

Il s'agit de définir des critères pertinents pour l'attribution des financements de l'État, en fonction de chacune des trois catégories d'investissements routiers faisant exception au principe énoncé par M. le secrétaire d'État : décongestionnement, résolution d'un problème de sécurité ou prise en compte d'un intérêt local.

S'agissant des aménagements d'intérêt local, on a pu constater que leur réalisation permettait d'améliorer l'accès aux villes, aux services publics, aux grands équipements structurants, à l'emploi.

Cette accessibilité, les services du ministère chargé de l'environnement savent très bien la mesurer. Ce critère doit être entériné afin de garantir que les projets répondant à un

intérêt local ne constituent pas une catégorie fourre-tout et que les aménagements de ce type servent vraiment les territoires concernés.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Cet amendement nous semble redondant avec celui qu'a déposé la commission à l'article 15 *bis* et qui vise à prendre en compte les critères d'évaluation des projets devant être inscrits dans le futur schéma national des infrastructures de transport.

Par conséquent, la commission a émis un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Défavorable également.

Mme la présidente. Madame Alquier, l'amendement n° 165 est-il maintenu ?

Mme Jacqueline Alquier. Je le maintiens, madame la présidente.

Mme la présidente. La parole est à M. Claude Biwer, pour explication de vote.

M. Claude Biwer. J'ai travaillé avec Mme Alquier à l'élaboration du rapport d'information auquel elle a fait référence. On aimerait bien, lorsque l'on a longuement étudié une question, que cela serve à quelque chose ! En l'occurrence, des difficultés se posaient.

Monsieur le secrétaire d'État, vous avez cité trois exceptions au principe du retrait de la priorité aux infrastructures routières. Nous souhaiterions en fait que ces trois catégories d'investissements soient distinguées et que le montant des crédits alloués à chacune soit précisé. Sinon, on sait très bien que la troisième n'aura de la soupe que s'il reste du bouillon ! (*Sourires.*) Nous aimerions tout de même qu'il en aille autrement.

Monsieur le secrétaire d'État, vous savez comment s'étendent les grandes agglomérations : par expansion le long de nouveaux axes. De Lille à Perpignan et de Metz au Havre, on peut ainsi mesurer leur développement en plaçant la pointe d'un compas en leur centre. Des territoires comme ceux que Mme Alquier et moi-même représentons sont exclus d'un tel processus, qui laisse de côté des régions entières. C'est pourquoi nous souhaitons que des crédits soient spécifiquement destinés au financement de projets d'intérêt local.

Cette intervention vaut présentation de l'amendement n° 499, qui a le même objet que celui de ma collègue. Il s'agit aussi, monsieur le secrétaire d'État, de rendre la loi plus lisible, conformément à la préoccupation exprimée par M. le rapporteur.

Mme la présidente. L'amendement n° 499, présenté par M. Biwer et les membres du groupe Union centriste, est ainsi libellé :

Avant le dernier alinéa du I de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

À cet effet, l'État programme le montant des moyens financiers qu'il souhaite consacrer à chacune de ces trois catégories d'investissement routier.

Cet amendement a été défendu.

La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. J'ai bien entendu le message de M. Biwer. L'ancien ministre de l'agriculture que je suis est heureux que l'on évoque la soupe et le bouillon ! (*Sourires.*) Cela me rappelle les débats que nous avions eus ici sur la loi d'orientation agricole et la sécurité alimentaire.

Chacun comprend que l'amélioration de la sécurité, la décongestion et la prise en considération d'intérêts locaux fassent exception au principe posé en matière d'investissements routiers. En tant qu'élus locaux, nous tenons compte de ces éléments lors de la réalisation d'une route départementale ou de la modernisation d'une voirie communale.

J'ajoute, pour reprendre l'image du compas, monsieur Biwer, que l'État n'a pas laissé de côté votre département quand il s'est agi de financer la construction d'une gare TGV dans la Meuse, magnifiquement située au cœur d'un très joli vallon et dotée d'une belle architecture !

M. Claude Biwer. Les trains ne s'y arrêtent pas...

Mme la présidente. La parole est à M. Daniel Soulage, pour explication de vote.

M. Daniel Soulage. M. le secrétaire d'État nous a rappelé que la priorité était donnée au réseau ferroviaire, à la voie fluviale et au transport maritime. En outre, j'ai pris connaissance du travail de notre délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, qui a beaucoup insisté sur les thèmes de la sécurité, de la congestion des villes et des aménagements d'intérêt local.

Dans ma région, les axes routiers autres que ceux qui desservent Toulouse et Bordeaux sont souvent négligés, au détriment de plusieurs départements qui se trouvent laissés à l'écart. M. Jean François-Poncet a fortement insisté sur ce point dans un rapport rédigé au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire.

Je partage tout à fait le point de vue de cette délégation, et je suis notamment favorable à une distinction des crédits, afin que l'enveloppe ne soit pas consacrée exclusivement à l'amélioration de la sécurité.

Je sais, monsieur le secrétaire d'État, que vous étudiez ce problème, ce dont je vous remercie. Il serait bon que, à l'avenir, un travail suivi soit accompli afin que certaines parties du territoire ne soient pas abandonnées.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Teston, pour explication de vote.

M. Michel Teston. Ce projet de loi donne tout à fait logiquement la priorité aux modes de transport non routiers. Cela étant, quelques aménagements routiers, d'ampleur assez limitée, restent à réaliser. Dans cette perspective, les amendements de Jacqueline Alquier et de Claude Biwer, qui tendent à programmer explicitement les investissements nécessaires, ont le mérite de la clarté. Ne nous retrouvons pas dans la situation que nous avons connue avec le projet de loi de finances rectificative : dans le cadre du plan de relance, des crédits ont été alloués au programme de développement et de modernisation des itinéraires, le PDMI, sans que l'on sache exactement comment ils seraient utilisés.

Il me semble que, sans revenir sur la priorité donnée au transport ferroviaire et à la voie fluviale, on peut programmer le financement des quelques aménagements routiers restant encore à réaliser dans notre pays.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. S'agissant du plan de relance, monsieur Teston, j'attire votre attention sur le fait que le Premier ministre réunira lundi prochain à Lyon un comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires qui portera notamment sur les infrastructures de transport.

Par ailleurs, tout le monde doit prendre sa part dans la relance. Or j'observe que certains départements renoncent à investir dans leur réseau routier cette année pour consacrer tous leurs moyens à l'action sociale. Ainsi, le président du conseil général d'Indre-et-Loire a augmenté de 12 % les impôts tout en annonçant qu'il cessait d'investir dans les routes et les collèges. Ce n'est pas le moment ! Ma remarque vaut pour toutes les collectivités territoriales, quelle que soit la sensibilité politique de leurs responsables.

Enfin, j'indiquerai à M. Daniel Soulage qu'une desserte par TGV de qualité est prévue pour son département, la région Aquitaine et la région Midi-Pyrénées s'engageant résolument aux côtés de l'État en vue de la réalisation de la ligne Sud Europe Atlantique. Je remercie les élus de ces régions d'être à nos côtés pour ce grand projet.

Mme la présidente. Madame Alquier, l'amendement n° 165 est-il maintenu ?

Mme Jacqueline Alquier. Nous maintenons bien entendu cet amendement, et j'espère que le groupe de l'Union centriste nous accompagnera. Nos deux amendements auraient d'ailleurs pu n'en faire qu'un seul.

Mme la présidente. Monsieur Biwer, l'amendement n° 499 est-il maintenu ?

M. Claude Biwer. Oui, madame la présidente, mais il est vrai que nous aurions pu le fondre avec l'amendement n° 165.

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Muller, pour explication de vote.

M. Jacques Muller. Nous estimons que les problématiques du décongestionnement, de la sécurité et de la prise en compte de l'intérêt local ne peuvent être appréhendées de la même manière. En effet, si la sécurité d'un axe peut se mesurer statistiquement au travers de l'accidentologie, le degré de congestion et l'intérêt local présenté par un aménagement ne peuvent pas être évalués selon des critères objectifs, ce qui ouvre la voie à toutes les interprétations.

Par conséquent, les cinq sénateurs verts voteront contre ces amendements.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 165.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 499.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 28, présenté par M. Sido, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Supprimer le II de cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Il convient de supprimer le II de l'article 9, car la définition des critères à utiliser pour l'inscription de projets d'infrastructures à réaliser dans le schéma national des infrastructures de transport est déplacée à l'article 15 *bis*.

Mme la présidente. Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 115 rectifié est présenté par MM. César, Bizet, Doublet, Laurent, Pointereau, Cornu, Vasselle, Bailly, Grignon, Lefèvre et B. Fournier et Mme Procaccia.

L'amendement n° 616 est présenté par M. de Montgolfier.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

À la fin du quatrième alinéa du II de cet article, remplacer les mots :

et la préservation de la biodiversité

par les mots :

, la préservation de la biodiversité et des espaces agricoles et naturels

La parole est à M. Jean Bizet, pour présenter l'amendement n° 115 rectifié.

M. Jean Bizet. Parmi les critères à prendre en compte pour l'inscription des projets d'infrastructures dans le schéma national des infrastructures de transport, il importe d'intégrer la consommation économe et rationnelle des espaces agricoles et naturels. Sinon, l'objectif de promouvoir un développement durable ne saurait être atteint.

Mme la présidente. La parole est à M. Albéric de Montgolfier, pour présenter l'amendement n° 616.

M. Albéric de Montgolfier. Il est défendu, madame la présidente.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Ces deux amendements identiques sont cohérents avec la première phrase du I de l'article 9. La commission émet donc un avis favorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Même avis.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 28.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, les amendements identiques nos 115 rectifié et 616 n'ont plus d'objet.

Je suis saisie de deux amendements identiques.

L'amendement n° 29 est présenté par M. Sido, au nom de la commission.

L'amendement n° 160 est présenté par MM. Teston, Ries et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

I. – Après la première phrase du second alinéa du III de cet article, insérer une phrase ainsi rédigée :

En outre, cette étude proposera différents dispositifs permettant de financer les grands projets d'infrastructures de transport.

II. – Rédiger comme suit la seconde phrase du second alinéa du même III :

Le Gouvernement en présentera les conclusions au Parlement au plus tard six mois après la promulgation de la présente loi.

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 29.

M. Bruno Sido, rapporteur. En matière de financement de grands projets d'infrastructures de transport, il convient de synthétiser les multiples propositions qui ont été faites : un fonds stratégique d'investissement existe déjà, la création d'un fonds de capitalisation « transports » est prévue à l'article 9 du présent projet de loi, enfin des pistes de réflexion sur cette question sont approfondies par des économistes, à la demande du Président de la République.

Il convient également d'innover pour capter une partie de l'épargne des Français. En effet, en raison de la crise, nos concitoyens augmentent leur épargne de précaution, laquelle pourrait utilement servir à financer des projets d'infrastructures de transport portés par l'État ou les collectivités territoriales.

C'est pourquoi la commission souhaite que le Gouvernement remette, dans les six mois qui suivront la promulgation de la loi, un rapport au Parlement traitant non seulement du fonds de capitalisation dédié aux transports, mais aussi des différents dispositifs permettant de financer les projets d'infrastructures de transport.

Plusieurs pistes méritent d'être explorées.

Premièrement, on pourrait envisager de lancer des emprunts populaires à l'échelon national pour financer des projets emblématiques, au cas par cas.

Deuxièmement, il serait possible de transformer la Caisse nationale des autoroutes en caisse nationale des infrastructures chargée d'émettre des obligations.

Troisièmement, un livret *ad hoc* pourrait être créé. Le logement social bénéficie des ressources du livret A, tandis que la collecte du livret de développement durable est affectée au développement des PME et à la réalisation de travaux dans les bâtiments anciens en vue d'obtenir des économies d'énergie. L'épargne populaire pourrait aussi être orientée vers les investissements dans les infrastructures de transport, au moyen d'un livret spécifique défiscalisé et rémunéré au même taux que les deux précédents.

Quatrièmement, une autre solution serait d'asseoir les retraites des Français sur des obligations liées à la réalisation de projets d'infrastructures de transport, au taux d'intérêt faible mais garanti. Un tel « patriotisme des retraites » pourrait d'ailleurs permettre d'éviter une mainmise des fonds souverains étrangers sur les infrastructures de transport.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Teston, pour présenter l'amendement n° 160.

M. Michel Teston. L'article 9 du projet de loi prévoit la réalisation d'une étude portant sur la création d'un fonds de capitalisation destiné au financement de l'AFITF. Serait-ce là une des pistes envisagées pour tirer cette agence de ses difficultés ?

Je le rappelle, la création de l'AFITF, le 1^{er} janvier 2005, reposait sur le choix d'affecter des ressources pérennes provenant du secteur du transport – les dividendes des sociétés d'autoroutes – au financement des infrastructures multimodales de transport. À ma connaissance, trente-cinq projets avaient été retenus à ce titre lors du comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire

du 18 décembre 2003 – la plupart n'ont d'ailleurs toujours pas été réalisés à ce jour –, qui représentaient un besoin de financement de 40 milliards d'euros.

Avec la privatisation totale des autoroutes décidée par le gouvernement de Dominique de Villepin, contre l'avis de la majorité des spécialistes de la question, quelle que soit leur sensibilité politique, la stratégie de financement des infrastructures de transport a volé en éclats.

Les sociétés d'autoroutes devraient dégager de 35 milliards à 40 milliards d'euros de dividendes cumulés d'ici à l'échéance des concessions, en 2032. L'État n'a retiré que 14 milliards d'euros de la vente de ses parts en 2006, seulement 4 milliards d'euros ayant été affectés à l'AFITF. En 2009, cette agence a été aidée financièrement par la voie d'un fonds de concours, à hauteur de 1,2 milliard d'euros.

Nous sommes donc ravis de constater que le problème du sous-financement structurel de l'AFITF va peut-être trouver une solution.

Monsieur le secrétaire d'État, vous admettez alors que l'étude que vous souhaitez lancer devrait pouvoir porter sur d'autres sources de financement, par exemple l'affectation à l'AFITF de certaines recettes budgétaires de l'État ou l'attribution à cette agence des dividendes rémunérant les parts détenues par l'État dans le capital de certaines grandes entreprises, comme Aéroports de Paris ou Air France.

Voilà pourquoi notre amendement tend à préciser que cette étude pourrait envisager différents dispositifs permettant de financer les grands projets d'infrastructures de transport. Certaines associations plaident par exemple pour la mise en place d'un nouveau livret A dédié aux infrastructures de transport.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix les amendements identiques n°s 29 et 160.

(Les amendements sont adoptés.)

Mme la présidente. L'amendement n° 162, présenté par MM. Teston, Ries et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Compléter le III de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Aux fins d'encourager financièrement la recherche et le développement des véhicules à énergie propre, l'État engagera une procédure de taxation des revenus publicitaires associés à la commercialisation des automobiles polluantes.

La parole est à M. Michel Teston.

M. Michel Teston. Afin d'encourager financièrement la recherche et le développement des véhicules à énergie propre, nous proposons que l'État engage une procédure de taxation des revenus publicitaires liés à la commercialisation des automobiles polluantes.

En 2003, le Gouvernement avait lancé un plan de recherche en faveur du développement des véhicules propres, qui n'a pratiquement rien donné.

Dans le cadre du programme de recherche publique Predit 3, une série d'appels à projets avait été lancée sur ce même thème. Le programme Predit 4 sera doté, pour la période 2008-2012, d'un budget de 400 millions d'euros. Cette somme nous semble néanmoins dérisoire au regard de l'objectif de susciter, d'ici à 2012, de réelles innovations.

C'est pourquoi nous présentons cet amendement quelque peu iconoclaste. Les sommes collectées pourraient alimenter les pôles de compétitivité, notamment celui qui travaille sur le véhicule du futur, que nos collègues du Doubs connaissent bien et qui a déjà labellisé 86 projets, pour un montant de 190 millions d'euros. Ces projets impliquent 158 entreprises, dont 50 % de PME, et 133 équipes de recherche publique et centres techniques. Actuellement, 45 projets sont financés, pour un budget global de 87 millions d'euros, mettant en œuvre plusieurs dispositifs de financement : l'État, les régions, les départements et l'Europe contribuent. Mais il va falloir suivre et, en temps de crise, les impulsions doivent venir d'en haut !

Mes chers collègues, marquez le coup ! Votez avec nous cette proposition, qui pourra éventuellement être affinée lors de la navette. Cette avancée crédibilisera notre démarche collective !

M. Roland Courteau. Très bien !

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. L'instauration du mécanisme de bonus-malus me semble répondre à la préoccupation des auteurs de cet amendement, les automobiles polluantes étant déjà pénalisées par ce dispositif.

En outre, il me semble difficile, en pratique, d'identifier les revenus publicitaires associés à la commercialisation des automobiles polluantes.

Pour ces motifs, la commission a émis un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Même avis.

Mme la présidente. Monsieur Teston, l'amendement n° 162 est-il maintenu ?

M. Michel Teston. Bien sûr, madame la présidente !

Je le dis sans aucune agressivité à l'encontre de mes collègues de la majorité, mais je constate une fois de plus qu'ils n'apprécient guère les propositions quelque peu décoiffantes !

M. Bruno Sido, rapporteur. N'est pas conservateur qui croit !

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 162.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. Roland Courteau. C'était pourtant une excellente proposition !

Mme la présidente. L'amendement n° 156 rectifié *quater*, présenté par MM. Braye, Bernard-Reymond, Hérisson, Demuyneck, Bécot, Deneux, Béteille, Beaumont, Laurent, Doublet, César, de Legge, J. Blanc, Gilles, Thiollière, Carle, Pierre, Revet, Longuet, Vasselle, Bizet, Grignon, Lardeux, Bailly, Pointereau, Houel, Cornu, Merceron, Haenel, Maurey, P. André, Gournac, Doligé et Mézard, Mmes Sittler, Bout et Procaccia, MM. Milon, Pillet, Trillard, Cléach et Richert, Mme Papon, MM. de Montgolfier, Bordier, Trucy, Couderc, Amoudry, Nègre et Vial, Mmes Rozier et Des Ésgaulx et M. Faure, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Les projets permettant d'achever les grands itinéraires autoroutiers largement engagés seront menés à bonne fin dans les meilleurs délais et dans le respect de normes

environnementales conformes au développement durable.

La parole est à M. Pierre Bernard-Reymond.

M. Pierre Bernard-Reymond. Cet amendement, qui a été signé par plus de cinquante de nos collègues, est de bon sens : il faut finir ce qui a été commencé.

Entendons-nous bien, madame, monsieur les secrétaires d'État : les signataires de cet amendement sont conscients de l'état de la planète, approuvent le processus du Grenelle et félicitent le Gouvernement de son succès, comprennent que vous donniez la priorité au transport ferroviaire et voteront votre projet de loi.

Toutefois, le puissant mouvement que vous avez déclenché compte aussi son lot d'ayatollahs, dont l'influence vient s'ajouter aux pesanteurs administratives.

M. Alain Gournac. Oh oui !

M. Pierre Bernard-Reymond. Aujourd'hui, dès que l'on prononce le mot « autoroute », on passe pour un vieux bonhomme qui n'a rien compris au film ! *(Sourires.)*

Pendant mon troisième et dernier mandat de maire de Gap, métropole des Alpes du Sud de 40 000 habitants, j'ai fait classer un tiers du territoire de ma commune en zone Natura 2000. Je signale que Gap a la même superficie que Paris !

Ma ville a été parmi les premières à mettre en place la thermographie aérienne et la gratuité totale des transports en commun. En outre, j'ai hébergé, financé et présidé l'un des huit conservatoires botaniques nationaux. J'ai créé de vastes zones piétonnes et j'ai instauré la gratuité des parkings souterrains pour les véhicules propres. Par conséquent, je n'ai aucun complexe à l'égard de ceux qui voudraient me faire passer pour un bétonneur ou un goudronneur !

M. Jean Bizet. Très bien !

M. Pierre Bernard-Reymond. Madame, monsieur les secrétaires d'État, je voudrais attirer votre attention sur un problème d'aménagement du territoire.

La combinaison du Grenelle de l'environnement, qui cloue au pilori routes et autoroutes, et du plan de relance va créer deux France : la France de la modernité, desservie par les TGV et par les autoroutes existantes, et la France des enclavés.

Vous ne pouvez pas dire aux uns que leur région sera modernisée et desservie par des trains qui rouleront demain à 360 kilomètres par heure, et aux autres qu'ils ont bien de la chance de vivre dans une région enclavée, dans une réserve d'Indiens, sur une montagne à chèvres ! *(Rires et applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

Permettez-moi, à cet instant, d'évoquer l'exemple de ma région, les Alpes du Sud.

Dans vingt ans, que ce soit, au nord, sur la ligne Lyon-Turin, ou, au sud, sur la ligne à grande vitesse Provence-Alpes-Côte d'Azur, les trains rouleront à 360 kilomètres par heure ; entre les deux, dans les Alpes du Sud, les trains continueront à rouler à 60 kilomètres par heure...

Monsieur le secrétaire d'État, savez-vous que pour aller en train de Gap à Paris, il faut aujourd'hui deux heures trente-cinq pour rejoindre la gare TGV à Valence, soit 172 kilomètres, alors qu'il ne faut ensuite que deux heures treize pour parcourir les 617 kilomètres séparant Valence de Paris ?

M. Roland Courteau. Vous n'êtes pas le seul à connaître ce problème !

M. Pierre Bernard-Reymond. C'est la même chose si l'on choisit de passer par Grenoble, et la situation ne peut guère être améliorée, en raison du relief.

Dans ces conditions, nous nous tournons vers la route Gap-Grenoble, que l'on appelle la route Napoléon et qui est pratiquement dans l'état où l'Empereur l'a laissée ! (*Sourires.*)

M. Bruno Sido, rapporteur. C'est un monument historique !

M. Pierre Bernard-Reymond. On y circule à une vitesse moyenne de 50 kilomètres par heure. Monsieur le secrétaire d'État, il y a donc encore, dans notre pays, des zones rurales où, pendant plus de cent kilomètres, on ne peut dépasser la vitesse maximale autorisée en milieu urbain.

Parlons maintenant de sécurité : cette route comprend la côte de Vizille, rendue tristement célèbre par l'accident d'un car polonais, survenu après celui d'un car belge, quelques années auparavant. À la suite de ces accidents, vous avez fait réaliser des études sur cette route très peu sûre, qui ont fait apparaître, sur cent kilomètres, six points très dangereux.

La construction d'une autoroute avait été prévue pour doubler la vallée du Rhône et diviser par deux, par exemple, le temps de parcours entre le grand pôle scientifique de Grenoble et le site d'ITER, au sud. Les départements des Hautes-Alpes et des Alpes-de-Haute-Provence et le massif des Alpes du Sud pourraient ainsi participer au développement économique durable de ce pays. La décision de construire cette autoroute avait été prise en 1987, voilà vingt-deux ans ! Douze ministres de l'équipement se sont intéressés à ce projet. Un seul d'ailleurs a daigné venir sur place, encore n'a-t-il pu voir la route actuelle !

L'A 51, monsieur le secrétaire d'État, quel pastis ! (*Sourires.*) Quelle impuissance de l'État !

Après avoir été stoppée en 1997 par M. Gayssot, l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique devait être relancée en 2009, soit douze ans après ! Mais de quoi ou de qui avez-vous peur ? Quand cette autoroute sera terminée, on roulera à l'hydrogène ou à l'électricité ! Et comment comprendre que l'on aide le secteur automobile tout en prévoyant, dans le même temps, de ne plus construire de routes ou d'autoroutes ?

Monsieur le secrétaire d'État, ne faites pas du Grenelle de l'environnement le Grenelle de l'enclavement pour un quart de la France ! (*Vifs applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

M. Alain Gournac. Bravo !

Mme la présidente. Le sous-amendement n° 767 rectifié, présenté par M. Gouteyron, est ainsi libellé :

Dans le second alinéa de l'amendement n° 156 rectifié *quater*, après les mots :

les grands itinéraires autoroutiers
insérer les mots :
ou à caractéristiques autoroutières.

La parole est à M. Adrien Gouteyron.

M. Adrien Gouteyron. J'applaudis vivement aux propos de mon collègue Pierre Bernard-Reymond, que je fais miens sans réserves.

M. Roland Courteau. Nous aussi !

M. Adrien Gouteyron. Tout ce qu'il a dit sur les routes de son département et de la région de Gap, ville dont il a longtemps été le maire, vaut pour les routes de la Haute-Loire. Même si nos deux massifs ne se ressemblent pas, l'un étant plus ancien que l'autre, ils présentent néanmoins un certain nombre de caractéristiques communes, la première d'entre elles étant qu'ils ont été largement oubliés ! Il suffit de voyager un peu dans notre beau pays pour constater que ce ne sont pas dans ces régions-là que les investissements d'infrastructures les plus importants ont été réalisés.

M. Roland Courteau. Ailleurs non plus !

M. Adrien Gouteyron. Monsieur le secrétaire d'État, mon propos sera empreint de beaucoup moins d'humour que celui de mon collègue, mais il sera marqué par une grande conviction.

La situation de la route nationale 102 est inadmissible, honteuse ! Un tronçon à deux fois deux voies a été réalisé sur le barreau entre l'A 75 et Brioude, mais il reste encore beaucoup à faire, et l'on n'aboutit pas.

On dénombre chaque jour environ 13 000 véhicules sur cette portion d'itinéraire. C'est une route difficile, qui comporte un passage à niveau dangereux – il y en a d'ailleurs d'autres jusqu'au Puy-en-Velay –, qui se caractérise par une forte accidentologie, pour reprendre le terme employé tout à l'heure par M. Muller.

Monsieur le secrétaire d'État, nous adhérons à la démarche du Grenelle de l'environnement. Que l'on ne nous fasse pas passer pour des ringards ! Nous avons des retards à rattraper, nous voulons entrer dans l'ère de la modernité, dans la même mesure et dans les mêmes conditions que les autres ! C'est une exigence d'égalité, car vraiment, jusqu'à présent, nous n'avons pas été bien traités ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. Alain Gournac. Très bien !

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. La commission n'a pas eu l'occasion d'examiner l'amendement n° 156 rectifié *quater*, qui a été modifié une ultime fois pour supprimer le mot « barreau », trop flou et imprécis, mais je comprends sa philosophie.

La France comptant une centaine de départements, nous pourrions entendre – ce sera peut-être d'ailleurs le cas ! (*Sourires.*) – cent discours du même type ! Je n'y ajouterai pas le mien, même si je rencontre *grosso modo* les mêmes problèmes que mes collègues.

À titre personnel, je suis favorable à cet amendement.

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Bruno Sido, rapporteur. Concernant le sous-amendement n° 767 rectifié, notre collègue Adrien Gouteyron vise clairement les voies express, qui font l'objet de très nombreux projets dans notre pays. Le champ étant donc très large, je souhaiterais connaître l'avis du Gouvernement sur ce sous-amendement. (*Sourires.*)

M. Adrien Gouteyron. Je vous écoute, monsieur le secrétaire d'État...

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. J'ai écouté très attentivement M. Bernard-Reymond et je comprends bien l'esprit de son amendement. Nous avons souvent évoqué ensemble le dossier complexe de l'A 51.

Concernant la descente de Vizille, je vous rappelle, monsieur le sénateur, que, à la demande du Président de la République et du Premier ministre, nous avons engagé un certain nombre de travaux. Toutefois, comme vous l'avez souligné, l'itinéraire actuel demeure dangereux.

Le Gouvernement s'en remet donc à la sagesse de la Haute Assemblée sur l'amendement n° 156 rectifié *quater*.

En revanche, il émet un avis défavorable sur le sous-amendement n° 767 rectifié, monsieur Gouteyron.

En effet, l'adoption de ce sous-amendement étendrait le champ du dispositif à presque tout le réseau, car il existe pratiquement partout des projets de passage à quatre voies. Je souligne que la part des collectivités territoriales dans le financement de ces aménagements est plus grande que celle de l'État. Les régions et les départements ne sont pas disposés à financer tous les projets, d'autant que les régions, en particulier, sont également très impliquées dans le domaine ferroviaire.

Très sincèrement, je comprends parfaitement la philosophie qui inspire votre sous-amendement, monsieur Gouteyron, et je sais la nécessité de faire avancer le dossier de la route nationale 102, dont nous avons souvent parlé ensemble.

Toutefois, j'estime que votre proposition est quelque peu irréaliste, dans la mesure où vous visez quasiment la totalité du réseau. Eu égard aux capacités de financement de l'État et des collectivités locales, cela n'est tout simplement pas réalisable, même si ce serait peut-être souhaitable.

Avec tout le respect et l'amitié que j'ai pour vous, je dois vous dire que le Gouvernement n'est pas favorable au sous-amendement n° 767 rectifié.

Mme la présidente. La parole est à M. Adrien Gouteyron, pour explication de vote sur le sous-amendement n° 767 rectifié.

M. Adrien Gouteyron. Les propos de M. le secrétaire d'État ne me surprennent pas. Toutefois, je tiens à lui faire remarquer, ainsi qu'à M. le rapporteur, que la rédaction de l'amendement encadre tout de même bien le dispositif, puisque sont visés les projets largement engagés. Pour ma part, je considère que le projet concernant le barreau Brioude-A 75 est largement engagé ! Monsieur le secrétaire d'État, il serait de l'intérêt de l'État et du pays que ces situations soient prises en compte, même si elles sont nombreuses !

Si je maintiens mon sous-amendement, je ne doute pas qu'un certain nombre de mes collègues me feront l'amitié de me soutenir. (*Marques d'approbation sur les travées du groupe de l'UMP*) Je crains qu'il ne prospère pas, mais je tiens néanmoins à marquer le coup, en exprimant non seulement une conviction très profonde, mais aussi une volonté extrêmement forte. Si l'on n'avance pas sur ce dossier, croyez-moi, on le regrettera ! Certains responsables politiques de la Haute-Loire seront alors amenés à adopter des attitudes qui leur sont inhabituelles. Pour ma part, dans l'intérêt de mon département, je n'hésiterai pas à le faire ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP*)

M. Alain Gournac. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Yves Daudigny, pour explication de vote.

M. Yves Daudigny. J'approuve entièrement l'amendement n° 156 rectifié *quater*. J'évoquerai pour ma part la route nationale 2, qui dessert notamment le département

de l'Aisne, le reliant à la région parisienne. On a parlé tout à l'heure de la route Napoléon, il s'agit là de la route Charlemagne... (*Rires.*)

M. Bruno Sido, rapporteur. Et le Chemin des Dames !

Un sénateur de l'UMP. Et les voies gallo-romaines !

M. Yves Daudigny. Il n'est pas acceptable que des bassins de vie et d'emploi soient aujourd'hui reliés à la région parisienne et aux grands aéroports par des voies d'un autre âge.

Mme la présidente. La parole est à M. Didier Guillaume, pour explication de vote.

M. Didier Guillaume. Le groupe socialiste votera l'amendement n° 156 rectifié *quater*, ainsi que le sous-amendement n° 767 rectifié.

Nous en sommes tous convaincus, le développement durable est aujourd'hui notre horizon indépassable et nous devons tous nous engager en sa faveur. Toutefois, en aucun cas le développement durable ne doit entraver le développement économique et le désenclavement des territoires. (*Marques d'approbation sur les travées de l'UMP*)

Monsieur le secrétaire d'État, la moindre des choses est de prendre en compte et de financer les projets inscrits dans les contrats de plan État-région. Or tel n'est pas toujours le cas aujourd'hui !

Par ailleurs, nous le savons pertinemment, certains territoires n'ont d'autre choix, pour se développer, que de recourir au transport routier. C'est une évidence !

Il est vrai que, depuis vingt ans, les gouvernements successifs n'ont pas réussi à prendre une décision. Cependant, reconnaissons aussi, puisque le Sénat est l'assemblée des sages, que cela est également dû au fait que les élus locaux s'opposaient entre eux.

M. Alain Gournac. C'est vrai !

M. Bruno Sido, rapporteur. Il a raison !

M. Didier Guillaume. Concernant l'A 51, par exemple, le président de la région Rhône-Alpes et celui de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur étaient en désaccord, même lorsqu'ils appartenaient à la même formation politique. Reconnaissons donc que les choses sont difficiles !

Sur le fond, affirmons clairement qu'il faut avancer dans la construction de l'autoroute A 51.

Sur ce sujet, nous n'avons pas la même position, monsieur Bernard-Reymond : vous étiez favorable au tracé passant à l'est de Gap alors que, pour ma part, je préférerais le tracé ouest. M. Perben, alors ministre chargé des transports, avait lancé un débat public sur les transports dans la vallée du Rhône et dans l'arc languedocien. Beaucoup de bonnes mesures ont été arrêtées. En particulier, dans l'optique du désenclavement et pour prévenir la congestion, il est essentiel d'achever l'A 51 entre Grenoble et Sisteron, afin de désengorger l'A 7. À cet égard, il serait tout de même préférable de retenu le tracé passant à l'ouest de Gap, mais c'est un autre débat, mon cher collègue, et tel n'est pas notre propos aujourd'hui !

Selon moi, il est indispensable que l'amendement soit adopté, afin que l'État, aux côtés des collectivités locales, qui devront prendre leurs responsabilités, puisse continuer à participer au développement économique et territorial.

Il y aurait beaucoup d'autres sujets à aborder, mais il n'est pas possible de tous les évoquer.

Monsieur le secrétaire d'État, vous nous avez rappelé que le Premier ministre réunira le 2 février à Lyon un comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires consacré au plan de relance. Or nombre de départements – M. Bruno Sido, qui est lui aussi président de conseil général, peut en témoigner – ont inscrit dans leur budget un véritable plan de relance. (*M. le secrétaire d'État acquiesce.*) Ainsi, dans mon département, nous investirons davantage cette année que la précédente, parce que c'est en période de difficultés qu'il faut investir.

M. Alain Gournac. Bravo !

M. Didier Guillaume. En particulier, dans un territoire rural comme le nôtre, il est important d'investir dans les routes, en employant dans la mesure du possible des matériaux durables et en favorisant la multimodalité.

Monsieur le secrétaire d'État, si vous voulez que le plan de relance soit efficace et que la proposition de notre collègue Bernard-Reymond, dont l'amendement sera vraisemblablement adopté à la quasi-unanimité, trouve une traduction concrète, il suffira que le Gouvernement s'engage clairement, lors du CIIACT qui se tiendra le 2 février à Lyon, à réaliser la liaison Grenoble-Sisteron.

Une telle annonce constituera un signal très fort sur le plan économique et recevra un accueil tout à fait favorable de la population concernée ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Mme la présidente. La parole est à M. René Beaumont, pour explication de vote.

M. René Beaumont. Je souhaite expliquer mon vote non sur l'amendement n° 156 rectifié *quater*, qui fait manifestement l'objet d'un large consensus, mais sur le sous-amendement n° 767 rectifié de M. Gouteyron.

M. le secrétaire d'État me permettra de ne pas être tout à fait d'accord avec ses explications, pour la première fois sans doute !

Au motif qu'il existe des projets de routes à deux fois deux voies dans presque dans tous les départements, ce qui est vrai, vous estimez, monsieur le secrétaire d'État, qu'il n'est pas possible de prendre en considération tous les itinéraires à caractéristiques autoroutières visés par M. Gouteyron au travers de son sous-amendement.

Cependant, permettez-moi de vous rappeler, respectueusement et très amicalement, qu'il existe une catégorie particulière de routes, reconnue par le ministère chargé de l'équipement : les grandes liaisons d'aménagement du territoire, les GLAT.

Il en est une que je connais bien : la route Centre Europe-Atlantique, la RCEA, dont je vous entretiens régulièrement. Cette route, comme d'autres, est déjà classée comme grande liaison d'aménagement du territoire, même si elle n'est pas encore réalisée.

Ce sont ces routes qu'il conviendrait de prendre en compte, et non toutes celles à venir, car ce serait bien évidemment irréaliste !

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Je voudrais tout d'abord signaler à M. René Beaumont que les GLAT n'existent plus. Elles ont subi les vicissitudes de la vie administrative, et ce sigle, d'ailleurs affreux, n'avait pas vocation à perdurer.

En outre, je veux aussi le rassurer à propos de la RCEA, également chère à M. Emorine. Nous ferons bientôt des annonces importantes au sujet de cet itinéraire ; M. Jean-Louis Borloo s'y est engagé.

Enfin, je tiens à dire à M. Gouteyron que nous avons parfaitement compris le sens de son intervention. Toutefois, le Gouvernement lui demande en toute amitié de bien vouloir retirer son sous-amendement, au bénéfice des explications que nous avons données. Il sera tenu compte, naturellement, des demandes qu'il a formulées.

Mme la présidente. Monsieur Gouteyron, le sous-amendement n° 767 rectifié est-il maintenu ?

M. Adrien Gouteyron. Madame la présidente, j'espère que l'on mesure la valeur de mon sacrifice, car je sens bien que mon sous-amendement serait adopté si je le maintenais ! (*Sourires.*)

Monsieur le secrétaire d'État, je vais accéder à votre demande, mais mon attitude ne s'explique que par la confiance que je place en vous et – encore – dans le Gouvernement... (*Exclamations amusées.*)

Mme la présidente. Le sous-amendement n° 767 rectifié est retiré.

La parole est à Mme Mireille Schurch, pour explication de vote sur l'amendement n° 156 rectifié *quater*.

Mme Mireille Schurch. Monsieur le secrétaire d'État, étant élue d'un département du centre de la France, l'Allier, qui connaît nombre de difficultés, je suis également très intéressée par la RCEA.

Il me semble que nous sommes là au cœur de la problématique du Grenelle de l'environnement. En effet, cette démarche vise aussi et avant tout à l'aménagement équilibré de notre territoire. Si nous continuons à construire une France à deux vitesses et à déstabiliser des territoires entiers, elle n'aboutira pas.

Dans cette perspective, il est essentiel de réaliser les aménagements routiers ou autoroutiers déjà prévus, ainsi que la transversale est-ouest. J'en reparlerai ultérieurement et, pour ce qui concerne les lignes à grande vitesse, je placerai la pointe du compas évoqué par M. Biwer à Clermont-Ferrand.

Pour l'heure, nous construisons une France complètement déséquilibrée. Des régions et des axes tels que le bassin parisien, le sillon rhodanien, l'arc languedocien et l'arc Limoges-Bordeaux-Toulouse sont saturés, tandis que le cœur du pays et des zones de montagne sont complètement délaissés. Si cela perdure, nous nous apercevrons, à l'horizon de quelques décennies, que nous aurons mal construit notre pays !

Par conséquent, nous demandons un aménagement réellement équilibré du territoire, s'appuyant tant sur le rail que sur la route.

Nous sommes nombreux à militer depuis longtemps en faveur de la RCEA, car le cœur de la France, c'est-à-dire le Massif central, doit être desservi, non seulement par la route, mais aussi par des lignes ferroviaires à grande vitesse : je voyage moi aussi à une vitesse de 80 kilomètres par heure lorsque je me rends en train à Paris ! Si nous nous désintéressons de cette question, c'est l'ensemble de notre pays qui s'en trouvera pénalisé ! (*Applaudissements sur certaines travées de l'UMP.*)

M. Adrien Gouteyron. Je vous applaudis, madame !

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Muller, pour explication de vote.

M. Jacques Muller. Nous sommes tous attachés au développement de nos territoires et à la possibilité, comme le disaient autrefois les écolos, de vivre et de travailler au pays. (*Sourires.*)

Il est vrai que développer et valoriser les ressources de nos territoires pour permettre aux gens d'y vivre et d'y travailler est un enjeu majeur.

Cela étant, l'amendement n° 156 rectifié *quater* pose aux yeux des Verts un problème de fond.

En effet, à l'occasion de l'examen de ce projet de loi de programme tendant à tirer l'ensemble des conclusions du Grenelle de l'environnement, on nous propose d'achever « dans les meilleurs délais » les « grands itinéraires autoroutiers largement engagés ».

Ma culture scientifique m'amène à faire remarquer que les concepts d'« itinéraires largement engagés » et de « meilleurs délais » sont on ne peut plus flous. Quelle est leur signification exacte ? Dans un projet de loi de programme, de telles formulations peuvent donner lieu à toutes les interprétations.

À cet instant, j'évoquerai l'exemple très concret du grand contournement ouest de Strasbourg, dont la réalisation est demandée pour achever une liaison nord-sud en Alsace et éviter la saturation de la rocade. Or on sait très bien que cette saturation est due au trafic local : les gens qui vivent à la périphérie de Strasbourg, ne disposant pas de moyens de transport collectif, sont obligés de prendre leur voiture, ce qui contribue à engorger l'axe existant.

Promouvoir un développement durable devrait nous amener, plutôt que de consacrer de l'argent à la construction d'un contournement routier, à développer le réseau tram-train en région strasbourgeoise pour les liaisons pendulaires, afin de libérer la route aujourd'hui occupée par ceux qui n'ont pas d'autre choix que d'utiliser leur voiture.

Dans l'optique du Grenelle de l'environnement, les moyens financiers tant de l'État que de nos collectivités territoriales étant limités, nous devons clairement nous orienter aujourd'hui vers un autre type de développement, caractérisé notamment par une réduction des émissions de CO₂. Or inscrire dans un projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement que l'on va achever « dans les meilleurs délais » les itinéraires « largement engagés » est « grenello-incompatible » !

M. Alain Gournac. Mais non !

M. Jacques Muller. C'est pourquoi les Verts voteront contre cet amendement.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Claude Merceron, pour explication de vote.

M. Jean-Claude Merceron. Pour ma part, je voterai cet amendement, car la mise en œuvre de son dispositif contribuera largement à l'aménagement du territoire.

Cela étant, monsieur le secrétaire d'État, permettez-moi d'ajouter un couplet personnel, en rappelant que nous attendons depuis bien longtemps un accord pour la réalisation du tronçon de l'A 831 entre Fontenay-le-Comte, La Rochelle et Rochefort ! (*Rires.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Francis Grignon, pour explication de vote.

M. Francis Grignon. Je ne peux pas laisser passer sans réagir ce qu'a dit M. Muller sur le contournement de Strasbourg.

Le sud de l'Alsace est relié par deux autoroutes à la Suisse, d'une part, à la Franche-Comté, d'autre part. Au nord, une autoroute permet de gagner Paris, une autre l'Allemagne. Entre les deux, un seul barreau relie ces axes autoroutiers et fait en outre fonction de rocade. Par conséquent, il est impératif de réaliser le grand contournement ouest de Strasbourg !

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. J'ai écouté attentivement le débat entre MM. Muller et Grignon.

Par ailleurs, M. Merceron doit se douter que je ne me désintéresse pas de l'A 831 !

Quant à la RCEA, évoquée tant par Mme Schurch que par M. Beaumont et à laquelle M. Emorine est très attaché, nous connaissons tous l'enjeu stratégique qu'elle représente, dont témoigne, à la hauteur d'Angoulême, le spectacle de l'intense trafic de camions en provenance d'Espagne et se dirigeant vers l'est. J'ai encore évoqué ce sujet avec M. Dériot l'autre jour.

Par ailleurs, nous avons récemment demandé à Réseau ferré de France d'améliorer la desserte de Montluçon. C'est ainsi que des travaux ont été effectués pour restaurer les voies dont l'état obligeait les trains à ralentir.

Enfin, mon collègue Brice Hortefeux et moi-même travaillons beaucoup à un projet de création d'une nouvelle ligne à grande vitesse partant de la gare d'Austerlitz en direction du Berry et s'incurvant vers l'est pour atteindre Clermont-Ferrand et Lyon.

Ce nouvel axe permettrait de desservir le centre de la France et de résorber ce que certains appellent la « pomme de terre », c'est-à-dire une zone non desservie située au cœur de la France, entre l'axe sud-ouest et celui du Rhône. L'objectif est de répondre à une attente légitime en termes d'aménagement du territoire.

M. Alain Gournac. Très bien !

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 156 rectifié *quater*.

(*L'amendement est adopté.*)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 9, modifié.

(*L'article 9 est adopté.*)

Articles additionnels après l'article 9

Mme la présidente. L'amendement n° 163, présenté par MM. Teston, Ries et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Après l'article 9, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'État étudie la mise en place d'une contribution des compagnies pétrolières à la réduction de la dépendance énergétique prélevée sur les profits des sociétés dont l'objet principal est d'effectuer la première transformation du pétrole brut ou de distribuer les carburants issus de cette transformation pour une mise en place dans le projet de loi de finances pour 2010.

La parole est à M. Michel Teston.

M. Michel Teston. Le principe « pollueur-payeur » est désormais reconnu, et nul ne saurait le remettre en question. À notre sens, son application suppose que les compagnies pétrolières contribuent à l'effort de préservation de la planète.

Si les modalités d'une telle contribution restent bien entendu à définir, nous proposons aujourd'hui, par le biais de cet amendement, que l'État s'engage à faire participer activement les compagnies pétrolières au processus de réduction de la dépendance énergétique.

Il s'agit là, mes chers collègues, d'une simple question de justice. Nous proposons de donner une traduction législative à une proposition portée par de nombreuses associations de consommateurs.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Par le passé, les sociétés pétrolières ont déjà été mises à contribution pour résoudre des problèmes ponctuels, notamment dans le cadre de la loi de finances de 2008.

La commission ne pense pas qu'il faille instaurer une contribution pérenne des compagnies pétrolières. Aussi a-t-elle émis un avis défavorable sur cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Même avis.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Teston, pour explication de vote.

M. Michel Teston. Pourquoi ne pourrait-on pas étudier la mise en place d'une contribution des compagnies pétrolières ? Je ne comprends pas très bien où est le problème ! Pour le moment, il n'est pas question de les taxer.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 163.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques.

L'amendement n° 164 rectifié est présenté par MM. Teston, Ries et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

L'amendement n° 193 est présenté par Mme Didier, MM. Danglot et Le Cam, Mmes Schurch, Terrade et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Après l'article 9, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le Gouvernement remet au Parlement une évaluation de la libéralisation du fret ferroviaire afin d'en mesurer l'impact en termes d'emploi et de qualité de service ainsi que d'en évaluer ses conséquences en matière de continuité du réseau ferroviaire, tant sur le plan national que régional et de report modal.

La parole est à M. Michel Teston, pour présenter l'amendement n° 164 rectifié.

M. Michel Teston. Ouvert à la concurrence en 2006, le secteur du fret ferroviaire a été totalement libéralisé le 1^{er} janvier 2007. Deux ans plus tard, nous proposons que le Gouvernement remette au Parlement un rapport d'évaluation de la libéralisation du secteur du fret ferroviaire, afin, d'une part, d'en mesurer l'incidence sur l'emploi et la qualité

de service, et, d'autre part, d'en évaluer les conséquences en matière de continuité du réseau ferroviaire, sur le plan tant national que régional et en termes de report modal.

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Michel Teston. Depuis l'ouverture de ce secteur à la concurrence, les opérateurs privés, tels Veolia, EuroCargoRail ou Colas, ont accaparé 10 % du marché, ce qui a poussé la SNCF à engager une réforme de l'organisation du travail, provoquant d'ailleurs un vif mécontentement des cheminsots.

Pour le moment, nous en sommes réduits aux conjectures et aux présupposés quant aux effets de la libéralisation. Rappelons tout de même que, depuis mars 2006, l'ouverture du secteur du fret à la concurrence n'a pas entraîné d'augmentation de la part de marché du rail. Contrairement aux idées reçues, le coût du transport de marchandises par la route est moins élevé.

Cette situation n'est pas propre à la France, comme en témoigne le rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre du premier paquet ferroviaire, qui indique clairement que l'ouverture à la concurrence du secteur du fret ferroviaire en Europe n'a pas permis d'atténuer l'hégémonie du transport routier.

Ainsi, la part du rail dans les transports terrestres reste inférieure à ce qu'elle était en 1998, soit 18,5 %. Ce rapport démontre à ceux qui n'en étaient pas convaincus que la concurrence à elle seule ne suffit pas à assurer un rééquilibrage entre le rail et la route.

M. Roland Courteau. Exactement !

M. Michel Teston. Le rapport dont je préconise la remise pourrait également porter sur les conséquences positives comme négatives de la libéralisation du secteur du fret. S'il est certain que l'ouverture à la concurrence a poussé la SNCF à réorganiser sa branche fret, il n'est pas du tout évident qu'elle ait amélioré la continuité de la desserte ferroviaire, notamment sur de petites distances.

M. Roland Courteau. En effet !

M. Michel Teston. Précisons, par ailleurs, que les coûts élevés de la modernisation des réseaux impliquent un engagement résolu de l'État, dont les opérateurs ne peuvent guère se passer. Il est donc souhaitable que ce dernier évalue les résultats de ses propres investissements.

Je vous rappelle, mes chers collègues, que l'objectif d'augmenter la part du fret ferroviaire en France de 25 % d'ici à 2012 figure dans les conclusions du Grenelle de l'environnement. Un rapport d'évaluation prospective serait donc le bienvenu pour mesurer le chemin parcouru et celui qu'il nous reste à faire.

M. Roland Courteau. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à Mme Mireille Schurch, pour présenter l'amendement n° 193.

Mme Mireille Schurch. Le groupe CRC-SPG propose également de prévoir une évaluation des incidences de la libéralisation du secteur du fret ferroviaire du point de vue tant de l'emploi que de la qualité du service et de la continuité du réseau.

Point n'est besoin de rappeler que la libéralisation, pis encore la libéralisation à tout-va, entraîne des conséquences dramatiques. Il est donc nécessaire que ces politiques soient évaluées pour mettre au jour leurs conséquences sur le maillage territorial et la continuité du service public.

Une telle évaluation permettrait de savoir si la libéralisation de ce secteur est compatible avec les objectifs fixés en matière de politique des transports multimodale et intégrée et conduit à une amélioration de l'accessibilité multimodale des territoires, de la desserte des agglomérations enclavées, ainsi que de l'emploi et des conditions de travail dans le secteur ferroviaire.

Il appartient au Gouvernement de présenter cette étude d'impact. En effet, cela vient d'être rappelé, la libéralisation du secteur du fret ferroviaire est effective depuis le 31 mars 2006. Près de trois ans après cette libéralisation, l'examen d'un projet de loi de programme traçant les lignes directrices de notre politique nationale de transport devrait être l'occasion d'instaurer cette obligation d'évaluation à la charge de l'État, pour permettre au Parlement d'assumer sa fonction de contrôle.

Vous avez adopté, mes chers collègues, une révision constitutionnelle qui place la fonction de contrôle au même niveau que la fonction législative. Pour le Gouvernement et la majorité présidentielle, c'est le moment de la mettre en œuvre.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Sur la forme, la commission a émis deux réserves à propos de ces amendements identiques.

D'une part, il faut éviter, autant que possible, de multiplier les demandes de rapport au Gouvernement, même si je reconnais que la commission des affaires économiques n'a pas toujours montré l'exemple en la matière...

D'autre part, une telle disposition serait davantage à sa place au sein du paragraphe II de l'article 10.

Par ailleurs, sur le fond, il ne semble pas que ce rapport soit très utile, car la documentation sur ce thème est déjà importante. Je pense notamment au rapport du comité opérationnel sur le fret, le COMOP n° 5.

Toutefois, la commission partage les préoccupations des auteurs des amendements concernant la promotion du fret ferroviaire. Aussi s'en remet-elle à la sagesse du Sénat.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Un rapport de la Commission européenne est également attendu sur le thème du fret ferroviaire.

Ce secteur souffre de la crise. Les chiffres de décembre et de janvier derniers sont mauvais. En effet, on constate une régression des trois principaux trafics ferroviaires : la production d'acier a parfois été interrompue, le secteur automobile connaît une situation difficile, à laquelle le Gouvernement essaie de répondre avec les constructeurs, enfin la consommation d'eau minérale baisse, nos concitoyens se tournant en effet de plus en plus vers l'eau du robinet.

Par ailleurs, comme vous l'avez indiqué, monsieur Teston, les opérateurs privés, qui ne sont pas exclusivement français, représentent désormais 10 % du marché. Réciproquement, des opérateurs français ont pris des parts de marché dans d'autres pays européens.

Je souligne que le Président de la République, dans sa lettre de mission à M. Pepy, avait insisté sur l'importance du fret. Pour le Gouvernement, le développement du fret ferroviaire, une fois la crise passée, est donc un objectif fondamental.

Enfin, dans le cadre de la réforme portuaire, nous encourageons les grands ports maritimes à installer des opérateurs ferroviaires de proximité. Sur le port de Hambourg, par exemple, si plus de 60 % du trafic par conteneurs, pour un parcours supérieur à 350 kilomètres, est assuré par le rail, c'est qu'il y existe cinquante opérateurs de proximité, qui travaillent en collaboration avec la Deutsche Bahn ou d'autres opérateurs. Cela constitue une autre voie de progression du fret ferroviaire.

Cela étant dit, le Gouvernement, quoique plutôt défavorable à l'élaboration de nouveaux rapports, ceux-ci n'étant pas toujours très utiles, s'en remet à la sagesse du Sénat sur ces amendements identiques.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Teston, pour explication de vote sur les amendements identiques n°s 164 rectifié et 193.

M. Michel Teston. Sur un sujet aussi important que le fret ferroviaire, qui est vraiment au cœur de ce projet de loi, comment refuser le dépôt d'un rapport ?

M. Roland Courteau. Il a raison !

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. M. le secrétaire d'État vient de nous dire qu'un rapport de la Commission européenne sur ce sujet sera bientôt disponible. En conséquence, un rapport supplémentaire ne me semble pas nécessaire, surtout à une période où nous nous efforçons de limiter les coûts d'administration et de fonctionnement de la République.

Dans ces conditions, la commission émet un avis défavorable sur ces amendements identiques.

Mme la présidente. Je mets aux voix les amendements identiques n°s 164 rectifié et 193.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

Article additionnel avant l'article 10

Mme la présidente. L'amendement n° 276, présenté par MM. Teston, Ries et Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul, Raoult, Guillaume et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Avant l'article 10, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La politique durable des transports donne la priorité au réseau ferré, cette priorité s'appuie sur l'amélioration et la modernisation de la qualité de l'infrastructure ferroviaire existante, qui fait l'objet d'investissements particuliers pour les cinq ans à venir.

La parole est à M. Michel Teston.

M. Michel Teston. Cet amendement vise à inscrire noir sur blanc dans le projet de loi la priorité donnée au réseau ferré existant pour les cinq ans à venir.

La politique durable des transports doit favoriser, en tout premier lieu, une rénovation ambitieuse du réseau ferré. Il s'agit de remettre en état et aux normes le réseau actuel en matière de sécurité, d'accessibilité, de respect de l'environnement, d'interopérabilité et de qualité. L'enjeu est d'éviter le ralentissement des trains de fret, voire la fermeture de nombreuses lignes.

Rappelons que l'audit sur l'état du réseau ferré national français du 20 septembre 2005 commandé par RFF et la SNCF à un groupe d'experts indépendants, afin de disposer d'un point de vue objectif sur la maintenance – entretien et renouvellement – du réseau ferré national, a conclu à

la dégradation progressive de ce dernier, faute d'investissements suffisants depuis plusieurs années. Il a proposé de retenir un scénario optimal, qui, d'ici à vingt ans et moyennant quelque 400 millions d'euros supplémentaires chaque année, permettrait « d'aboutir à un coût moyen annuel de maintenance qui soit minimal à long terme tout en garantissant un réseau de qualité ».

À la suite de cet audit, M. Perben avait demandé à RFF et à la SNCF d'établir un plan d'action pour la période 2006-2010. Les propositions remises en mars 2006 ont conduit à annoncer que la priorité serait accordée, d'une part, au respect des impératifs de sécurité, et, d'autre part, au maintien du réseau ferré national dans son intégrité, avec une enveloppe supplémentaire destinée à accroître les moyens consacrés au renouvellement des voies et au traitement des causes de ralentissement : son montant a été de 110 millions d'euros en 2006, de 260 millions d'euros en 2007, et il devrait atteindre 600 millions d'euros en 2010.

Il convient de rappeler ces priorités dans la loi de programme et d'en assurer la traduction dans les lois de finances, de 2009 à 2011.

Or le budget pour 2009 accuse une baisse de 1,8 % par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale de 2008. Dans ces conditions, comment rester optimiste à propos du contrat de performance récemment signé entre l'État et Réseau ferré de France et doté de 13 milliards d'euros sur cinq ans ?

L'aide de l'État n'augmentant pas, RFF devra améliorer sa productivité et ses recettes. Ce contrat prévoit donc la vente de certains terrains qui ne sont plus nécessaires à l'exploitation ferroviaire, la réalisation de gains de productivité – notamment en favorisant le renouvellement des voies et du ballast plutôt que l'entretien ponctuel – et l'augmentation des péages.

Cela m'amène à conclure que le Gouvernement compte surtout sur l'engagement des régions pour aider RFF à régénérer les lignes sur lesquelles circulent les TER. C'est d'ailleurs ce que laissait à penser la rédaction initiale du projet de loi.

À ce sujet, il convient de rappeler que l'entretien et la régénération du réseau relèvent de la compétence de l'État et non de celle des régions, même si certaines d'entre elles ont été contraintes d'y contribuer pour des raisons de sécurité, dans le cadre des contrats de projet. N'oublions pas que les régions financent déjà intégralement le renouvellement et la modernisation des matériels des TER.

Quant à la dette de RFF, elle n'apparaît plus dans le « bleu » budgétaire ; il est donc très difficile d'apprécier la situation réelle de cet établissement et l'état de sa dette, qui s'élèverait aujourd'hui à 27 milliards d'euros. La Cour des comptes, dans un rapport d'avril 2008, avait pourtant estimé que l'État devait prendre à sa charge une partie de cette dette, à hauteur de 12 milliards ou de 13 milliards d'euros. Cette recommandation n'a pas été suivie par le Gouvernement.

M. Roland Courteau. C'est exact !

M. Michel Teston. Nous souhaitons donc vivement l'adoption de cet amendement, qui permettrait de crédibiliser votre politique, monsieur le secrétaire d'État, et de rassurer les acteurs du transport, notamment le gestionnaire d'infrastructures RFF, pour les cinq années à venir.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Cet amendement nous semble déjà satisfait par les paragraphes I et II *bis* de l'article 10 du présent projet de loi. En outre, il aurait été préférable de le rattacher au II de l'article 10. L'avis de la commission est donc défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Même avis.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 276.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 10

I. – Pour le transport des marchandises, le développement de l'usage du transport fluvial, ferroviaire, du transport maritime et plus particulièrement du cabotage, revêt un caractère prioritaire. À cet effet, l'État accordera, en matière d'infrastructures, une priorité aux investissements ferroviaires, fluviaux et portuaires, tout en tenant compte des enjeux liés au développement économique et à l'aménagement et à la compétitivité des territoires. Il soutiendra le développement des trafics massifiés de fret ferroviaire et fluvial, du transport combiné ferroviaire et fluvial, des autoroutes ferroviaires et des autoroutes de la mer. Pour ce faire, un dispositif d'avances remboursables sur crédits carbone sera étudié pour faciliter le démarrage des projets innovants et permettre aux opérateurs de les stabiliser économiquement.

Les moyens dévolus à la politique des transports de marchandises sont mobilisés pour faire évoluer la part de marché du non routier de 14 % à 25 % à l'échéance 2022. En première étape, le programme d'action permettra d'atteindre une croissance de 25 % de la part de marché du fret non routier d'ici à 2012.

II. – Les moyens dévolus par l'État et ses établissements publics à la régénération du réseau ferroviaire seront accrues régulièrement pour atteindre en 2015 un niveau de 400 millions d'euros par an supplémentaires par rapport à l'actuel « plan de renouvellement des voies ferrées 2006-2010 », soit un montant deux fois et demi plus élevé que celui constaté en 2004. Les régions pourront contribuer à cet effort pour l'entretien et la régénération du réseau ferroviaire. L'extension progressive du réseau ferroviaire à grande vitesse et la création de lignes nouvelles mixtes libérera de la capacité pour le fret ferroviaire. Les deux principaux axes Nord-Sud du réseau seront aménagés afin de permettre la circulation de trains longs d'au moins 1000 mètres.

II bis. – La politique durable des transports donne la priorité en matière ferroviaire au réseau existant. Cette priorité s'appuie sur l'amélioration et la modernisation de la qualité de l'infrastructure ferroviaire existante.

Le réseau ferroviaire national sera modernisé pour permettre un système de transport de fret de qualité répondant à la demande en termes de fiabilité, de rapidité, de régularité et de souplesse. Dans cette perspective, les investissements de l'État seront concentrés sur certains axes prioritaires de circulation importante, où le fret doit bénéficier de sillons de qualité, en prenant notamment en compte les intérêts des chargeurs.

Un réseau d'autoroutes ferroviaires à haute fréquence et de transport combiné sera développé pour offrir une alternative performante aux transports routiers à longue distance, notamment pour les trafics de transit. Dans une première phase, trois autoroutes ferroviaires seront mises en place :

l'autoroute ferroviaire alpine, qui sera prolongée jusqu'à la région lyonnaise, l'autoroute ferroviaire entre Perpignan et Luxembourg et l'autoroute ferroviaire Atlantique entre le pays basque, la région parisienne et le nord de la France. L'adaptation des infrastructures fera l'objet d'un financement public complémentaire de 50 millions d'euros et la création des plates-formes multimodales de fret classique ou à grande vitesse de fret fera l'objet d'un financement de 50 millions d'euros. Pour réussir au mieux ce réseau, un audit étudiera au préalable le fonctionnement et les résultats des autoroutes ferroviaires existantes et fera des propositions en termes d'organisation et de dispositifs incitatifs. En outre, l'État étudiera la possibilité de mettre en place des prêts à long terme ou des garanties pour faciliter l'acquisition du matériel nécessaire par les opérateurs.

La création d'opérateurs ferroviaires de proximité sera encouragée afin de répondre à la demande de trafic ferroviaire de wagons isolés. Des dotations du budget de l'État encourageront le recours au transport combiné par des compensations tarifaires aux opérateurs, au moyen de conventions passées entre l'État et les opérateurs qui s'engagent sur des objectifs de développement et d'organisation. La faculté de réserver des sillons sera donnée aux opérateurs de transport combiné. Enfin, les projets innovants, comme les projets de fret à grande vitesse, notamment en correspondance avec le mode aérien, seront encouragés par des dispositifs spécifiques.

Une instance de régulation des activités ferroviaires favorisera la croissance globale des trafics transportés tout en veillant au développement sans discrimination de la concurrence sur le marché du transport ferroviaire de fret classique et à grande vitesse.

Aucun train utilisant un mode de propulsion autre qu'électrique ne sera autorisé à circuler sur une ligne électrifiée dans la totalité du parcours qu'il emprunte à partir du 31 décembre 2015.

III. – L'amélioration de la compétitivité des ports maritimes français dans la concurrence internationale et de leur desserte multimodale permettra l'accroissement du transport de fret et des activités de logistique créateurs d'emplois et respectueux de l'environnement. L'objectif est de doubler la part de marché du fret non routier pour les acheminements à destination et en provenance des ports.

À cette fin, l'État accompagnera le développement des capacités portuaires et créera les conditions d'une desserte terrestre efficace des grands ports maritimes français par les modes de transport massifiés, ferroviaire et fluvial. La desserte ferroviaire entre les ports et leur hinterland devra ainsi être fortement améliorée par le développement de lignes dédiées au fret et par sa prise en compte dans le cadre de projets d'amélioration du réseau de grandes lignes ou la réalisation de sections nouvelles.

IV. – L'État soutiendra, avec les différentes parties intéressées, le développement de lignes d'autoroutes de la mer sur la façade atlantique entre la France, l'Espagne et le Portugal et sur la façade méditerranéenne entre la France, l'Espagne et l'Italie, afin d'offrir des alternatives à la traversée des massifs pyrénéens et alpins. Elles auront pour objectif de permettre un report modal de 5 à 10 % des trafics concernés. L'État pourra soutenir ces projets notamment au travers d'obligations de services publics et, si nécessaire, par des financements pour un montant maximal de 80 millions d'euros. Les autoroutes de la mer sur la façade méditerranéenne contribueront au développement de l'Union pour la Méditerranée et veilleront à préserver le littoral méditerranéen.

La desserte fluviale des ports maritimes sera significativement accrue par un traitement efficace des flux de transports fluviaux, la mutualisation des coûts de manutention, la révision des pratiques fiscales pénalisantes et la réalisation d'infrastructures assurant l'interface voies d'eau/zones portuaires.

V. – Le réseau fluvial, dit magistral, et en particulier celui à grand gabarit, fera l'objet d'un plan de restauration et de modernisation, dont le montant financier devra être clairement établi. Le canal à grand gabarit Seine-Nord-Europe, qui permettra le report vers la voie d'eau de 4,5 milliards de tonnes-kilomètres par an, soit l'économie de 250 000 tonnes de dioxyde de carbone par an, sera réalisé. Ce programme, présentant un coût de l'ordre de 4 milliards d'euros, sera cofinancé dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé, par la Communauté européenne, les collectivités territoriales et l'État, sur la période 2009-2020. Les études nécessaires à la réalisation d'une liaison fluviale à grand gabarit entre les bassins du Rhône et de la Moselle seront poursuivies, et un débat public sera organisé d'ici à 2012.

Dans ce cadre, le soutien de l'État à la batellerie sera maintenu.

En outre, l'État étudiera l'opportunité de donner à l'établissement public Voies navigables de France la pleine propriété du domaine public fluvial, attaché au réseau magistral. Le Gouvernement présentera au Parlement les conclusions de cette étude au plus tard six mois après la promulgation de la présente loi.

VI. – Des mesures seront mises en place afin d'améliorer les performances environnementales des poids lourds, notamment en termes de consommation de carburant. Dans cette optique, l'État encouragera la conduite respectueuse de l'environnement, « l'éco-conduite », et la mise en place des péages sans arrêt.

Une éco-redevance pourra être prélevée sur les poids lourds à compter de 2011 à raison du coût d'usage du réseau routier national métropolitain non concédé et des voies des collectivités territoriales susceptibles de subir un report de trafic. Cette éco-redevance aura notamment pour objet de financer les projets d'infrastructures de transport. À cet effet, le produit de cette taxation sera affecté chaque année à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France pour la part du réseau routier national.

Cette taxe sera répercutée par les transporteurs sur les bénéficiaires de la circulation des marchandises. Par ailleurs, l'État étudiera des mesures à destination des transporteurs permettant d'accompagner la mise en œuvre de la taxe et de prendre en compte son impact sur les entreprises. Par exception, des aménagements de la taxe, qu'ils soient tarifaires ou portant sur la définition du réseau taxable, seront prévus aux fins d'éviter un impact économique excessif sur les différents territoires au regard des considérations d'éloignement de ces territoires de l'espace européen et de disponibilité des modes de transport alternatifs à la route.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Teston, sur l'article.

M. Michel Teston. Nous abordons l'examen d'un article essentiel du projet de loi. Les dispositions relatives au transport des marchandises constituent en effet la traduction de l'objectif, fixé dans le cadre du Grenelle de l'environnement, d'accroître la part du fret non routier de 25 % d'ici à 2012.

Le texte donne la priorité aux modes de transport alternatifs à la route, à savoir le transport ferroviaire, la voie maritime et le réseau fluvial. Il est prévu, en conséquence,

de concentrer les investissements dans ces domaines. Un équilibre entre tous les modes de transport de marchandises non routiers doit, bien évidemment, être recherché.

S'agissant plus particulièrement des dispositions relatives au transport ferroviaire, le projet de loi prévoit que la régénération des réseaux fera l'objet d'investissements importants – 400 millions d'euros supplémentaires par an par rapport au plan actuellement en vigueur – et que la priorité sera donnée à l'existant. Nous aurions souhaité que cela soit affirmé avec plus de force encore, mais vous venez, mes chers collègues, de rejeter l'amendement n° 276, dont c'était l'objet.

Si chacun s'accorde sur la nécessité de privilégier les investissements en faveur des transports maritimes, fluviaux et ferroviaires, il faut rappeler qu'une politique volontariste est indispensable et que l'incantation ne suffit pas.

Les besoins de financement sont énormes pour maintenir la qualité d'un réseau dont une partie est en mauvais état. L'audit réalisé en 2005 par l'École polytechnique fédérale de Lausanne concluait que, selon un scénario optimal, 500 millions d'euros supplémentaires chaque année pendant vingt ans seraient nécessaires pour « aboutir à un coût moyen annuel de maintenance qui soit minimal à long terme tout en garantissant un réseau de qualité ».

L'objectif de financement de 400 millions d'euros supplémentaires par rapport à celui qui avait été arrêté dans le plan de renouvellement 2006-2010 reste donc inférieur à celui qui avait été préconisé dans le scénario optimal proposé par les experts de l'École polytechnique fédérale de Lausanne.

Il est en outre nécessaire, bien évidemment, de mener une politique tout aussi volontariste dans les domaines du transport fluvial et du transport maritime.

Dans cette perspective, le groupe socialiste a déposé plusieurs amendements visant à améliorer le texte.

Premièrement, nous proposons d'inscrire dans la loi un objectif de transfert de 50 % du trafic vers le transport non routier, qui témoignerait d'une réelle volonté de faire évoluer le transport de marchandises.

Deuxièmement, nous souhaitons rappeler que la régénération du réseau ferré relève de la compétence de l'État et que l'intervention éventuelle des régions ne saurait être que complémentaire, ces dernières n'ayant ni cette vocation ni, bien souvent, la possibilité de supporter de nouvelles charges.

Troisièmement, nous demandons la mention expresse dans la loi de la mise en œuvre d'une politique d'investissement spécifique au transport ferroviaire.

Quatrièmement, nous souhaitons que le produit de l'éco-redevance soit réservé aux modes de transport alternatifs à la route, étant précisé que tant l'AFITF que l'État pourront continuer à financer certains investissements routiers restant à réaliser pour désenclaver des territoires où les réseaux ferroviaires sont inexistantes ou inadaptés.

Cinquièmement, nous demandons l'identification d'un réseau fret qui fera l'objet d'investissements importants.

Au-delà de ces propositions plus particulièrement axées sur le transport ferroviaire, notre groupe défendra également des amendements visant à donner aux transports fluvial et maritime toute leur place dans le développement du fret non routier. (*M. Roland Courteau applaudit.*)

Mme la présidente. La parole est à M. René Beaumont, sur l'article.

M. René Beaumont. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je ne m'intéresserai pour ma part qu'au paragraphe V de l'article 10, qui porte sur les voies fluviales. Cela ne surprendra personne ! (*Sourires.*)

La rédaction actuelle de l'article 10 me semble quelque peu contradictoire avec la volonté pourtant clairement exprimée par le Président de la République, et reprise par le Grenelle de l'environnement, d'augmenter de 25 % la part du fret non routier d'ici à 2012. Sa lecture donne en effet à penser que ce transfert ne pourra se faire qu'au profit du rail. L'accent n'est pas suffisamment mis sur la multimodalité, qui n'est d'ailleurs évoquée que sous sa déclinaison rail-route. Il serait pourtant nécessaire de développer les plates-formes multimodales rail-route-fluve !

M. Bruno Sido, rapporteur. Sans oublier les autoroutes de la mer !

M. René Beaumont. Il n'est pas non plus question du maillage du réseau fluvial, alors que c'est pourtant un point essentiel. En effet, la structure actuelle de notre réseau fluvial à grand gabarit implique que, pour l'essentiel, nos flottes ne peuvent naviguer que sur un unique parcours, par exemple celui du Rhône, long de 550 kilomètres. Elles sont donc sous-rentabilisées par rapport à d'autres qui peuvent circuler sur l'ensemble du réseau européen. En tant que défenseur des voies fluviales, je tenais à signaler ce problème qui, à mon sens, n'a pas encore été pleinement pris en considération.

Chacun appelle de ses vœux l'accroissement de la part du fret ferroviaire, mais cela ne se fera pas en claquant des doigts ! À titre d'exemple, je rappellerai que, en 1997, M. Gaysot, ministre des transports et expert en transports ferroviaires s'il en fut, avait déclaré vouloir faire croître le fret ferroviaire de 10 % par an pendant dix ans, afin d'aboutir à un doublement !

M. Didier Guillaume. Un bel objectif !

M. René Beaumont. En effet, mais le résultat fut moins réjouissant : le fret ferroviaire a baissé de 6 % par an !

Il y a un vrai problème, qui est d'ailleurs lié moins à l'état du réseau qu'à la qualité du service. Certes, monsieur Teston, je ne nie pas qu'il soit important, voire prioritaire, d'entretenir le réseau. En revanche, contrairement à vous, je suis convaincu que l'ouverture du réseau à des opérateurs tiers permettra l'amélioration de la qualité du service et, de ce fait, une progression du fret ferroviaire, dont les bénéficiaires ne seront pas tous, hélas, des transporteurs français...

Par ailleurs, la part du transport fluvial n'augmente pas dans notre pays, parce que ce mode de transport a été systématiquement négligé et que l'on n'a pas consenti les efforts nécessaires pour le conjuguer à d'autres, en particulier la route ou le rail, par le biais de plates-formes multimodales. Je ne rappellerai pas ici le « massacre » de la liaison Rhin-Rhône par le Parlement en 1997, qui a laissé des traces. Les voies fluviales n'acheminent aujourd'hui que 4 % du fret français, chiffre stable depuis vingt ans. Le fret a certes augmenté entre-temps, mais la part du transport fluvial est restée inchangée.

La part de la voie fluviale dans le transport des marchandises est de 40 % aux Pays-Bas et de 25 % en Allemagne. Ce mode de transport présente des avantages considérables, notamment sur le plan écologique. Ainsi, le pousseur d'un convoi de barges d'une capacité de 4 000 tonnes, soit l'équivalent de cent camions, est équipé d'un moteur d'une puissance de 800 à 1 000 chevaux, alors qu'un seul moteur

de camion développe une puissance de 300 à 400 chevaux. De surcroît, l'eau est inaltérable, contrairement au goudron !

Je salue la volonté affichée au travers de l'engagement n° 43 du Grenelle, ainsi que le souci de la commission, manifesté par l'un de ses amendements, de prendre en compte la nécessité de moderniser la flotte captive et le réseau.

Néanmoins, je m'inquiète d'un fait qui pourrait avoir de graves conséquences. L'association Seine-Moselle-Rhône, constituée en 1999 dans le dessein d'étudier les solutions de remplacement à la réalisation du canal Rhin-Rhône, a présenté un projet de liaison par la Moselle, qui a apparemment été accepté par les régions traversées, puisqu'elles en ont financé les études préliminaires et, conjointement avec l'État, les études majeures qui nourriront le débat public en 2012.

Or un amendement déposé discrètement vise à proposer un autre tracé. Je tiens à adresser une mise en garde : à défaut d'accord sur un tracé de voie fluviale dans le nord-est de la France, la réalisation du projet se trouvera encore retardée, alors que Mme Voynet nous a déjà fait perdre douze ans ! Il ne faudrait pas en perdre dix de plus ! Aujourd'hui, chacun est bien conscient, me semble-t-il, de la nécessité de développer le transport par voie fluviale et de l'utilité d'une liaison Rhin-Rhône pour l'ensemble du réseau européen, et surtout pour notre pays. Si l'on commence à contester le tracé projeté, l'État sera tenté de se désintéresser de la question !

Cela étant, je comprends parfaitement l'inquiétude de mes collègues alsaciens, puisque ce sont essentiellement des sénateurs de cette région qui ont signé cet amendement. Ils craignent en effet que Strasbourg et Mulhouse ne deviennent des culs-de-sac fluviaux.

Une solution serait de raccorder par un barreau le secteur de Bâle-Mulhouse-Montbéliard, dont l'importance économique n'a pas besoin d'être soulignée, à Port-sur-Saône. Cela permettrait d'assurer une desserte de l'Alsace, qui se trouverait de la sorte reliée au tracé Rhin-Rhône, en particulier à la Moselle, qui est la voie navigable la plus utilisée pour le transport de marchandises.

Je souhaiterais que M. le secrétaire d'État nous fasse part de son sentiment sur cette question. Il me semble que l'on pourrait faire clairement figurer dans le tracé ce « barreau alsacien », dont la réalisation est à mon sens tout à fait nécessaire.

En tout état de cause, à ceux qui voudraient encore que le tracé emprunte le Doubs, j'indique que cette option est désormais définitivement exclue. En effet, en 1978, des terrains avaient été achetés à cette fin aux paysans, puis leur avaient été revendus en 1998 ; il serait ridicule de leur racheter ces mêmes terrains en 2009 ! Tâchons d'être cohérents !

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Monsieur le sénateur, je puis vous dire que je souscris pleinement à votre argumentation.

Mme la présidente. Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à quinze heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures quarante-cinq, est reprise à quinze heures, sous la présidence de M. Roger Romani.)

PRÉSIDENTE DE M. ROGER ROMANI

vice-président

M. le président. La séance est reprise.

3

DÉPÔT D'UN RAPPORT DU GOUVERNEMENT

M. le président. M. le Premier ministre a transmis au Sénat, en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le rapport sur les orientations de la politique de l'immigration en 2008.

Acte est donné du dépôt de ce rapport.

Il sera transmis à la commission des lois et sera disponible au bureau de la distribution.

4

PROPOSITION D'EXAMEN EN PROCÉDURE SIMPLIFIÉE DE DEUX CONVENTIONS INTERNATIONALES

M. le président. Mes chers collègues, la commission des affaires étrangères propose que deux des conventions internationales inscrites à l'ordre du jour du mercredi 4 février soient examinées selon la procédure simplifiée.

Il s'agit :

– du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord avec l'Australie concernant la coopération en matière de défense et le statut des forces ;

– du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord avec la Suisse relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière.

Il n'y a pas d'opposition ?...

Ces deux projets de loi seront donc examinés selon la procédure simplifiée, sauf si un groupe politique demandait le retour à la procédure normale avant le lundi 2 février, à dix-sept heures.

La troisième convention inscrite le même jour, à savoir le projet de loi relatif à l'accession de l'Albanie et de la Croatie au traité de l'Atlantique Nord, sera examinée selon la procédure normale.

5

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Daniel Raoul, pour un rappel au règlement.

M. Daniel Raoul. Monsieur le président, mes chers collègues, comment pouvons-nous en cet instant reprendre comme si de rien n'était l'examen du projet de loi « Grenelle I », alors que nos concitoyens manifestent dans toutes les villes de notre pays et que la mobilisation est d'une ampleur quasi inédite ?

Monsieur le secrétaire d'État, votre gouvernement fait preuve d'une certaine contradiction en soutenant simultanément les orientations du Grenelle de l'environnement et la révision générale des politiques publiques, la RGPP.

Pour vous en convaincre, je ne vous donnerai qu'un exemple. Vous avez rayé de la carte judiciaire des tribunaux installés de longue date dans certaines villes, mais avez-vous effectué le bilan carbone des déplacements – parfois cent kilomètres – auxquels les justiciables sont aujourd'hui contraints s'ils veulent se faire entendre par une juridiction et pouvoir obtenir gain de cause ? C'est en véritable déménagement du territoire dont les conséquences sont en contradiction avec les orientations du Grenelle.

Le Gouvernement va devoir choisir entre la RGPP et le « Grenelle ».

Par ailleurs, si la mobilisation est si importante aujourd'hui dans notre pays, c'est bien parce que le volet social du pacte de relance manque cruellement.

Quelles sont les priorités de nos concitoyens ? Le pouvoir d'achat et le logement.

Je ne renie pas les investissements réalisés en faveur de la production. Il faut bien sûr investir, en particulier pour l'avenir. Ce n'est pas moi, adepte de la recherche et développement, qui dirai le contraire. Mais, s'il n'y a pas de demande, à quoi sert le soutien à la production ? À l'heure actuelle, nous ne pouvons que constater l'importance des stocks de voitures alignées dans les parkings de nos constructeurs.

Mieux vaudrait s'intéresser au pouvoir d'achat et permettre au moins à nos concitoyens de se nourrir. Or vous savez tous dans quelles proportions la fréquentation de l'ensemble des institutions caritatives – les Restos du Cœur, le Secours populaire, notamment – a augmenté.

Et que penser de ces travailleurs pauvres qui n'arrivent ni à nourrir correctement leur famille ni à payer leur loyer, notamment à la suite de la « bulle » immobilière que nous avons connue ? C'est tout simplement immoral !

Dans un tel contexte, comment continuer, aussi calmement, aussi sereinement, la mise en œuvre de la RGPP, et nous soumettre ce projet de loi, dont par ailleurs nous partageons les objectifs ? Il y a là une contradiction formelle, et les habitants de notre pays la ressentent sur le terrain. C'est pourquoi ils manifestent aujourd'hui. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

M. le président. Mon cher collègue, je vous donne acte de votre rappel au règlement.

6

MISE EN ŒUVRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons, calmement et sereinement, la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Article 10 (suite)

M. le président. Je vous rappelle, mes chers collègues, que, ce matin, nous avons commencé l'examen de l'article 10, sur lequel deux orateurs se sont déjà exprimés.

La parole est à présent à M. Yves Daudigny, sur l'article.

M. Yves Daudigny. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'article 10 vise le développement de l'usage du ferroviaire pour le transport des marchandises et insiste sur le caractère prioritaire qui doit être accordé à ce développement.

On ne peut qu'approuver ces objectifs, qui chiffrent l'augmentation de la part de marché du non-routier figurant au II, même si des précisions, telles l'année de référence et l'exclusion du mode aérien, peuvent être utilement ajoutées, et qui annoncent, aux termes du I, la prise en compte des enjeux économiques et territoriaux dans les choix d'investissements de l'État en matière d'infrastructures.

Une vision globale et de long terme est en effet absolument nécessaire dans l'appréhension de la notion de bénéfique, qui doit inclure l'intérêt environnemental et l'intérêt économique pour le maintien et le développement des bassins de vie dont dépendent emploi et pouvoir d'achat.

Or, s'agissant du fret de proximité et de la gestion des wagons isolés, ces objectifs suscitent certaines questions.

Si le recours aux opérateurs de proximité est prévu, et même encouragé au septième alinéa de l'article, il laisse cependant dubitatif, dès lors que l'ouverture à la concurrence livrerait le secteur aux seuls critères de rentabilité financière de court terme. Pour quelles raisons un opérateur privé irait-il s'intéresser à un secteur déficitaire et déserté par la SNCF précisément en raison de son caractère non rentable ? Rappelons la fermeture de 262 gares de fret en 2007.

J'illustrerai mon propos par un exemple concret, précis, significatif.

Une société du groupe Bayer implantée à Marle, bourg rural de 2 500 habitants, utilise depuis bientôt trente ans le transport ferroviaire pour l'approvisionnement par wagons isolés, à partir de l'Allemagne, de son site axonais. La ligne empruntée, de faible trafic, est mixte et permet le transport de voyageurs et de fret.

Après avoir menacé de réduire fortement la fréquence des services, voire de supprimer purement et simplement toute approche de proximité voilà quelques années, la SNCF vient d'informer l'entreprise d'une forte majoration des tarifs justifiée par la faible rentabilité du service rendu. Cette décision ne prend pas en compte les investissements réalisés par Bayer afin d'assurer la réception des wagons ou encore l'augmentation du trafic propre de l'usine.

Nous mesurons les conséquences d'une telle décision.

Tout d'abord, d'un point de vue économique, l'entreprise concernée est placée dans une situation injustement défavorable vis-à-vis de la concurrence.

Par ailleurs, eu égard à l'aménagement du territoire, les bassins de vie à faible densité de population doivent-ils être abandonnés et devenir les déserts déjà évoqués dans cette assemblée, en particulier ce matin, alors que la qualité et la disponibilité de la main-d'œuvre locale rendent nombre d'entreprises rurales réactives et performantes ?

Il demeure de toute évidence un long chemin à parcourir de l'intention qui anime le projet de loi « Grenelle I » dont nous discutons aujourd'hui à la réalité des pratiques.

Puisse donc la SNCF adopter une démarche qui ne tourne pas le dos radicalement et définitivement aux notions d'aménagement du territoire et de service public !

Puisse donc la SNCF intégrer dans ses schémas de développement les fortes orientations contenues dans ce projet de loi, en particulier dans son article 10 !

Nous reviendrons, certes, sur ce sujet la semaine prochaine lors de l'examen du projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires. Un système de péréquation intégrant des impératifs de service public pourra être étudié à cette occasion. Mais c'est bien dans ce « Grenelle » que la volonté politique de sauver nos territoires de la désertification – on a évoqué la carte militaire, la carte hospitalière et, encore à l'instant, la carte judiciaire – doit être inscrite maintenant.

M. le président. La parole est à Mme Mireille Schurch, sur l'article.

Mme Mireille Schurch. Tout d'abord, je veux exprimer la solidarité des membres de mon groupe à l'égard des centaines de milliers de salariés des secteurs privé et public qui, aujourd'hui, ont perdu une journée de travail et se mobilisent dans la rue pour revendiquer l'augmentation de leur pouvoir d'achat, de leur pension, des minima sociaux et pour soutenir les services publics, qui nous tiennent tous à cœur. Je pense aussi en cet instant aux nombreuses associations qui sont aujourd'hui descendues dans la rue.

Nos concitoyens, et ils nous le rappellent, ont des préoccupations qui se situent au cœur des problèmes évoqués lors du Grenelle de l'environnement et de ce qu'il est convenu d'appeler désormais le développement durable, c'est-à-dire le développement dans ses trois volets, économique et écologique, bien sûr, mais aussi social.

Nous poursuivons donc nos débats en gardant à l'esprit cette grande manifestation.

L'article 10 vise le transport de marchandises, les autoroutes ferroviaires, le réseau fluvial et maritime. Il traduit pour partie les orientations politiques fondamentales du Gouvernement, puisqu'il tend à laisser au libre jeu du marché le fret ferroviaire de wagons isolés.

Comme vous nous l'avez rappelé ce matin, monsieur le secrétaire d'État, des « opérateurs ferroviaires de proximité » sont encouragés à exploiter ce trafic. Nous y sommes favorables, mais qui sont ces opérateurs ?

Nous croyons illusoire d'ouvrir à la concurrence la gestion d'infrastructures de transports ferroviaires sur des lignes à faible trafic, qui aujourd'hui représentent plus de la moitié du réseau géré par la SNCF et qui, bien souvent, sont déficitaires.

Il faut noter que la mise en place des opérateurs ferroviaires de proximité n'est envisageable que si un marché est porteur, donc potentiellement rentable. Sans remise à niveau du réseau ferré dégradé et sans un modèle économique nouveau pour la gestion des infrastructures, rien ou presque ne sera possible pour le fret ferroviaire de wagons isolés.

En effet, la qualité du réseau est trop détériorée, comme l'a confirmé le rapport de l'École polytechnique de Lausanne, pour envisager de développer l'offre ferroviaire. Selon le MEDEF lui-même, l'organisation de la rénovation, de l'entretien et de la maintenance des voies ferrées, avec les coûts actuels, dissuade les pouvoirs publics d'investir et anéantit toute initiative privée.

Qui peut donc croire que des opérateurs privés viendront se positionner spontanément sur le secteur du fret de proximité, peu rentable à court terme et opérant sur des voies abandonnées par l'État ?

En réalité, l'État organise ici son désengagement en cherchant à faire financer les infrastructures de transport par les régions.

Quant aux futures « autoroutes ferroviaires », elles seront certainement juteuses pour certains opérateurs privés, mais elles priveront l'essentiel du territoire d'une véritable relance du fret ferroviaire, par carence d'opérateurs de proximité. Il s'agit, une fois encore, de privatiser les profits et de socialiser les pertes !

Or, pour assurer un maillage territorial efficace et reporter la part modale du routier vers le ferroviaire, il convient de reconnaître à la SNCF des droits exclusifs sur ces lignes, afin que cette société, en contrepartie, puisse assurer des missions sociales.

L'idée est de créer, pour ces lignes déficitaires, d'ailleurs souvent suspendues ou en passe de l'être, des services d'intérêt général.

C'est le sens que nous voulons donner à une politique nationale des transports qui serait fondée sur la solidarité et sur la péréquation et qui ferait croître la part modale – non la part de marché ! – de 14 % à 25 %. Telle est la justification de nos amendements.

Le transport de marchandises participe de l'intérêt général et revêt un caractère prioritaire dans le cadre du Grenelle de l'environnement. L'État ne doit pas se défaire sur les collectivités territoriales, en particulier les régions. La SNCF doit être présente sur les lignes de proximité. L'écoredevance doit servir à financer ces infrastructures qui se substitueront à la route.

M. le président. La parole est à M. Jacques Muller, sur l'article.

M. Jacques Muller. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, René Beaumont a évoqué ce matin le « massacre » du canal Rhin-Rhône au Parlement, puis le retard de douze ans qui serait dû à Mme Voynet.

Le mot « massacre » est effectivement justifié, mais pour décrire les destructions que le canal Rhin-Rhône aurait causées dans le Doubs ! Je crois que c'est faire un bien mauvais procès contre une ministre écologiste, alors que ce sont les Verts, au conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, qui ont sorti de l'oubli le projet de canal Seine-Nord Europe, aujourd'hui prêt.

Je voudrais rappeler, très solennellement, qu'aucun plan d'aménagement n'est bon ou mauvais en soi. Certes, l'ancien projet de canal Rhin-Rhône reflétait une conception prométhéenne du développement, puisqu'il s'agissait de faire passer les gros porteurs à travers et même au-dessus d'une chaîne de montagnes, en l'occurrence, le Jura !

Sur le plan économique, ce projet était une erreur : pour aller de Rotterdam à Marseille, il aurait été plus rapide de prendre la voie maritime plutôt que d'emprunter le canal, en passant par le fameux « barreau manquant », à cause tout simplement de la multiplication des écluses.

Sur le plan écologique, c'était un désastre pour la biodiversité et le réseau hydrique, notamment en ce qui concerne le Doubs.

Oui, nous savons faire la différence et distinguer les territoires selon leurs spécificités : aux uns, les marinières, le terrain plat, la connexion avec Dunkerque, Valenciennes, la Belgique et les Pays-Bas ; aux autres, les monts, les vallées, les rivières turbulentes, une faune et une flore riches et à protéger.

Toutefois, je voudrais revenir sur ce qui s'est passé tout à l'heure, quand, sur un amendement qu'il avait présenté, notre collègue Michel Teston a reçu un avis défavorable de M. le rapporteur, au motif – je livre cet argument à votre réflexion, chers collègues ! – que l'article 10 du projet de loi faisait déjà du transport ferroviaire des marchandises une priorité.

Quid des personnes ? L'amendement de notre collègue mentionnait les infrastructures de transport, c'est-à-dire aussi bien le transport des marchandises que celui des personnes. Cet oubli me paraît tout à fait révélateur.

Or, en termes de rejet de gaz à effet de serre, c'est le transport des personnes et, au premier chef, les déplacements pendulaires, c'est-à-dire entre le domicile et le travail, qui jouent un rôle essentiel.

Bien sûr, les TGV sont nécessaires, mais le transport des personnes ne peut se limiter à ces trains ! Aujourd'hui, si nous voulons réduire les émissions de gaz à effet de serre, il faut développer les projets de transport régionaux, les tram-trains, et les articuler avec le transport collectif par la route, notamment les bus.

La région Alsace s'est lancée dans un programme de transports régionaux et elle est aujourd'hui débordée par l'explosion de la demande, preuve que, lorsque le système est bien organisé, la population répond !

Permettez-moi, à ce sujet, de rapporter une anecdote. L'une des fondatrices des Verts, Solange Ferneix, qui habitait l'extrême sud de l'Alsace, nous rappelait souvent que, pour rejoindre le plus vite possible Strasbourg, elle passait pas la Suisse ! C'est qu'il lui suffisait de parcourir quelques kilomètres en voiture et elle était en Suisse, d'où elle gagnait Strasbourg, de la manière la plus rapide et la plus fluide, avec une seule carte lui permettant d'utiliser les bus, les trains suisses et le réseau allemand qui leur est articulé. (*Marques d'ironie sur les travées de l'UMP*). Ainsi, elle se déplaçait en émettant le moins possible de gaz à effet de serre.

Puisque nous débattons de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, il faut tout de même rappeler que les esprits ont évolué, que la société civile s'est mobilisée et qu'elle a participé de façon exceptionnelle à ces travaux. Le présent projet de loi est censé traduire cette prise de conscience et franchir un cap.

Or que s'est-il passé ce matin ? Nous avons voté un amendement n° 156 rectifié *quater* visant à achever les grands projets autoroutiers « dans les meilleurs délais », dans la mesure où ils s'inscrivent dans des itinéraires largement engagés. Et voilà que, quelques minutes plus tard, on refuse de donner la priorité aux infrastructures ferroviaires... C'est grave !

J'aimerais que M. le secrétaire d'État me réponde sur ce point. Je note d'ailleurs que le Gouvernement n'était pas enthousiasmé par l'amendement n° 156 rectifié *quater*, puisqu'il s'en était remis à la sagesse de la Haute Assemblée.

Je souhaiterais inscrire dans le projet de loi que les infrastructures, qu'il s'agisse de transporter des personnes ou des marchandises, sont effectivement prioritaires. Voilà un cap qui serait digne des conclusions du Grenelle de l'environnement !

M. le président. Mes chers collègues, je demande à chacun de bien vouloir s'en tenir au temps réglementaire, c'est-à-dire cinq minutes, pour la défense des amendements comme pour les prises de parole.

La parole est à M. Roland Courteau, sur l'article.

M. Roland Courteau. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, il est une voie d'eau dont on ne parle plus que dans les brochures à caractère touristique ; il est vrai qu'elle est pleine de charme et très recherchée par les plaisanciers qui naviguent à petite vitesse de Toulouse à Narbonne ou Béziers, en passant par Castelnaudary.

Vous l'aurez compris, mes chers collègues, il s'agit du canal du Midi, ou canal des deux mers, remarquable ouvrage que nous devons à Pierre-Paul Riquet et qui a été complété par la suite par le canal de jonction et le canal de la Robine.

Voilà une voie d'eau qui n'est plus, ou presque plus, utilisée pour le transport de marchandises. Pourquoi ne sert-elle désormais qu'aux promenades touristiques ? Dans le passé, des investissements ont pourtant été réalisés sur cet ouvrage, que des travaux de modernisation coûteux ont porté à un gabarit supérieur afin de lui permettre d'accueillir des péniches plus longues.

Pourquoi cette voie d'eau n'est-elle plus utilisée pour le transport de marchandises ? Tout simplement parce que les travaux augmentant le gabarit du canal ont été réalisés de bout en bout, sauf entre Baziège et Argens, deux petites communes distantes de quelques kilomètres !

Sur ce tronçon, en dépit des financements considérables consentis en amont ou en aval, les pouvoirs publics de l'époque n'ont jamais voulu terminer les travaux entrepris, rendant ainsi impossible la circulation de péniches de certaines dimensions sur toute la longueur du canal !

Oui, il existe, sur cette importante voie d'eau du sud de la France, un goulet d'étranglement de quelques kilomètres seulement qui fait obstacle à la circulation des péniches d'un certain gabarit sur l'ensemble de l'ouvrage, d'est en ouest.

Aussi, ces dernières années, le transport fluvial de marchandises s'est déplacé. Et devinez vers quoi, mes chers collègues ? Vers la route ! Bien entendu, cette situation emporte toutes les conséquences que l'on devine en matière d'émissions de gaz à effet de serre. Nous ne pouvons nous empêcher de considérer qu'il s'agit d'un véritable gâchis.

Au moment où nous discutons du projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, je le devais de rappeler ce qui constitue, pour moi et pour tant d'autres, un bien triste épisode.

Dès lors, monsieur le secrétaire d'État, quel est l'avenir de cette voie d'eau, qui pourrait être si utile ? Est-il vraiment trop tard pour lui faire jouer un rôle plus important ?

M. le président. L'amendement n° 194, présenté par Mme Didier, MM. Danglot et Le Cam, Mmes Schurch, Terrade et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Dans la première phrase du premier alinéa du I de cet article, après les mots :

du cabotage,

insérer les mots :

répond de l'intérêt général et,

La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. Cet amendement vise à affirmer que le fret ferroviaire, fluvial et maritime, est d'intérêt général.

Là encore, il s'agit d'appliquer le Grenelle de l'environnement, qui prévoit, en matière de fret – c'est le point 1 2.5 de ses conclusions –, de développer les modes émettant le moins de gaz à effet de serre et d'intégrer les coûts écologiques.

Dans cette perspective, il est mentionné dès les premières lignes de ces conclusions, et sans aucune ambiguïté, que le développement du fret ferré, maritime et fluvial est déclaré d'intérêt général et inscrit dans la loi d'orientation des transports intérieurs, la LOTI.

L'inscription dans ce texte de la déclaration d'intérêt général de l'usage et du développement des transports ferroviaires constitue donc l'un des éléments clefs qui ressortent des négociations du Grenelle de l'environnement.

Le choix de ne pas la reprendre dans la loi de programme mettant en œuvre le Grenelle de l'environnement est préjudiciable à toute politique intermodale réelle. La déclaration d'intérêt général du fret doit intégrer notre loi de programmation pour compléter et conforter le caractère prioritaire du transport de marchandises.

Nous ne faisons donc que demander le respect des conclusions du Grenelle de l'environnement, par ailleurs réaffirmées en septembre dernier par différentes associations telles que Greenpeace, la Fondation Nicolas Hulot, WWF ou encore France Nature Environnement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur de la commission des affaires économiques. Je pense que le débat sur la déclaration d'intérêt général doit se focaliser sur la question des wagons isolés, qui fait d'ailleurs l'objet d'un amendement de la commission, et non s'étendre à l'ensemble des modes de transport de substitution pour la route, qui ne sont pas tous déficients.

C'est pourquoi la commission émet un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports. Même avis !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 194.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 646, présenté par MM. Muller et Desessard et Mmes Blandin, Boumediene-Thiery et Voynet, est ainsi libellé :

Dans la première phrase du premier alinéa du I de cet article, remplacer les mots :

revêt un caractère prioritaire

par les mots :

est d'intérêt général

La parole est à M. Jacques Muller.

M. Jacques Muller. L'intérêt général est un concept de droit public inscrit dans l'Histoire, qui désigne l'intérêt de tous, c'est-à-dire non seulement celui de tous les êtres humains présents, mais aussi celui des êtres humains passés et futurs, celui des espèces animales et végétales, les traditions juridiques, culturelles et linguistiques, et tout ce qui constitue le patrimoine public.

Depuis plus de deux cents ans, l'intérêt général se trouve au cœur de la pensée politique et juridique française, en tant que finalité ultime de l'action publique. Il occupe une place centrale dans la construction du droit public par le Conseil d'État.

Proposée par les auteurs de l'amendement n° 646, la référence à cette norme constitutionnelle s'entend comme la traduction de l'aspiration des citoyens à obtenir une meilleure protection des grands équilibres écologiques mais aussi, tout simplement, celle des conclusions du « Grenelle ».

En effet, en tant que législateurs, porteurs de l'expression de la volonté générale, nous nous devons de faire évoluer notre droit positif dans le sens d'une meilleure prise en compte des enjeux stratégiques environnementaux, au premier rang desquels figure, j'y insiste, le dérèglement climatique.

La tempête qui vient de frapper de manière terrible une partie de nos citoyens rappelle cette urgence à ceux qui en doutaient encore.

Dès lors, nous ne pouvons pas nous contenter de caractériser comme « prioritaire » le développement de l'usage du transport fluvial, ferroviaire ou maritime, et notamment, s'agissant de transport de marchandises, du cabotage. Nous devons qualifier le développement de ces modes de transport de marchandises comme relevant de l'intérêt général.

Au moment où nous devons procéder à des choix stratégiques pour l'environnement, au moment où nous avons à faire des arbitrages difficiles en matière économique, les ressources budgétaires étant évidemment limitées, je crois indispensable de caractériser ces modes de transport comme relevant de l'intérêt général.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. La commission émet un avis défavorable, pour les raisons évoquées précédemment à propos de l'amendement n° 194.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Même avis !

M. le président. La parole est à M. René Garrec, pour explication de vote sur l'amendement n° 646.

M. René Garrec. Ayant pratiqué le droit public comme M. Muller, je comprends mal la différence qu'il fait entre priorité et intérêt général. Il n'y a pas de priorité possible sans intérêt général, cette seconde notion étant le fondement même de la première. L'idée de priorité présuppose qu'un intérêt général est en jeu.

Je ne comprends donc pas ce qu'apporte l'amendement n° 646.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 646.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 277, présenté par MM. Teston, Ries et Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul, Raoult, Guillaume et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Après l'avant-dernière phrase du premier alinéa du I de cet article, insérer une phrase ainsi rédigée :

Un réseau à priorité fret sera identifié, sur lequel seront concentrés les investissements de l'État en matière de fret, et qui devra permettre à terme, grâce à des sillons de qualité et en nombre suffisant, la circulation de trains longs de 1 000 mètres, pouvant circuler à 120 kilomètres/heure avec 2 000 tonnes de chargement, au gabarit C45. Ce réseau sera structuré par des plates-formes de correspondance nationales à haut niveau de service et des plates-formes secondaires, conformément à un schéma national des plates-formes de transport combiné qui sera édicté d'ici à 2010.

La parole est à M. Michel Teston.

M. Michel Teston. Cet amendement vise à combler une flagrante lacune du projet de loi.

Par souci d'efficacité, il nous paraît nécessaire de reconnaître un réseau de transport combiné de grand gabarit et haute performance, appuyé sur un schéma de hubs nationaux reliés par un réseau ferroviaire à haut niveau de service et reliés également, en amont et en aval, à des plates-formes secondaires.

Il s'agit également de rendre le texte plus volontariste puisque le projet de loi, en l'état, semble nier le deuxième plan de régénération, pour les années 2010 à 2015, actuellement en préparation. Nous demandons qu'il bénéficie d'un niveau élevé d'investissements dès la première année.

Une politique de fret ferroviaire digne de ce nom prévoit la construction d'un réseau massifié et des réseaux secondaires. Cette politique globale est aussi, en quelque sorte, une politique industrielle.

Ainsi devons-nous adresser des signes forts aux entreprises qui se sont équipées de matériels adaptés, ont développé des processus de transfert performants et jouent donc le jeu du transport combiné.

Un tel schéma serait naturellement établi en concertation avec les collectivités territoriales, afin de favoriser une organisation territoriale rationnelle.

Ce schéma a reçu le soutien d'une association non partisane – TDIE, Transport Développement Intermodalité Environnement – et du Groupement national des transports combinés, le GNTC, qui appellent depuis longtemps à la reconnaissance d'un réseau de transport combiné de grand gabarit et à haute performance.

C'est la raison pour laquelle nous vous proposons, mes chers collègues, d'apporter cette précision.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Il ne faudrait pas que le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, facile à lire, croule finalement sous un luxe de précisions techniques.

M. Gérard Longuet. Il y en a déjà beaucoup !

M. Bruno Sido, rapporteur. Cela étant, l'idée d'un schéma national des plates-formes de transport combiné est pertinente. Nous y reviendrons lors de l'examen de l'amendement n° 512 de Mme Morin-Desailly, pour lequel la commission demandera l'avis du Gouvernement.

C'est la raison pour laquelle la commission émet un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Le Gouvernement a bien entendu la commission. L'idée de proposer, comme l'a fait M. Teston, un réseau ferroviaire dédié au fret est judicieuse.

Cependant, comme l'a suggéré M. le rapporteur, ce sujet relève plutôt du II de l'article, consacré au réseau ferroviaire, et l'amendement n° 512 devrait effectivement donner satisfaction à M. Teston. Je lui demande donc de bien vouloir retirer l'amendement n° 277. Nous reprendrons bien sûr ce débat lors de la discussion de l'amendement n° 512.

M. le président. Michel Teston, l'amendement n° 277 est-il maintenu ?

M. Michel Teston. Je n'ai pas précisément à l'esprit le texte de l'amendement n° 512, monsieur le président, mais je vais le lire attentivement. S'il est exactement identique à l'amendement n° 277, nous pourrions nous y rallier. Je ne suis cependant pas absolument certain que ce soit le cas.

M. le rapporteur et le Gouvernement pourraient-ils d'ailleurs nous assurer de la possibilité d'intégrer tout ou partie de notre propre amendement dans l'amendement n° 512, au cas où ce dernier ne serait pas tout à fait identique au nôtre ?

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. L'amendement n° 512 n'est pas rigoureusement identique à l'amendement n° 277 que vient de présenter M. Teston. Il présente un caractère plus général, mais n'en porte pas moins la même idée.

Voilà pourquoi nous vous proposons d'étudier la question soulevée au moment de la discussion de l'amendement n° 512 plutôt que maintenant.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 277.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 30, présenté par M. Sido, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Supprimer la dernière phrase du premier alinéa du I de cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Les députés ont adopté un amendement tendant à ce qu'un dispositif d'avances remboursables sur crédits carbone soit étudié pour faciliter le démarrage des projets innovants et permettre aux opérateurs de les stabiliser économiquement.

Or il est impossible d'avoir une visibilité sur le marché des crédits carbone pour les vingt-cinq prochaines années.

En effet, une telle étude n'est pas techniquement possible dans la mesure où nous ignorons quelles seront les règles applicables en matière de crédits carbone à partir de 2012 ; nous avons d'ailleurs évoqué cette question lors de la discussion de l'article 2.

Les négociations au niveau international ne sont toujours pas terminées et le rapport demandé risquerait donc d'être inutile.

C'est pourquoi il est plus sage, de notre point de vue, de supprimer cette disposition.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 30.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 197, présenté par Mme Didier, MM. Danglot et Le Cam, Mmes Schurch, Terrade et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi le second alinéa du I de cet article :

Les moyens dévolus à la politique des transports de marchandises sont mobilisés pour atteindre une croissance de 25 % de la part modale du fret ferroviaire d'ici 2012. L'ensemble du fret non routier sera amené de 14 % aujourd'hui, à 25 % en 15 ans. Le développement du fret ferré, maritime et fluvial est déclaré d'intérêt général et inscrit dans la loi.

La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. Cet amendement vise à substituer à la rédaction proposée pour le second alinéa du I une nouvelle formulation comportant des obligations plus précises et plus contraignantes.

Tout d'abord, il s'agit non pas simplement de porter la part de marché du non-routier de 14 % à 25 % d'ici à 2022, mais d'atteindre une croissance de 25 % de la part modale du fret ferroviaire d'ici à 2012.

L'engagement n° 37 du Grenelle, pris à l'issue de la table ronde dédiée au développement de l'offre ferrée, maritime et fluviale, prévoit effectivement « l'augmentation de la part du fret ferroviaire de 25 % d'ici à 2012 ». Pourtant, au lieu de considérer la part modale, et donc les flux – ce sont en effet les flux dont la quantité engendre des nuisances –, le projet de loi retient, pour sa part, la notion financière de part de marché.

Or, si la part modale du ferroviaire est aujourd'hui de 12 %, sa part de marché est de 18 %. La différence est donc substantielle.

Pour atteindre nos objectifs et respecter nos engagements nationaux et internationaux en matière de réduction de gaz à effet de serre, il nous faut donc bien amener la part de l'ensemble du fret non routier, qui représente aujourd'hui 14 %, à 25 % dans quinze ans.

La rédaction que nous vous proposons tire sa légitimité de l'engagement n° 37 du Grenelle et permet de respecter le consensus dégagé à cette occasion.

M. le président. L'amendement n° 135 rectifié *ter*, présenté par MM. Portelli, Beaumont, Haenel, B. Fournier et Cléach, Mme Malovry, M. Milon, Mme Panis et MM. Gournac, Lardeux et Buffet, est ainsi libellé :

Dans les première et seconde phrases du second alinéa du I de cet article, après les mots :

non routier

insérer (deux fois) les mots :

et non aérien

La parole est à M. René Beaumont.

M. René Beaumont. Il s'agit simplement de rajouter les transports aériens aux transports ferroviaires.

En effet, il faut n'encourager ni les transports routiers ni les transports aériens de fret, puisqu'ils sont eux aussi très producteurs de CO₂ et peuvent être remplacés utilement par d'autres moyens de transport sur notre territoire.

Notre but est vraiment d'associer aux transports routiers les transports aériens. Cela empêchera peut-être certains de manger à Noël des haricots verts en provenance du sud-est de l'Afrique, mais cela ne devrait pas être dramatique pour tout le monde.

M. Gérard Longuet. Sauf pour ceux qui les produisent !

M. René Garrec. Sans parler de ceux qui ne vivent que de cela !

M. le président. L'amendement n° 278, présenté par MM. Teston, Ries et Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul, Raoult, Guillaume et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Compléter le second alinéa du I de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Cette augmentation sera calculée sur la base de l'activité fret enregistrée en 2006.

La parole est à M. Michel Teston.

M. Michel Teston. Cet amendement vise à mettre en œuvre une politique volontariste afin que l'activité « fret » connaisse une réelle progression et que l'on ne se contente pas de la voir retrouver un niveau d'activité constaté dans le passé. En effet, l'activité « fret », et en particulier le fret ferroviaire, connaît une forte baisse depuis 2006.

Or, si l'on prend l'activité de l'année 2008 comme base de référence, l'augmentation de 25 % voulue à l'article 10 correspondra non à une réelle augmentation, mais à un simple retour au niveau d'activité de 2006.

Au moment où le Gouvernement nous parle de relance, nous en serions tout juste à rattraper le retard pris !

Je dois avouer que c'est aussi en partie pour cette raison que nous avons précédemment prôné la rédaction d'un rapport sur les effets de la libéralisation du fret ferroviaire.

Avoir des objectifs, c'est bien ; se donner la peine de les rendre crédibles, c'est mieux, surtout à la veille de la discussion d'un texte relatif à l'organisation ferroviaire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 197, et ce pour deux raisons.

L'amendement est, certes, très volontariste, ce qui est positif. Il prône une croissance de 25 % de la part modale du fret ferroviaire d'ici à 2012, mais le projet de loi fait

état du fret non routier, notion plus vaste, comprenant le ferroviaire, le maritime et le fluvial. Le fret non routier ne se réduit pas au fret ferroviaire.

En outre, les auteurs de l'amendement souhaitent déclarer d'intérêt général le développement du fret ferré, maritime et fluvial, alors que, comme elle l'a déjà indiqué, la commission veut concentrer le débat sur la thématique du wagon isolé.

Pour ces deux raisons, la commission est défavorable à cet amendement.

J'ai écouté avec grande attention M. René Beaumont : certes, les maraîchers qu'il évoquait vivent de la production et de la vente de leurs haricots, mais, d'un autre côté, la Terre risque d'en mourir.

La commission, après avoir pesé les avantages et les inconvénients de l'amendement n° 135 rectifié *ter*, lui donne un avis favorable, car il lui semble de bon sens.

J'en viens à l'amendement n° 278. Toutefois, la commission ignore si la baisse d'activité, entre 2006 et 2008, du volume de marchandises traitées par le ferroviaire est de nature à remettre fondamentalement en cause les objectifs des promoteurs du Grenelle de l'environnement.

C'est pourquoi elle souhaite entendre l'avis du Gouvernement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, *secrétaire d'État*. Le Gouvernement, comme la commission, est défavorable au premier amendement et favorable aux deux suivants.

M. le président. Quel est à présent l'avis de la commission sur l'amendement n° 278 ?

M. Bruno Sido, *rapporteur*. Elle se rallie à l'avis du Gouvernement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 197.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 135 rectifié *ter*.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 278.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 271, présenté par MM. Teston, Ries et Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul, Raoul, Guillaume et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

I. – Avant la première phrase du II de cet article, ajouter une phrase ainsi rédigée :

L'entretien, la régénération et la modernisation des infrastructures ferrées existantes ainsi que la création de nouvelles infrastructures relèvent de la compétence de l'État et de ses établissements publics.

II. – Après la deuxième phrase du même II, insérer deux phrases ainsi rédigées :

Les participations éventuelles et complémentaires des régions font l'objet de conventions pluriannuelles avec l'État ou Réseau ferré de France. Dans ce cadre les régions bénéficient de réductions sur les péages ferroviaires pour les services dont elles ont la responsabilité.

III. – Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – La perte de recette pour l'État et Réseau ferré de France résultant de la réduction des droits de péages ferroviaires au profit des régions est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus par les articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La parole est à M. Michel Teston.

M. Michel Teston. L'entretien et la régénération du réseau ferré national relèvent de la compétence de l'État et doivent le rester, ce même si, du fait des conséquences désastreuses de l'état du réseau sur la circulation des trains régionaux, certaines régions ont accepté, dans les contrats de projets 2007-2013 ou dans les « plans rail » complémentaires, de participer à leur financement.

Les efforts financiers pour l'entretien et la régénération du réseau ferroviaire cités dans ce projet de loi correspondent aux engagements pris par l'État à la suite de l'audit réalisé par les experts de l'École polytechnique fédérale de Lausanne en 2005 sur le « plan de renouvellement du réseau ferré national », mais – j'ai déjà eu l'occasion de le dire – ce n'est pas ce que l'on trouve dans le budget de la nation pour 2009.

Cela nous fait craindre, évidemment, une mise à contribution supplémentaire des régions.

Nous tenons donc à rappeler, à marteler, même, qu'il s'agit d'une responsabilité de l'État, et non des régions.

Cela étant, dans la mesure où ces dernières interviennent en complément de l'État pour la régénération du réseau, il nous paraît normal qu'elles puissent demander à ce que les droits de péage qu'elles acquittent pour son utilisation soient réduits.

Cette proposition de bon sens est soutenue par les deux associations les plus légitimes pour donner leur avis sur la question : le GART, le groupement des autorités responsables de transports publics, et l'ARF, l'Association des régions de France.

Pour mémoire, je rappelle que le poids des transports dans le budget des régions est en moyenne de 20 % à 25 % et même de 35 % pour l'Île-de-France.

De nouvelles sources de financement sont donc à rechercher, et nous avons déposé des amendements en ce sens aux articles suivants.

Cependant, pour l'heure, il est important de donner aux régions la perspective de sortir de l'effet de ciseaux qui les menace avec la hausse annoncée des tarifs des péages. Ce serait enfin un signe fort que l'État donnerait à des collectivités qui vont assurer une bonne part du soutien à l'économie dans les mois à venir.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, *rapporteur*. Je souhaite au préalable expliciter rapidement des notions relatives au réseau ferroviaire qui sont trop souvent confondues.

On distingue, d'une part, les investissements en développement, d'autre part, les travaux de maintenance au sens large.

Les travaux de maintenance comprennent deux volets : les opérations d'entretien – entretien courant et gros entretien – et les opérations de renouvellement, ou régénération.

Les investissements en développement sont financés par l'État et par les régions qui le souhaitent grâce aux contrats de projets État-régions.

Les travaux de maintenance sont financés par Réseau ferré de France seul en théorie. Toutefois, en pratique, certaines régions – Midi-Pyrénées et Limousin et, bientôt, la région Auvergne – ont accepté de payer des travaux de régénération par le biais du plan « rail ».

Les rôles sont en train de changer et il est devenu très difficile de répondre à la question du « qui paye ? ».

La commission souhaite donc entendre l'avis du Gouvernement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Je comprends bien l'intérêt de cet amendement.

La maintenance relève de la responsabilité de l'État, plus précisément de RFF ; s'agissant de l'intervention des régions, il faut éviter tout formalisme.

Aujourd'hui, certaines régions interviennent financièrement : Midi-Pyrénées, Limousin, et Auvergne. Cependant, confier à nouveau la maintenance du réseau ferré aux régions serait très compliqué.

Le Gouvernement envisage de demander une participation importante aux régions et aux départements pour des lignes de TGV nouvelles.

Adopter cet amendement conduirait à la remise en cause de trop de principes. Certes, il est intéressant, ses auteurs posent les bonnes questions et soulèvent les bons problèmes, mais le Gouvernement ne peut y être favorable pour l'instant.

Il en demande donc le retrait, faute de quoi il émettra un avis défavorable.

M. le président. Monsieur Teston, l'amendement est-il maintenu ?

M. Michel Teston. Il faut réaffirmer sans cesse que l'entretien et la régénération du réseau relèvent de la compétence de l'État et que, si les collectivités régionales apportent un complément financier pour que les matériels modernes qu'elles achètent circulent mieux, il ne serait pas anormal qu'elles puissent obtenir une compensation à ce titre.

Cette compensation pourrait consister en des réductions sur les droits de péage.

Je constate que telle n'est pas, pour l'instant, la position du Gouvernement. Toutefois, je suis persuadé qu'elle évoluera. J'espère simplement qu'il ne sera pas alors trop tard...

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 271.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 31 rectifié, présenté par M. Sido, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Au début du II de cet article, ajouter deux alinéas ainsi rédigés :

La politique durable des transports donne la priorité en matière ferroviaire au réseau existant. Cette priorité s'appuie d'abord sur sa régénération, puis sur sa modernisation.

À cet effet, il sera établi, avant la fin de l'année 2009, une cartographie des points de saturation et de ralentissement du réseau ferroviaire, actuels et prévisibles, à l'horizon 2020. Cette cartographie déterminera en outre les tronçons de lignes qui ne sont pas encore électrifiées.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Cet amendement consiste à rapatrier la disposition sur la cartographie des points de saturation du réseau ferroviaire de l'article 9 à l'article 10. Il s'agissait de l'amendement n° 26 de la commission. Cette cartographie intégrera les points de ralentissements dus au mauvais état du réseau.

En outre, cet amendement tend à donner clairement la priorité à la régénération des voies ferrées, conformément au diagnostic de l'École polytechnique de Lausanne.

Le cas échéant, et sans préjudice de l'impératif de régénération, les projets de modernisation du réseau sont prioritaires.

Enfin, cet amendement vise à demander à RFF une cartographie des tronçons de lignes ferrées qui ne sont pas encore électrifiés.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Il est très favorable.

M. le président. La parole est à M. Gérard Longuet, pour explication de vote.

M. Gérard Longuet. Cet amendement est très intéressant : ses auteurs nous apportent la démonstration que le réseau ferroviaire, si utile soit-il, ne peut pas couvrir la totalité du territoire et répondre à l'ensemble des besoins industriels.

C'est la raison pour laquelle, revenant sur l'amendement précédent, je considère que la politique ferroviaire appartient à RFF, qui est, certes, un établissement public, mais qui est aussi une entreprise de gestion et d'optimisation d'un patrimoine.

Si nous suivions notre collègue dans sa conception étatique des chemins de fer, nous demanderions, au nom de l'égalité républicaine, la réouverture ou l'installation de lignes là où cela est manifestement impossible.

Par cet amendement, il nous est rappelé fort opportunément une réalité économique : notre pays manque cruellement d'argent pour ses investissements.

M. René Garrec. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Jean Bizet, pour explication de vote.

M. Jean Bizet. J'adhère totalement à l'objectif des auteurs de cet amendement. De nombreuses lignes ferroviaires nécessitent des aménagements : une modernisation, une restructuration, voire une électrification.

Je ne peux m'empêcher en cet instant d'évoquer la fameuse ligne Paris-Granville, que M. le secrétaire d'État connaît bien mais qui n'est toujours pas électrifiée : les automotrices en service fonctionnent avec des moteurs diesels. À l'heure où le développement durable est à l'ordre du jour, l'électrification de cette ligne serait fortement souhaitable.

Je serai clair : la Basse-Normandie ne se voit pas offrir les mêmes chances de développement que d'autres régions. Pourtant, elle est traversée par une ligne à très haute tension, de 400 000 volts, qui dessert Flamanville et renforce, une centaine de kilomètres plus loin, l'alimentation de la ligne du train à grande vitesse Paris-Rennes à partir de Laval.

Je souhaiterais donc qu'avant la fin de l'année 2009, c'est-à-dire avant que la cartographie évoquée par M. le rapporteur ne soit établie, nous puissions, monsieur le secrétaire d'État, programmer de concert des travaux d'électrification des lignes sur l'ensemble du territoire national.

Avec M. Longuet je pense que la rationalisation reste encore à faire en de nombreux points : commençons donc par là !

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Monsieur Bizet, la traction diesel n'est pas forcément mauvaise en soi : j'en veux pour preuve que la totalité du territoire des États-Unis – le fret ferroviaire y a des parts de marché dont nous rêvons en France ! – est exploitée en traction autonome.

De surcroît, autant le dire, dans beaucoup de régions de notre pays, certaines lignes ne seront jamais électrifiées.

La traction autonome n'est donc pas une calamité. Je préfère voir circuler un train à traction autonome plutôt que des files ininterrompues de véhicules polluants sur les routes.

Je rappelle qu'en Basse-Normandie, sous l'impulsion de M. Garrec, alors président du conseil régional, des efforts importants ont été réalisés pour moderniser la ligne Paris-Granville : la signalisation a ainsi été améliorée et des voies d'évitement créées.

Je me suis récemment entretenu avec vous, monsieur Bizet, monsieur Garrec, et l'ensemble des parlementaires de la Basse-Normandie et de la Haute-Normandie, de l'amélioration de la ligne Paris-Granville. Comme convenu, je viendrai à Caen en mars prochain pour présenter un plan d'ensemble visant à l'amélioration de la desserte des deux régions, avec notamment l'aménagement de la ligne Caen-Cherbourg, en intégrant, comme vous le souhaitez, la desserte de Granville.

M. René Garrec. Très bien !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 31 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 196, présenté par Mme Didier, MM. Danglot et Le Cam, Mmes Schurch, Terradé et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche, est ainsi libellé :

Supprimer la deuxième phrase du II de cet article.

La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. Cet amendement vise à supprimer du texte la contribution des régions à l'effort d'entretien et de régénération du réseau ferroviaire. Il est en effet clairement écrit dans le texte que les régions pourront contribuer à cet effort pour l'entretien et la régénération du réseau ferroviaire.

Nous avons constaté, comme vous venez de le rappeler, monsieur le secrétaire d'État, que certaines régions, le Limousin et l'Auvergne, notamment, ont dû, bon gré, mal gré – plutôt mal gré, d'ailleurs – financer la réhabilitation d'un réseau ferré dégradé. Il ne s'agit pas pour les régions d'un choix.

Point n'est besoin que l'État se défasse sur les régions en reportant sur elles les coûts de réhabilitation du réseau dont il a la charge.

L'État doit, au contraire, promouvoir un partenariat constructif avec les régions, déjà totalement impliquées dans le financement des TER, en leur transférant des moyens financiers à la hauteur des enjeux du Grenelle de l'environnement et en envisageant des moyens innovants de finan-

cement des transports, comme la taxation des plus-values immobilières nées de la réalisation d'infrastructures ferroviaires.

Refusant que, sous couvert du « libre choix » des régions, l'État acte symboliquement son désengagement, nous proposons cet amendement de suppression de la deuxième phrase du paragraphe II de l'article 10.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Madame Schurch, il n'est pas du tout dans mon intention de vous accuser de tenir un double langage, mais je tiens tout de même à vous faire remarquer qu'il vous vient parfois des idées pour le moins contradictoires !

Vous ne pouvez pas défendre certaines lignes ferroviaires au motif qu'il faut assurer un maillage territorial et, dans le même temps, refuser leur financement par les régions, lesquelles sont pourtant, de par la loi, les collectivités chargées de l'aménagement du territoire.

Il faut choisir : soit vous prônez une gestion globale du réseau au niveau national, soit vous acceptez de distinguer, d'une part, les lignes nationales, c'est-à-dire les lignes à grande vitesse, et, d'autre part, les lignes d'aménagement du territoire.

Personnellement, je préfère que les lignes de moins grande importance soient financées par les conseils régionaux plutôt que de les voir tomber en désuétude.

M. le secrétaire d'État l'a rappelé, certaines régions participent déjà à ce financement, et l'Auvergne s'apprête à les rejoindre. Par conséquent, puisqu'il s'agit, de notre point de vue, d'un acquis qu'il importe de conserver, la commission, après avoir bien réfléchi sur la question, émet un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Même avis !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 196.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 500, présenté par M. Biwer et les membres du groupe Union centriste, est ainsi libellé :

Après la deuxième phrase du II de cet article, insérer une phrase ainsi rédigée :

Cet effort financier sera, notamment, destiné à des dépenses d'investissement et de fonctionnement sur les lignes qui jouent un rôle réel de désenclavement.

La parole est à M. Claude Biwer.

M. Claude Biwer. Nous nous félicitons de ce que le Gouvernement et Réseau ferré de France accroissent leurs efforts financiers pour la régénération du réseau ferroviaire – il en a le plus grand besoin –, en consacrant à cet effet 400 millions d'euros supplémentaires par an.

Le 3 novembre dernier, monsieur le secrétaire d'État, vous avez signé avec le président de RFF un contrat de performance qui reprend les engagements forts issus du Grenelle de l'environnement.

C'est la première fois dans l'histoire du système ferroviaire français qu'un tel contrat est établi. Il « définit les objectifs de modernisation de l'infrastructure et les modalités de développement d'une nouvelle offre commerciale du réseau, afin d'en améliorer la qualité, les services et la sécurité. »

Force est de constater qu'un certain nombre de lignes aménagées et électrifiées sont peu utilisées, voire pas du tout dans certains cas : c'est tout à fait regrettable. Il est, à mon sens, important que les lignes jouant un rôle réel de désenclavement puissent également bénéficier de ces efforts, notamment sur le plan financier, dans la mesure où ce sont souvent celles qui sont les plus dégradées. En dehors du volet « investissement », certaines de ces lignes dont l'équilibre économique est menacé devraient également pouvoir bénéficier de ces crédits pour des dépenses de fonctionnement.

Monsieur le rapporteur, Verdun et la Marne ont beau avoir un passé commun douloureux, aujourd'hui, pour relier en train l'une à l'autre, y compris en venant de Conflans-en-Jarnisy, madame Didier, on rencontre d'énormes problèmes.

Mme Évelyne Didier. Très juste !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Monsieur Biwer, vous avez cité des références historiques, Verdun et la Marne, mais n'oublions pas le traité d'Andelot, en Haute-Marne ! *(Sourires.)*

M. Claude Biwer. À chacun ses références, monsieur le rapporteur ! *(Nouveaux sourires.)*

M. Bruno Sido, rapporteur. Plus sérieusement, outre les lignes d'aménagement du territoire, auxquelles je viens de faire référence, il faut également tenir compte des lignes de désenclavement, qui recouvrent une autre notion.

La commission a émis un avis défavorable sur cet amendement, car il est en réalité satisfait par le II de l'article 9, qui précise les critères utilisés pour élaborer le schéma national des infrastructures de transport.

Cela étant, vous avez bien défendu cet amendement et le Gouvernement pourrait peut-être nous éclairer sur cette proposition. *(Sourires sur les travées de l'UMP.)*

M. le président. Quel est donc l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Même si la forme du propos était élégante et amicale, j'ai bien compris que la commission avait une position quelque peu réservée sur cet amendement !

Dans la mesure où le Gouvernement souhaite lui aussi être bienveillant – comme toujours ! – à l'égard de M. Biwer, il s'en remet à la sagesse du Sénat sur cet amendement.

M. le président. La commission est-elle maintenant suffisamment éclairée ?

M. Bruno Sido, rapporteur. La commission maintient un avis défavorable sur cet amendement, mais, personnellement, je m'abstiendrai ! *(Rires.)*

M. Didier Guillaume. Voilà un bon rapporteur !

M. Paul Raoult. Quel « concours de lâcheté », pour reprendre l'expression d'un célèbre membre du Gouvernement !

M. le président. La parole est à M. Claude Biwer, pour explication de vote.

M. Claude Biwer. Je ne doutais pas du courage de la commission. *(Exclamations ironiques sur les travées du groupe socialiste.)* Mais mon amendement n'est qu'en partie satisfait par le texte. Alors que nous n'en demandons pas beaucoup plus, voilà la commission qui devient frileuse !

Décidément, je ne comprends pas, car, pour siéger moi-même à la commission des affaires économiques, je n'avais pas perçu l'avis de la commission en ces termes. J'aimerais donc que l'on soit tout de même un petit peu plus clair. Si l'on a envie de dire « non », qu'on nous le dise, mais que l'on ne nous mène pas en bateau ! *(M. Daniel Raoul applaudit.)*

M. Gérard Longuet. En chemin de fer !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 500.

(L'amendement est adopté.)

M. René Garrec. Qui paiera ?

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 32, présenté par M. Sido, au nom de la commission, est ainsi libellé :

I. – Au début du II bis de cet article, supprimer la mention :

II *bis*

II. – Supprimer le premier alinéa du même II *bis*.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement n° 31 rectifié.

M. le président. L'amendement n° 256, présenté par Mme Didier, MM. Danglot et Le Cam, Mmes Schurch, Terrade et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Après la première phrase du premier alinéa du II *bis* de cet article, insérer une phrase ainsi rédigée :

La SNCF reste engagée sur le trafic ferroviaire de wagons isolés.

La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. Nous l'avons déjà souligné preuves à l'appui, en ce qui concerne le trafic ferroviaire de wagons isolés, l'état du réseau annihile toute initiative privée.

Or ce trafic de wagons isolés, qui est souvent primordial pour l'aménagement du territoire et pour les entreprises locales, doit faire l'objet d'obligations de service public pour offrir aux utilisateurs du fret et au grand public des possibilités de déplacement qui n'existeraient pas sans ces services publics. Il appartient à l'entreprise publique d'être présente sur ce réseau. La création d'opérateurs ferroviaires de proximité ne doit pas entraîner, corrélativement, le désengagement de la SNCF sur une telle activité.

C'est pourquoi notre amendement vise à marquer clairement la place de la SNCF dans le trafic ferroviaire de wagons isolés.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 256 ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Si la commission comprend parfaitement les motivations des auteurs de cet amendement, elle préfère engager le débat sur les wagons isolés au moment de la discussion de l'amendement n° 33, qui sera examiné tout à l'heure et par lequel elle entend préciser dans la loi que ce trafic est déclaré d'intérêt général.

La commission émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les deux amendements en discussion commune ?

M. Dominique Bussereau, *secrétaire d'État*. Le Gouvernement est bien évidemment favorable à l'amendement n° 32 de la commission, mais il est défavorable à l'amendement n° 256.

Madame Schurch, nous comprenons votre souci de souligner l'importance du trafic de wagons isolés en termes d'aménagement du territoire.

Cela étant, les opérateurs de proximité ne doivent pas être considérés comme un gadget. Là où la SNCF fera intervenir un locotracteur, un aiguilleur et un chef de manœuvre, l'opérateur de proximité, qui peut être une collectivité, une chambre de commerce, une entreprise de transport routier ou ferroviaire spécialisée, fera intervenir un seul agent, lequel remplira l'ensemble des missions sur des voies à faible trafic. Les coûts ne seront donc pas les mêmes.

Dans le projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et guidés et portant diverses dispositions relatives aux transports, que nous soumettrons à la Haute Assemblée Jean-Louis Borloo et moi-même la semaine prochaine, nous proposerons notamment la création d'une autorité de régulation, ainsi que toute une série de dispositions visant à permettre le développement des opérateurs ferroviaires de proximité. Il s'agit de les autoriser à assurer eux-mêmes l'entretien de lignes anciennes, sur lesquelles la vitesse n'est pas le critère principal mais où il est possible de faire rouler un wagon à 40 ou à 50 kilomètres par heure, d'ailleurs une bonne performance par rapport au mode routier.

Il importe en effet de prendre des mesures qui soient favorables au développement du trafic de wagons isolés. La SNCF peut d'ailleurs elle-même être aussi opérateur ferroviaire de proximité, par le biais de ses filiales ou directement. Les grands ports maritimes peuvent également le devenir. Tout cela devrait faire l'objet d'un débat la semaine prochaine.

M. le président. La parole est à Mme Mireille Schurch, pour explication de vote.

Mme Mireille Schurch. En fait, monsieur le président, compte tenu de la réponse de M. le secrétaire d'État, je retire cet amendement : nous en reparlerons la semaine prochaine !

M. le président. L'amendement n° 256 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 32.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 208, présenté par Mme Didier, MM. Danglot et Le Cam, Mmes Schurch, Terrade et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

I. – Dans la première phrase du deuxième alinéa du II *bis* de cet article, après les mots :

de fret

insérer les mots :

et de voyageurs

II. – Rédiger comme suit la seconde phrase du même alinéa :

Dans cette perspective, les investissements de l'État concernent l'ensemble du réseau ferroviaire, avec une priorité aux axes de circulation importants prenant en compte les intérêts des chargeurs et des voyageurs.

La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. Aujourd'hui, le report modal des déplacements des personnes, qui s'effectuent à 90 % par la route, représente un enjeu important qu'il importe de gagner.

À l'heure où le principe selon lequel l'employeur prend en charge une partie des trajets entre le domicile et le lieu de travail est consacré par la loi, la mise en qualité et un plan de modernisation des infrastructures dans une vision de développement sont nécessaires.

La modernisation du réseau ne peut donc se réduire au seul transport ferroviaire de fret. Il faut aussi tenir compte du transport de voyageurs.

Or, dans sa rédaction actuelle, la deuxième phrase du deuxième alinéa du II *bis* de l'article 10 précise que, pour le fret, « les investissements de l'État seront concentrés sur certains axes prioritaires de circulation importante... ». Le fait de viser uniquement les axes prioritaires conduit à consacrer le désengagement de l'État sur les réseaux secondaires, entraînant une mise à contribution obligatoire des collectivités territoriales, notamment des régions.

La régénération des réseaux à utilisation dominante de TER, c'est-à-dire les lignes régionales, aurait pour conséquence de réduire à la seule responsabilité des régions le financement de ces lignes.

Compte tenu de l'état des lignes et du besoin en infrastructures ferroviaires, une telle solution est en contradiction avec les principes d'engagements financiers avancés par M. Borloo lors de la négociation du Grenelle.

Notre amendement vise donc, d'une part, à affirmer le principe de la modernisation du réseau ferroviaire au bénéfice, à la fois, du fret et du transport de voyageurs, et, d'autre part, à rappeler la responsabilité de l'État en matière d'investissements sur l'ensemble du réseau ferroviaire national.

M. le président. L'amendement n° 512, présenté par Mme Morin-Desailly et les membres du groupe Union centriste, est ainsi libellé :

Après les mots :

circulation importante

rédiger ainsi la fin du deuxième alinéa du II *bis* de cet article :

constituant un réseau ferroviaire à priorité fret, où celui-ci doit bénéficier de sillons de qualité, en prenant notamment en compte les intérêts des chargeurs. Ce réseau sera structuré par des hubs nationaux à haut niveau de service et des plates-formes secondaires, conformément à un schéma national des plates-formes de transport combiné qui sera édicté d'ici à 2010.

La parole est à M. Jean-Claude Merceron.

M. Jean-Claude Merceron. Cet amendement vise à consacrer la reconnaissance d'un réseau de transport combiné de grand gabarit et haute performance, appuyé sur un schéma de hubs nationaux reliés non seulement par un réseau ferroviaire à haut niveau de service, mais aussi, en amont et en aval, à des plates-formes secondaires.

Il ne s'agit naturellement pas d'édicter de façon unilatérale la future cartographie du transport combiné, mais il importe, en concertation avec les collectivités territoriales, de favoriser une organisation territoriale rationnelle et de regrouper les investissements relatifs aux infrastructures sur les axes correspondants.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 208, pour une raison de forme : le II *bis* de l'article 10 est exclusivement consacré au transport de fret ferroviaire et il ne concerne pas les voyageurs ; cet amendement n'a donc pas sa place à cet endroit du texte.

Par ailleurs, comme je l'ai indiqué tout à l'heure à M. Teston, il n'est pas absolument certain que le schéma national des plates-formes de transport combiné soit pris en compte dans le cadre du schéma national des infrastructures de transport.

La commission souhaite donc connaître l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 512.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Pour les mêmes raisons que la commission, le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 208.

Monsieur Merceron, le Gouvernement serait favorable à l'amendement n° 512, sous réserve que vous acceptiez de supprimer la phrase : « Ce réseau sera structuré par des hubs nationaux à haut niveau de service et des plates-formes secondaires, conformément à un schéma national des plates-formes de transport combiné qui sera édicté d'ici à 2010. » En effet, cette rédaction n'apporte rien. Pis, si elle était adoptée, elle serait de nature à compliquer les choses.

M. le président. Monsieur Merceron, acceptez-vous de rectifier l'amendement n° 512 dans le sens suggéré par M. le secrétaire d'État ?

M. Jean-Claude Merceron. Oui, monsieur le président, et je rectifie l'amendement en ce sens.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 512 rectifié, présenté par Mme Morin-Desailly et les membres du groupe Union centriste, et ainsi libellé :

Après les mots :

circulation importante

rédiger ainsi la fin du deuxième alinéa du II *bis* de cet article :

constituant un réseau ferroviaire à priorité fret, où celui-ci doit bénéficier de sillons de qualité, en prenant notamment en compte les intérêts des chargeurs.

Je mets aux voix l'amendement n° 208.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Michel Teston, pour explication de vote, sur l'amendement n° 512 rectifié.

M. Michel Teston. Je n'avais pas prévu d'intervenir à ce stade de notre discussion, puisque tant M. le rapporteur que M. le secrétaire d'État m'avaient assuré précédemment que l'amendement n° 512 répondait à un certain nombre de nos objectifs. Or, avec la rectification qui vient d'être proposée, l'amendement est en grande partie vidé de son sens.

M. le président. La parole est à M. Daniel Raoul, pour explication de vote.

M. Daniel Raoul. Cette position n'est pas tout à fait raisonnable... Un engagement a été pris tout à l'heure pour donner satisfaction à notre collègue Michel Teston concernant l'amendement n° 512 dans sa version initiale. Nous

avons donc l'espoir que cet amendement passerait en l'état. Or, là, vous le corrigez, au débotté, sous notre nez. Je ne trouve pas cela très correct !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 512 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 282, présenté par MM. Ries, Teston et Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul, Raoult, Guillaume et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Compléter la première phrase du troisième alinéa du II *bis* de cet article par les mots :

avec comme objectif le transfert de 2 millions de camions d'ici 2020, soit 50 % du trafic

La parole est à M. Michel Teston.

M. Michel Teston. Les objectifs chiffrés annoncés par le Président de la République donnent une indication claire des ambitions de report modal liées au développement des autoroutes ferroviaires. Il est important qu'ils figurent dans le texte de loi.

Rappelons que, s'agissant des marchandises, le mode routier capte 80 % du trafic, contre 12 % pour le rail et 8 % pour les autres modes. Par ailleurs, les camions ont vu leur nombre quadrupler depuis 1950, parallèlement à l'augmentation des volumes transportés et à l'allongement des distances parcourues.

Aussi les enjeux liés à la régénération et au développement des solutions de substitution à la route sont-ils colossaux et nécessiteront-ils la mobilisation de moyens importants.

Le texte de loi doit donner corps aux engagements nos 39 et 40 du Grenelle de l'environnement.

L'engagement n° 39, je le rappelle, prévoit un renforcement conséquent du transport combiné, le développement des capacités sur l'axe atlantique, l'ouverture des sillons aux opérateurs du combiné ainsi que le renouvellement du système d'aide.

Quant à l'engagement n° 40, il fait état du développement d'offres massifiées et à haute fréquence sur des autoroutes ferroviaires, lesquelles consistent à faire transporter les camions par les trains. Dans cette perspective, il fixe un objectif de deux millions de camions transférés à l'horizon de 2020, soit environ 50 % du trafic. À terme, c'est l'intégralité du trafic qui est visée.

Il vous est donc proposé d'inscrire ces objectifs ambitieux dans le projet de loi.

M. le président. L'amendement n° 725, présenté par M. Nègre, est ainsi libellé :

Avant la dernière phrase du troisième alinéa du II *bis* de cet article, insérer une phrase ainsi rédigée :

Dans une deuxième phase l'objectif sera le transfert de 2 millions de camions, enfin dans une troisième phase, on visera l'intégralité du trafic.

Cet amendement n'est pas soutenu.

M. Bruno Sido, rapporteur. Je le reprends au nom de la commission, monsieur le président !

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 725 rectifié, présenté par M. Sido, au nom de la commission, et ainsi libellé :

Avant la dernière phrase du troisième alinéa du II *bis* de cet article, insérer une phrase ainsi rédigée :

Dans une deuxième phase l'objectif sera le transfert de 2 millions de camions, enfin dans une troisième phase, on visera l'intégralité du trafic.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. L'amendement n° 725 rectifié ressemble à celui qui est déposé et soutenu par M. Michel Teston, mais il apporte des précisions quant aux différentes phases de cette opération. C'est la raison pour laquelle la commission, qui soutient la proposition de M. Louis Nègre, a repris l'amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les deux amendements en discussion commune ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Le Gouvernement est bien ennuyé, monsieur le président.

Pour nous, parler de deux millions de camions n'a pas grande signification, quand il peut s'agir aussi bien d'un camion qui part de la rue de Vaugirard pour rejoindre le boulevard Raspail que d'un camion qui se rend de la frontière espagnole jusque dans la Meuse. Non, vraiment, cela n'a pas beaucoup de sens !

De plus, ces objectifs dépendent aussi de la situation économique. Ainsi, l'an passé, pour la première fois, nous avons enregistré une baisse du trafic de camions sur les autoroutes du fait de la conjoncture.

C'est pourquoi, en termes d'efficacité, je préférerais que l'on en reste à la rédaction initiale et que l'on ne mentionne pas d'objectif chiffré à l'horizon de 2020.

Néanmoins, la commission s'étant prononcée en faveur de l'inscription de cet objectif dans le texte, je ne souhaite pas lui être désagréable et je laisse à la Haute Assemblée, dans sa sagesse, le soin de trancher, non sans avoir insisté sur le fait que cette disposition n'apporte rien et risque même de compliquer les choses.

M. Alain Goumac. On adore cela !

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. C'est en toute franchise que je me permets d'exprimer cette position devant la Haute Assemblée.

M. le président. Monsieur le secrétaire d'État, vous en remettez-vous à la sagesse du Sénat sur les deux amendements en discussion commune ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Mon avis pourrait être défavorable sur les deux amendements, mais, par respect pour les travaux de la commission, j'en resterai à un avis de sagesse sur les deux.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 282.

(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, n'adopte pas l'amendement.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 725 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Monsieur le secrétaire d'État, si votre camion va de la rue de Vaugirard au boulevard Raspail, il n'aura pas à bouger beaucoup : c'est un croisement ! *(Sourires.)*

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Pas s'il part du Sénat ! *(Nouveaux sourires.)*

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 281 est présenté par MM. Ries, Teston et Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul, Raoult, Guillaume et les membres du groupe socialiste et apparentés.

L'amendement n° 351 rectifié est présenté par MM. Richert et Grignon et Mmes Tröndle, Sittler et Keller.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Supprimer l'avant-dernière phrase du troisième alinéa du II *bis* de cet article.

La parole est à M. Michel Teston, pour présenter l'amendement n° 281.

M. Michel Teston. Un amendement adopté par l'Assemblée nationale a apporté une précision au projet de loi en imposant la réalisation d'un audit avant toute nouvelle extension du réseau d'autoroutes ferroviaires. À notre sens, cela ne peut être qu'une maladresse et je vais essayer d'expliquer pourquoi.

Certes, le réseau d'autoroutes ferroviaires à grande vitesse peine à trouver son rythme de croisière. Ce n'est pas une raison pour freiner le développement de l'ensemble du réseau, dont la réalisation permettrait de répondre aux objectifs de report modal fixés par le Grenelle de l'environnement et, comme le présent projet de loi le prévoit, d'augmenter de 25 % la part du fret non routier d'ici à 2012.

Pour ne citer qu'un seul exemple, la mise en service de l'autoroute ferroviaire atlantique, qui est prévue pour le mois d'octobre 2010 et pour laquelle les consultations ont déjà été lancées, ne pourrait certainement pas débiter avant 2012 si un tel audit était commandité, réalisé puis débattu. Cette phase d'étude impliquerait effectivement une suspension et un report des consultations en cours.

Mieux vaudrait favoriser l'usage de ces services ferroviaires en incitant les entreprises à en bénéficier ! Nous serions à cet égard favorables à des incitations fiscales, par exemple, pour soutenir la demande de tels services.

En tout cas, telle qu'il est rédigé, cet article revient à tuer dans l'œuf le développement du réseau, ce qui n'est pas acceptable.

M. le président. La parole est à M. Francis Grignon, pour présenter l'amendement n° 351 rectifié.

M. Francis Grignon. Je pense également qu'un énième audit n'est pas nécessaire pour pouvoir développer les autoroutes ferroviaires.

En effet, plusieurs audits indépendants ont d'ores et déjà été réalisés : l'audit de l'École polytechnique fédérale de Lausanne, en 2003 ; la mission d'évaluation de l'autoroute ferroviaire alpine par l'Inspection générale des finances et le Conseil général des ponts et chaussées, en 2006 ; la mission d'évaluation de l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg par le Conseil général des ponts et chaussées, en 2007.

Les conclusions de ces audits ont toutes été favorables au développement de l'autoroute ferroviaire.

Le maintien de cette disposition serait donc non seulement injustifié, mais également contre-productif, dans la mesure où l'obligation d'effectuer un audit supplémentaire

aurait pour conséquence de retarder encore plus le développement du réseau, en particulier les projets déjà en cours comme l'axe atlantique.

Afin de respecter l'objectif d'une augmentation de 25 % de la part de marché du fret non routier d'ici à 2012, il faut au contraire accélérer la mise en place et le développement des autoroutes ferroviaires entre 2009 et 2010.

L'autoroute ferroviaire est le seul marché nouveau pour le chemin de fer qui permette d'espérer à court terme une augmentation significative de la part du rail dans les transports de fret. Alors que le fret ferroviaire classique et le transport combiné conventionnel ont des difficultés à trouver de nouveaux clients et à augmenter leurs parts de marché, il représente quasiment le seul espoir de respecter les objectifs de transferts modaux que le Gouvernement s'est fixés pour 2012.

En effet, l'autoroute ferroviaire capte directement des trafics de semi-remorques qui circulent actuellement sur les autoroutes. C'est donc la formule qui permet le plus rapidement de transférer du trafic routier vers le rail.

Enfin, cette solution n'est pas en concurrence avec le transport combiné classique. Il y a au contraire complémentarité entre les deux systèmes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Très honnêtement, j'étais partagé sur le sort à réserver à ces deux amendements identiques.

D'un côté, tout développement d'infrastructure doit être idéalement précédé d'une étude d'impact et de faisabilité. Nous l'avons d'ailleurs demandé.

D'un autre côté, de telles études pourraient avoir pour effet, volontairement ou non – plutôt involontairement, à mon sens – d'entraver le développement des autoroutes ferroviaires que l'on sait être à l'état embryonnaire en France.

En définitive, compte tenu des nombreuses études sur ce thème, je pense qu'il est inutile de demander un nouveau rapport sur les autoroutes ferroviaires et, de fait, risquer un nouveau report des projets.

En conséquence, la commission émet un avis favorable sur ces amendements identiques.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Il est également favorable, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n° 281 et 351 rectifié.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. L'amendement n° 33, présenté par M. Sido, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Après la première phrase du quatrième alinéa du II *bis* de cet article, insérer une phrase ainsi rédigée :

Ce trafic est déclaré d'intérêt général.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. La SNCF est aujourd'hui la seule entreprise à conserver une activité pour le trafic de wagons isolés. Ses concurrents ne se positionnent pas sur ce créneau, préférant se concentrer sur des activités plus rentables. Cela ne vous étonnera pas !

Le trafic ferroviaire de wagons isolés semble en effet être structurellement déficitaire, indépendamment de la question de l'organisation du travail dans les entreprises concernées. Or c'est un élément essentiel pour le transport de fret ferroviaire.

C'est pourquoi il est nécessaire de déclarer ce trafic de wagons isolés d'intérêt général, ce qui constituerait la première étape, nécessaire, mais non suffisante, pour autoriser l'octroi de subventions au secteur du fret, dans sa globalité, sans courir le risque de voir ces versements qualifiés d'aides déguisées de l'État.

J'y insiste, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, avec l'arrêt *Altmark*, est très claire sur le sujet. La subvention versée doit remplir quatre conditions pour ne pas être *ipso facto* qualifiée d'aide d'État.

L'exécution d'obligations de service public clairement définies est la première de ces conditions. Certes, elle ne suffit pas à elle seule. En revanche, il est certain que, si le législateur ne précise pas qu'une activité est d'intérêt général, il n'y a pratiquement aucune chance pour que le juge communautaire la reconnaisse comme telle à sa place.

C'est le sens de cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Une fois n'est pas coutume, monsieur le président, le Gouvernement n'est pas d'accord avec la commission.

Mentionner l'intérêt général revient à insérer l'activité dans le cadre d'une mission de service public. Or le secteur est ouvert à la concurrence et, la SNCF ne souhaitant plus intervenir ou, du moins, souhaitant peu intervenir sur le trafic de wagons isolés, nous avons besoin de la concurrence pour le développer.

Je pense donc que la notion que M. le rapporteur introduit va à l'encontre du but, louable, qu'il se fixe.

C'est la raison pour laquelle je préférerais que nous puissions retravailler ensemble sur ce sujet. Selon les précisions apportées par la présidence du Sénat, le projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et guidés et portant diverses dispositions relatives aux transports, sur lequel la commission des affaires économiques a déjà beaucoup travaillé, sera examiné la semaine prochaine. Nous pourrions donc trouver, en œuvrant de concert, une solution qui serait introduite dans ce texte sous la forme d'un amendement.

J'ai effectivement pris bonne note des arguments juridiques très intéressants de M. le rapporteur, mais je demande à la Haute Assemblée un peu de temps afin que nous puissions harmoniser des positions qui convergent vers un même objectif.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Ce problème des wagons isolés, qui a gravement affecté les départements du fait des fermetures de gares et de leurs conséquences négatives sur l'aménagement du territoire, concerne une population importante.

J'ai bien compris le sens de vos explications, monsieur le secrétaire d'État, et la proposition que vous nous avez faite pour la semaine prochaine. Dans ces conditions, et même si je n'ai pu réunir la commission pour lui demander son avis, j'accepte de retirer cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 33 est retiré.

L'amendement n° 198, présenté par Mme Didier, MM. Danglot et Le Cam, Mmes Schurch, Terrade et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen, et des sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

I. – Après le quatrième alinéa du II *bis* de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

Uniquement pour les trains de fret ferroviaire, il est proposé de rendre plus attractive l'utilisation de l'électricité en supprimant la redevance pour le transport de l'électricité versée à Réseau ferré de France.

II. – Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – La perte de recettes pour Réseau ferré de France résultant de la suppression de la redevance pour le transport de l'électricité est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. Cet amendement vise à favoriser l'utilisation des énergies propres en supprimant la redevance pour le transport de l'électricité, dans la mesure où l'électricité est moins polluante que le diesel et où la suppression de cette redevance est un moyen de rendre l'utilisation de l'électricité attractive pour les opérateurs ferroviaires.

Pour compenser cette perte de recettes, nous proposons la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Cet amendement pose deux difficultés.

D'une part, il est normatif et n'a pas sa place dans une loi de programme.

D'autre part, la commission a adopté, la semaine dernière, l'amendement n° 36 visant à demander au Gouvernement un rapport sur l'opportunité d'interdire aux trains utilisant un mode de propulsion autre qu'électrique de circuler sur une ligne électrifiée sur la totalité d'un parcours à partir du 31 décembre 2015. La question de la redevance pour le transport de l'électricité versée à Réseau ferré de France pourra donc être évoquée dans ce rapport.

Pour cette raison, la commission émet un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Même avis !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 198.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 724, présenté par M. Nègre, est ainsi libellé :

Après le quatrième alinéa du II *bis* de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

En vue de privilégier la mise en place ultérieure d'un système de transport de marchandises, de transports en commun ou de transports non motorisés, les lignes ferroviaires désaffectées feront l'objet d'un moratoire afin de permettre l'examen attentif de leur utilisation future. Un décret d'application en fixera les modalités.

Cet amendement n'est pas soutenu.

M. Bruno Sido. Je le reprends, monsieur le président !

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 724 rectifié, présenté par M. Sido, au nom de la commission, et ainsi libellé :

Après le quatrième alinéa du II *bis* de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

En vue de privilégier la mise en place ultérieure d'un système de transport de marchandises, de transports en commun ou de transports non motorisés, les lignes ferroviaires désaffectées feront l'objet d'un moratoire afin de permettre l'examen attentif de leur utilisation future. Un décret d'application en fixera les modalités.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Les lignes désaffectées par la SNCF pourraient parfaitement être réemployées à l'avenir par les collectivités au profit d'autres modes de transport, passagers et fret : automotrice sur pneus, camion avec multiples remorques, notamment. Elles pourraient même être utilisées à des fins de transport ferroviaire.

Il faut préserver ces emprises pour permettre une éventuelle réhabilitation des tracés. Ainsi, il sera possible de les ouvrir un jour à l'ensemble des opérateurs, collectifs ou privés.

Cet amendement tend donc à proposer que les lignes ferroviaires désaffectées sont non plus revendues ou transformées, mais réservées aux futurs transports en commun en site propre.

Compte tenu des difficultés rencontrées pour créer des infrastructures publiques – enquêtes publiques, expropriations, ... –, il paraît opportun d'éviter que ce patrimoine considérable ne soit bradé.

M. le président. Le sous-amendement n° 785, présenté par M. Teston, est ainsi libellé :

Compléter la première phrase du second alinéa de l'amendement n° 724 rectifié par les mots :

, en concertation avec les autorités organisatrices de transports concernées

La parole est à M. Michel Teston.

M. Michel Teston. Ce sous-amendement vise à préciser la rédaction de l'amendement n° 724 rectifié, auquel nous sommes par ailleurs favorables.

Il paraît normal que les autorités organisatrices de transport soient consultées sur l'intérêt qu'il y a ou non de préserver les emprises de ces lignes. Certaines de ces lignes ont été déclassées ou désaffectées il y a relativement longtemps. On peut se poser la question de leur intérêt actuel pour l'exploitation ferroviaire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. La commission s'est tout d'abord interrogée sur l'intérêt de l'amendement n° 724 de M. Nègre, sous-amendé par M. Teston. Après examen, elle a conclu qu'il reprenait l'esprit de l'amendement n° 35 adopté par la commission, mais qu'il était plus strict dans la mesure où il prévoyait un moratoire.

Cet amendement pose toutefois deux difficultés, dont j'ai bien conscience : on ne sait ni quand débute exactement le moratoire – lors de l'entrée en vigueur de la loi ? – ni quand il prend fin. En outre, il peut avoir pour conséquence d'empêcher les collectivités territoriales d'acheter certains tronçons de lignes.

La commission vous proposera donc un amendement n° 35, ainsi rédigé : « La conservation des emprises des lignes ferroviaires désaffectées sera favorisée afin de permettre la mise en place ultérieure d'un système de transports de marchandises, de transports en commun ou de transports non motorisés ». Vous noterez que la mention d'un moratoire ne figure pas ici.

La commission souhaite connaître l'avis du Gouvernement sur ces différentes propositions.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Je ferai deux remarques.

Tout d'abord, je note qu'en Allemagne un moratoire sur les lignes a été décidé et que celui-ci a permis à la Deutsche Bahn, au cours des dernières années, de rouvrir au trafic des lignes qui étaient en difficulté. En France, par ailleurs, la ligne dite « des Carpates » a été rouverte pour la desserte de Genève et l'on envisage, dans un certain nombre de régions, d'ouvrir à nouveau des lignes qui étaient jusqu'à présent fermées. Nous devons donc faire preuve de prudence sur ce point.

Ensuite, le moratoire peut représenter une gêne pour les collectivités. C'est le cas lorsque les lignes sont situées en rase campagne, entre deux villages, et que les collectivités souhaitent aménager sur cet emplacement un cheminement vert, comme cela s'est produit en Saône-et-Loire.

M. Alain Gournac. Très bien !

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. L'amendement n° 35 que vous allez défendre, monsieur le rapporteur, offre plus de souplesse et d'ouverture aux collectivités, tout en posant le principe de la non-fermeture des lignes.

Je préférerais donc que l'amendement n° 724 rectifié et le sous-amendement n° 785 soient retirés au profit de l'amendement n° 35 de la commission, qui en fait une intelligente synthèse.

M. le président. Monsieur le rapporteur, l'amendement n° 724 rectifié est-il maintenu ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Non, monsieur le président, je ne le soutiens plus et je le retire.

M. le président. L'amendement n° 724 rectifié est retiré.

En conséquence, le sous-amendement n° 785 n'a plus d'objet.

L'amendement n° 34, présenté par M. Sido, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Dans l'avant-dernier alinéa du II *bis* de cet article, remplacer le mot :

transportés

par les mots :

de marchandises

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Il s'agit d'un amendement rédactionnel.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Il est favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 34.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 35, présenté par M. Sido, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Avant le dernier alinéa du II *bis* de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

La conservation des emprises des lignes ferroviaires désaffectées sera favorisée afin de permettre la mise en place ultérieure d'un système de transports de marchandises, de transports en commun ou de transports non motorisés.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. La France, contrairement à l'Allemagne, a détruit pendant de nombreuses années des lignes ferroviaires inutilisées qui auraient pourtant été nécessaires, dans certains cas, pour répondre aux besoins du trafic de voyageurs ou de fret. Bien entendu, je ne parle pas des lignes situées entre deux bourgs et en rase campagne, évoquées par M. le secrétaire d'État.

L'amendement que je vous propose s'inspire d'un amendement présenté, puis retiré, par M. Christian Estrosi à l'Assemblée nationale et permet de prendre en compte la préoccupation légitime de sauvegarder les lignes et emprises ferroviaires existantes, sans obérer le développement économique de nos territoires.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Avis très favorable !

M. le président. La parole est à M. Gérard Longuet, pour explication de vote.

M. Gérard Longuet. Je ne voterai pas cet amendement.

De nombreuses parties du territoire français sont encombrées, pour des raisons historiques liées soit à leur passé industriel, soit à leur passé militaire, d'infrastructures ferroviaires situées en rase campagne et dont l'inutilité est, hélas, constatée.

Très souvent, les communes souhaiteraient récupérer ce foncier afin de mener des projets d'urbanisme légitimes. Or les services du ministre de la défense – il devrait normalement avoir d'autres soucis ! – leur répondent que la conservation absolue de ces lignes ferroviaires se justifie par leur intérêt stratégique en cas de mobilisation.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. L'artillerie de marine ! (*Sourires.*)

M. Gérard Longuet. J'ai peur que cet amendement, qui sera sans doute voté dans l'enthousiasme général, ne contribue à faire perdurer ces équipements inutiles, qui peuvent paralyser des projets d'urbanisme et qui, lorsque l'on s'efforce de les adapter à des vocations nouvelles de transport, ne sont qu'exceptionnellement utilisables, mis à part le cas, je dois le reconnaître, du tunnel Maurice-Lemaire, dans les Vosges, qui, de tunnel ferroviaire, a été transformé à très grands frais en tunnel routier.

Nous pouvons, bien sûr, voter cet amendement, mais il serait préférable, dans l'immense majorité des cas, de faire confiance au bon sens des élus locaux. Il ne faudrait pas que ce moratoire serve de prétexte pour les priver de la possibilité de conduire des opérations d'urbanisme.

M. Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques. Cet amendement ne prévoit pas de moratoire !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. M. Longuet a parfaitement raison : c'est pourquoi l'amendement n° 35, contrairement à l'amendement n° 724 rectifié, ne prévoit pas de moratoire !

M. Gérard Longuet. D'accord !

M. le président. La parole est à M. Michel Teston, pour explication de vote.

M. Michel Teston. Nous pourrions améliorer cet amendement et prendre en compte la remarque de Gérard Longuet si nous proposons un sous-amendement reprenant une partie du sous-amendement n° 785, tout en le complétant. Il suffirait d'ajouter les mots : « en concertation avec les autorités organisatrices de transport et les collectivités territoriales concernées ».

M. Gérard Longuet. La Petite Ceinture, à Paris, n'est plus utilisée depuis cinquante ans et ne sert à rien !

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 786, présenté par M. Teston, et ainsi libellé :

Compléter l'amendement n° 35 par les mots :

, en concertation avec les autorités organisatrices de transports et les collectivités territoriales concernées

Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Il est quelque peu redondant, et il est difficile d'imaginer qu'une concertation n'ait pas lieu. La commission émet toutefois un avis favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Même avis !

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 786.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 35, modifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 36, présenté par M. Sido, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le dernier alinéa du II *bis* de cet article :

Le Gouvernement présente un rapport au Parlement, au plus tard six mois après la promulgation de la présente loi, sur l'opportunité d'interdire, à partir du 31 décembre 2015, la circulation sur les lignes électrifiées des trains utilisant un mode de propulsion autre qu'électrique.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. L'idée d'interdire, à partir du 31 décembre 2015, la circulation sur les lignes électrifiées des trains utilisant un mode de propulsion autre qu'électrique est séduisante, compte tenu, d'une part, des pollutions et nuisances provoquées par les locomotives à diesel et, d'autre part, de la gêne occasionnée aux voyageurs et aux riverains.

Il semble toutefois plus sage de demander au Gouvernement une étude d'impact sur cette question, eu égard aux incertitudes techniques qui subsistent dans ce dossier.

M. le président. L'amendement n° 143 rectifié *quinquies*, présenté par MM. Revet, Laurent, Pointereau, Bécot et Bizet, Mme Procaccia et MM. Pierre, Juilhard, Pintat, Gilles, Detcheverry et Magras, est ainsi libellé :

Compléter le dernier alinéa du II *bis* de cet article par une phrase ainsi rédigée :

La desserte ferroviaire entre les ports et leur *hinterland* devra ainsi être fortement améliorée par le développement de lignes dédiées au fret et par sa prise en compte dans le cadre de projets d'amélioration du réseau de grandes lignes ou la réalisation de sections nouvelles.

La parole est à M. Jean Bizet.

M. Jean Bizet. Le développement de lignes dédiées au fret intégrées dans les projets d'amélioration du réseau ferré est une condition indispensable au développement des ports et à l'efficacité du trafic. C'est le cas notamment pour la ligne Le Havre-Rouen-Paris avec les ports du Havre et de Rouen.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 143 rectifié *quinquies* ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Outre le fait que le mot *hinterland* n'est pas français, le dispositif de cet amendement est identique à la dernière phrase du dernier alinéa du III de l'article 10, ce qui n'avait échappé à personne. (*Sourires.*) Cet amendement étant satisfait, je demande à ses auteurs de bien vouloir le retirer, sauf à devoir émettre un avis défavorable.

M. le président. Monsieur Bizet, l'amendement n° 143 rectifié *quinquies* est-il maintenu ?

M. Jean Bizet. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 143 rectifié *quinquies* est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 36 ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. L'amendement n° 36 est très sage : mieux vaut un train qui fonctionne partiellement au diesel sur une voie électrifiée que trop de camions sur les routes. On voit bien qu'il peut arriver, à titre exceptionnel, qu'au terme de problèmes conjugués de toutes sortes – travaux, concurrence, desserte finale... – des locomotives diesels circulent sur des voies électrifiées. Cette situation, qui se produit dans tous les pays du monde, ne choque que quelques puristes, mais la solution ne me semble pas ridicule.

L'étude que demande la commission me paraît d'autant plus opportune que la Haute Assemblée est unanime pour encourager le développement du transport ferroviaire sous toutes ses formes.

M. le président. La parole est à M. Gérard Longuet, pour explication de vote.

M. Gérard Longuet. Je suis très favorable à l'amendement n° 36. L'étude proposée est indispensable pour maintenir la concurrence dans le fret ferroviaire. Sinon, la rupture de la continuité du service servira de prétexte pour exclure systématiquement les industriels qui, à défaut d'un équipement en système électrifié, font appel à un concurrent utilisateur de thermique.

Comme M. le secrétaire d'État, je préfère confier le fret au ferroviaire, fût-il thermique, plutôt qu'à des camions sur la totalité du parcours.

M. le président. La parole est à M. Daniel Raoul, pour explication de vote.

M. Daniel Raoul. Je trouve plaisant d'entendre la commission demander un rapport supplémentaire, alors que nous sommes toujours renvoyés dans les cordes quand nous nous avisons de réclamer une étude d'impact ou un complément d'étude ! (*Sourires.*) La démarche est originale.

Un rapport serait donc consacré à l'utilisation concomitante sur les lignes électrifiées d'une propulsion thermique et d'une propulsion électrique. Je trouve, pour ma part, préférable de se prononcer au cas par cas plutôt que d'arrêter une règle définitive.

Comme l'a dit M. Longuet, sur certains sites, il faudra bien utiliser des locomotives à bi-propulsion, tandis que, sur d'autres, il n'y aura que du diesel. Pour assurer la continuité du service, on ne peut pas changer de locomotive à chaque gare.

Partisan du cas par cas, je voterai néanmoins l'amendement de la commission.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Monsieur Raoul, nous sommes bien d'accord. Je suppose, d'ailleurs, que cette étude conclura qu'il faut une analyse au cas par cas et qu'on ne peut pas fixer une règle générale.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 36.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. L'amendement n° 37, présenté par M. Sido, au nom de la commission, est ainsi libellé :

I. – Compléter la seconde phrase du premier alinéa du III de cet article par les mots :

d'ici à 2015

II. – Dans la seconde phrase du second alinéa du même III, remplacer le mot :

hinterland

par le mot :

arrière-pays

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Outre une modification rédactionnelle – le mot *hinterland* n'est pas français –, l'objet de cet amendement est de doubler la part du marché du fret non routier pour les acheminements à destination et en provenance des ports d'ici à 2015.

Le choix de cette date répond au souci d'accélérer le rattrapage du retard français.

On ne saurait se contenter de la date de 2020, prévue par l'article 9, pour atteindre les objectifs en matière de réduction des gaz à effet de serre dans le domaine des transports. La desserte des ports français est, en effet, très en deçà des performances des autres ports européens. Il s'agit, non d'être les premiers en la matière, mais seulement de combler notre dramatique retard en suivant l'exemple du port de Hambourg.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Absolument !

M. Bruno Sido, rapporteur. Les autres grands ports européens affichent, en matière de transport de marchandises par rail et par fleuve, des taux remarquables.

On a parlé ce matin des Pays-Bas. La situation en France est malheureusement plus médiocre, et c'est un euphémisme, je pense en particulier au port du Havre.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Favorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 37.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. L'amendement n° 38, présenté par M. Sido, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Compléter le III de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

La desserte fluviale des ports maritimes sera significativement accrue par un traitement efficace des flux de transports fluviaux, la mutualisation des coûts de manutention, la révision des pratiques fiscales pénalisantes et la réalisation d'infrastructures assurant l'interface voies d'eau/zones portuaires.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Il s'agit d'un amendement rédactionnel, par coordination avec l'amendement n° 39.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Le Gouvernement est favorable sur le fond à cet amendement, mais propose à la commission de remplacer le terme « mutualisation » par le terme « optimisation », qui correspond à l'esprit de la loi portant réforme portuaire que votre Haute Assemblée a votée et qui est maintenant en application.

M. le président. La commission accepte-t-elle de rectifier l'amendement dans le sens suggéré par le Gouvernement ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Très volontiers, monsieur le président.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 38 rectifié, présenté par M. Sido, au nom de la commission, et ainsi libellé :

Compléter le III de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

La desserte fluviale des ports maritimes sera significativement accrue par un traitement efficace des flux de transports fluviaux, l'optimisation des coûts de manutention, la révision des pratiques fiscales pénalisantes et la réalisation d'infrastructures assurant l'interface voies d'eau/zones portuaires.

La parole est à M. Gérard Longuet, pour explication de vote.

M. Gérard Longuet. Je veux interroger M. le rapporteur, qui est à l'origine de cet amendement, sur le sens des mots « la révision des pratiques fiscales pénalisantes ». Il sait que, jusqu'à présent, les équipements portuaires, les grues comme les portiques, ne supportaient pas de taxe professionnelle. Depuis la réforme portuaire, ils y sont assujettis.

La référence à la révision des pratiques fiscales pénalisantes marque-t-elle une éventuelle volonté de maintenir l'exonération de la taxe professionnelle sur les grues et portiques portuaires après le changement statutaire ?

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Nous avons repris la formulation du Gouvernement. Sans vouloir lui renvoyer la balle, je dois pourtant vous demander de vous adresser à lui, mon cher collègue !

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Dominique Bussereau, *secrétaire d'État*. M. Longuet connaît bien l'Assemblée nationale. C'est un amendement qui a été voté par les députés. Nous n'avons pas forcément compris pourquoi, mais nous l'avons accepté ! (*Sourires.*)

M. Gérard Longuet. Et je le voterai avec enthousiasme ! (*Nouveaux sourires.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 38 rectifié.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. L'amendement n° 513, présenté par Mme Morin-Desailly et les membres du groupe Union centriste, est ainsi libellé :

Compléter le III de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

L'État inscrira en 2009 dans les conclusions d'un Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires dédié aux dessertes portuaires, priorité nationale, les mesures qu'il aura retenues, nécessaires pour assurer l'amélioration susdite de la desserte ferroviaire et fluviale entre les ports maritimes et leurs hinterlands. Ces conclusions tiendront compte des contrats de projets entre l'État et les Régions, des investissements de l'État et des collectivités publiques déjà programmés, et elles prévoient le financement des travaux correspondants.

La parole est à M. Jean-Claude Merceron.

M. Jean-Claude Merceron. Cet amendement vise à rappeler la nécessité de programmer en 2009, conformément aux engagements du Gouvernement, un comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires dédié aux dessertes portuaires. Le Gouvernement y inscrira les mesures qu'il aura retenues, celles qui lui paraissent nécessaires pour assurer l'amélioration de la desserte ferroviaire et fluviale entre les ports maritimes et leur arrière-pays.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, *rapporteur*. Comme nous l'avons indiqué aux pages 107 et 207 de notre rapport, le futur chemin national des infrastructures de transport comportera nécessairement un volet consacré aux dessertes portuaires. M. le secrétaire d'État en avait pris l'engagement devant l'Assemblée nationale le mardi 17 juin 2008, lors de l'examen du projet de loi portant réforme portuaire.

Par conséquent, j'émet, au nom de la commission, un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, *secrétaire d'État*. L'avis est défavorable pour un problème de forme. Bien évidemment, la réforme portuaire est fondée, en particulier, sur l'amélioration de la desserte de nos ports par la voie fluviale et par la voie ferroviaire au moyen d'investissements réels, dont certains figurent dans le plan de relance.

Cela étant dit, très honnêtement, mesdames, messieurs les sénateurs, fixer par la loi les dates des CIIACT revient à sortir quelque peu du fonctionnement habituel de la République !

Qu'il soit très clair pour les auteurs de l'amendement que l'esprit qui les anime est parfaitement celui du Grenelle de l'environnement et de la loi portant réforme portuaire : ils ont satisfaction, et c'est un membre du Gouvernement qui le leur dit. C'est la raison pour laquelle j'aimerais qu'ils aient la gentillesse de bien vouloir retirer leur amendement.

M. le président. Monsieur Merceron, l'amendement n° 513 est-il maintenu ?

M. Jean-Claude Merceron. Compte tenu de ces explications, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 513 est retiré.

L'amendement n° 273, présenté par MM. Teston, Ries et Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul, Raoult, Guillaume et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Compléter la première phrase du IV de cet article par les mots :

en respectant les milieux aquatiques continental et estuarien

La parole est à M. Roland Courteau.

M. Roland Courteau. Le développement des transports doit se faire dans le respect des objectifs environnementaux et de développement durable, en particulier de ceux qui concernent l'eau.

Sur certains sites encore peu aménagés, comme l'estuaire de la Gironde, un développement du transport fluvial massif ne pourra pas se faire sans dommage sur l'environnement, notamment sur les milieux aquatiques et la biodiversité – creusement du chenal, approfondissement du lit, modification des débits et des frayères... Il ne faut pas remettre en cause les enjeux de la biodiversité par un développement mal adapté des ports et transports fluviaux.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, *rapporteur*. Monsieur Courteau, votre préoccupation est parfaitement légitime, mais elle est prise en compte par la première phrase du I de l'article 9, qui indique que la politique du transport doit contribuer au respect de la biodiversité et des espaces agricoles et naturels.

Cet amendement étant satisfait, je demande à M. Courteau de bien vouloir le retirer. Sinon, l'avis de la commission serait défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, *secrétaire d'État*. Monsieur Courteau, votre amendement est absolument satisfait ! Élu d'une ville d'estuaire en face de laquelle on envisage d'implanter une installation de type Seveso, je puis vous dire que suis extrêmement mobilisé sur ces sujets...

Les conseils scientifiques d'estuaire mis en place par la loi portant réforme portuaire sont en cours d'installation sur l'ensemble de nos estuaires, notamment ceux de la Gironde et de la Loire.

Cette disposition répond exactement à votre bien légitime préoccupation. Je vous suggère donc de retirer cet amendement.

M. le président. Monsieur Courteau, l'amendement n° 273 est-il maintenu ?

M. Roland Courteau. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 273 est retiré.

L'amendement n° 39, présenté par M. Sido, au nom de la commission, est ainsi libellé :

I. – Dans la dernière phrase du premier alinéa du IV de cet article, remplacer les mots :

et veilleront à préserver le

par les mots :

sans porter atteinte au

II. – Supprimer le second alinéa du même IV.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Il s'agit d'un amendement rédactionnel de coordination avec l'amendement n° 38 rectifié.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Favorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 39.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 628, présenté par MM. Navarro, Ries, Teston et Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul, Raoult, Guillaume et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Compléter le premier alinéa du IV de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Parallèlement, la France demandera la création d'un fonds chargé de développer les autoroutes de la mer.

La parole est à M. Roland Courteau.

M. Roland Courteau. Pour faire simple, cet amendement vise à déplacer une partie du transport de marchandises de la route vers la voie maritime. Cette solution permettrait de réduire les risques inhérents à la route et de limiter les pollutions.

Elle supposerait que les surcoûts soient symboliques pour les entreprises et que le service reste de qualité, notamment en ce qui concerne les fréquences et les délais.

Le plus difficile dans la mise en œuvre de ce projet se situe dans les débuts du fonctionnement d'une ligne maritime. L'équilibre économique n'est, en effet, pas immédiat. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la Commission européenne vient de revoir ses conditions pour les aides de l'État destinées aux autoroutes de la mer. Nous proposons de profiter de la souplesse nouvellement accordée.

Pour l'instant, force est de constater que la France ne figure pas parmi les bons élèves : l'Espagne, l'Italie et le Portugal font nettement mieux que nous ! Je profite de l'occasion pour suggérer d'augmenter le budget consacré à cette action.

L'objet de cet amendement est surtout de rappeler que l'action doit être conduite au niveau européen. Je prendrai un exemple : l'Espagne et l'Italie ont mis en place une autoroute de la mer entre Gênes et Barcelone.

C'est pourquoi nous suggérons que la France lance une initiative pour communautariser les autoroutes de la mer. Il va de soi que c'est à l'échelon européen qu'il faut définir et soutenir de tels projets.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. La création des autoroutes de la mer est un véritable défi, qui est aujourd'hui plus d'ordre technique et culturel que, pour l'instant, d'ordre financier. Il convient de changer les habitudes des professionnels pour les inciter à recourir à ce mode nouveau de transport.

La commission émet un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Mesdames, messieurs les sénateurs, nous sommes tous favorables au développement des autoroutes de la mer. C'est le rapport que votre ancien collègue Henri de Richemont a remis en 2003, *Un pavillon attractif, un cabotage crédible, deux atouts pour la France* », qui a donné toute sa force au concept d'autoroutes de la mer, en même temps qu'il a favorisé la création d'un nouveau pavillon français.

Aujourd'hui, vous avez raison, monsieur Courteau, la situation n'est pas satisfaisante.

Certes, une autoroute de la mer privée assure la liaison entre Toulon et le port de Rome-Civitavecchia. Un appel d'offres a été lancé conjointement avec l'Espagne pour que soit créée une liaison entre l'Espagne et la France ; nous venons d'en recueillir enfin les résultats, ce qui nous permettra de procéder aux attributions à un armateur espagnol et à un armateur français. Dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, de nombreux projets existent également, que ce soit avec l'Espagne, l'Italie, mais aussi avec le Maroc, qui a développé une politique de grands ports dont le port Tanger-Med est l'illustration.

Il n'en reste pas moins que ces projets n'avancent pas, je le constate comme vous, monsieur le sénateur. En effet, les règles européennes ne fonctionnent pas correctement. Nous ne savons pas très bien à quel moment du développement du projet il convient d'intervenir : faut-il une aide à la création, une aide à l'achat de navires, si l'on considère qu'un navire est une infrastructure, ou bien une aide au fonctionnement pendant une certaine durée pour le démarrage ? La question n'a pas encore été tranchée.

Pendant la présidence française de l'Union européenne, au cours d'un Conseil des ministres des transports informel à La Rochelle, j'ai demandé à Jacques Barrot et au nouveau commissaire chargé des transports, Antonio Tajani, que l'Europe mette au point des règles communes compréhensibles, afin que les règles nationales ne leur fassent plus concurrence, car, si les Italiens ont un dispositif, les Espagnols en ont un autre, et ainsi de suite. À force de faire du pavillon local ou national, les règles européennes n'ont plus d'efficacité.

L'Union européenne s'est mise au travail, comme vous l'avez indiqué, monsieur le sénateur, et tout cela sera précisé.

J'ai demandé à Henri de Richemont – même s'il n'est plus membre de la Haute Assemblée, il reste une personnalité connue et incontournable dans le monde maritime français – d'actualiser son rapport sur ce point dans les semaines qui viennent et de proposer des règles efficaces de fonctionnement.

Il convient d'attendre les résultats de toutes ces études. Si ceux-ci concordent, il sera toujours temps d'inscrire la mesure que tend à insérer cet amendement dans un autre texte. Pour toutes ces raisons, le Gouvernement demande le retrait de cet amendement.

Je le répète, le Gouvernement partage pleinement l'objectif que vous promouvez et la démarche que vous avez engagée, monsieur le sénateur.

M. le président. Monsieur Courteau, l'amendement n° 628 est-il maintenu ?

M. Roland Courteau. Après réflexion, et compte tenu des arguments développés par M. le secrétaire d'État, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 628 est retiré.

L'amendement n° 272, présenté par MM. Teston, Ries et Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul, Raoult, Guillaume et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Compléter le IV de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Il inscrira en 2009 dans les conclusions d'un comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires dédié aux dessertes portuaires, priorité nationale, les conditions d'une amélioration de la qualité et de la modernisation de la desserte terrestre des grands ports français par les modes de transport massifiés, ferroviaire et fluviaux.

La parole est à M. Paul Raoult.

M. Paul Raoult. Ce thème a déjà été abordé dans les interventions précédentes, mais il me semble important d'inscrire dans le prochain CIACT la compétitivité des territoires dédiés aux dessertes portuaires, afin que celles-ci deviennent véritablement une priorité nationale.

Il faut moderniser les dessertes terrestres menant aux grands ports et améliorer leur qualité. Les ports du Havre, de Dunkerque et de Bordeaux méritent un effort supplémentaire, car ils sont aujourd'hui handicapés par rapport aux ports de Bruges, d'Anvers, de Rotterdam, de Hambourg.

Il me semble donc aujourd'hui plus qu'important que soit organisé un véritable réseau portuaire et ferroviaire et, en particulier, que le trafic des containers soit beaucoup mieux organisé. Dans ce domaine, en effet, la France accuse un retard énorme par rapport à la Belgique, aux Pays-Bas ou à l'Allemagne, retard qu'il lui faut rattraper.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Pour les raisons évoquées à l'occasion de la discussion de l'amendement n° 513, la commission demande le retrait de cet amendement ; à défaut, elle émettrait un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Même avis, monsieur le président.

M. le président. Monsieur Raoult, l'amendement n° 272 est-il maintenu ?

M. Paul Raoult. Je le maintiens, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 272.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 274 rectifié, présenté par MM. Teston, Ries et Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul, Raoult, Guillaume et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

I. – Après le IV de cet article, insérer un paragraphe ainsi rédigé :

... – L'évolution des missions et de l'organisation des établissements publics portuaires nationaux sera précisée dans le cadre d'un plan de relance global qui comprendra en outre un plan d'investissement dans les liaisons fluviales.

II. – Compléter le V de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Une loi programme sur les infrastructures fluviales sera élaborée. Elle servira de base au schéma national des infrastructures de transport en matière de réseau fluvial.

La parole est à M. Roland Courteau.

M. Roland Courteau. Nous aurions peut-être accepté de retirer l'amendement n° 272, si plus d'explications nous avaient été fournies, mais ce fut le service minimum, si je puis m'exprimer ainsi ! *(Sourires.)*

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, le Président de la République a annoncé un « plan d'investissement dans les liaisons fluviales qui retirera des routes un million de camions [...] d'ici à 2020 », afin de développer l'offre ferrée, maritime et fluviale. Il convient de mentionner ce plan dans la loi.

Les conclusions du Grenelle de l'environnement ont affirmé le mode fluvial comme une priorité pour les réseaux de transports respectueux de l'environnement. À ce stade de balbutiement du maillage fluvial français, et comme plusieurs décennies apparaissent nécessaires entre la conception et la réalisation de ce type d'infrastructures, une loi s'impose.

Le Livre blanc de la Commission européenne sur le développement futur de la politique commune des transports de 1992 et la réactualisation, en 2004, du schéma européen des voies navigables affirment l'importance de la voie d'eau pour le transport des marchandises. Rappelons-en les atouts : massification des transports, baisse des coûts, fiabilité des délais d'approvisionnement, sécurité, site propre, faible consommation d'énergie, faible émission de gaz à effet de serre.

Le maillage fluvial existe en France, mais souffre d'une absence de liaisons entre ses grands bassins. Avec 8 500 kilomètres de voies d'eau, le réseau fluvial français est le plus long d'Europe.

L'article 10 du projet de loi inscrit le transport fluvial, ferroviaire et maritime comme priorité de l'État pour les transports de marchandises, mais il est bien moins ambitieux que le texte issu du Grenelle de l'environnement. D'où notre amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Lors de l'examen du projet de loi portant réforme portuaire, M. le secrétaire d'État a annoncé une relance de l'investissement dans les ports autonomes rebaptisés depuis « grands ports maritimes ». En outre, ces ports élaborent actuellement des projets stratégiques qui répondent précisément aux préoccupations des auteurs de cet amendement.

Par ailleurs, dans son II, cet amendement vise à reprendre le dispositif prévu à l'amendement n° 284, qui a été retiré. Le calendrier parlementaire rend impossible le vote d'une loi de programme sur les infrastructures fluviales cette année, texte qui servirait de fondement au schéma national des infrastructures de transport devant être élaboré avant la fin de l'année 2009.

C'est la raison pour laquelle la commission émet un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Le Gouvernement croit au fluvial et agit en conséquence. Ainsi, dès que le *Journal officiel* aura publié la composition du nouveau conseil d'administration de Voies navigables de France, un appel à candidatures pour la liaison Seine-Escaut sera lancé. C'est une manifestation forte de l'intérêt

de la France pour ce mode de transport, car cela fait très longtemps que de grandes liaisons fluviales n'ont pas été aménagées.

Par ailleurs, le réseau fluvial tirera profit des mesures contenues dans le projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

En outre, le projet de loi que nous examinons prévoit un schéma national des infrastructures qui comprendra les infrastructures fluviales.

Enfin, le Président de la République s'exprimera très prochainement sur ce sujet et exposera ses intentions.

Ce que vous proposez me semble par conséquent superfétatoire, monsieur le sénateur. Les objectifs que vous défendez sont également les nôtres, ce dont je me réjouis. Le réseau fluvial a été trop longtemps négligé. La réforme du tour de rôle a permis de relancer l'activité fluviale.

Vous avez évoqué, monsieur le sénateur, le canal du Midi. Votre région élabore actuellement des projets pour améliorer la liaison Sète-Rhône et en faire une liaison à haut gabarit, ce qui constitue un point très important.

Le trafic fluvial était en augmentation jusqu'à la crise. Grâce au développement du transport d'automobiles, de marchandises pour les grands supermarchés de la région parisienne, le secteur est en plein renouveau : on assiste même à un regain des vocations pour les métiers liés à ce secteur d'activité.

Nous sommes tous d'accord pour relancer l'investissement dans le secteur fluvial ; ce projet de loi le prévoit. Pour autant, le Gouvernement est défavorable à cet amendement, même s'il en partage les objectifs.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 274 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 114 rectifié, présenté par MM. Grignon, Emorine, Haenel et Richert et Mmes Sittler et Troendle, est ainsi libellé :

Dans la dernière phrase du premier alinéa du V de cet article, remplacer les mots :

les bassins du Rhône et de la Moselle

par les mots :

le bassin du Rhône et de la Saône, d'une part, et celui du Rhin et de la Moselle, d'autre part

La parole est à M. Francis Grignon.

M. Francis Grignon. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995 a sanctuarisé la liaison fluviale Saône-Rhin par le Doubs. D'un trait de plume, Mme Voynet a rayé ce projet en 1997. Néanmoins, comme M. le secrétaire d'État, je considère que le transport fluvial a un avenir dans ce pays.

L'Alsace a, en ce sens, entrepris une étude socioéconomique concernant une liaison fluviale à grand gabarit entre la Saône et le Rhin,...

M. Jacques Muller. En dehors du Doubs !

M. Francis Grignon. ... en dehors du Doubs, bien entendu !

Ce nouveau tracé, au nord de la vallée du Doubs, irait de Port-sur-Saône à Montbéliard. Les premières conclusions de l'étude montrent que les potentialités de trafic sont beaucoup plus importantes sur ce nouvel axe Saône-Rhin que sur l'axe Saône-Moselle.

Cela tombe sous le sens, d'ailleurs. D'une part, une liaison Saône-Moselle oblige à monter jusqu'à Coblenche et à redescendre vers Mannheim et Bâle pour irriguer l'Allemagne du Sud, la Suisse et l'Alsace. D'autre part, la liaison Saône-Moselle vers Rotterdam nécessite le franchissement de nombreuses écluses jusqu'à Coblenche.

À l'inverse, la liaison que je propose, l'axe Saône-Rhin jusqu'à Rotterdam, évite toute écluse entre le nord de l'Alsace et Coblenche, soit plus de 200 kilomètres, car les bateaux prennent le cours naturel du Rhin jusqu'à la mer du Nord à partir du nord de l'Alsace.

Tout le monde n'en a pas conscience, mais ce qui fait le succès de cette liaison, c'est le Rhin romantique, notamment le rocher de la Lorelei, que tout le monde connaît.

Du point de vue de la géographie, la hauteur à franchir pour l'axe Saône-Rhin est de 141 mètres, alors qu'elle est de 180 mètres pour l'axe Saône-Moselle, soit environ 30 % d'écluses en plus, ce qui entraînerait un important surcoût de construction et un temps de parcours plus long, quand on compare deux distances identiques entre les deux tracés.

Du point de vue de la construction, il reste à aménager, pour disposer d'une voie fluviale au gabarit européen 5A reliant la mer du Nord à la Méditerranée, 210 kilomètres de liaison fluviale entre la Saône et le Rhin, au nord du Doubs.

Pour assurer la liaison mer du Nord-mer Méditerranée par la Moselle, il faut, d'une part, aménager la branche sud du canal de l'Est de Saint-Symphorien à Toul, soit 300 kilomètres, pour la passer du gabarit Freycinet actuel au gabarit européen 5A, mais il faut aussi, d'autre part, réaménager la Moselle canalisée de Toul à Coblenche sur 320 kilomètres, dont 200 kilomètres ne sont actuellement qu'au gabarit européen classe 4.

Au passage, je rappelle que le tirant d'eau sur la Moselle est partout égal ou inférieur à trois mètres, alors que, sur le Rhin, il est partout supérieur à trois mètres.

Ces comparaisons géographiques, techniques et économiques montrent bien qu'il est beaucoup trop tôt pour décider d'un tracé Saône-Moselle en ignorant complètement un tracé Saône-Rhin. C'est la raison pour laquelle j'ai déposé cet amendement, qui vise à prévoir des études et un débat public concernant la réalisation d'une liaison fluviale entre les bassins du Rhin et de la Moselle, d'une part, et ceux de la Saône et du Rhône, d'autre part.

Cette disposition est d'autant plus logique qu'il y aura toujours un tracé commun depuis le Rhône jusqu'à Port-sur-Saône. Cette étude commune permettra de déterminer le meilleur phasage pour l'avenir.

Mes chers collègues, contrairement au texte qui nous vient de l'Assemblée nationale, cet amendement ne privilégie pas, pour le moment, une solution par rapport à une autre compte tenu des arguments géographiques, techniques et économiques que je vous ai présentés.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. La commission avait initialement émis un avis favorable sur l'amendement n° 114. La rectification, qui apporte une précision utile, conforte sa position.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. La parole est à Mme Marie-Christine Blandin, pour explication de vote.

Mme Marie-Christine Blandin. Si, dans cet hémicycle, on s'en prend à mon amie Dominique Voynet, je suis obligée de réagir.

Son action, que vous contestez, cher collègue, sachez que d'autres l'apprécient. En tout cas, elle aura au moins permis de sauver le Doubs, puisque je note que vous n'avez plus l'intention d'y faire passer un canal. C'est une bonne chose : nous enrageons !

Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale mentionne « Les études nécessaires à la réalisation d'une liaison fluviale ». Mais c'est toujours la même chose : lorsque l'on entend le mot « étude », on sait déjà que la bêche est prête à creuser et la bétonnière à tourner !

M. Bruno Sido, rapporteur. Si c'était vrai ...

Mme Marie-Christine Blandin. Un jour, il faudra prendre l'habitude d'écrire : « Les études nécessaires à l'évaluation de la pertinence, de l'impact, du coût », qui sont les vrais outils du choix !

N'ayant pas connaissance précisément de ces « outils du choix », les Verts s'abstiendront sur l'amendement n° 114 rectifié ainsi que sur l'amendement n° 285, que nous examinerons ensuite, concernant la liaison Rhin-Rhône.

Après tout, de bonnes études n'ont jamais fait de mal à personne. En cette période de crise, cela permettrait même de fournir un emploi à ceux qui travaillent dans les cabinets d'étude. (*Sourires.*)

M. Didier Guillaume. C'est déjà ça !

Mme Marie-Christine Blandin. Mais franchement, ne pensez-vous pas que, dans les deux décennies à venir, les Français, comme les autres Européens, seront beaucoup plus préoccupés par la satisfaction des besoins de base, l'eau potable, le logement économe, la mobilité responsable ?

M. le président. La parole est à M. René Beaumont, pour explication de vote.

M. René Beaumont. Dans la suite de mon intervention liminaire de ce matin sur l'article 10, je veux dire que je m'étonne du dépôt de cet amendement. Nous comptons ici, au Sénat, des groupes de travail qui, en général, fonctionnent bien. Je reconnais que le groupe de travail sur les voies navigables ne s'est pas réuni depuis au moins trois ans. En tant que vice-président, j'ai sans doute une part de responsabilité ... Or nous avons là un vrai sujet dont nous aurions pu débattre tous ensemble plutôt que de l'aborder dans cet hémicycle.

Cela étant, j'observe que l'Alsace a mené des études pour son territoire ; la Lorraine, la Champagne-Ardenne, la Bourgogne et Rhône-Alpes ont également financé des études préliminaires ; l'État les poursuit aujourd'hui, cofinancées par ces mêmes régions, pour ce qui concerne le tracé passant par la Moselle.

Ce matin, j'ai dit que l'on pouvait entreprendre les deux liaisons, mais à condition de le faire dans le bon ordre.

En ce sens, la liaison Saône-Moselle est absolument prioritaire. Relier le Rhône au Rhin est essentiel non seulement pour l'achèvement du maillage européen, mais également pour éviter que le Rhône ne devienne un cul-de-sac. À quoi servirait la modernisation de la flotte actuellement captive si la circulation ne pouvait se faire que sur les 500 kilomètres du Rhône qui sont actuellement navigables ? Au contraire la réalisation d'une telle liaison Saône-Moselle créerait de vastes débouchés en ouvrant notre pays sur l'ensemble de l'Europe et permettrait donc de développer le transport fluvial.

Ajouter ensuite le barreau de Port-sur-Saône me paraît nécessaire pour desservir le triangle économique fort dont les sommets sont Bâle, Mulhouse et Montbéliard.

Encore une fois, tout cela se tient si du moins on procède dans le bon sens.

Toutefois, les pouvoirs publics me semblent un peu hésitants. Ce matin, M. le secrétaire d'État m'avait répondu qu'il était d'accord à 100 % avec mes propos. Or, à l'instant, il vient de s'en remettre à la sagesse du Sénat. Je trouve cette position un peu étonnante, et je la déplore.

M. le président. La parole est à M. Gérard Longuet, pour explication de vote.

M. Gérard Longuet. La rédaction initiale de l'amendement n° 114 me gênait.

L'amendement n° 114 rectifié ne ferme aucune porte. Il a le mérite de permettre une étude comparative. Je pense que cette rédaction est honnête, mon cher collègue.

M. Christian Cointat. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Monsieur Beaumont, le Gouvernement a la même attitude que M. Longuet : ouverture et réflexion. C'est la raison pour laquelle je m'en suis remis à la sagesse du Sénat.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 114 rectifié.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. L'amendement n° 285, présenté par MM. Ries, Teston et Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul, Raoult, Guillaume et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Compléter le premier alinéa du V de cet article par une phrase ainsi rédigée :

À la suite des résultats de l'étude d'opportunité stratégique, une nouvelle réflexion et concertation sur le raccordement du Rhône au Rhin sera engagée.

La parole est à M. Roland Courteau.

M. Roland Courteau. Cet amendement tient particulièrement à cœur à notre collègue et ami Roland Ries.

L'idée d'une liaison mer du Nord-mer Méditerranée gagne sérieusement les esprits au début de la V^e République. Du IV^e au VI^e plan, la question de la connexion fluviale du bassin Rhône-Saône aux bassins du Rhin et de la Moselle reste à l'ordre du jour.

En 1991, un colloque au Parlement européen sur le thème « La liaison fluviale Rhin-Rhône : le maillon manquant de l'Europe des transports », puis un Livre blanc intitulé *Le*

développement futur de la politique commune des transports et un sommet européen organisé à Essen en 1992 concluent en faveur du projet de canal Rhin-Rhône.

La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire organise finalement le financement du projet. Un nouveau maître d'ouvrage est nommé, la SORELIF, la liaison fluviale à grand gabarit Saône-Rhin devant être ouverte en 2010.

Mes chers collègues, vous avez fait allusion au gouvernement Jospin. Mme Blandin vous a répondu. Toutefois, je rappelle que, si le gouvernement Jospin a certes fini par renoncer à la liaison Rhin-Rhône, cette décision a été confirmée lors du CIADT du 18 décembre 2003, époque à laquelle nous n'étions plus aux affaires.

En mars 2006, le ministre délégué à l'aménagement du territoire a proposé de réinscrire le canal Rhin-Rhône comme l'une des priorités de l'État, parmi les projets bénéficiaires des 4 milliards d'euros de dotation de l'AFITF, l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France, au même titre que le projet de canal Seine-Nord Europe. L'État a pris part à hauteur de 50 000 euros à une étude d'opportunité stratégique – avec d'autres : collectivités territoriales, chambres consulaires,... – destinée à comparer les atouts des deux projets en lice : le projet Rhin-Rhône et le projet Moselle-Saône-Rhône, étude placée sous la maîtrise d'ouvrage du département du Haut-Rhin.

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, le groupe de travail chargé du thème « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie » mentionne, au nombre de ses principales mesures, le lancement du projet de canal Seine-Nord Europe et la préparation du débat public sur la liaison Saône-Moselle, redevenue prioritaire, mais ne dit mot du projet de canal Rhin-Rhône.

Quant au Président de la République, cela a été dit et répété, il a annoncé un plan d'investissements au profit des liaisons fluviales qui doit retirer des routes « un million de camions d'ici à 2020 ».

Pour toutes ces raisons, nous pensons qu'il est opportun de relancer la réflexion sur le sujet.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. L'amendement n° 114 rectifié ayant été adopté, la commission émet un avis défavorable pour des raisons de cohérence.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Défavorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 285.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. Roland Courteau. C'est dommage...

M. le président. Mes chers collègues, je vous propose une courte suspension de séance avant que nous entamions la seconde partie de l'après-midi.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-sept heures vingt-cinq, est reprise à dix-sept heures quarante.)

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons l'examen de l'article 10 du projet de loi de programme relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 40, présenté par M. Sido, au nom de la commission, est ainsi libellé :

I. – Remplacer le deuxième alinéa du V de cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

La modernisation des barrages de navigation s'accompagnera, lorsque cela est pertinent, de la construction de micro-centrales hydro-électriques.

Dans ce cadre, le soutien de l'État à la batellerie sera maintenu et portera prioritairement sur la création d'entreprises et la construction et modernisation de la flotte fluviale. À ce titre, l'État étudiera la possibilité de mettre en œuvre des prêts à long terme et des garanties pour faciliter l'acquisition du matériel nécessaire à l'activité des opérateurs.

II. – Dans la seconde phrase du dernier alinéa du même V, remplacer les mots :

cette étude

par les mots :

ces deux études

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. En premier lieu, il peut être très pertinent de coupler la modernisation de certains barrages de navigation avec la construction et l'exploitation de petites centrales hydro-électriques.

Le recours à des formes de partenariats public-privé pourrait s'avérer utile à la suite des récents assouplissements de l'ordonnance de 2004. Mais il n'est pas nécessaire de faire référence à ces partenariats public-privé dans la loi. En effet, cet outil de la commande publique demeure dérogoire.

En second lieu, il est indispensable d'attirer de la main-d'œuvre dans le secteur fluvial, de mieux former les bateliers et d'augmenter l'aide à la modernisation de la flotte si l'on souhaite relever les défis du transport fluvial.

M. le président. L'amendement n° 209, présenté par Mme Didier, MM. Danglot et Le Cam, Mmes Schurch, Terrade et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Supprimer le dernier alinéa du V de cet article.

La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. Ce dernier alinéa du V de l'article 10 paraît contradictoire avec la mise en œuvre de la politique des transports, qui prend désormais une « forme multimodale intégrée » permettant de formaliser les complémentarités modales.

Le choix de l'abandon et du traitement séparé des modes de transports par l'affirmation de la logique de développement multimodal et intégré entraîne une réorientation du système de transport pour répondre aux besoins de report modal de la route vers les transports alternatifs.

Cette logique voulue par le Grenelle de l'environnement suppose, d'une part, de sortir d'une concurrence entre les infrastructures et leur gestion séparée et, d'autre part, d'éviter un éclatement des propriétés et des responsabilités.

Faut-il le rappeler, Voies navigables de France, VNF, qui est un établissement public industriel et commercial créé en 1991, avait pour objectif de stopper la dégradation du réseau de voies navigables par la gestion, l'exploitation, le développement et la modernisation de la voie d'eau.

Dix-huit ans après, ce que l'on nous avait présenté comme une solution est loin d'avoir porté des résultats probants.

Malgré une progression sur les dix dernières années et des bilans énergétiques et écologiques positifs, le transport fluvial ne représente qu'une part modale de 5 à 6 % du transport de marchandises. La Cour des comptes avait déjà relevé, en 2006, que les moyens de VNF restaient insuffisants au regard des besoins en investissements.

Dans ce contexte, la multifonctionnalité de la voie d'eau et la nécessité de maintenir les plans d'eau indispensables à la vie et à l'économie de notre territoire passent par une maîtrise publique des infrastructures et de leur utilisation. Cela devrait aller de pair avec la mise en œuvre d'une politique publique d'entretien, de maintenance, d'exploitation et, par voie de conséquence, de leur financement.

L'eau est un bien public de l'humanité, la voie d'eau est d'intérêt général et doit rester un bien public national. Une vision globale et cohérente de mise en œuvre de la politique intermodale de transport nécessite l'action d'une autorité capable d'assurer la cohésion sociale et territoriale. Qui mieux que l'État peut rassembler tous les acteurs et usagers pour assurer dans un objectif d'intérêt général cette réflexion d'ensemble ?

Aussi, pour résister au morcellement du réseau, le domaine fluvial doit reposer sur une ingénierie publique modernisée. L'État doit continuer à maîtriser la finalité de l'utilisation de la voie d'eau et garantir les règles unifiées en faveur de la sécurité et de la qualité.

Nous défendons une approche d'ensemble du réseau de voies navigables, prenant appui sur les différentes fonctions que sont le transport fluvial, la prévention des crues et des risques – je pense au plan de protection des risques d'inondations –, l'alimentation en eau pour des usagers individuels, urbains, agricoles ou industriels, grâce à la gestion des bassins et de la qualité de l'eau, ou la production hydroélectrique ainsi que le tourisme.

Face à une telle vision d'ensemble, l'État et les collectivités territoriales doivent exercer leurs prérogatives de maîtrise publique de la voie d'eau allant de la propriété des infrastructures, de la gestion du domaine public fluvial, de l'entretien et la restauration des voies navigables et du patrimoine, à l'utilisation de la voie d'eau.

Voilà pourquoi je demande la suppression du dernier alinéa du paragraphe V de l'article 10.

M. le président. L'amendement n° 257, présenté par Mme Didier, MM. Danglot et Le Cam, Mmes Schurch, Terrade et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit la première phrase du dernier alinéa du V de cet article :

L'État étudiera l'opportunité de créer un pôle public des transports, commun à toutes les infrastructures multimodales de caractère national.

La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. Il est difficile d'envisager une politique multimodale avec un éclatement des propriétés et des responsabilités. L'idée d'une étude doit être plus large et porter sur un lieu de propriété publique commun à toutes les infrastructures à caractère national.

Un groupe de travail du Grenelle de l'environnement avait envisagé la possibilité de faire évoluer l'AFITE, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, en lui conférant la propriété publique des réseaux fluviaux, ferroviaires et routiers nationaux. Il serait intéressant de disposer d'une étude envisageant toutes les possibilités, de la création d'un nouveau pôle à la transformation de l'AFITE, en passant par des fusions ou des absorptions.

Aussi, à défaut du retrait du principe d'une étude sur l'opportunité de transférer le domaine public fluvial à Voies navigables de France, je propose l'extension du principe d'une étude à l'hypothèse d'une propriété publique multimodale, et une concertation plus large au sein du ministère.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Contrairement aux auteurs de l'amendement n° 209, je pense que si VNF dispose un jour de la pleine propriété du domaine public fluvial, attaché au réseau magistral, il pourra plus efficacement promouvoir le développement du transport fluvial et des centrales hydroélectriques. Par conséquent, la commission est défavorable à l'amendement n° 209.

Je ne suis pas certain de bien saisir les intentions des auteurs de l'amendement n° 257. Qu'entend-on exactement par « pôle public des transports » ?

Je constate en tout cas que le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a opéré une réorganisation de ses directions afin de prendre en compte la dimension transversale des transports. Cet amendement étant en partie satisfait, la commission émet un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 40.

Il est en revanche défavorable aux amendements nos 209 et 257, pour les raisons que vient d'évoquer M. le rapporteur.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 40.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, les amendements nos 209 et 257 n'ont plus d'objet.

L'amendement n° 275 rectifié, présenté par MM. Teston, Ries et Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul, Raoult, Guillaume et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Compléter le V de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Le Gouvernement remettra au Parlement, dans les six mois suivant l'adoption de la présente loi, un rapport sur la nécessité de rénovation des barrages manuels du réseau fluvial magistral, sur le coût global de ces interventions et les modalités de financement, ainsi que sur la régénération du réseau fluvial à vocation de transport de marchandises, et l'effort financier pluriannuel consenti à ce titre par l'État.

La parole est à Mme Odette Herviaux.

Mme Odette Herviaux. Nous vous proposons, dans la droite ligne des précédents amendements déposés par notre groupe sur le transport fluvial, que le Gouvernement remette au Parlement, dans les six mois suivant l'adoption de la présente loi, un rapport sur la nécessité de rénovation des barrages manuels du réseau fluvial magistral, sur le coût

global et les modalités de financement de ces interventions, ainsi que sur la régénération du réseau fluvial à vocation de transport de marchandises et l'effort financier pluriannuel consenti à ce titre par l'État. Encore un rapport, nous répondrez-vous (*Sourires.*), mais cela nous semble important.

En effet, la régénération du réseau de voies d'eau enregistre un retard important. Dans le cadre de l'élaboration du prochain contrat de performance État-Voies navigables de France sur la période 2009-2013, l'établissement a chiffré ses besoins à 100 millions d'euros supplémentaires par an pour assurer la régénération et la modernisation du réseau à vocation de transport nécessaires à l'accroissement de la part du mode fluvial.

Par ailleurs, le réseau fluvial comporte de nombreux barrages vétustes qui ne permettent plus de garantir la sécurité. Il s'agirait donc de créer les conditions de leur suppression à l'horizon 2020 tout en favorisant le développement des énergies renouvelables, qui constitue notre priorité et celle du Gouvernement.

L'objectif est donc de faire un point précis sur ces sujets étroitement complémentaires, qui se situent au cœur de la multimodalité.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Quand on connaît l'état des barrages manuels, de certaines écluses et de certains canaux du réseau magistral, on peut partager les préoccupations des auteurs de cet amendement. La commission a donc émis un avis favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Cela fait beaucoup de rapports demandés au Gouvernement, madame Herviaux, d'autant plus que nous sommes en train d'élaborer le contrat de performance avec Voies navigables de France ! C'est la raison pour laquelle je vous invite à retirer cet amendement. À défaut, le Gouvernement s'en remettra à la sagesse de la Haute Assemblée.

M. le président. Madame Herviaux, l'amendement n° 275 rectifié est-il maintenu ?

Mme Odette Herviaux. J'aurais voulu faire plaisir à M. le secrétaire d'État, mais le sujet nous paraît important. Cet amendement, dont nous avons longuement discuté, a reçu un avis favorable de la commission : nous le maintenons donc, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 275 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 337, présenté par M. Adnot, est ainsi libellé :

Après le V de cet article, insérer un paragraphe ainsi rédigé :

... – La première phrase du neuvième alinéa de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme est complétée par les mots :

« ainsi que ceux, qu'ils soient publics ou privés à établir dans une ou des communes mouillées par des cours d'eaux ou canaux domaniaux, concourant au développement du transport fluvial de marchandises ou de personnes ainsi qu'à celui des aménagements portuaires fluviaux »

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 338, présenté par M. Adnot, est ainsi libellé :

Après le V de cet article, insérer un paragraphe ainsi rédigé :

... – À l'article L. 212-1 du code de l'environnement, il est inséré un III *bis* ainsi rédigé :

« III *bis* – Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux fixant les objectifs mentionnés au IV du présent article définit les orientations fondamentales permettant de satisfaire les exigences du développement du transport de fluvial de marchandises ou de personnes par navigation fluviale ou fluvio-maritime sur le domaine public fluvial. »

Cet amendement n'est pas soutenu.

Je suis saisi de huit amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

Les quatre premiers sont identiques.

L'amendement n° 507 est présenté par M. Biwer et les membres du groupe Union centriste.

L'amendement n° 682 rectifié est présenté par M. Bizet.

L'amendement n° 697 rectifié est présenté par MM. Houel, P. Blanc, Billard, Revet, Garrec et Fouché, Mme Sittler et MM. Bécot, Juilhard et Carle.

L'amendement n° 716 rectifié est présenté par MM. Pointereau, Pierre et Bailly.

Ces quatre amendements sont ainsi libellés :

Remplacer le premier alinéa du VI de cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

Des mesures seront mises en place afin d'améliorer l'efficacité environnementale du transport routier de marchandises, notamment en termes de consommation de carburant, d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants locaux, et de congestion routière. Dans cette optique, l'État encouragera la conduite respectueuse de l'environnement, dite éco-conduite, accélérera la mise en place des péages sans arrêt et étudiera toutes mesures permettant d'optimiser les performances environnementales du transport routier.

Dans ce cadre, au plus tard dans trois mois après l'adoption de la présente loi, le Gouvernement autorisera à titre expérimental pour une durée maximale de 36 mois, la circulation d'ensembles routiers d'une longueur maximale de 25,25 mètres et présentera, notamment à l'appui d'un bilan des dérogations existantes, un rapport sur les enjeux et l'impact d'une augmentation des poids totaux autorisés en charge des véhicules isolés et des ensembles de véhicules affectés au transport routier de marchandises.

La parole est à M. Claude Biwer, pour présenter l'amendement n° 507.

M. Claude Biwer. Nous sommes évidemment très sensibles à tout ce qui peut être transporté par voie d'eau, mais nous sommes obligés de constater que le transport routier reste d'une grande actualité et qu'il est quelquefois nécessaire de l'améliorer. Le transport routier est d'ailleurs souvent le moyen de transport qui permet de s'approcher au plus près des destinataires.

Les efforts ne doivent pas se limiter à une réduction des consommations unitaires des véhicules industriels, mais doivent s'inscrire dans une perspective plus ambitieuse et plus large visant, toutes choses égales par ailleurs, à réduire le nombre de véhicules par kilomètre.

Pour un même volume de marchandises à transporter, une augmentation des capacités de chargement des véhicules de transport routier de marchandises aurait pour conséquence de réduire le nombre de ces derniers et de diminuer ainsi les consommations de carburant, les émissions polluantes et les émissions de CO₂. Il s'agit aussi, bien évidemment, d'améliorer la compétitivité des entreprises industrielles, qui sont en quête constante de solutions leur permettant d'optimiser le transport de marchandises pour en comprimer les coûts et les nuisances.

Cette démarche doit être menée pour plusieurs types de véhicules. Des dérogations spéciales avaient d'ailleurs été autorisées en Lorraine pour transporter le bois après les tempêtes de 1999, portant à 44 tonnes, voire bien au-delà, le poids total autorisé en charge.

Plusieurs paliers pourraient être définis. Certains pays voisins ont d'ailleurs augmenté la capacité de chargement des véhicules, puisque les quatre essieux sont passés de 32 à 35 tonnes, les cinq essieux de 40 à 44 tonnes, et les six essieux de 40 à 50 tonnes.

C'est la raison pour laquelle nous demandons une augmentation de la capacité de chargement des véhicules, pour la porter à 44 tonnes pour certains types de véhicules, voire à 50 tonnes pour d'autres, ce qui ferait économiser à la fois du temps, des frais et des émissions de CO₂. L'amendement n° 496, présenté par notre collègue Daniël Dubois, a d'ailleurs le même objet.

M. le président. La parole est à M. Jean Bizet, pour présenter l'amendement n° 682 rectifié.

M. Jean Bizet. M. Biwer vient de défendre un amendement identique avec beaucoup de talent. Je formulerai simplement deux remarques complémentaires.

L'augmentation des tonnages et l'allongement des remorques permettent d'économiser, en quelque sorte, un camion tous les six camions. Au-delà de la dimension ou du poids de ces véhicules, il importe de retenir la diminution du nombre de camions sur nos routes et, par conséquent, celle du carburant et des émissions de CO₂.

J'ajoute que les régions françaises ne sont pas toutes bien desservies en infrastructures ferroviaires, voire fluviales.

Dans le grand Ouest, qui est relativement excentré par rapport aux grandes voies de transport fluvial et ferroviaire, il ne nous reste que le transport routier. Ce dernier permet le développement des entreprises agroalimentaires, soit 131 000 emplois pour 1 600 à 1 700 entreprises. Comme je l'ai dit dans la discussion générale, il ne faudrait pas que la réduction de la fracture écologique, à laquelle nous travaillons, ce dont je me réjouis, entraîne une fracture économique.

Il me paraît hors de question de laisser les entreprises agroalimentaires du grand Ouest entrer en concurrence avec l'Europe du Nord, notamment les Pays-Bas, où la réglementation autorise des chargements jusqu'à 60 tonnes.

Sans aller jusque-là, essayons de faire un effort. L'incidence économique d'une telle mesure pourrait s'établir à 60 millions d'euros. Je renvoie M. le secrétaire d'État

au succès de l'expérimentation sur la filière sucrière en la matière. C'est la raison pour laquelle je souhaiterais que l'on accepte ce type d'expérimentation.

M. le président. La parole est à M. Michel Houel, pour présenter l'amendement n° 697 rectifié.

M. Michel Houel. Je n'ai rien à ajouter au propos tenu par notre collègue Claude Biwer.

M. le président. La parole est à M. Rémy Pointereau, pour présenter l'amendement n° 716 rectifié.

M. Rémy Pointereau. Cet amendement a déjà été défendu. Mon objectif est d'encourager un mode de transport plus en conformité avec les autres pays européens.

Les transporteurs routiers vivent des moments très difficiles de concurrence déloyale par rapport à nos voisins européens, puisqu'ils ne sont pas soumis aux mêmes règles qu'eux.

C'est pourquoi nous souhaiterions expérimenter, comme l'ont fait nos partenaires européens, la mise en circulation de véhicules plus volumineux, afin de limiter le nombre de camions sur les routes, et ce, naturellement, sans polluer davantage.

M. le président. L'amendement n° 41, présenté par M. Sido, au nom de la commission, est ainsi libellé :

I. – Dans la seconde phrase du premier alinéa du VI de cet article, remplacer les mots :

« l'éco-conduite »

par les mots :

dite « éco-conduite »

II. – Au début des première et deuxième phrases du deuxième alinéa du même VI, remplacer (deux fois) le mot :

éco-redevance

par le mot :

éco-taxe

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Outre une modification rédactionnelle, il nous est apparu nécessaire de mettre un terme à l'utilisation simultanée des expressions « éco-redevance » et « éco-taxe ».

Dans un souci de simplification et d'intelligibilité de la loi, il nous a semblé plus adapté de retenir l'expression « éco-taxe », et ce pour deux raisons.

D'une part, la loi de finances du 27 décembre 2008 pour 2009 mentionne explicitement une « taxe » pour les véhicules de transport de marchandises empruntant le réseau routier, la fameuse « taxe poids lourds ».

D'autre part, l'affectation des recettes d'une taxe est définie par la loi selon l'objectif du législateur, alors qu'une redevance est affectée exclusivement à la couverture « des charges d'un service public ou des frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public ».

Par conséquent, retenir le mot « taxe » permettrait au Parlement de faire entendre son sentiment sur cette question, qui intéresse tous les élus.

Certes, la commission n'ignore pas la doctrine européenne, qui ne différencie pas une « taxe » d'une « redevance ». Mais, en France, nous faisons cette distinction.

M. le président. L'amendement n° 286, présenté par MM. Ries, Guillaume, Teston et Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul, Raoul et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Compléter le premier alinéa du VI de cet article par une phrase ainsi rédigée :

L'État étudiera en outre la possibilité de mettre en place un dispositif permettant de renouveler rapidement la flotte de véhicules de plus de 3,5 tonnes en circulation et dont l'activité principale est le cabotage de portée régionale, pour faire en sorte d'accélérer le passage de la flotte à la norme Euro VI d'ici à 2013.

La parole est à M. Didier Guillaume.

M. Didier Guillaume. Cet amendement est issu d'une longue réflexion que le groupe socialiste a menée sur l'instauration de l'éco-redevance et sur la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Nous avons été souvent alertés par les représentants de la profession routière, en particulier par des dirigeants de PME. Nous estimons qu'une partie des professionnels du secteur est souvent oubliée dans ce débat. Je pense notamment aux petites entreprises de livraison, qui constituent le dernier maillon de la chaîne de marchandises et qui jouent un rôle essentiel dans le développement économique et dans la distribution sur l'ensemble du territoire, y compris dans les zones les plus éloignées des grands centres.

Les petits camions qui circulent actuellement polluent souvent plus que certains poids lourds, *a fortiori* quand ils effectuent des petits trajets.

C'est pourquoi nous proposons d'étudier la faisabilité de certaines mesures, comme l'instauration d'une prime à la casse pour les véhicules les plus polluants.

Nous souhaitons que le Gouvernement se penche sur la possibilité de soutenir ce secteur appelé à subir une forte mutation, du fait notamment, mais pas seulement, de la mise en place de la taxe poids lourds. La crise qui sévit actuellement aggrave fortement les difficultés de ces petites entreprises.

Par conséquent, nous vous suggérons d'imaginer un dispositif permettant de renouveler rapidement la flotte de véhicules de plus de 3,5 tonnes en circulation dont l'activité principale est le cabotage de portée régionale, pour faire en sorte d'accélérer le passage de la flotte à la norme Euro VI d'ici à 2013.

En outre, et pour répondre aux demandes de nos entreprises, qui craignent la concurrence de compagnies étrangères susceptibles de venir faire du cabotage sur nos territoires dans le cadre de l'ouverture décidée par l'Union européenne, je précise que la compétitivité des professionnels français de ce secteur face aux camions étrangers serait fortement améliorée si le passage de la flotte à la norme Euro VI était effectif d'ici à 2013.

M. le président. L'amendement n° 698 rectifié, présenté par MM. Houel, P. Blanc, Billard, Revet, Garrec et Fouché, Mme Sittler et MM. Bécot, Juilhard et Carle, est ainsi libellé :

Après le premier alinéa du VI de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

Dans cette même optique, l'État mettra en place des incitations fiscales afin que les entreprises, et notamment les petites et moyennes, modernisent leur parc moteur avec des matériels euro IV, V, et VI.

La parole est à M. Michel Houel.

M. Michel Houel. L'État doit permettre aux PME qui n'ont pas les moyens financiers d'investir dans des véhicules plus propres. Il s'agit tout simplement d'appliquer aux professionnels le principe du « bonus-malus ».

M. le président. L'amendement n° 496, présenté par M. Dubois et les membres du groupe Union centriste, est ainsi libellé :

Compléter le premier alinéa du VI de cet article par une phrase ainsi rédigée :

En outre, le Gouvernement s'engage à généraliser l'autorisation de circulation des poids lourds de 44 tonnes et, pour tous les poids lourds circulant sur autoroutes, à réduire leur vitesse à 80 kilomètres/heure et à leur interdire de se dépasser.

La parole est à M. Daniel Soulage.

M. Daniel Soulage. Monsieur le président, M. Claude Biwer a déjà défendu cet amendement en présentant l'amendement n° 507.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Je commencerai en donnant l'avis de la commission sur les amendements identiques n°s 507, 682 rectifié, 697 rectifié et 716 rectifié.

En politique, il existe deux visions pour réformer : la première repose sur des réformes globales, tandis que la seconde consiste à avancer pas à pas pour éviter de braquer l'opinion publique.

Précisément, la question de la généralisation de l'autorisation des poids lourds de 44 tonnes se trouve actuellement dans une « zone grise ». Faut-il se contenter d'ouvrir ce débat ou bien doit-on l'inclure dans une réflexion plus générale sur le transport routier ? Personnellement, j'aurai tendance à penser que le mieux est l'ennemi du bien et que, à réclamer trop de modifications ou trop de réformes d'un seul coup, on risque finalement d'attiser les polémiques et de brouiller un message initialement légitime et fondé.

Le dispositif que ces quatre amendements identiques visent à instituer me paraît totalement déséquilibré, car les objectifs de limitation de la vitesse de circulation des poids lourds à 80 kilomètres par heure sur les autoroutes et d'interdiction de se doubler ne sont pas pris en considération. (*M. Jacques Muller acquiesce.*)

En outre, il est proposé non seulement d'autoriser à titre expérimental pour une durée maximale de trente-six mois – c'est d'ailleurs un peu court pour un professionnel ayant fait l'acquisition d'un véhicule – la circulation d'ensembles routiers d'une longueur maximale de 25,25 mètres, mais également de demander au Gouvernement un rapport sur les enjeux et les effets d'une augmentation du poids total autorisé en charge, ou PTAC, jusqu'à 50 tonnes.

Or l'existence d'ensembles routiers d'une longueur maximale de 25,25 mètres pourrait poser des problèmes sérieux pour la sécurité routière. C'est notamment le cas quand on invite les gens à acheter des petits véhicules, qui ont, chacun le sait, une faible accélération. Imaginons un instant qu'un automobiliste venant d'acheter une voiture à faible consommation pour bénéficier d'un bonus écologique essaie de doubler un tel poids lourd : comment y parviendrait-il, alors que la voiture aura une très faible accélération ?

Par conséquent, je demande le retrait de ces quatre amendements identiques. À défaut, l'avis de la commission serait défavorable.

Concernant l'amendement n° 286, il semble tout à fait judicieux d'étudier la possibilité d'instaurer des primes à la casse pour les véhicules de plus de 3,5 tonnes les plus polluants, à condition que l'activité principale de ces derniers soit le cabotage de portée régionale, et non la réalisation de trajets internationaux.

Toutefois, je vois deux difficultés.

D'une part, la profession des transporteurs a déjà fait de gros progrès en renouvelant sa flotte de camions.

D'autre part, on peut s'interroger sur les moyens de financer un bonus et un super-bonus spécifiques aux poids lourds sans envisager d'introduire une nouvelle taxe pour pénaliser les nouveaux camions plus polluants que la moyenne, c'est-à-dire d'appliquer le principe « bonus-malus », qui crée un équilibre.

Par conséquent, la commission émet un avis défavorable sur cet amendement, ainsi que sur l'amendement n° 698 rectifié, pour les mêmes raisons.

Enfin, et je l'ai bien noté, l'amendement n° 496 de M. Dubois est beaucoup plus directif que l'amendement n° 42, déposé par la commission la semaine dernière, qui prévoit seulement la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement.

Je persiste à penser que, compte tenu des incertitudes techniques et de la méfiance de l'opinion publique sur un tel dossier, il est plus prudent de s'en tenir à l'idée d'un rapport décisionnel.

M. le ministre d'État s'est engagé à prendre position, dans un sens comme dans un autre, au plus tard trois mois après la publication de ce rapport, sur la question des véhicules de 44 tonnes et sur les nouvelles règles de circulation pour tous les poids lourds sur les autoroutes.

La commission émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Je souhaite au préalable répondre à M. Claude Biwer, qui a évoqué les cyclones Lothar et Martin de 1999.

Naturellement, compte tenu de la tempête Klaus, et à la demande de M. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche, les ensembles routiers de 44 tonnes vont être autorisés à circuler dans toutes les zones touchées pour évacuer les chablis le plus rapidement possible dans les forêts d'Aquitaine. Pour ma part, à la demande de votre collègue Aymeri de Montesquiou, je me rendrai demain dans le Gers et je tiendrai le même discours pour la région Midi-Pyrénées.

Cela dit, le Gouvernement n'est pas favorable aux amendements identiques n°s 507, 682 rectifié, 697 rectifié et 716 rectifié et en demande le retrait. Je vais vous expliquer pourquoi.

D'une part, autoriser la circulation d'ensembles routiers d'une longueur maximale de 25,25 mètres pour une durée maximale de trente-six mois revient à l'autoriser définitivement. Nous n'allons pas, à l'issue de ce délai, demander aux entreprises de revendre les camions qu'elles ont acquis !

D'autre part, le transport routier de notre pays connaît actuellement une crise très importante. Dans ce secteur, le taux de mortalité des petites, des moyennes et même des grandes entreprises est fort élevé.

Ayant moi-même reçu avant-hier les représentants de la fédération nationale des transports routiers, la FNTR, je peux témoigner du fait que les professionnels du secteur ne sont pas favorables à une telle demande. Peut-être l'étaient-ils avant le début de la crise, mais ils ne le sont plus aujourd'hui. Favoriser aujourd'hui des camions trop importants reviendrait à tuer nos petites entreprises de transports routiers dans les départements. Si quelques grandes entreprises multinationales soutiennent peut-être cette idée, tel n'est plus le cas, je le répète, de nos transporteurs routiers.

Par conséquent, le Gouvernement sollicite le retrait des amendements identiques n°s 507, 682 rectifié, 697 rectifié et 716 rectifié. Il précise néanmoins qu'il n'est pas hostile à des expérimentations sur des axes définis. Ce n'est donc pas un refus définitif.

Monsieur le rapporteur, je comprends bien la logique de votre amendement n° 41. Du point de vue du droit fiscal, le dispositif que le projet de loi vise à instituer est bien une taxe. Néanmoins, dans les faits, il s'agit d'une redevance d'usage. Par conséquent, si je suis favorable au I de votre amendement, je souhaiterais que vous puissiez supprimer ou rectifier le II, afin que nous en restions au mot « éco-redevance ». Après tout, nos concitoyens n'aiment pas trop le terme « taxe ».

M. Bruno Sido, rapporteur. C'est bien cela, le problème !

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. En revanche, ils comprennent qu'il existe des redevances d'usage pour des services rendus.

En outre, le Gouvernement partage l'analyse de la commission sur l'amendement n° 286 et en demande le retrait, pour les mêmes raisons.

Il en va de même pour l'amendement n° 698 rectifié. D'ailleurs, mesdames, messieurs les sénateurs, vos collègues membres de la commission des finances estiment sans doute que les dispositifs tendant à créer des incitations fiscales ont davantage leur place dans des textes législatifs à caractère financier.

Enfin, j'indique à l'intention de M. Dubois et des membres de l'Union centriste que mon propos concernant les véhicules d'une longueur maximale de 25,25 mètres s'applique exactement de la même manière aux poids lourds de 44 tonnes : dans le contexte actuel, une telle demande n'est pas formulée par la profession. Mais, comme pour les ensembles routiers d'une longueur maximale de 25,25 mètres, le Gouvernement est prêt à des études. Ainsi, l'amendement n° 42, déposé par la commission et concernant la circulation des poids lourds de 44 tonnes, vise à la remise d'un rapport, ce qui implique de recueillir le point de vue de l'ensemble des professionnels du transport routier, c'est-à-dire non seulement des grandes entreprises, mais également des petites et des moyennes.

Le Gouvernement demande donc le retrait de l'amendement n° 496, mais il émettra un avis favorable sur l'amendement n° 42.

M. le président. Monsieur Biwer, l'amendement n° 507 est-il maintenu ?

M. Claude Biwer. J'ai bien entendu le souhait exprimé par M. le rapporteur et par M. le secrétaire d'État.

Certes, cela n'est pas tout à fait conforme à ce qui avait été évoqué lors de nos débats en commission, où l'on estimait possible de procéder à une telle expérimentation pour les poids lourds de 44 tonnes, afin d'y voir plus clair.

Il est également possible, comme cela a été indiqué, d'envisager des études sur les enjeux d'une telle décision pour l'avenir.

Mais il ne faut pas se mettre la tête dans le sac : tous les véhicules, lorsqu'ils sont mis sur une bascule, ont un poids supérieur à 40 tonnes ! La vérité, c'est que les professionnels, pour être tranquilles, réclament l'augmentation du PTAC à 44 tonnes, et c'est une demande de plus en plus forte.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Non, elle l'était, elle ne l'est plus !

M. Claude Biwer. C'est possible, monsieur le secrétaire d'État, mais je ne le ressens pas ainsi pour ma part. Nous n'avons peut-être pas tout à fait les mêmes sources. En tout cas, je prends acte de vos propos que, à l'évidence, je ne mets pas en doute.

Il est question de réduire la vitesse à 80 kilomètres à l'heure pour tous les poids lourds circulant sur autoroute. Pourquoi pas ? Je me demande néanmoins comment, actuellement, une petite voiture, compte tenu de la limitation de vitesse à 90 kilomètres à l'heure sur route, peut arriver à doubler un camion roulant lui aussi à 90 kilomètres à l'heure, voire plus, comme cela arrive souvent ! Ce n'est pas très commode !

Quant aux vitesses autorisées selon les endroits, je n'ai encore jamais vu qu'il appartenait aux parlementaires d'en décider ; sinon nous ne serions pas régulièrement victimes d'excès de vitesse !

Cela étant, monsieur le secrétaire d'État, dans la mesure où vous nous indiquez qu'une étude sera réalisée, je veux bien vous faire confiance, en espérant que les choses évolueront dans le sens souhaité par la profession et seront favorables à une utilisation routière que nous souhaitons tous adapter au mieux. Je retire donc cet amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 507 est retiré.

L'amendement n° 682 rectifié est-il maintenu, monsieur Bizet ?

M. Jean Bizet. J'avais déposé cet amendement identique surtout en raison des distorsions de concurrence avec les transporteurs étrangers, notamment d'Europe du Nord, dans des zones agroalimentaires sensibles.

Dans la mesure où, tout en se prononçant contre une expérimentation d'une durée de trente-six mois, le Gouvernement se montre néanmoins ouvert à la réalisation d'une étude,...

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Absolument !

M. Jean Bizet. ... et ayant conscience que les choses ne sont pas simples, je retire cet amendement.

Cependant, je souhaite que cette étude ne reste pas au fond d'un placard...

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Non !

M. Jean Bizet. ... et ne pâtit pas des effets de la crise actuelle et des restructurations auxquelles cette filière n'échappera malheureusement pas, car je ne voudrais pas que l'on désespère les professionnels les plus performants.

M. le président. L'amendement n° 682 rectifié est retiré.

L'amendement n° 697 rectifié est-il maintenu, monsieur Houel ?

M. Michel Houel. Étant convaincu par vos arguments, monsieur le secrétaire d'État, et rejoignant le point de vue des fédérations de transporteurs qui m'ont contacté depuis et tiennent le même langage que vous au sujet des petits véhicules, je retire cet amendement sans aucun problème.

M. le président. L'amendement n° 697 rectifié est retiré.

L'amendement n° 716 rectifié est-il maintenu, monsieur Pointereau ?

M. Rémy Pointereau. Je retire également mon amendement, compte tenu des ouvertures que devrait nous proposer la commission par son amendement n° 42 dont nous allons débattre dans un instant.

M. le président. L'amendement n° 716 rectifié est retiré.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. J'indique à M. Bizet que, hier, en réunion de commission, nous avons eu bien du mal – mais nous y sommes parvenus – à déterminer l'état de la concurrence en France concernant les poids lourds de 40 et 44 tonnes.

Après une étude complète grâce à l'aide du secrétariat d'État chargé des transports et aux renseignements pris à Bruxelles, nous savons aujourd'hui que les camions étrangers n'ont pas le droit de circuler en France avec un PTAC supérieur à 40 tonnes. Il n'existe donc pas de concurrence déloyale de la part des transporteurs étrangers.

M. Thierry Repentin. Ils respectent l'interdiction, bien sûr...

M. Bruno Sido, rapporteur. Je ne dis pas qu'ils la respectent toujours !

Je répondrai à présent à M. le secrétaire d'État au sujet de l'écotaxe ou de l'éco-redevance.

L'essentiel dans la vie est de retenir les enseignements qu'on a pu avoir : il se trouve que j'ai été le très modeste rapporteur du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques.

L'une des difficultés fondamentales rencontrées à l'occasion de la discussion de ce texte concernait les redevances, puisqu'on appelait « redevances » ce qui étaient en fait des taxes.

M. Paul Raoult. Très juste !

M. Bruno Sido, rapporteur. Un problème d'ordre constitutionnel a été soulevé. Lorsqu'il s'agit d'une taxe, il appartient au Parlement de la voter, ce qui n'est pas le cas d'une redevance pour services rendus. C'est ainsi que, pendant des années, nous n'avons pas pu modifier le montant de ces redevances, en raison du risque d'anticonstitutionnalité.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques a remis les pendules à l'heure et a appelé un chat « un chat », en constatant que les redevances étaient en fait des taxes, ce qui permit au Parlement de voter une fourchette d'augmentation.

En l'occurrence, nous risquons de tomber dans le même travers, monsieur le secrétaire d'État.

M. Thierry Repentin. En effet !

M. Bruno Sido, rapporteur. Si nous parlons de « redevance », le Conseil constitutionnel considérera que nous ne pouvons pas y toucher.

À tout le moins, je veux bien que soit retenu le terme « éco-redevance », plus doux que « éco-taxe ». (*Sourires.*) Mais il faudra alors que ce même terme soit employé dans la loi de finances, par souci de coordination.

M. Jean-Paul Emorine, *président de la commission des affaires économiques*. Cela ne marchera jamais !

M. Thierry Repentin. Pourquoi pas « éco-contribution » ?

M. Bruno Sido, *rapporteur*. Je vous pose donc la question, monsieur le secrétaire d'État.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Dominique Bussereau, *secrétaire d'État*. Je m'en remets à la sagesse de la Haute Assemblée.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean-Paul Emorine, *président de la commission des affaires économiques*. Monsieur le secrétaire d'État chargé des transports, je me permets de plaider en faveur de l'expression « éco-taxe », conformément à ce qui figure dans la loi de finances.

Je veux bien des douceurs de temps en temps, mais elles n'apportent pas grand-chose au débat !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 41.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. La parole est à M. Didier Guillaume, pour explication de vote sur l'amendement n° 286.

M. Didier Guillaume. Je me permets d'interroger M. le rapporteur qui vient d'émettre un avis défavorable sur l'amendement n° 286, alors que nous avions tous noté, hier, que l'avis de la commission était favorable

Par ailleurs, je souhaite insister sur le point suivant : la fixation du PTAC à 44 tonnes est, en effet, un sujet de débat et, à la suite de la proposition du Gouvernement, nos collègues ont retiré leurs amendements. Toutefois, cette réflexion est indispensable,...

M. Jean Bizet. Absolument !

M. Didier Guillaume. ... et ce à plusieurs titres : en termes d'émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et économique et, enfin, de concurrence, ce qui n'est pas rien.

L'amendement n° 286, pour sa part, qui vise uniquement les petits camions et, je le redis, le cabotage interrégional, comporte deux aspects très positifs.

Tout d'abord, en proposant de mettre en place un dispositif permettant de renouveler rapidement la flotte de ces petits poids lourds, il présente l'intérêt de limiter les émissions de gaz à effet de serre et la pollution, car ce sont souvent ces véhicules qui polluent le plus.

Ensuite, comme je l'ai dit, lorsque la libéralisation sera totale, ce sont des camions étrangers qui viendront sur notre territoire faire du cabotage interrégional, ce qui provoquera des dégâts pour nos petites entreprises de transport beaucoup plus importants que ceux qui résulteraient de l'autorisation de circulation de camions de 44 tonnes. L'amendement n° 286 présente donc un intérêt du point de vue du maintien de petites entreprises de transport dans nos régions.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, *rapporteur*. Je fais amende honorable, mon cher collègue, la commission avait décidé de s'en remettre à l'avis du Gouvernement.

M. Dominique Bussereau, *secrétaire d'État*. Et le Gouvernement a demandé le retrait de cet amendement !

M. le président. L'amendement n° 286 est-il maintenu, monsieur Guillaume ?

M. Didier Guillaume. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 286.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. L'amendement n° 698 rectifié est-il maintenu, monsieur Houel ?

M. Michel Houel. Je le retire, monsieur le président. Je le déposerai à nouveau ultérieurement lorsque nous débattrons des questions financières.

M. le président. L'amendement n° 698 rectifié est retiré.

L'amendement n° 496 est-il maintenu, monsieur Soulage ?

M. Daniel Soulage. À la suite des explications données par la commission et le Gouvernement, je tiens à dire à M. le secrétaire d'État que nous lui faisons confiance : nous retirons donc cet amendement, en attendant les résultats de l'étude que nous espérons rapide.

M. le président. L'amendement n° 496 est retiré.

Je suis saisi de quatre amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 279, présenté par MM. Teston, Ries, Navarro et Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul, Raoult, Guillaume et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

I. – Dans la première phrase du deuxième alinéa du VI de cet article, remplacer le mot :

pourra
par le mot :
sera

II. – Dans la deuxième phrase du même alinéa, supprimer le mot :

notamment

III. – Compléter le même alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Ce produit ne pourra être affecté à la réalisation d'infrastructures routières.

La parole est à M. Michel Teston.

M. Michel Teston. Cet amendement vise à quelques aménagements du chapitre sur l'éco-taxe.

Il s'agit de mettre le texte en adéquation avec les avancées du projet de loi de finances pour 2009, en particulier l'article 60 par le biais duquel nous avons tous voté la mise en œuvre concrète de cette éco-taxe pour 2011 et dont les équilibres ne sauraient être remis en question.

La domination du mode routier sur le secteur des transports est écrasante et ne cesse de se renforcer. L'automobile assure en France 84 % des déplacements intérieurs de personnes, contre seulement 16 % pour les transports collectifs. S'agissant des marchandises, le mode routier capte par ailleurs 80 % du trafic, contre 12 % pour le rail et 8 % pour les autres modes.

Les camions, quant à eux, ont vu leur nombre quadrupler depuis 1950, parallèlement à l'augmentation des volumes transportés et à l'allongement des distances parcourues. Les nuisances engendrées sont nombreuses.

L'éco-taxe sur les poids lourds a été pensée pour contribuer, premièrement, à l'atteinte de l'objectif de réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020, grâce à un report modal effectif de la route vers les modes alternatifs moins polluants, deuxièmement, à l'objectif d'augmentation de la part du marché du fret non routier de 14 % à 25 % d'ici à 2022.

Il convient donc de formuler sans équivoque son instauration, en inscrivant qu'elle « sera » mise en place et que ce n'est pas une simple possibilité, conformément à l'esprit de l'engagement n° 45 du Grenelle.

Le produit de l'éco-taxe devra aussi être affecté exclusivement au financement des projets d'infrastructures de transport, ce qui implique de supprimer le mot « notamment ».

Cette ressource devra enfin faire l'objet d'un fléchage en direction des alternatives à la route, conformément aux objectifs du Grenelle.

Je précise à ce stade de mon intervention, pour qu'il n'y ait pas de malentendu, que, pour la part du réseau routier départemental, le produit ira bien à la collectivité départementale concernée, et que, pour la part du réseau national, cela signifie non pas que l'AFITF ne financera plus aucun projet routier, mais qu'elle le fera en utilisant d'autres sources de financement, notamment les subventions de l'État, ou encore le produit des redevances domaniales.

Enfin, le financement des infrastructures routières restant à réaliser, particulièrement là où il n'existe pas de réseau ferroviaire et où ce réseau n'est pas adapté, pourra continuer à bénéficier des crédits du plan de développement et de modernisation des infrastructures, le PDMI.

M. le président. L'amendement n° 726, présenté par M. Nègre, est ainsi libellé :

Modifier comme suit la deuxième alinéa du VI de cet article :

I. – Dans la première phrase, remplacer le mot :

pourra

par le mot :

sera

II. – Dans la deuxième phrase, supprimer le mot :

notamment

III. – Après les mots :

de France pour

réviser comme suit la fin de la dernière phrase :

financer les alternatives à la route.

Cet amendement n'est pas soutenu.

M. Bruno Sido, rapporteur. Je le reprends, au nom de la commission, monsieur le président.

M. le président. Il s'agit donc de l'amendement n° 726 rectifié.

La parole est à M. le rapporteur, pour le défendre.

M. Bruno Sido, rapporteur. La commission reprend cet amendement en le rectifiant, afin de supprimer les paragraphes II et III, et de corriger une erreur rédactionnelle au paragraphe I.

M. le président. Je suis donc saisi de l'amendement n° 726 rectifié *bis*, présenté par M. Sido, au nom de la commission, et ainsi libellé :

Dans la première phrase du deuxième alinéa du VI de cet article, remplacer les mots :

pourra être

par le mot :

sera

Veillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. La taxe « poids lourds » doit être effective avant le 31 décembre 2010 pour la région Alsace et le 31 décembre 2011 au niveau national, comme l'indique l'article 60 de la loi de finances pour 2009.

Je souhaite brièvement éclairer le débat sur l'utilisation de l'adverbe « notamment » dans le membre de phrase : « cette éco-taxe aura notamment pour objet ».

La taxe poids lourds connaît deux filtres successifs. Le premier est le coût de la collecte, qui est rétrocédé à l'opérateur en charge de la gestion des portiques ; le second est l'utilisation des routes appartenant aux collectivités territoriales, la recette nette de la taxe étant ensuite affectée à l'AFITF.

M. le président. L'amendement n° 699 rectifié *ter*, présenté par MM. Houel, P. Blanc, Billard, Revet, Garrec et Fouché, Mme Sittler et MM. Bécot, Juilhard, Carle et Bernard-Reymond, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit la deuxième phrase du deuxième alinéa du VI de cet article :

Cette redevance d'usage aura pour objet unique de financer les projets d'infrastructures de transports, y compris les infrastructures routières.

La parole est à M. Michel Houel.

M. Michel Houel. Cet amendement rejoignant celui qui vient d'être présenté par la commission, il est inutile que je le défende, et je le retire donc, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 699 rectifié *ter* est retiré.

L'amendement n° 195, présenté par Mme Didier, MM. Danglot et Le Cam, Mmes Schurch, Terrade et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Compléter la deuxième phrase du deuxième alinéa du VI de cet article par les mots :

alternatives à la route

La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. Cet amendement vise à prévoir dans la loi la destination du produit de l'éco-taxe : il précise que cette taxe a pour objet de financer les projets d'infrastructures de transports alternatives à la route.

Cet amendement de précision résulte des engagements n°s 45 et 47 du Grenelle de l'environnement concernant les mécanismes incitatifs. Ces deux engagements mentionnaient clairement une affectation du produit de l'éco-redevance à l'AFITF pour le financement des projets de transports peu émissifs, ainsi qu'aux collectivités territoriales. Il convient donc de prévoir *a minima* que le produit de l'éco-taxe finance des infrastructures alternatives à la route.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. En ce qui concerne l'amendement n° 279, la commission a constaté que son I contenait une erreur rédactionnelle.

Quant au III, il n'est pas acceptable en l'état, car le produit de la taxe poids lourds peut dans certains cas être affecté à la réalisation d'infrastructures routières, si ces dernières répondent justement aux critères de congestion, de sécurité ou à des besoins d'intérêt local exposés précédemment – et abondamment – à l'article 9 du projet de loi. L'Agence de financement des infrastructures de transport de France donne la priorité aux modes alternatifs à la route qui représentent les deux tiers de son budget, mais elle n'a pas vocation à délaisser complètement le transport routier. La commission émet donc un avis défavorable.

La commission émet également un avis défavorable sur l'amendement n° 195, pour les mêmes raisons.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Le Gouvernement émet un avis défavorable sur les amendements n°s 279 et 195 et un avis favorable sur l'amendement n° 726 rectifié *bis*.

M. le président. La parole est à M. Michel Teston, pour explication de vote sur l'amendement n° 279.

M. Michel Teston. J'avais bien pris la précaution d'indiquer que l'AFITF pourrait continuer à financer des investissements routiers en recourant à d'autres sources de financement que l'éco-taxe. Par ailleurs, des contrats de projets ainsi que le programme de développement et de modernisation des infrastructures, le PDMI, sont susceptibles d'apporter des crédits aux aménagements routiers qui restent à réaliser. Je ne crois donc pas que notre amendement pose de vrai problème, mais je prends note des avis défavorables de M. le rapporteur et du représentant du Gouvernement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 279.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 726 rectifié *bis*.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 195.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 43, présenté par M. Sido, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Après la première phrase du deuxième alinéa du VI de cet article, insérer deux phrases ainsi rédigées :

L'État soutiendra la révision de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures initiée par la Commission afin d'internaliser les coûts externes dans les taxes et péages acquittés par les poids lourds. Il encouragera la mise en place d'une meilleure coopération européenne pour lutter contre la fraude à l'éco-taxe.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Bien entendu, il s'agit d'un amendement d'appel.

D'une part, le gouvernement français doit tout faire pour permettre une modification de la directive « Eurovignette », qui interdit aujourd'hui l'application de la taxe sur les autoroutes concédées.

D'autre part, il s'agit de tout mettre en œuvre aujourd'hui pour accélérer l'interconnexion des fichiers entre services de douanes dans l'Union européenne. Certes, les camions étrangers seront concernés par la taxe dès lors qu'ils emprunteront des axes où elle s'applique. Toutefois, rien ne garantit que les infractions relevées à l'égard des contrevenants donnent lieu au paiement des amendes, car il n'existe pas de système informatique permettant une bonne coopération entre les services de douanes français et leurs homologues européens.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Pendant la présidence française de l'Union européenne, le Gouvernement s'est battu pour la révision de cette directive « Eurovignette » ; malheureusement, les oppositions ont été nombreuses, émanant parfois de pays très importants. Ces efforts n'ont pas abouti, même si nous constatons des avancées. Je souhaite que cette évolution positive se poursuive lors des présidences tchèque et suédoise.

Nous avons également dit à plusieurs reprises qu'une coopération européenne étroite était indispensable pour éviter la mise en place de systèmes nationaux différents. Nous déplorons tous aujourd'hui que nos réseaux ferroviaires européens, en raison de l'histoire, fonctionnent avec des systèmes d'électrification et de signalisation différents, des règles de sécurité différentes, parfois même des écartements de rails différents, etc. Il ne s'agirait pas que l'avant des poids lourds européens soit équipé, à l'avenir, d'un système tchèque – identique à l'autrichien –, allemand ou français, etc.

Une coopération est donc indispensable, à la fois, comme l'a dit M. le rapporteur, pour lutter contre la fraude, mais aussi pour assurer l'interopérabilité des technologies embarquées, que doit faciliter la mise en place de Galileo, afin de nous éviter les erreurs commises pour d'autres modes de transport lors de siècles précédents.

M. le président. L'amendement 43 est-il maintenu, monsieur le rapporteur ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 43 est retiré.

L'amendement n° 44, présenté par M. Sido, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Compléter le deuxième alinéa du VI de cet article par une phrase ainsi rédigée :

L'État rétrocèdera aux collectivités territoriales le produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires, déduction faite des coûts exposés y afférents.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de clarification, qui reprend les dispositions votées à l'article 60 de la loi de finances initiale pour 2009.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 44.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 311, présenté par MM. Guillaume, Teston, Ries et Repentin, Mme Herviaux, MM. Raoul, Raoult et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Compléter le deuxième alinéa du VI de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Cette redevance pourra être modulée à la hausse sur certains tronçons dans un souci de report de trafic équilibré sur des axes non congestionnés.

La parole est à M. Didier Guillaume.

M. Didier Guillaume. Cet amendement vise à introduire une disposition nouvelle, que d'aucuns jugeront iconoclaste, mais qui nous paraît intéressante : il s'agit de permettre des modulations de l'éco-taxe sur certains tronçons, dans un souci de report de trafic équilibré d'axes de circulation congestionnés vers des axes moins chargés. Comme vous l'aurez remarqué, nous prévoyons une modulation à la hausse, afin que cette disposition ne soit pas pervertie.

Nous affirmons ainsi l'idée que l'éco-taxe peut devenir un outil de gestion du trafic au niveau national. Il suffit d'observer des tronçons de routes parallèles, dont l'une est payante et l'autre non : le plus souvent, la route gratuite est congestionnée, comme chacun peut s'en rendre compte régulièrement.

Le principe est simple : pour décongestionner certains axes – par exemple, la vallée du Rhône, qui est l'axe le plus emprunté d'Europe –, pourquoi ne pas prévoir d'en surtaxer une partie ? Ainsi, les files non interrompues de poids lourds pourront-elles emprunter d'autres itinéraires, comme ceux du centre de la France. En augmentant le coût du passage sur les axes les plus encombrés, vous susciterez un véritable report de trafic sur les axes peu fréquentés existants : un camion espagnol qui va livrer au Luxembourg n'a rien à faire sous le tunnel de Fourvière, de même qu'un camion anglais ou hollandais qui part en Costa Brava n'a pas à circuler sur la rocade de Montpellier ! Nous pourrions imaginer des surtaxes de quelques dixièmes de centimes d'euro au kilomètre, qui pourraient être incitatives. Nous vous proposons donc de compléter en ce sens l'article 10.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. L'article 60 de la loi de finances pour 2009 qui a instauré la taxe poids lourds prévoit que le taux de la taxe est variable en fonction d'une combinaison de trois critères : le nombre d'essieux, la classe d'émission EURO du véhicule et, éventuellement, le niveau de congestion de chaque axe.

Il s'agit donc d'un amendement de précision qui respecte les dispositions relatives à la taxe poids lourds et recueille par là même un avis favorable de la commission.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 311.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de quatre amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 501, présenté par M. Biver et les membres du groupe Union centriste, est ainsi libellé :

Remplacer le dernier alinéa du VI de cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

Cette taxe sera répercutée par les redevables sur les bénéficiaires de la circulation de la marchandise dans le respect de la libre négociation commerciale et de la liberté tarifaire.

Par ailleurs, l'État mettra en place des mesures à destination des exploitants de poids lourds affectés au transport de marchandises et à destination des bénéficiaires de la circulation des marchandises permettant d'accompagner la mise en œuvre de la taxe, d'en compenser directement ou indirectement le coût et de prendre en compte son impact sur les entreprises. Par exception, des aménagements de la taxe, qu'ils soient tarifaires ou portant sur le réseau taxable, et pouvant aller jusqu'à des exemptions et des exonérations, seront prévus aux fins d'éviter un impact économique excessif sur les différents territoires notamment au regard des considérations d'éloignement de ces territoires de l'espace européen et de disponibilité des modes de transports alternatifs à la route.

La parole est à M. Claude Biver.

M. Claude Biver. Dans la mesure où les transporteurs routiers professionnels ne seront pas les seuls redevables de l'éco-taxe, laquelle concernera, en réalité, tous les utilisateurs de véhicules industriels de plus de 3,5 tonnes, rien ne justifie que le principe de la répercussion ne soit pas étendu à tous les redevables. Tel est donc l'objet du présent amendement.

Cette éco-taxe sera en effet un nouvel élément de la structure des coûts de l'exploitant du véhicule, au même titre que les amortissements, assurances, salaires et charges, péages, etc. dont l'exploitant du véhicule tiendra compte dans la formation de ses prix.

Il conviendrait également de remplacer la notion d'« étude de mesures d'accompagnement » par la notion de « mise en place de mesures de compensation directe ou indirecte », qui traduit une volonté politique plus forte.

Quant aux aménagements de cette nouvelle taxe, il ne faut ni s'interdire d'éventuelles exemptions ou exonérations ni les justifier au regard du seul critère d'éloignement territorial.

M. le président. L'amendement n° 700 rectifié, présenté par MM. Houel, P. Blanc, Billard, Revet, Garrec, Fouché et Bécot, Mme Sittler et MM. Juilhard et Carle, est ainsi libellé :

Remplacer les deux premières phrases du dernier alinéa du VI de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Afin de ne pas amoindrir la compétitivité des entreprises françaises, l'État prendra toutes les mesures nécessaires à la neutralité de la redevance d'usage sur les charges des entreprises de façon à ce que la mise en œuvre de la taxe se fasse à fiscalité constante pour ces entreprises.

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 717 rectifié, présenté par MM. Pointereau, Revet, Pierre et Bizet et Mme Procaccia, est ainsi libellé :

Au début de la deuxième phrase du dernier alinéa du VI de cet article, après les mots :

des transporteurs

insérer les mots :

et des bénéficiaires de la circulation des marchandises

La parole est à M. Rémy Pointereau.

M. Rémy Pointereau. Si l'éco-taxe doit être répercutée par les transporteurs sur les bénéficiaires de la circulation des marchandises, comme le prévoit le projet de loi, il serait logique, légitime et équitable que les mesures d'accompagnement visées par le texte puissent bénéficier également aux chargeurs.

M. le président. L'amendement n° 45, présenté par M. Sido, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Dans la dernière phrase du dernier alinéa du VI de cet article, remplacer les mots :

territoires au regard des considérations d'éloignement de ces territoires de l'espace européen et de disponibilité des modes de transport alternatifs à la route

par les mots :

départements au regard de leur éloignement des territoires de l'espace européen

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 45 et pour donner l'avis de la commission sur les amendements n°s 501 et 717 rectifié.

M. Bruno Sido, rapporteur. Cet amendement vise à mettre en conformité l'article 10 du présent projet de loi avec les dispositions relatives à la taxe poids lourds telles qu'elles ont été votées dans la loi de finances pour 2009.

En ce qui concerne l'amendement n° 501, l'article 60 de la loi de finances pour 2009, qui a institué la taxe poids lourds, n'établissait pas de différence, selon la commission, entre les transporteurs pour compte propre et les transporteurs professionnels.

Or, certaines organisations professionnelles considèrent que les transporteurs pour compte propre ne pourront pas, en l'état actuel du texte, répercuter la taxe poids lourds sur leurs clients.

Il conviendrait donc d'éclaircir ce point, en demandant au Gouvernement s'il procède à la même analyse que la commission.

Quant à l'amendement n° 717 rectifié, défendu par M. Pointereau, je souligne que l'expression « mesures à destination des transporteurs permettant d'accompagner la mise en œuvre de la taxe [poids lourds]... » ne doit pas prêter à confusion. Ces mesures n'ont pas pour but de réduire l'impact financier de la taxe par des exonérations ou des réductions ; elles visent tout simplement à faciliter son application dans les entreprises concernées.

Toutefois, je sollicite l'avis du Gouvernement sur cet amendement, car les chargeurs et les clients des transporteurs connaîtront peut-être des difficultés dans la mise en œuvre comptable de cette taxe.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Le Gouvernement demande à M. Biber de bien vouloir retirer l'amendement n° 501.

En effet, monsieur le sénateur, si l'on veut maintenir la compétitivité de nos transporteurs – c'était l'objectif que vous évoquiez tout à l'heure en parlant des ensembles routiers de 44 tonnes ou d'une longueur de 25,25 mètres –, il importe de ne pas les mettre en difficulté par l'éco-taxe. Il faut donc que la répercussion soit obligatoire – c'est d'ailleurs ce que demandent tous les transporteurs – et que cela ne soit pas laissé à la négociation commerciale. Sinon, nous mettrions en difficulté nos transporteurs routiers en termes de compétitivité par rapport à leurs concurrents étrangers.

C'est un point très important, et c'est d'ailleurs à cette condition que la profession routière a finalement accepté notre proposition sans trop rechigner. Je souhaite donc le retrait de l'amendement n° 501, qui poserait problème aux professionnels.

Monsieur Pointereau, l'amendement n° 717 rectifié nous semble ambigu. Si les mesures d'accompagnement visaient la neutralité fiscale, elles seraient contraires à l'esprit sous-tendant l'éco-taxe, car, dès lors, le signal envoyé, qui est d'inciter au transfert vers d'autres modes, ne fonctionnerait plus, ce qui mettrait en danger la totalité du système.

Je vous demande donc de bien vouloir retirer cet amendement. Naturellement, nous aurons l'occasion d'en reparler lors de la deuxième lecture, afin de voir s'il est possible de tenir compte des points que vous avez soulevés.

Enfin, je suis très favorable à l'amendement n° 45.

M. le président. Quel est, en définitive, l'avis de la commission sur l'amendement n° 501 ?

M. Bruno Sido, rapporteur. La commission partage l'avis du Gouvernement et demande donc le retrait de cet amendement.

M. le président. Monsieur Biber, l'amendement n° 501 est-il maintenu ?

M. Claude Biber. On peut comprendre les arguments exposés par M. le secrétaire d'État et considérer éventuellement les choses autrement.

Ce que je regrette surtout, c'est qu'un texte – qui aurait pu être celui que nous examinons –, dont l'idée a été lancée depuis un certain nombre de mois, sous l'autorité du président de la commission des affaires économiques, devait justement nous permettre d'aborder tous les problèmes de transports qui se posaient à travers les besoins des uns et des autres, notamment dans le cadre de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, l'AFITF ; or cela n'a pas été le cas.

Évidemment, à la suite de notre démarche, le présent texte est apparu, j'en conviens. Il faut bien, monsieur le secrétaire d'État, que l'on glisse dans ce projet les opérations qui n'avancent pas suffisamment vite à notre gré dans un autre cadre. Cet amendement avait donc aussi pour objet de nous permettre d'en reparler. C'est ce que vous avez fait, et c'est pourquoi j'accepte volontiers de le retirer.

M. le président. L'amendement n° 501 est retiré.

Monsieur Pointereau, l'amendement n° 717 rectifié est-il maintenu ?

M. Rémy Pointereau. Monsieur le secrétaire d'État, mon amendement pose-t-il un problème rédactionnel ou un problème de fond ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Un peu des deux !

M. Rémy Pointereau. S'il s'agit d'un problème de fond, je veux bien retirer cet amendement et en reparler à un autre moment, peut-être à l'occasion du Grenelle II.

M. le président. L'amendement n° 717 rectifié est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 45.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 42, présenté par M. Sido, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Compléter le VI de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

En outre, le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard trois mois après la promulgation de la présente loi, un rapport sur les enjeux et l'impact relatifs, d'une part, à l'autorisation de circulation des poids lourds de 44 tonnes et, d'autre part, à la réduction de la vitesse à 80 kilomètres/heure pour tous les poids lourds circulant sur autoroutes et à leur interdiction de se dépasser sur ces axes.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Cet amendement mérite une longue explication. Il présente deux mesures importantes qui concernent le transport routier et s'équilibrent entre elles.

« [...] le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard trois mois après la promulgation de la présente loi, un rapport sur les enjeux et l'impact relatifs, d'une part, à l'autorisation de circulation des poids lourds de 44 tonnes et, d'autre part, à la réduction de la vitesse à 80 kilomètres/heure pour tous les poids lourds circulant sur autoroutes et à leur interdiction de se dépasser sur ces axes. »

Trois arguments plaident en faveur des ensembles routiers de 44 tonnes.

Premier argument, cet amendement permettrait d'aligner la France sur un grand nombre d'États européens. En France, en vertu de l'article R. 312-4 du code de la route, le poids total roulant autorisé des véhicules de plus de quatre essieux est de 40 tonnes.

Or beaucoup d'États utilisent leur droit de déroger au plafond des 40 tonnes en vertu d'une directive communautaire de 1996 : la Belgique, le Luxembourg, le Royaume-Uni et l'Italie sont à 44 tonnes chez eux ; le Danemark et la Finlande sont à 48 tonnes chez eux ; les Pays-Bas sont à 50 tonnes ; la Suède est à 60 tonnes. Cela dit, l'Allemagne reste aujourd'hui à 40 tonnes.

Deuxième argument, on diminuerait ainsi le trafic de poids lourds dans une proportion de un septième, ce qui permettrait de lutter contre la pollution.

Selon les informations fournies par la Fédération nationale des transports routiers, la FNTR, dont parlait M. le secrétaire d'État, la généralisation de la circulation des poids lourds de 44 tonnes de poids total roulant autorisé permettrait d'économiser 285 000 tonnes – pas moins ! – de CO₂ par an. N'oublions pas, mes chers collègues, que l'objectif premier du Grenelle de l'environnement est de lutter contre les gaz à effet de serre, ainsi que M. Braye l'avait d'ailleurs rappelé.

Enfin, troisième et dernier argument, cette mesure apporterait un peu de clarté juridique, compte tenu des multiples dérogations accordées aujourd'hui en France aux ensembles routiers de 44 tonnes. La circulation des camions de 44 tonnes est déjà autorisée pour certains trafics routiers

liés à un report modal ; c'est le cas pour le préacheminement et le postacheminement des trafics maritimes dans un rayon de 100 kilomètres, pour le combiné ferroviaire et les autoroutes ferroviaires.

Quant à la limitation de vitesse à 80 kilomètres à l'heure pour les poids lourds et à l'interdiction de se doubler, quatre arguments peuvent être mis en avant.

Tout d'abord, nos concitoyens apprécieraient sans aucun doute l'interdiction faite aux poids lourds de se doubler sur autoroutes. Je ne parle pas du temps perdu ni du CO₂ dégagé à suivre ces camions qui n'arrivent pas à se dépasser !

Cette mesure renforcerait la sécurité routière en réduisant les distances de freinage et montrerait à quel point le Grenelle de l'environnement améliore la vie des Français au quotidien. Je pense que c'est un point important. J'observe d'ailleurs que notre proposition s'inscrit dans la philosophie de l'engagement n° 17 du Grenelle, qui évoquait la mise en place éventuelle d'une réduction de la vitesse des véhicules.

Ensuite, ces nouvelles règles de circulation seraient respectueuses pour l'environnement en induisant une économie de 1,5 million de tonnes de CO₂ par an.

En outre, l'interdiction faite aux poids lourds de doubler sur autoroute permettrait d'économiser dans certains cas la construction d'une troisième voie de circulation. Quand on constate les travaux titanesques que représente la réalisation d'une route à deux fois trois voies, ce n'est pas peu dire !

Enfin et surtout, la limitation de vitesse à 80 kilomètres à l'heure sur autoroute est déjà une réalité pour quelques entreprises pionnières, et les résultats sont au rendez-vous ! Permettez-moi de citer le cas de la société de transports logistiques Bonfils, située à Baume-les-Dames dans le Doubs, qui a mis spontanément en œuvre cette mesure depuis plusieurs années. Si cette société a connu des difficultés par la suite, ces dernières n'ont rien à voir avec cela.

Le rapport que nous demandons au Gouvernement aura notamment pour objet de nous faire savoir, premièrement, dans quelle proportion les routes seraient davantage abîmées par des poids lourds de 44 tonnes à quatre essieux plutôt qu'avec des camions de 40 tonnes, deuxièmement, si l'activité du fret ferroviaire serait profondément perturbée par cette généralisation de l'autorisation de circuler jusqu'à 44 tonnes et, troisièmement, si l'impact des camions de 44 tonnes en termes social et d'organisation du travail est important ou non dans les entreprises de transport.

Bien entendu, ce rapport du Gouvernement se fera en concertation étroite avec les parties prenantes du Grenelle de l'environnement.

Enfin, comme malheureusement beaucoup de rapports restent lettre morte,...

M. Didier Guillaume. Non...

M. Bruno Sido, rapporteur. ... j'ai obtenu l'assurance du ministre d'État, M. Borloo, qui sera réitérée en séance publique – c'est fait –, qu'il prendra position au plus tard trois mois après la publication du rapport, soit six mois après la promulgation de la loi. Cette dernière n'étant pas encore intervenue, on peut commencer à rédiger le rapport tout de suite. Il revient *in fine* au pouvoir réglementaire, ne l'oublions pas, de modifier la capacité et la vitesse de circulation des poids lourds. Il devra naturellement justifier ses décisions, quelles qu'elles soient.

En définitive, le Sénat, en adoptant cet amendement équilibré et sage, éviterait un double écueil : fragiliser le secteur du transport routier et rendre incompréhensible le message du Grenelle.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Favorable. (*Exclamations sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à Mme Évelyne Didier, pour explication de vote.

Mme Évelyne Didier. Je trouve ce tour merveilleux ! Vraiment, il fallait le faire ! Arriver à présenter cette mesure dans le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle comme une mesure environnementale, bravo l'artiste !

M. Roland Courteau. Il fallait le faire !

Mme Évelyne Didier. Il ne faudrait quand même pas exagérer ! Alors qu'il s'agit d'un projet de loi de programme, vous y introduisez une mesure très précise. Il faudrait savoir ! Vous n'avez pas arrêté de jouer sur cette notion de loi de programme en nous renvoyant pour d'autres dispositions au Grenelle II ou à telle autre loi. Or, là, il s'agit d'une mesure très précise. Vous avez tout à l'heure « retoqué » les amendements de nos collègues sur ce sujet, pour mieux réintroduire maintenant la même disposition.

M. Daniel Raoul. C'est exact !

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. C'est pour notre plus grand bonheur ! La commission joue les Saint-Bernard !

Mme Évelyne Didier. Si j'en crois vos propos, tout va bien : il y aura moins de camions sur les routes, cela nous évitera la troisième voie, ils rouleront moins vite et nous serons beaucoup plus en sécurité.

L'impact sur les routes, vous l'avez évoqué, est un vrai problème. Or cet amendement favorise à nouveau le transport routier.

M. Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques. C'est faux !

Mme Évelyne Didier. Mais bien sûr que si, quelle que soit la façon dont vous l'habilitez !

Et avez-vous pensé à la multiplication des ouvrages d'art ? On me dit qu'ils ne seront pas plus importants. Que se passera-t-il pour les carrefours à sens giratoire ? De toute façon, nombreux sont les endroits où ce ne sera pas simple et, pour finir, il appartiendra aux collectivités de prendre en charge les difficultés !

Alors, ayez au moins le courage de présenter cet amendement pour ce qu'il est et non pour une mesure environnementale !

M. le président. La parole est à Mme Marie-Christine Blandin, pour explication de vote.

Mme Marie-Christine Blandin. Je voudrais m'associer à la peine que doivent ressentir au fond de leur cœur MM. Biwer, Bizet, Houel, Pointereau, Dubois, dont les amendements, quasi identiques dans leur rédaction (*Exclamations sur plusieurs travées de l'UMP*), à l'adjectif près, montraient une communauté de pensée et d'écriture extraordinaire ! (*M. Didier Guillaume rit.*) Tels sont les effets de la société numérique, capable de relier des territoires éloignés à un réseau central : la FNTR ! (*M. Daniel Raoul applaudit.*)

Pourtant, M. Sido nous a dit tout à l'heure qu'il avait consulté la FNTR, et qu'elle n'était plus du tout d'accord, en raison de la crise. C'était la crise, voilà dix-huit minutes ! Mais elle est maintenant finie : on va pouvoir acheter de gros poids lourds, défoncer les routes, changer les ouvrages ; c'est extraordinaire !

M. Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques. Je ne peux pas laisser dire cela !

Mme Marie-Christine Blandin. L'heure est peut-être à l'ironie, mais je dépose tout de même un sous-amendement bien réel à l'amendement n° 42. Je propose ainsi de remplacer les mots : « et, d'autre part, à la réduction de la vitesse » par les mots : « et à la mesure liée de la réduction de la vitesse ». C'était le marché proposé par la FNTR : l'utilisation de gros camions contre la promesse de rouler moins vite. Prenons-les au mot ! Moyennant quoi, conformément à la logique que j'ai indiquée tout à l'heure, une étude ne fait jamais de mal ; de plus, en cette période de chômage, les cabinets d'études auront au moins du travail ! (*MM. Daniel Raoul et Jean-Pierre Caffet applaudissent.*)

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 788, présenté par Mme Blandin, ainsi libellé :

Dans l'amendement n° 42, remplacer les mots :
et, d'autre part, à la réduction
par les mots :
et à la mesure liée de la réduction

Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Je voudrais d'abord répondre à Mme Didier. Elle n'a peut-être pas noté que, contrairement à l'allongement des poids lourds à 25,25 mètres, le passage de 40 à 44 tonnes ne se verra pas : les camions sont exactement les mêmes. Il n'y aura donc pas de problème pour les carrefours à sens giratoire ! Et si le poids limite supporté par les ouvrages d'art se mesurait à 4 tonnes près, ils seraient tous tombés depuis longtemps !

Contrairement aux dispositions contenues dans les amendements de nos collègues MM. Biwer, Bizet et Pointereau, la commission ne propose pas de mesure directive, mais demande un rapport global sur trois points. Je ne peux pas préjuger les conclusions de ce rapport, mais, en tout état de cause, j'appelle l'attention de mes honorables collègues sur le fait que ces mesures sont d'ordre réglementaire et non pas législatif.

M. Daniel Raoul. C'est vrai !

M. Bruno Sido, rapporteur. C'est la raison pour laquelle cet amendement a sa place dans le Grenelle I et ne relève pas du Grenelle II.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Madame Blandin, je ne voudrais pas que ce sujet important soit traité avec ironie. Les choses sont très claires : les camions de 44 tonnes peuvent déjà, par dérogation préfectorale, être utilisés dans notre pays pour les récoltes de betteraves et de céréales.

Mme Marie-Christine Blandin. Je le sais, je suis élue du Nord !

M. Jean Bizet. Elle sait tout !

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Je le dis pour ceux qui ne le sauraient pas. Vous, vous savez tout ! (*Sourires.*)

Les camions de 44 tonnes peuvent aussi être utilisés pour les évacuations de chablis de nos forêts en temps normal. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, à la suite de la récente tempête, des élus d'Aquitaine et de Midi-Pyrénées, de toutes sensibilités politiques, et le ministre de l'agriculture ont demandé que ces camions puissent être utilisés pour l'évacuation des chablis, afin d'éviter le bleuissement des pins. Cela va bien sûr être autorisé.

Le Gouvernement ne se prononce pas pour la suite. Des parlementaires ont fait des propositions. Nous estimons, quant à nous, que la solution présentée par M. le rapporteur est élégante. Un élément nouveau – la crise – a changé la donne : si le monde routier, dans sa quasi-totalité, était auparavant favorable à la circulation de camions d'un PTAC supérieur à ce qu'il est actuellement, les choses ont maintenant changé.

L'étude ne portera pas simplement sur des points précis, comme les ronds-points, mais fournira également une analyse socio-économique de la situation des transporteurs routiers, qui emploient des dizaines de milliers de personnes. Pour ma part, le sujet me semble vraiment sérieux.

M. le président. La parole est à M. Didier Guillaume, pour explication de vote sur le sous-amendement n° 788.

M. Didier Guillaume. Je n'entrerai pas dans le débat sur le passage du PTAC à 44 tonnes. L'étude nous apportera des informations sur cette question qui, manifestement, nous divise sur toutes les travées.

En revanche, je voudrais revenir sur la question très importante de la limitation de la vitesse des poids lourds et de l'interdiction de doubler, sur laquelle portera en partie l'étude demandée par M. le rapporteur.

Sur l'axe Paris-Marseille, que j'ai évoqué tout à l'heure, la voie de droite est tout au long de l'année encombrée uniquement de camions, lesquels, de surcroît, se doublent parfois. Je fais partie de ceux qui, à la suite du débat public lancé par le Gouvernement sur la vallée du Rhône et l'arc languedocien, se sont exprimés contre le doublement de l'autoroute A7 et pour l'arrêt de l'engorgement de Lyon, de la vallée du Rhône et de Valence.

Si nous ne prenons aucune mesure, nous serons obligés demain de doubler l'autoroute A7, ce que personne ne veut ! Il faut donc limiter le nombre de camions sur cette autoroute, et faire en sorte que ces derniers n'encombrent pas les deux voies, afin que les voitures puissent circuler.

M. Pierre Bernard-Reymond. La solution, c'est l'A51 !

M. Didier Guillaume. C'est la raison pour laquelle je souscris tout à fait à cette partie de l'étude, qui nous permettra de connaître très objectivement les besoins de la France de demain.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 788.

M. Jean Bizet. Mais ce n'était qu'une plaisanterie, une pointe d'humour...

Mme Catherine Procaccia. Vu le sort que nous lui réservons...

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Thierry Repentin, pour explication de vote sur l'amendement n° 42.

M. Thierry Repentin. Monsieur le rapporteur, il faut en convenir, il n'est pas de bon aloi d'indiquer dans le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement que nous allons effectivement adopter cette mesure. Dont acte.

Le rapport doit porter sur « les enjeux ». Après la discussion que nous venons d'avoir, nous comprenons bien que les enjeux à mesurer sont importants. Ils sont d'ordre économique : évaluer la compétitivité du secteur des transports routiers français par rapport à ses concurrents étrangers, selon que la mesure serait ou non adoptée, ainsi que le maintien ou la création éventuelle d'emplois dans ce secteur.

C'est la raison pour laquelle je m'étonne que le mot « impact » soit au singulier. Le pluriel s'impose, car, rien que dans le domaine environnemental, qui est celui que vous visez par cet amendement, il y aura, me semble-t-il, différents impacts.

Monsieur le secrétaire d'État, vous avez écarté un peu rapidement la question des conséquences de la circulation de camions de 44 tonnes sur les infrastructures, notamment sur les ouvrages d'art. En tant qu'élu de montagne, j'estime qu'il faudrait également mesurer l'incidence de la circulation de tels poids lourds sur la mise en place des barrières de dégel régulières.

M. Bruno Sido, rapporteur. C'est un autre sujet !

M. Thierry Repentin. Donnez donc au moins autant d'importance aux impacts qu'aux enjeux d'ordre économique !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Je reconnais bien volontiers qu'il serait plus opportun de mettre le terme « impact » au pluriel. Je rectifie par conséquent mon amendement en ce sens.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 42 rectifié, présenté par M. Sido, au nom de la commission, et ainsi libellé :

Compléter le VI de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

En outre, le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard trois mois après la promulgation de la présente loi, un rapport sur les enjeux et les impacts relatifs, d'une part, à l'autorisation de circulation des poids lourds de 44 tonnes et, d'autre part, à la réduction de la vitesse à 80 kilomètres/heure pour tous les poids lourds circulant sur autoroutes et à leur interdiction de se dépasser sur ces axes.

Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 42 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 199, présenté par Mme Didier, MM. Danglot et Le Cam, Mmes Schurch, Terrade et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Compléter le VI de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

La France proposera au niveau communautaire la demande de révision de la directive 1999/62/CE du

Parlement et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, en vue de l'intégration des coûts externes, y compris sociaux et environnementaux et une application à l'ensemble du réseau.

La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. À ce jour, selon la directive du 17 juin 1999 du Parlement européen et du Conseil relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, seuls les véhicules destinés au transport de marchandises par route et ayant un poids total en charge autorisé d'au moins 12 tonnes sont assujettis à l'eurovignette. Celle-ci concernera aussi les véhicules de 3,5 tonnes à 12 tonnes à partir de 2012. Il importe, bien sûr, que la France garantisse la mise en œuvre de l'eurovignette et son application sur tout le réseau, ainsi que l'affectation de ses ressources aux infrastructures alternatives à la route.

Il faudrait intégrer les coûts externes à la taxation des poids lourds. Le Livre blanc de l'Union européenne sur les transports prévoit de faire un référentiel pour aller vers une troisième révision intégrant ces coûts externes. Plusieurs critères sont avancés pour le calcul standard des coûts externes : la congestion, la rareté, les accidents, la pollution de l'air, le bruit et le réchauffement climatique.

La tarification des transports routiers doit donc refléter les coûts externes du transport, ce qui inclut non seulement les dommages environnementaux, en application du principe de l'utilisateur payeur, mais aussi les coûts sociaux.

Il faudrait d'ailleurs étendre la prise en compte des coûts environnementaux et de nuisance à tout le réseau, y compris le réseau autoroutier concédé.

À défaut de l'avoir fait pendant la présidence française de l'Union européenne, et sans nier le rôle de cette présidence dans l'adoption du paquet « énergie-climat », nous proposons dans ce projet de loi de programme que la France porte au niveau communautaire la demande de révision de la directive eurovignette. Les avant-dernier et dernier alinéas de l'article 46 du projet de loi contiennent des dispositions similaires sur le principe de reconnaissance de la responsabilité des sociétés mères et l'établissement d'indicateurs sociaux et environnementaux. Une disposition semblable, développée au surplus dans l'engagement n° 45 du Grenelle, peut donc tout à fait être intégrée dans ce projet de loi de programme en ce qui concerne l'eurovignette.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Sido, rapporteur. Cet amendement reprend quasiment à l'identique l'une des deux dispositions de l'amendement n° 43, que la commission a adopté la semaine dernière.

Dans la mesure où cet amendement est satisfait par celui de la commission, qui est d'ailleurs plus complet, je vous invite retirer votre amendement, ma chère collègue. Sinon, la commission émettra un avis défavorable.

M. le président. Madame Schurch, l'amendement n° 199 est-il maintenu ?

Mme Mireille Schurch. S'il est vraiment satisfait, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 199 est retiré.

L'amendement n° 502, présenté par M. Biwer et les membres du groupe Union centriste, est ainsi libellé :

I. – Compléter le VI de cet article par quatre alinéas ainsi rédigés :

Par exception, les taux kilométriques de cette taxe sont minorés de 75 % pour les poids lourds effectuant :

a) des transports routiers de pré et de post acheminement ferroviaire et fluvial, et des transports routiers d'approche des autoroutes maritimes et fluviales ;

b) des transports routiers dans une zone constituée d'une région et de ses régions limitrophes. Pour les transports internationaux, la zone est constituée par la région du point d'entrée ou du point de sortie du territoire national et de ses régions limitrophes ;

c) des transports à température dirigée.

II. – Pour compenser la perte de recettes pour l'État résultant du VI ci-dessus, compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – 1 – La perte de recettes résultant pour les collectivités territoriales de la modification de l'éco-redevance est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement.

2 – La perte de recettes résultant pour l'État de la modification de l'éco-redevance ainsi que du 1 ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La parole est à M. Claude Biwer.

M. Claude Biwer. Monsieur le président, cet amendement tendait à demander une exonération pour une taxe, dont nous avons parlé tout à l'heure, et qui n'a finalement pas été votée. Je le retire donc.

M. le président. L'amendement n° 502 est retiré.

Je mets aux voix l'article 10, modifié.

(L'article 10 est adopté.)

Article 11

I. – L'objectif pour les transports de voyageurs est de diminuer l'utilisation des hydrocarbures, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, les pollutions atmosphériques et autres nuisances et d'accroître l'efficacité énergétique, en organisant un système de transports intégré et multimodal privilégiant les transports ferroviaires, maritimes et fluviaux dans leur domaine de pertinence.

Le développement de l'usage des transports collectifs de personnes revêt un caractère prioritaire. À cet effet, il sera accordé, en matière d'infrastructures, la priorité aux transports en commun dans les zones urbaines et périurbaines et pour les déplacements interurbains, et aux investissements ferroviaires, maritimes et fluviaux par rapport au développement de projets routiers ou aéroportuaires.

L'État prendra des mesures d'adaptation de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs pour tenir compte de la situation particulière de chacune des régions d'outre-mer.

II. – L'État veillera à ce que les voyageurs disposent pour leurs déplacements en France et en Europe et pour la desserte des plates-formes de correspondance aérienne d'offres ferroviaires plus performantes constituant des alternatives au transport aérien. À cette fin, la connexion des grandes plates-formes aéroportuaires avec le réseau ferroviaire à grande vitesse sera améliorée.

La création de nouveaux aéroports sera limitée aux cas de déplacement de trafic pour des raisons environnementales. La desserte des aéroports par les transports collectifs sera encouragée.

Afin de lutter contre les nuisances sonores autour des aéroports, l'État continuera à soutenir la maîtrise de l'urbanisation aux abords de ces équipements et veillera au financement nécessaire de l'aide à l'insonorisation des constructions des riverains qui repose sur le principe du pollueur-payeur. Il assurera la transparence de l'information relative aux nuisances engendrées par le transport aérien. Des dispositifs de sanction renforcés seront institués afin de faire respecter la réglementation environnementale par les compagnies aériennes.

En matière de navigation aérienne, l'objectif est, d'une part, de faire baisser le bruit au voisinage des aéroports par optimisation des procédures d'approche et de décollage des avions et, d'autre part, d'abaisser la consommation de carburant et les émissions de dioxyde de carbone dans un objectif de moindre impact environnemental en réduisant les distances parcourues par les avions et en réduisant les temps d'attente et de roulage. À cet effet, la France contribuera à la mise en place du ciel unique européen en soutenant la création d'un bloc d'espace aérien fonctionnel commun avec les États voisins de la Communauté européenne et en participant, pour un montant pouvant s'élever à 200 millions d'euros sur sept ans, au développement du futur système européen de navigation aérienne, notamment au programme de recherche dénommé SESAR.

En coordination avec les entreprises du secteur aérien, l'État intensifiera l'effort de recherche dans le domaine de l'aéronautique civile. À l'horizon 2020, les objectifs retenus sont une réduction par passager-kilomètre de 50 % de la consommation de carburant et des émissions de dioxyde de carbone des avions, une réduction de 80 % des émissions d'oxydes d'azote et une réduction de 50 % du bruit perçu.

La France soutiendra l'objectif d'inclusion des émissions de gaz à effet de serre du transport aérien dans le système de marchés de quotas d'émissions, dans le respect des réglementations et conventions internationales.

III. – La poursuite du développement du réseau de lignes ferrées à grande vitesse aura pour objectifs d'améliorer les liaisons des capitales régionales avec la région parisienne, de permettre des liaisons rapides entre elles grâce à des lignes transversales et des lignes d'interconnexion en Île-de-France et de favoriser l'intégration de la France dans l'espace européen grâce à la connexion du réseau de lignes à grande vitesse français avec les réseaux des pays limitrophes.

Le transport ferroviaire régional, élément structurant pour les déplacements interrégionaux, interurbains et périurbains, contribuera à diffuser l'effet de la grande vitesse au profit de l'ensemble du territoire.

Parallèlement, la qualité de la desserte des agglomérations qui resteraient à l'écart du réseau à grande vitesse sera améliorée en termes de vitesse, de fiabilité et de confort. À cette fin, pourront notamment être prévus des aménagements portant sur les infrastructures existantes, ainsi que la construction de compléments d'infrastructures nouvelles, en particulier, à la traversée des aires urbaines saturées. La desserte de la Normandie sera améliorée dans ce cadre. Le cas échéant, il pourra être recouru à des contrats de service public financés par un système de péage.

L'État contribuera, à hauteur de 16 milliards d'euros, au financement d'un programme d'investissements permettant

de lancer la réalisation de 2 000 kilomètres de lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse d'ici à 2020.

Ce programme de lignes à grande vitesse pourra porter sur :

- la ligne Sud-Europe-Atlantique constituée d'un tronçon central Tours-Bordeaux et des trois branches Bordeaux-Toulouse, Bordeaux-Hendaye et Poitiers-Limoges,

- la ligne Bretagne-Pays-de-la-Loire,

- l'arc méditerranéen avec le contournement de Nîmes et de Montpellier, la ligne Montpellier-Perpignan et la ligne Provence-Alpes-Côte d'Azur,

- la desserte de l'est de la France, avec l'achèvement de la ligne Paris-Strasbourg et des trois branches de la ligne Rhin-Rhône,

- l'interconnexion sud des lignes à grande vitesse en Île-de-France,

- les accès français au tunnel international de la liaison ferroviaire Lyon-Turin, qui fait l'objet d'un traité franco-italien.

Il fera l'objet d'une concertation avec les collectivités territoriales, en particulier les régions, à engager avant fin 2009. Cette concertation portera sur les priorités, les alternatives à grande vitesse, les tracés et les clefs de financement des projets. Elle tiendra notamment compte de leurs impacts sur l'environnement, en particulier sur la biodiversité, et des priorités établies au niveau européen dans le cadre des réseaux transeuropéens.

Un programme supplémentaire de 2 500 kilomètres sera en outre défini, incluant la ligne Paris-Clermont-Ferrand-Lyon, dont les études sont déjà engagées en vue d'un débat public. Dans ce cadre, seront mises à l'étude la ligne Paris-Amiens-Calais et la ligne Toulouse-Narbonne, reliant les réseaux LGV Sud-Est et Sud-Ouest, ainsi qu'un barreau Est-Ouest.

Le transport ferroviaire régional constitue un élément structurant pour les déplacements d'échelle interrégionale, interurbaine ou périurbaine. Il contribue notamment à diffuser l'effet de la grande vitesse au profit de l'ensemble du territoire.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Sido, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, permettez-moi de rappeler brièvement quelques chiffres relatifs au coût des travaux dans le secteur ferroviaire qui parlent d'eux-mêmes.

Construire un kilomètre de ligne à grande vitesse, ou LGV, coûte en moyenne 20 millions d'euros ; mais pour les lignes très complexes d'un point de vue technique, comme la LGV PACA, la facture s'élève à quelque 30 millions d'euros par kilomètre.

Le coût des rénovations, comme celui de l'électrification, est pratiquement vingt fois plus faible et s'élève à environ un million d'euros par kilomètre.

Bref, vous comprendrez que je ne suis pas un partisan du « 100 % TGV ». Je suis donc étonné du consensus existant quant à la réalisation de 2 000 kilomètres supplémentaires de lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse d'ici à 2020. Ce consensus se trouve d'ailleurs renforcé par la crise que traverse notre pays, car le plan de relance pousse à l'accélération des projets de LGV.

Je comprends naturellement que la création d'une ligne à grande vitesse soit perçue comme un don du ciel par les élus locaux que nous sommes, mais la compétition entre les intérêts particuliers risque d'aboutir à une situation injuste et inéquitable à l'échelon du pays. L'argent consacré aux TGV ou aux LGV n'est évidemment pas investi dans la régénération ou la modernisation du réseau.

M. Roland Courteau. Très vrai !

M. Bruno Sido, rapporteur. C'est pourquoi, à titre personnel, je suis tout à fait favorable à l'idée de n'engager la construction de nouvelles lignes à grande vitesse qu'une fois le réseau ferroviaire national actuel remis à niveau.

M. Rémy Pointereau. C'est incroyable !

M. Bruno Sido, rapporteur. Mais j'ai le sentiment que je heurterais ainsi les convictions de nombreuses personnes.

Qui peut admettre une France à deux vitesses ? Jusqu'à quand accepterons-nous une France qui caracole à la vitesse du TGV alors qu'une autre France se trouve empêtrée dans les ralentissements, voire les pannes, des trains Corail et TER ?

Nous devons tout faire pour éviter que ne s'instaure une fracture ferroviaire dans notre pays. J'aimerais connaître votre sentiment sur ce sujet, monsieur le secrétaire d'État.

M. le président. La parole est à M. Michel Teston, sur l'article.

M. Michel Teston. L'objet de l'article 11 est double : réduire à la fois la consommation d'hydrocarbures et l'émission des gaz à effet de serre. Dans cette perspective, ses dispositions visent à donner la priorité aux modes de transport permettant de mieux réaliser cet objectif.

Pour ce faire, il est donc envisagé de donner une priorité aux transports maritime, fluvial et ferroviaire et de limiter, dans la mesure du possible, le développement du transport aérien particulièrement polluant.

Pour ce qui concerne le transport ferroviaire de voyageurs, il s'agit non seulement d'améliorer les liaisons entre les métropoles régionales et la région parisienne, mais aussi de développer les lignes transversales.

À cette fin, le Gouvernement annonce un engagement financier de 16 milliards d'euros pour le financement d'un programme d'investissements permettant de lancer la réalisation de 2 000 kilomètres de lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse d'ici à 2020.

Il est possible de souscrire à l'objectif, partagé par tous, de mener une politique des transports plus « éco-responsable », qui ferait la part belle aux modes de transport économes en énergie et moins polluants. Cependant, il convient d'être particulièrement vigilant eu égard aux modalités de réalisation des projets envisagés.

Comme je l'ai souligné lors de mon intervention sur l'article 10, le développement du transport ferroviaire nécessite un engagement financier très important et durable, dans lequel l'État devra prendre toute sa part, sans se défaire sur les collectivités territoriales.

La réalisation de 2 000 kilomètres de lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse d'ici à 2020 représente un coût estimé au minimum à 79 milliards d'euros, alors que l'État s'engage à apporter 16 milliards d'euros. On est donc loin du compte...

Si l'État envisage le recours à des partenariats public-privé, la faiblesse de son engagement financier initial risque bien de ne pas inciter les investisseurs privés à intervenir massivement lors de la construction de nouvelles lignes.

En outre, la rédaction du projet de loi suscite notre inquiétude quant à la réalisation effective des projets avancés. En effet, l'article 11 contient une liste de liaisons prioritaires qui pourraient être créées dans le cadre d'un programme de lignes à grande vitesse. Sont visées des lignes sur lesquelles ce programme « pourra » porter. Cette formulation nous amène à poser plusieurs questions.

La liste proposée est-elle exhaustive ou de nouveaux tracés pourront-ils être envisagés ? Dans ce dernier cas, l'engagement financier de l'État augmenterait-il ? Toutes les lignes signalées seront-elles effectivement réalisées ?

L'incertitude planant sur la mise en œuvre du programme et, surtout, sur son financement nous inquiète. Les collectivités territoriales ne risquent-elles pas d'être largement mises à contribution alors même que leurs moyens financiers sont limités ?

Compte tenu de ces incertitudes et de ces inquiétudes, les membres du groupe socialiste ont déposé plusieurs amendements visant à clarifier et à préciser le texte.

Nous vous proposerons, notamment, de prévoir que la participation des collectivités territoriales au programme soit toujours complémentaire à celle de l'État et que cette éventuelle participation tienne compte des capacités financières des collectivités engagées.

Nous souhaitons également que certaines lignes, qui constituent des liaisons structurantes et nécessaires pour un aménagement harmonieux du territoire, fassent l'objet d'une inscription au programme.

M. le président. La parole est à Mme Jacqueline Alquier, sur l'article.

Mme Jacqueline Alquier. L'article 11 vise le transport des voyageurs. Je me contenterai d'évoquer le transport ferroviaire qui me paraît, le plus souvent, le moyen de transport permettant de répondre aux défis environnementaux qui nous attendent, tout en offrant la possibilité aux usagers de se déplacer facilement dans de bonnes conditions.

Je ne suis pas intervenue précédemment sur l'article 10 pour ne pas multiplier les interventions. Cependant, puisque sont encore visées les liaisons ferroviaires, permettez-moi de revenir sur l'état du réseau ferré de notre pays.

La région Midi-Pyrénées est concernée à plus d'un titre par cette question.

Tout d'abord, elle a été la première à engager un audit pour connaître l'état réel du réseau ferré, à la suite de celui qu'a réalisé l'École polytechnique de Lausanne. Cette étude a révélé l'état de vieillissement de notre réseau dû à un sous-investissement au cours des vingt dernières années, en termes tant d'entretien que de renouvellement. Les résultats ont été accablants !

Contrainte, la région a eu recours à un emprunt de 500 millions d'euros afin de mettre en place un plan de rénovation des lignes ferroviaires et de permettre ainsi à des trains de continuer à circuler en 2020. Cette charge financière représente près de la moitié du budget annuel.

Cette volonté vient d'être concrétisée par l'adoption du plan rail entre RFF et la région Midi-Pyrénées, pour un montant de 820 millions d'euros.

Cet investissement se situe au-delà des compétences des régions. Je me félicite donc que, sur ce point, le présent projet de loi ait été modifié par l'Assemblée nationale ; il a ainsi été rappelé que cette mission incombe à l'État et que les régions peuvent l'accompagner.

Cet investissement devrait permettre d'assurer un vrai maillage territorial par le train en Midi-Pyrénées. Déjà, les efforts réalisés par la région dans ce domaine – l'organisation du cadencement des trains – ont permis une augmentation de la fréquentation. Le trafic a doublé entre 2000 et 2007, passant de 5 millions à 10 millions de voyageurs par an. L'ambition du plan rail consiste à le multiplier encore par deux pour qu'il atteigne 20 millions de voyageurs par an en 2020.

Voilà qui répond aux objectifs du Grenelle de l'environnement.

Nous nous sommes donc résolument engagés en faveur du rail, aussi bien pour le maillage territorial que pour les lignes à grande vitesse qui doivent permettre de relier Toulouse aux autres grandes villes européennes.

Pourtant, si la région contribue ainsi à la régénération des voies sur son territoire, il n'est pas sûr qu'elle soit payée en retour.

Bien au contraire, s'agissant de la ligne à grande vitesse, toutes les collectivités territoriales sont chaque jour un peu plus sollicitées, alors que la mise en service de cette ligne, toujours évoquée, est sans cesse retardée.

En 2003, le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, prévoyait l'inauguration de la ligne Bordeaux-Toulouse en 2014. Vous-même, monsieur le secrétaire d'État, vous estimiez, la même année, qu'elle pourrait avoir lieu en 2015. En 2004, M. Douste-Blazy, alors maire de Toulouse, jurait, croix de bois croix de fer, que Paris ne serait plus qu'à trois heures de train à l'horizon 2016. Plus le temps passe et plus cet horizon s'éloigne !

Le Gouvernement demande aujourd'hui 3 milliards d'euros aux régions Aquitaine et Midi-Pyrénées, toutes collectivités confondues.

M. Dominique Bussereau, *secrétaire d'État*. Et aux régions Poitou-Charentes et Limousin !

Mme Jacqueline Alquier. Que le Gouvernement arrête de faire croire que cela se fera sans augmentation de la fiscalité locale !

Or quelles garanties avons-nous que le tronçon Bordeaux-Toulouse sera effectivement réalisé à une échéance acceptable ? Selon les dernières prévisions officielles, c'est en 2017 que la ligne serait opérationnelle. Est-ce bien le calendrier de l'État ?

Venons-en à la section Toulouse-Narbonne, qui permet de relier les réseaux de la LGV sud-est et sud-ouest et qui ne figurait pas dans le cadre du programme supplémentaire de 2 500 kilomètres prévu par le projet de loi initial. Sa réalisation est désormais mentionnée parmi les chantiers prioritaires des projets de lignes à grande vitesse, grâce, notamment, au travail réalisé à l'Assemblée nationale par notre collègue député Frédéric Massat, ce dont je me félicite.

Ces 150 kilomètres permettront l'achèvement du maillage du réseau à grande vitesse du sud-ouest européen reliant l'Atlantique à la Méditerranée, c'est-à-dire l'axe Bordeaux-Toulouse-Barcelone, mais aussi l'axe reliant Marseille à la Côte d'Azur et à l'Italie.

Ce projet est réclamé depuis de nombreuses années par les quatre régions de l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée, à savoir Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, la Catalogne et les îles Baléares.

L'avenir de la région Midi-Pyrénées est conditionné par ces réalisations tant du point de vue français que du point de vue du développement des relations internationales. Le maillage territorial de l'ensemble des villes moyennes en est le complément indispensable sur lequel la région travaille ardemment. À l'État de tenir également ses engagements.

Enfin, je terminerai mon intervention par une question. Le projet de loi mentionne que la qualité des dessertes des agglomérations sera améliorée. Il faudrait que le nombre des dessertes soit considéré comme un élément de la qualité des dessertes. Est-ce bien le cas ? Le désenclavement ne sera réel que si des liaisons rapides existent en nombre.

M. le président. La parole est à M. Roland Courteau, sur l'article.

M. Roland Courteau. À la lecture de l'article 11, plus particulièrement du programme de lignes à grande vitesse, je serais presque tenté d'applaudir, constatant que la ligne à grande vitesse Montpellier-Perpignan y figure bien. C'est le fameux maillon manquant sur le plus grand des axes européens de lignes à grande vitesse qui relie l'Europe du Nord au sud de l'Espagne.

Si je n'applaudis pas, c'est parce que nombre de déceptions que j'ai subies au cours des vingt dernières années relatives à ce programme m'incitent à la plus grande prudence.

Comprenez ma réaction. En 1990, on me convie à consulter le tracé de cette nouvelle ligne entre Montpellier et Perpignan, à la suite de la mission Querrien, et l'on m'indique que le projet avance « à pas de géant ».

Cinq ans plus tard, en 1995, on m'invite à patienter avec optimisme, étant donné l'approbation de l'avant-projet sommaire, le fameux APS.

En 2001, onze ans ont déjà passé. Pour nous éviter de perdre patience, on nous annonce la qualification de projet d'intérêt général, le fameux PIG. « On touche au but », me dit-on alors !

Je ne m'étendrai pas sur les multiples sommets franco-espagnols qui eurent lieu sur ce dossier, à Albi en 1992, à Tolède en 1993 et à Foix en 1994.

Toujours et encore, on répète aux populations et aux élus de la région Languedoc-Roussillon que la ligne à grande vitesse Montpellier-Perpignan ne saurait tarder, et on leur demande de prendre patience !

M. Pierre Bernard-Reymond. Cela me rappelle quelque chose...

M. Roland Courteau. Mais, surprise ! Après seize années de tergiversations, le secrétaire d'État chargé des transports m'indique dans cette enceinte même, en 2006, qu'il est nécessaire... de lancer de nouvelles études et d'explorer d'autres scénarios alternatifs visant non plus une ligne de voyageurs, mais une ligne mixte, c'est-à-dire assurant le transport du fret et des voyageurs.

Cette annonce remet en cause le tracé précédent. Balayés le tracé de 1990, l'APS, le PIG, la bande de 500 mètres gelée autour de ce tracé ! Bref, presque tout fut balayé !

Selon l'explication qui nous fut donnée, on aurait tout simplement oublié dans les précédentes études – pardonnez du peu – le fret ! Et il a fallu seize ans pour s'en apercevoir ! Nous sommes donc revenus à la case départ. Autrement dit, mes chers collègues, on nous a promenés – pas en TGV, mais dans un tortillard ! – durant une décennie et demie !

Pourtant, dès 1995, on savait que la section internationale de la ligne à grande vitesse Perpignan-Figueras, passant sous les Pyrénées, serait mixte. Je l'avais maintes fois souligné ici même, puisque j'étais rapporteur pour avis au titre de la commission des affaires économiques sur le projet de loi ratifiant l'accord franco-espagnol pour cette section trans-pyrénéenne.

Bref, à l'issue de ce voyage à rebours dans le temps, je le répète, nous sommes revenus...

M. Daniel Raoul. En gare ! (*Sourires sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Roland Courteau. ... à la case départ !

Je crois que jamais projet n'aura nécessité tant d'années d'attente, soit vingt ans à ce jour, auxquels il faudra, j'imagine, ajouter dix ans de plus, si tout se passe bien ! Bref, il aura fallu trente ans, au total. Ce n'est plus un TGV, c'est véritablement un tortillard !

Bien sûr, monsieur le secrétaire d'État, vous n'y êtes personnellement pour rien. Toutefois, ma question est la suivante : si vous deviez établir une hiérarchie des projets, tiendriez-vous compte de ces années d'attente, de ces innombrables tergiversations et de ces reculs incalculables ?

Monsieur le secrétaire d'État, prenez en considération le véritable étranglement existant entre Montpellier et Perpignan sur ce que j'ai qualifié à l'instant de « plus grand des axes européens de ligne à grande vitesse », qui relie l'Europe du Nord à celle du Sud, jusqu'à Séville, en passant par Valence, Montpellier, Narbonne, Perpignan, Barcelone et Madrid.

Tenez compte également de l'accroissement des échanges avec l'Espagne, à la suite de l'ouverture de la section à grande vitesse Figueras-Perpignan. Sachez, monsieur le secrétaire d'État, qu'aujourd'hui près de 10 000 poids lourds empruntent chaque jour l'autoroute A9. Dans quelque temps, ils seront, selon certaines estimations, autour de 15 000. S'il est un axe où il faut, en urgence, procéder au rééquilibrage entre le rail et la route, c'est bien celui-là, car les files de poids lourds sont interminables sur l'autoroute qui conduit à l'Espagne !

Bref, comptez sur notre vigilance, en ce qui concerne tant la section Montpellier-Perpignan que le tronçon reliant Narbonne à Toulouse, vers Bordeaux, que vient d'évoquer Mme Alquier. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG. M. Pierre Bernard-Raymond applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Dominique Bussereau, *secrétaire d'État.* Je souhaite répondre aux orateurs qui viennent de s'exprimer et m'adresser à l'ensemble de la Haute Assemblée pour faire le point sur le contenu de cet article 11, dont vous poursuivrez la discussion demain, mesdames, messieurs les sénateurs.

Monsieur le rapporteur, j'ai bien compris les craintes qui sont les vôtres. Je sais que la ligne 4 de la SNCF, qui part de la gare de l'Est et va jusqu'à Bâle, traverse le département dont vous êtes l'élu.

Vous avez souligné qu'il y avait les lignes TGV et les autres. Il est vrai que nous devons aujourd'hui prendre en compte à la fois le réseau à grande vitesse, les TER, pour lesquelles les régions – j'en ai nommé quelques-unes, mais j'aurais pu les citer toutes – consentent d'importants efforts d'investissement, et les autres lignes. M. Bizet évoquait tout à l'heure celles qui traversent la Normandie, notamment le Paris-Granville, mais on pourrait citer également certaines lignes transversales, comme le Nantes-Lyon, par exemple.

Il ne doit pas y avoir, d'une part, les lignes à grande vitesse, et, d'autre part, le désert ferroviaire français ! D'où l'importance du travail accompli par tous les conseils régionaux dans ce domaine. D'où aussi la nécessité de maintenir une présence sur les lignes transversales classiques : je pense aux liaisons Bordeaux-Nantes et Tours-Lyon, entre autres.

Nous avons signé récemment avec Réseau ferré de France un contrat de performance portant sur 13 milliards d'euros. Cet accord, d'une ampleur inusitée, vise à accélérer la régénération du réseau ferroviaire sur l'ensemble des lignes que je viens d'évoquer, en particulier les transversales et les dorsales qui subsistent.

Nous nous occuperons également de la réfection des caténaires, car nous nous sommes aperçus, à l'occasion d'événements récents, qu'elles posaient quelques problèmes. J'ai donné des instructions très précises aux présidents de RFF et de la SNCF pour accélérer le travail de rénovation des caténaires dans le cadre de ce contrat.

Enfin, monsieur le rapporteur, vous savez déjà que, lors de son déplacement à Provins, la semaine dernière, le Président de la République a indiqué l'intérêt qu'il portait à l'électrification de la liaison Paris-Troyes, cette ligne 4 qui vous est si chère.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais à présent faire le point sur la situation de l'ensemble des lignes TGV, ce qui me permettra de répondre aux questions de Mme Alquier, de M. Roland Courteau et des autres orateurs.

Le projet LGV Sud Europe Atlantique, tout d'abord, est particulièrement important. Au total, il représente quelque 13 milliards d'euros et prévoit la construction, autour du tronçon central Tours-Bordeaux, des sections Poitiers-Limoges, Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Hendaye, cette dernière ligne s'étendant donc jusqu'à la frontière espagnole.

Ce projet est porté par un partenariat public privé, pour lequel un appel à candidature a déjà été lancé. Les prestataires sont en train d'être sélectionnés par Réseau ferré de France. Les dépenses qui relèvent du secteur public, soit 50 % du total, seront partagées pour moitié entre l'État et les collectivités territoriales.

J'ai demandé aux régions Aquitaine, Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées et Centre – un petit tronçon de la ligne traverse cette dernière région au sud de Tours –, ainsi qu'aux départements concernés, de se prononcer avant la fin du mois de janvier et de signer un protocole d'intention.

Nombre de collectivités ont déjà délibéré. C'est le cas, notamment, de l'Aquitaine, de plusieurs départements, y compris celui dont je suis l'élu, de Midi-Pyrénées, dont le président, M. Martin Malvy, est très engagé dans ce projet, comme vous le savez, madame Alquier. D'autres suivront d'ailleurs dans cette région, comme M. Baylet me le confirmait ici même voilà quelques jours.

Nous commencerons donc par le tronçon Tours-Bordeaux, parce qu'il est le *feeder*, la ligne qui alimente le reste du réseau. La région Limousin, la ville de Limoges et le département de la Haute-Vienne ont accepté de financer la construction immédiate de cette section, afin, en quelque sorte, de s'assurer que le tronçon Poitiers-Limoges sera bien réalisé ensuite. En effet, celui-ci est très important pour la desserte du Limousin et pour la prolongation de la ligne TGV au-delà de Limoges, qui constitue un nœud ferroviaire central.

En ce qui concerne Toulouse, madame Alquier, il n'y a aucune ambiguïté. C'est l'une des plus grandes villes de France non encore desservies par une ligne TGV ; en tout cas, la totalité de l'itinéraire Paris-Toulouse n'est pas une ligne à grande vitesse.

L'aéroport de Toulouse-Blagnac arrive par moment à la limite de la saturation, avec trente-sept vols à destination de Paris certains jours de l'année. Tous les vols nécessaires au programme Airbus et à l'entreprise EADS partent d'ailleurs de cet aéroport.

En outre, situé désormais au cœur de l'agglomération de Toulouse, cet aéroport n'a à l'évidence aucune possibilité de s'agrandir. De surcroît, personne, dans les départements limitrophes, ne veut d'un autre aéroport, ou plutôt chacun en approuve l'idée mais à condition qu'il soit implanté chez les autres, ce qui signifie qu'il n'y en aura pas ! La seule solution est donc de faire venir le TGV à Toulouse le plus vite possible.

Telle est notre priorité. Les travaux seront donc entrepris immédiatement après la réalisation du tronçon Tours-Bordeaux. Le Gouvernement s'est engagé sans ambiguïté sur ce point, car nous savons combien la desserte de la ville de Toulouse par le TGV est importante.

Le projet est prêt, nous sommes en train de le lancer, et j'espère que les travaux pourront commencer dès l'année prochaine sur le tronçon central Tours-Bordeaux.

En ce qui concerne la Bretagne et les Pays de Loire, la section qui reliera Le Mans à Rennes, avec un petit tronçon vers les pays de Loire, fera également l'objet d'un partenariat public-privé. Là encore, les collectivités ont accepté de partager les coûts pour moitié avec l'État. Les régions Bretagne et Pays de Loire se sont même portées garantes au cas où les autres collectivités plus petites ne paieraient pas. Le problème est donc réglé, l'appel à candidature va être lancé, et les opérations vont démarrer ; Jean-Louis Borloo a signé un accord en ce sens au Mans voilà déjà quelques mois.

S'agissant de l'arc méditerranéen, évoqué par M. Roland Courteau, la première urgence est la construction du tronçon Nîmes-Montpellier, les gares de ces deux villes étant embouteillées par le trafic du TER et du fret.

Ensuite, viendra la ligne Montpellier-Perpignan. Vous savez d'ailleurs, mesdames, messieurs les sénateurs, que le tunnel prévu sous les Pyrénées est terminé. Malheureusement, nos amis espagnols ont pris du retard à Barcelone et à Gérone, et nous ne pourrions donc pas aller tout de suite à Barcelone à grande vitesse ; nous cherchons une solution de transition qui nous permette au moins d'accélérer les relations avec cette ville, grâce à des correspondances avec le réseau espagnol.

Un autre dossier est particulièrement complexe : le choix du tracé de la ligne à grande vitesse Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui est mentionnée dans le présent projet de loi. Comme vous le savez, il y a débat entre les partisans du tracé

dit « nord », qui se séparerait de la ligne TGV Méditerranée à Aix et passerait plus au nord dans la plaine du Var, et les partisans d'un itinéraire dit « des métropoles », passant directement par Marseille, Toulon et Nice.

On sait que cette ligne est nécessaire. L'aéroport de Nice se trouve, lui aussi, dans une situation difficile. Le ministre d'État recevra l'ensemble des protagonistes et le Gouvernement devra prendre une décision sur le tracé et lancer les procédures nécessaires.

En ce qui concerne l'est de la France, le Premier ministre a indiqué très clairement que, dans le cadre du plan de relance, nous accélérerions la réalisation de la seconde phase du TGV Est européen, c'est-à-dire de la ligne allant de Baudrecourt en Lorraine jusqu'à Strasbourg.

Avec les Allemands, nous modernisons le pont de Kehl, ce qui devrait permettre de connecter le TGV Est avec la ligne à grande vitesse allemande à Kehl-Appenweier-Offenburg. Ainsi, la position de capitale européenne de Strasbourg serait préservée, car le trajet Francfort-Strasbourg ne durerait plus qu'une heure, sachant qu'il sera possible également d'aller à grande vitesse de Strasbourg à Mulhouse et à Bâle. D'ailleurs, il est important que la desserte aérienne de Strasbourg soit en quelque sorte confortée par le réseau TGV, du côté français, et ICE, du côté allemand.

Par ailleurs, nous sommes en train de réaliser la branche Dijon-Mulhouse du TGV Rhin-Rhône, qui constitue aujourd'hui l'un des plus grands chantiers de France.

Il s'agit d'une branche très intéressante, car elle est à la fois nord-sud et est-ouest. Elle permet d'accélérer le trajet Paris-Bâle-Zurich, le long d'une ligne qui part donc de Paris vers l'est, mais aussi de faciliter les communications nord-sud, c'est-à-dire d'aller plus rapidement de Strasbourg à Lyon. C'est d'ailleurs la première fois que, en France, on construit un TGV qui ne part pas de Paris !

Cette section sera prolongée par deux autres branches, prévues par le Grenelle de l'environnement : l'une ira vers Dijon ; l'autre permettra le grand contournement de Lyon. Ce dernier dossier est complexe, car plusieurs tracés sont envisagés ; mais ce qu'on appelle le CFAL, c'est-à-dire le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise, devrait être mené à bien, par l'est.

Le projet de loi prévoit également l'interconnexion sud des lignes à grande vitesse en Île-de-France. Vous le savez, mesdames, messieurs les sénateurs, il manque un barreau entre Massy-Palaiseau et Villeneuve-Saint-Georges, les trains utilisant actuellement la grande ceinture ferroviaire, dont deux portions sont même à voie unique, sur laquelle circulent des TER, les trains franciliens, du fret, des TGV, ce qui pose d'importants problèmes ! (*M. Daniel Raoul acquiesce.*)

Bien des collectivités demandent que l'on achève enfin le contournement de la région parisienne par une ligne qui partirait de Roissy, passerait à proximité d'Orly et relierait l'ensemble des réseaux existants au TGV. Il ne manque aujourd'hui que cette petite section, qui est très importante pour l'Île-de-France.

Enfin, un traité franco-italien a prévu la ligne Lyon-Turin. Les premières descenderies sont particulièrement importantes. Comme vous le savez, monsieur Repentin, le Grenelle mentionne les accès français au tunnel international, c'est-à-dire la sortie dans le Chablais, afin à la fois de saturer au maximum le tunnel existant, qui sera doté, grâce aux travaux en cours, d'un gabarit international, et de disposer d'une première sortie de TGV à l'est de Lyon.

Dans le cadre du programme supplémentaire de 2 500 kilomètres, nous avons en projet la ligne à grande vitesse reliant Paris, Orléans, Clermont-Ferrand et Lyon.

En effet, à certaines heures du jour, la liaison Paris-Lyon est saturée. Une amélioration de la signalisation permettrait un gain de quelques sillons, mais ce dernier s'avèrerait vite insuffisant, d'où l'idée d'une seconde ligne qui, grâce aux automotrices à grande vitesse plus rapides que les TGV actuels, relierait Paris à Lyon en deux heures.

Elle partirait de la gare d'Austerlitz, actuellement sous-employée, passerait à proximité de la capitale de la région Centre – Orléans –, avant de bifurquer vers l'est dans le Berry à un endroit restant à déterminer, monsieur Pointereau. Cette ligne améliorerait la desserte de Limoges et de Brive ; elle permettrait à Clermont-Ferrand de desservir, par des correspondances, le Massif central et toute une partie de la région Midi-Pyrénées.

Une étude est confiée aux préfets de région, et un débat public sera engagé.

La ligne vers Londres sera elle aussi, un jour ou l'autre, comme Paris-Lyon, saturée : la ligne Paris-Lille dessert en effet également la Belgique, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, ainsi que l'avait voulu Pierre Mauroy. Certes, son idée du *hub* de Lille était intéressante, mais la saturation menace.

Le Gouvernement a donc mis à l'étude le tracé d'une nouvelle ligne, plus directe, qui passerait par Amiens, avant de rejoindre Calais et de s'engouffrer dans le tunnel sous la Manche.

S'agissant de la liaison Toulouse-Narbonne, Mme Alquier a rappelé que j'avais accepté avec grand plaisir l'amendement de Mme Frédérique Massat, députée de l'Ariège : en effet, relier Toulouse à Narbonne préfigure la liaison Bordeaux-Barcelone, la jonction des réseaux français et espagnol, projet évidemment très séduisant.

Je me dois d'évoquer également l'idée d'un barreau est-ouest, soutenue notamment par M. René Souchon, président du conseil régional d'Auvergne : la ligne Paris-Clermont-Ferrand se verrait enrichie d'une jonction vers l'Atlantique – La Rochelle ou Nantes – réservée au fret et à la grande vitesse.

Tout cela fait beaucoup de projets et beaucoup d'argent.

Je vous rappelle, mesdames, messieurs les sénateurs, que le tronçon Dijon-Besançon-Mulhouse, d'environ 200 kilomètres, est en cours d'achèvement.

La desserte de Genève sera bientôt améliorée, la ligne des Carpates, dans le département de l'Ain, étant en cours de rénovation.

Dès l'année prochaine seront lancés les chantiers des lignes Tours-Bordeaux, puis Le Mans-Rennes et Montpellier-Nîmes.

Ainsi donc, pour la première fois en France, plusieurs chantiers de TGV seront en cours de réalisation simultanément, alors que, dans les décennies précédentes, quel que soit le Gouvernement en place, seule une ligne était construite à la fois.

Ces projets ont une ampleur telle qu'il faut avoir recours à des financements privés, à un partenariat entre les secteurs public et privé – c'est pourquoi le Gouvernement a inscrit, dans le plan de relance, plusieurs dispositions visant à les favoriser – ainsi qu'avec les collectivités. Mais, de l'avis général, il faut les mener à bien.

Voilà ce dont il est question dans cet article 11.

L'ambition, en ce domaine, est immense : le Gouvernement ne saurait, certes, oublier les lignes classiques, mais il est fier de porter, au nom de notre pays, ces grands projets. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

M. Bruno Sido, rapporteur. Très bien !

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la séance de demain matin, vendredi 30 janvier 2009.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt-deux heures.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante, est reprise à vingt-deux heures, sous la présidence de M. Roland du Luart.*)

PRÉSIDENCE DE M. ROLAND DU LUART

vice-président

M. le président. La séance est reprise.

7

LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2009

Adoption des conclusions modifiées du rapport d'une commission mixte paritaire

M. le président. L'ordre du jour appelle l'examen des conclusions du rapport de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2009 (n° 180).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur.

M. Yann Gaillard, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire. Mes chers collègues, je vais, en ma qualité de rapporteur suppléant, et en remplacement de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, retenu par une importante mission à l'étranger, vous rendre compte des résultats des délibérations des deux commissions mixtes paritaires qui se sont réunies – avec des compositions d'ailleurs différentes – le mardi 27 janvier à l'Assemblée nationale.

La première commission mixte paritaire concernait le projet de loi de finances rectificative pour 2009 et la seconde, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, que nous examinerons tout à l'heure.

Sur le projet de loi de finances rectificative pour 2009, onze articles restaient en discussion et neuf d'entre eux ont été adoptés sans difficulté, soit dans le texte adopté par le Sénat, soit moyennant des amendements de pure forme.

Deux articles ont en revanche suscité de larges débats. Il s'agit, d'une part, de l'article 1^{er}, relatif au FCTVA, le Fonds de compensation pour la TVA. Sur cet article, un apport du Sénat a été approuvé par la commission mixte paritaire : le report au 15 avril de la date limite de conclusion des

conventions signées par les communes pour pouvoir bénéficier du remboursement anticipé de la TVA des investissements de l'année n-1.

En ce qui concerne les années de référence pour déterminer le seuil d'investissement permettant d'obtenir ce remboursement anticipé, si le principe de retenir une moyenne de quatre années a été adopté, il a toutefois été décidé de substituer l'année 2004 à l'année 2008. La prise en compte d'une année correspondant au milieu d'une mandature devrait faciliter l'accès au mécanisme de remboursement anticipé de la TVA.

En revanche, la commission mixte paritaire n'a pas accepté la dotation spéciale pour les communautés de communes et d'agglomération, qui avait pour objet d'inciter ces collectivités à investir en dépit du fait que, puisqu'elles bénéficient déjà du remboursement du FCTVA au titre de l'année n, elles ne tirent aucun bénéfice du nouveau régime.

Mais le débat le plus important a porté sur le dispositif introduit par le président Arthuis, qui vise à ce que soient versées deux années de FCTVA en 2010 en plus des deux années versées en 2009.

Ce système tend à anticiper d'une année supplémentaire le versement du FCTVA et à faire entrer les collectivités territoriales éligibles dans le système actuellement applicable aux communautés de communes et d'agglomération.

Le vote a été acquis par sept voix contre sept, le président de la commission mixte paritaire, notre collègue député Didier Migaud, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ayant jugé, avec l'appui d'une majorité des membres de la CMP, que l'on ne votait pas sur le dernier texte adopté – c'est-à-dire celui du Sénat – mais sur le dispositif introduit par le Sénat. Cela veut dire qu'en cas de partage égal des voix, c'est le dispositif de l'Assemblée nationale qui est considéré comme adopté.

Je relève simplement, à titre personnel, que cette façon de procéder n'était pas évidente et qu'elle mériterait d'être clarifiée. Il semble en effet que les règles concernant ce mécanisme interne aux CMP ne soient précisées dans aucun texte.

Mme Nicole Bricq. C'est une vraie défaillance !

M. Yann Gaillard, rapporteur. Le second débat a concerné l'article 6. Il s'agissait de savoir s'il fallait ou non accepter le cumul de l'écoprêt à taux zéro, l'éco-PTZ – c'est-à-dire le prêt pour des aménagements favorables à l'environnement et aux économies d'énergie – et les avantages en matière d'impôt sur le revenu dont sont souvent assortis par ailleurs les mêmes aménagements.

Un compromis a été trouvé en limitant ce cumul aux bénéficiaires ayant un revenu fiscal de référence inférieur à 45 000 euros.

Je ne voudrais pas achever ce compte rendu sans signaler les interrogations de M. Fourcade sur la soutenabilité financière de la politique budgétaire qui est conduite. En effet, plus de 86 milliards d'euros de déficit, auxquels il faut ajouter un besoin de financement de près de 200 milliards d'euros en 2009, cela fait beaucoup !

Pour l'instant, les marchés semblent toujours bien disposés à l'égard de la France – encore que la signature de notre pays soit inférieure à celle de l'Allemagne –, mais il faut rester attentif à l'évolution des *spreads*, c'est-à-dire des primes demandées en fonction de la qualité de la signature.

Ce matin, en commission, notre collègue M. Fourcade a rappelé qu'il avait demandé au Gouvernement de bien faire la part, dans le déficit, entre le déficit courant et celui qui résulte de la relance, que ce soit au titre des paiements anticipés ou des dépenses nouvelles issues du plan de relance. Il s'agit effectivement d'une question importante.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je me réjouis que nous puissions discuter lors de la même séance des conclusions des commissions mixtes paritaires concernant l'une le collectif de relance et, l'autre, la loi de programmation des finances publiques.

En dépit des apparences – mais celles-ci sont souvent trompeuses –, ces deux lois sont complémentaires ; elles forment un tout cohérent. Elles constituent les deux faces de la politique budgétaire qu'il convient de mener contre la crise. Cette politique combine la mise en œuvre d'un soutien à l'économie qui se veut massif, mais ciblé et limité dans le temps – c'est le plan de relance – et le maintien du cap des réformes, c'est-à-dire celui de la maîtrise des dépenses courantes et de la gestion responsable des recettes, avec la loi de programmation.

Je traiterai pour l'instant du collectif.

Discuter dès le mois de janvier d'une loi de finances rectificative constitue, il est vrai, une innovation. Mais c'était indispensable car, en votant dès aujourd'hui le plan de relance, vous permettrez à la France de disposer des armes nécessaires pour lutter contre la crise dans les délais les plus courts, et très en avance sur la plupart de nos partenaires.

Nous ne prenons – et ne prendrons – aucun retard dans la mise en place des différentes mesures. Celle-ci se fera sous le contrôle de Patrick Devedjian, qui y veille très attentivement ! En ce qui concerne plus particulièrement mon ministère, je peux vous dire que les remboursements de crédits d'impôt ont d'ores et déjà débuté très concrètement.

Les discussions sur le présent texte ont été riches, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. Elles ont permis à chacun – membre de la majorité comme de l'opposition – d'apporter sa pierre au débat qu'il était nécessaire d'avoir sur les moyens de répondre à la crise.

Mais je voudrais revenir sur certains arguments qui ont été avancés.

Le parti socialiste, notamment, continue à nous accuser de ne pas soutenir assez la consommation. Je le redis encore une fois, on ne peut pas raisonner en oubliant les mécanismes de transferts sociaux puissants qui sont déjà à l'œuvre dans notre pays.

On ne peut pas non plus raisonner en oubliant la baisse de l'inflation qui interviendra en 2009 et qui devrait agir quasiment trois fois plus sur le pouvoir d'achat des ménages que ne le ferait une baisse d'un point du taux de TVA.

Mme Nicole Bricq. Et l'Allemagne ?

M. Éric Woerth, ministre. On nous dit encore que notre plan serait moins ambitieux que celui de nos partenaires. Mais, tandis que l'Allemagne doit ajuster le barème de l'impôt sur le revenu pour corriger les effets de l'inflation, notre système fiscal le fait automatiquement. Et, si le président Obama promet d'instaurer la couverture maladie universelle, cette dernière est déjà bien ancrée dans la réalité de notre pays.

Mme Nicole Bricq. Ce n'est pas grâce à vous !

M. Éric Woerth, ministre. Je rappellerai, même si c'est une évidence, que la réponse à la crise doit être adaptée à la situation de chaque pays.

Quand le Royaume-Uni ou les États-Unis aident en priorité leurs ménages parce que leur protection sociale est faible, il s'agit de la réponse adaptée à ces pays anglo-saxons.

Quand l'Allemagne réinvestit dans les infrastructures de l'ouest du pays, qu'elle avait un peu délaissées, c'est la réponse adaptée à l'Allemagne.

Et quand, pour notre part, nous orientons notre plan sur l'investissement et la compétitivité des entreprises, c'est bien parce que l'économie française souffre d'un déficit dans ce domaine. C'est donc la réponse adaptée à la France.

Vous le voyez, chacun essaye – et c'est bien naturel – de faire d'une pierre deux coups : soutenir dès maintenant l'activité en répondant aux problèmes structurels de son pays et, en même temps, préparer l'avenir de celui-ci.

Vous trouvez, mesdames, messieurs les sénateurs de l'opposition, que nous n'en faisons pas assez pour la consommation. Je persiste à penser que c'est une erreur de raisonnement, même si l'opinion publique peut être sensible à ce type de discours. En effet, les budgets votés visent à soutenir le revenu et la consommation.

M. Daniel Raoul. Vous l'avez déjà dit !

M. Éric Woerth, ministre. Vous dites que le déficit est subi, ce qui a moins d'efficacité qu'un déficit suscité.

Mme Nicole Bricq. Personne n'a dit cela ici !

M. Éric Woerth, ministre. Je persiste à penser qu'il s'agit là aussi d'une erreur de raisonnement.

Prenez l'exemple de l'indexation des prestations sur les prix. Celle-ci est de droit dans notre pays. Si on ne la remet pas en cause alors que les recettes de nos systèmes sociaux ralentissent, le déficit se creuse. Cela a-t-il un effet différent d'une mesure discrétionnaire comme celle qu'ont prise les Allemands, dont la législation ne prévoit pas cette indexation de droit ? Non, à l'évidence !

Nous avons beaucoup dialogué, mais nous ne vous avons pas convaincus. Soit ! Était-il possible de le faire ? Je ne sais pas...

Si j'ai bien compris, vous jugez notre plan insuffisant. C'est votre droit. Pour autant, vous n'estimez pas que les mesures que nous proposons portent préjudice à notre pays, à notre économie et à nos concitoyens.

Juger que cela ne suffit pas, c'est votre droit, je le répète,...

Mme Nicole Bricq. Nous n'avons jamais dit cela ! Il faut mieux nous écouter.

M. Daniel Raoul. Ce n'est pas ici que vous avez entendu dire cela !

Mme Nicole Bricq. Vous êtes au Sénat, pas à l'Assemblée nationale !

M. Daniel Raoul. Écoutez-nous !

M. Éric Woerth, ministre. ... mais pourquoi cela vous conduit-il à voter contre, si ce n'est par posture politique, posture que vous pourriez tout de même, reconnaissez-le, en temps de crise laisser au vestiaire !

J'en viens plus précisément au texte que nous examinons aujourd'hui. Nos débats ont permis d'enrichir le projet sur plusieurs points. Je pense par exemple à la possibilité de cumuler le bénéfice de l'éco-PTZ et du crédit d'impôt en faveur du développement durable. Je note que la CMP a souhaité mettre sous conditions de ressources – en l'occurrence, 45 000 euros – cette possibilité.

Je pense également à l'adaptation temporaire des plafonds d'un certain nombre d'aides fiscales, ce qui vise à tirer parti du relèvement des seuils d'aides *de minimis* adopté par la Commission, c'est-à-dire les seuils en dessous desquels il n'est pas nécessaire d'obtenir l'accord de l'Europe.

Grâce aux amendements présentés par le rapporteur général, Philippe Marini, et par Henri de Raincourt, ce sont au moins 200 000 entreprises qui vont pouvoir bénéficier d'aides fiscales ou budgétaires de 500 000 euros sur trois ans, au lieu des 200 000 euros sur trois ans qui étaient la règle jusqu'à présent.

Je pense enfin au calibrage du dispositif de soutien à l'investissement des collectivités locales et aux discussions nourries que nous avons eues, monsieur le président Arthuis, sur la référence à retenir pour apprécier l'effort d'investissement réalisé en 2009.

Sur l'ensemble de ces points, en particulier celui concernant le FCTVA, le texte issu de la commission mixte paritaire me semble être un bon compromis. En effet, la période de référence, qui se fonde sur la moyenne des années 2004 à 2007, est suffisamment large pour permettre à un nombre important de collectivités locales, en dépit des difficultés qu'elles rencontrent, de bénéficier de la mesure. En concentrant l'effort sur l'année 2009, le dispositif reste pleinement incitatif. Et cela n'exclut en rien, je tiens à le répéter devant la Haute Assemblée, la possibilité de réexaminer la question, si nécessaire, lors du projet de loi de finances pour 2010, toujours de manière à produire le meilleur effet incitatif.

En dehors d'un amendement de simple coordination à l'article d'équilibre, le Gouvernement vous propose donc de conserver le texte du collectif budgétaire issu de la commission mixte paritaire.

Je remercie encore une fois le Sénat de l'important travail qui a été réalisé. Je pense naturellement à celui de votre commission des finances, monsieur le président Arthuis, et à celui de l'ensemble des sénateurs. Ce texte, j'en suis persuadé, nous fournira les moyens de faire face aux défis sans précédent que nous rencontrons.

M. le président. La parole est à Mme Nicole Bricq.

Mme Nicole Bricq. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, au terme du débat, ce projet de loi de finances rectificative pour 2009, premier de l'année budgétaire, a peu évolué, dans la mesure où le Gouvernement et la majorité n'ont pas voulu entendre nos arguments.

Monsieur le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, vous ne nous écoutez pas. Je vous répète donc ce que je vous ai dit la semaine dernière, lors de la première lecture : ici, vous êtes au Sénat, et je vous demande d'écouter ce que nous, sénateurs du groupe socialiste, avons à vous dire ; n'essayez pas, encore une fois, de répondre au parti socialiste et de refaire le débat que vous avez eu à l'Assemblée nationale.

M. Éric Woerth, ministre. Vous dites la même chose que le parti socialiste !

Mme Nicole Bricq. Ayez la finesse de comprendre nos arguments.

M. Éric Woerth, ministre. C'est un peu difficile...

Mme Nicole Bricq. Il est tout de même assez pénible de ne pas être écoutés !

M. Éric Woerth, ministre. Je le répète, vous dites exactement la même chose que le parti socialiste !

Mme Nicole Bricq. Puisque nous sommes dans une situation d'urgence, nous en convenons comme vous, il faut y répondre.

Mais, pour cela, n'oublions pas les mesures de soutien aux plus modestes, axées, notamment, sur la consommation, car celles-ci ont un impact direct et immédiat sur le soutien de l'économie. C'est ainsi qu'il faut agir au lieu d'entretenir cette querelle artificielle concernant un prétendu effet négatif du soutien à la consommation qui pèserait sur les importations. Nous sommes dans un monde ouvert. Qui plus est, nos principaux partenaires commerciaux, eux-mêmes, mettent en place des plans de relance comprenant un volet consommation. Cet argument ne tient donc pas.

Du reste, notre collègue Bernard Angels, dans son rapport, fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification, sur la relation macroéconomique entre la consommation des ménages et les importations, a justement démontré que, en termes d'impact sur les importations, il n'y avait pas de différence notable entre mesures en faveur de la consommation et mesures de soutien aux investissements, car ces dernières induisent, elles aussi, des importations.

Il en fait la démonstration preuves à l'appui : les mesures de soutien aux ménages les plus modestes ont peu d'impact ou, en tout cas, un impact beaucoup plus faible sur le niveau des importations que celles qui sont destinées aux plus aisés. En effet, les premiers achètent d'abord des biens de première nécessité, notamment des produits alimentaires, c'est-à-dire des biens faiblement importateurs. Par conséquent, arrêtons ces raisonnements erronés !

Je me tourne maintenant vers vous, monsieur le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, et je vous le répète aussi : cessez de faire des calculs incongrus en additionnant les dispositions relatives à ce plan, la loi TEPA et le RSA. Vous ajoutez des choux à des carottes ! Plutôt que de vouloir faire masse, mieux vaudrait, à mon sens, changer de méthode et se fixer pour objectif de s'atteler à la confection d'un véritable plan de relance, lequel devrait combiner trois éléments.

Écoutez donc ce que l'on vous dit !

M. Patrick Devedjian, ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance. Mais j'ai entendu exactement les mêmes propos à l'Assemblée nationale cet après-midi ! Votre discours doit être photocopié !

Mme Nicole Bricq. Je ne sais pas ce qui vous a été dit, mais je sais ce que, moi, j'ai à vous dire !

M. Patrick Devedjian, ministre. C'est vrai qu'aujourd'hui, avec les ordinateurs, c'est simple de faire du copier-coller...

Mme Nicole Bricq. Monsieur le ministre, sachez-le, ce n'est pas du tout mon genre, j'ai appris à penser par moi-même !

Un plan de relance digne de ce nom, disais-je, devrait donc combiner soutien à la consommation, si l'on veut agir à très court terme, préparation de l'avenir, par l'investissement et pas uniquement par des mesures de trésorerie, et maîtrise de l'endettement public, sur laquelle je reviendrai

tout à l'heure au moment de l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de programmation des finances publiques.

Si vous choisissez cette méthode et ces objectifs, en lieu et place d'un dialogue de sourds, nous aurons sans doute un débat fécond, car il s'agit d'éviter le blocage de l'économie. Nous, opposition, nous ne saurions nous y dérober. Répondre efficacement à la crise, c'est nous permettre de repartir de l'avant, y compris dans la maîtrise des déficits publics.

Puisque ce n'est pas la voie qui a été choisie jusqu'à présent, il n'y a rien d'étonnant à ce que le Gouvernement ait exacerbé le malaise social, qui s'est exprimé massivement aujourd'hui.

M. Yann Gaillard, rapporteur. Oh ?

Mme Nicole Bricq. Dans ce contexte, la commission mixte paritaire a fait son travail. M. le rapporteur l'a souligné, le débat a essentiellement porté sur deux points : le remboursement anticipé de la TVA aux collectivités territoriales ; le cumul du crédit d'impôt en faveur du développement durable et de l'éco-prêt à taux zéro, prévu à l'article 6.

Pour ce qui est du deuxième point, la commission mixte paritaire s'est écartée de la doctrine qui consiste à ne pas cumuler deux mesures sur la même assiette. Toutefois, comme nous l'avions nous-mêmes proposé dans un amendement de repli à notre amendement de suppression du dispositif, la commission mixte paritaire a instauré un plafond de ressources pour le bénéfice de ce cumul, plafond fixé, par compromis, à 45 000 euros de revenus par foyer fiscal.

Certes, cela évite que la mesure ne profite aux plus aisés, qui n'en ont pas besoin puisqu'ils peuvent de toute manière effectuer les travaux. Malgré tout, le champ de la mesure demeure trop large et n'est pas suffisamment concentré sur les ménages les plus modestes.

Messieurs les ministres, mes chers collègues, je veux m'attarder davantage sur le remboursement anticipé de la TVA.

Nous approuvons – nous l'avions du reste préconisée – la modification de la période de référence finalement prise en compte, avec l'intégration de l'année 2004 et l'exclusion de l'année 2008. Ce faisant, plus nombreuses seront les collectivités locales qui seront en mesure d'entrer dans le dispositif, même si, il faut le souligner, le niveau d'investissement moyen – 39,1 milliards d'euros – est élevé.

En revanche, la commission mixte paritaire a choisi de supprimer le doublement du remboursement pour les années 2009 et 2010, que le Sénat avait adopté sur l'initiative du président Arthuis et que nous avions soutenu. L'argument de la hausse du coût pour l'État qui a été utilisé n'est pas défendable, qui plus est s'agissant d'une dette, d'un dû, à l'égard des collectivités territoriales. Par sa conditionnalité – une augmentation, même d'un euro, est requise –, le mécanisme proposé exclut de nombreuses collectivités. Il ne supprime pas le risque d'une année blanche et laisse peser la plus grande incertitude quant au périmètre des dépenses prises en compte pour le calcul de la moyenne de référence et, partant, quant aux conséquences d'un éventuel non-respect de l'engagement.

Monsieur le ministre, vous nous l'avez dit, chaque préfet disposera d'une marge d'appréciation du périmètre et du respect de l'engagement pris. À notre avis, un tel contrôle repose sur la défiance bien plus que sur la confiance et,

surtout, il ouvre la voie, puisque ce sera étudié au cas par cas, à un certain arbitraire. Il faudra sans doute compter avec l'excès de zèle de quelques représentants de l'État...

Ainsi, dans mon département, la Seine-et-Marne, le préfet et le trésorier-payeur général ont, dans la précipitation, envoyé aux maires un courrier en date du 26 décembre dernier, accompagné d'une note du ministère de l'intérieur, alors même que le débat n'avait pas encore eu lieu au Sénat !

M. Daniel Raoul. C'est vrai !

Mme Nicole Bricq. Décidément, cela devient une habitude : la loi n'est pas encore votée qu'elle est déjà mise en œuvre ! Vous l'avez fait une fois sur l'audiovisuel. De grâce ! n'en faites pas une méthode de gouvernement.

Monsieur le ministre, les termes utilisés dans ce courrier, que je tiens de votre disposition, prouvent toute l'incongruité de la démarche et méritent d'être portés à l'appréciation de tous. Il y est en effet annoncé une augmentation des « crédits » alloués au FCTVA, alors que, il faudrait tout de même que vous le rappeliez à vos administrations déconcentrées, il s'agit bien d'un remboursement de la TVA anticipée et non pas de crédits supplémentaires !

Tout cela nous conduira à une extrême vigilance quant à l'application qui sera faite du dispositif, dont le caractère difficilement lisible n'a pas été gommé du fait de la non-prise en compte du vote du Sénat.

Le Fonds de compensation pour la TVA devra forcément, et à très court terme, faire l'objet d'une réforme globale. La mesure finalement inscrite dans ce collectif n'est pas de nature à soutenir durablement l'effort d'investissement. La commission mixte paritaire a, du reste, exclu la dotation de relance pour les intercommunalités, pourtant adoptée au Sénat. À mon sens, les collectivités territoriales, qui sont confrontées très concrètement aux conséquences sociales de la crise et à la baisse de leurs recettes, auront bien du mal à poursuivre leurs investissements au même rythme.

Je terminerai mon propos en évoquant le contexte international.

Messieurs les ministres, l'actualisation des prévisions du Fonds monétaire international vous renvoient à vos responsabilités, notamment celle de nous proposer des mesures ciblées sur les ménages modestes. Au sein de l'Union européenne, les plans nationaux devraient, aujourd'hui beaucoup plus qu'hier, avoir plus de chances de converger. De toute façon, c'est une condition indispensable pour la relance, puisque, nous vous l'accordons bien volontiers, on ne peut pas faire de la relance tout seul. Or, depuis les annonces du Président de la République le 4 décembre dernier, nos partenaires allemands ont évolué. Nous pouvons donc espérer que vous entendrez enfin nos arguments.

En désaccord avec votre diagnostic, avec les remèdes que vous proposez, avec la méthode solitaire dans laquelle vous les avez confectionnés, nous refusons donc logiquement la traduction financière qui en est faite dans ce projet de loi de finances rectificative pour 2009. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.)*

M. le président. La parole est à M. Bernard Vera.

M. Bernard Vera. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, l'actualité du jour nous conduit à poser cette question simple : ce projet de loi de finances rectificative pour 2009 apporte-t-il des réponses

aux attentes que le monde du travail, dans toute sa diversité, a fortement exprimées en manifestant dans les rues de nos villes aujourd'hui ?

Pour l'heure, deux attitudes prédominent.

L'une consiste à mettre en accusation des syndicalistes qui « abuseraient » du droit de grève et qui devraient être sanctionnés à cet effet. Nous en retrouvons trace dans une proposition de loi déposée dernièrement par quelques députés UMP, positionnés comme éclaireurs et destinés à jouer le rôle d'ultras, rendant sans doute plus « présentable » ce que le Gouvernement viendra ensuite proposer pour mettre en cause le droit de grève.

L'autre attitude, plus modérée en apparence, consiste à laisser croire qu'en ces temps troublés l'exercice du droit de grève serait un luxe dont les salariés ne pourraient librement disposer. Ce discours, pratiqué notamment par l'un des porte-parole « sociaux » de l'UMP, M. Chartier, député du Val-d'Oise, est aussi vieux que le capitalisme, et nous pourrions en retrouver la marque à toutes les époques où notre pays a connu des difficultés économiques.

À dire vrai, rien de ce qui s'exprime dans l'opinion publique, que ce soit sur les problèmes de pouvoir d'achat ou d'emploi, ne trouve la moindre traduction dans le texte issu des travaux de la commission mixte paritaire.

Il faut dire qu'aucune des propositions formulées par notre groupe, tendant, en particulier, à réduire le taux normal de TVA ou à remettre en question certains cadeaux fiscaux qui n'ont pas eu l'efficacité économique requise – je pense notamment au bouclier fiscal et aux mesures réduisant l'ISF –, n'a été retenue.

Cela n'est évidemment pas surprenant, car cette attitude découle d'une conception de l'action publique et de l'utilisation des deniers publics qui n'a plus grand-chose à voir avec le pacte républicain et qui s'éloigne à la fois du principe d'égalité devant l'impôt et de celui qui fait de la loi l'expression de l'intérêt général.

Résumons ce projet de loi de finances rectificative pour 2009.

D'une part, on ne touche pas à la loi TEPA, malgré le constat patent de la perte de recettes fiscales et de l'absence de croissance économique en découlant.

Prenons le cas des heures supplémentaires défiscalisées.

Le journal *Le Figaro*, défendant comme toujours la politique gouvernementale au risque de tordre la réalité, indique que les salariés ont finalement effectué 750 millions d'heures supplémentaires en 2008.

Sur la foi d'un document émanant du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, dont nous souhaiterions d'ailleurs la publication, le journal avance un gain de pouvoir d'achat de 150 euros en moyenne mensuelle. Or, en 2006, selon les services du ministère du travail, les salariés de ce pays effectuaient déjà 630 millions d'heures supplémentaires.

En clair, le gain réel s'avère extrêmement réduit pour les salariés, alors même qu'il est démontré que, dans de nombreuses entreprises, on est passé d'une absence de déclaration des heures supplémentaires à une déclaration rendue d'autant plus pertinente qu'elle ouvre droit à des exonérations de cotisations sociales !

Pour être encore plus clair, disons que 80 % des 150 euros de « gain de pouvoir d'achat » étaient déjà présents dans les heures supplémentaires effectuées par le passé. Le gain réel

se situerait donc aux environs de 30 euros, bien loin, mes chers collègues, des 200 000 euros représentant la remise d'impôt moyenne accordée aux 500 contribuables les plus aisés qui ont fait appel au bouclier fiscal !

De toute manière, au vu de l'état de la situation économique, il est évident que ce dispositif n'a manifestement pas permis de remettre en cause la récession qui se manifeste aujourd'hui, singulièrement par la suppression de milliers d'emplois exercés par des salariés intérimaires ou en contrat à durée déterminée.

Soyons clairs ! Dans un pays qui compte trois millions de personnes sans emploi, 450 millions d'heures de travail sont ainsi perdues tous les mois. Il faut évidemment les comparer aux 750 millions d'heures supplémentaires effectuées à l'année.

Par ailleurs, au-delà de cette décision autiste de maintien des choix antérieurs, la loi de finances pour 2009 comporte une série de mesures nouvelles tendant à développer les investissements publics. Comme nous l'avons déjà signalé, le montant des investissements prévus est toutefois assez nettement inférieur à l'importance des dépenses d'équipement public de la précédente législature.

De surcroît, cette évolution appelle quelques observations.

Une bonne part des crédits ouverts ne vise qu'à permettre le paiement de factures en souffrance, notamment dans le domaine de l'armement. Ainsi, on a découvert, alors même que la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 n'a pas été tenue, que l'on devait 500 millions d'euros à des entreprises sous-traitantes de ce secteur !

Plus sûrement, comme nous le verrons lors de l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire sur la loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, il a été décidé de réserver le bénéfice de ces nouvelles dépenses à quelques groupes bien définis.

Les dépenses nouvelles sont donc surtout un bonus pour ces groupes, qui se nourrissent de longue date de la commande publique et qui vont pouvoir continuer, grâce à la loi de finances pour 2009, à verser dividendes et stock options à leurs cadres dirigeants !

Permettez-moi enfin de dire quelques mots sur le contenu de l'article 1^{er} relatif au devenir du Fonds de compensation pour la TVA.

Comme on peut le constater, quand il s'agit d'avancer 2,5 milliards d'euros aux collectivités locales, on devient exigeant et beaucoup plus regardant que lorsqu'il s'agit d'adresser 15 milliards d'euros de dépenses nouvelles en direction des entreprises !

Le texte adopté par la commission mixte paritaire est en partie revenu sur celui que le Sénat avait voté par scrutin public et qui, déjà, n'apportait qu'une solution partielle au problème de l'encadrement des concours budgétaires de l'État aux collectivités locales.

Comme une discussion de cette nature en appelle toujours une autre, nous pouvons nous interroger sur les perspectives ouvertes par la mesure contenue dans l'article 1^{er} de ce collectif budgétaire ?

S'agit-il de la perspective d'une mise en cause de la dotation générale de fonctionnement des plus petites communes et groupements de communes ou, par exemple, de celle d'une fusion entre dotation globale d'équipement

et Fonds de compensation pour la TVA ? Autant de dispositions qui forceront les collectivités locales à contribuer à la maîtrise des déficits publics, sujet de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 !

Cette loi de finances rectificative, dont nous pensons d'ailleurs qu'elle sera probablement suivie d'autres, ne répond donc aucunement aux attentes populaires, telles qu'elles se sont encore puissamment exprimées aujourd'hui.

C'est donc tout naturellement que nous ne voterons pas les conclusions de la commission mixte paritaire sur ce texte. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Arthuis.

M. Jean Arthuis. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, c'est en qualité de porteparole du groupe de l'Union centriste que je m'exprime ce soir devant vous.

La France entre en récession et la crise met à rude épreuve la cohésion sociale. Ce premier projet de loi de finances rectificative pour 2009 est supposé donner au Gouvernement les moyens nécessaires pour relancer l'activité et endiguer la montée du chômage.

Il s'agit bien sûr d'un plan de relance. Comme le volet fiscal du plan contenu dans la loi de finances rectificative pour 2008 votée en décembre, il privilégie l'investissement, complétant ainsi les moyens de relance par la consommation que constituent les déficits prévisionnels de la loi de finances initiale pour 2009 et de la loi de financement de la sécurité sociale.

La réussite de ce dispositif global, dispositif conséquent puisqu'il représente 5 % du produit intérieur brut, dépend de la confiance qu'il inspire.

Les déficits de la loi de finance initiale et de la loi de financement de la sécurité sociale constituent effectivement une vraie relance par la consommation. À ce titre, puis-je rappeler l'importance que prend dans ce cadre la généralisation du revenu de solidarité active, le RSA ? Certes, on peut regretter qu'il n'entre en vigueur qu'au 1^{er} juin prochain. Toutefois, plus du tiers des départements français sont d'ores et déjà en phase d'expérimentation de ce dispositif.

Le collectif budgétaire dont il est question ce soir appelle de notre part une réserve et cette réserve porte sur ce que vous avez désigné, monsieur le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, comme un heureux compromis de la commission mixte paritaire.

Je regrette vivement, à propos du Fonds de compensation de la TVA, que la commission mixte paritaire n'ait pas cru devoir se rallier au vote du Sénat.

Je rappelle que les collectivités territoriales sont les principaux opérateurs en matière d'investissements publics, puisqu'elles assument 75 % du volume annuel de ces investissements.

Or, s'agissant du fonds de compensation de la TVA, le Gouvernement a pris l'option, dans la loi de finances initiale pour 2009, d'inclure dans l'enveloppe normée les crédits de ce fonds. Cette option a – c'est peu dire – jeté le trouble dans l'esprit des élus locaux. Pire, je crois qu'elle a suscité des soupçons de leur part.

Ce plan de relance nous offrait l'opportunité de rétablir une confiance écornée. Ce plan de relance nous offrait la possibilité d'apporter des clarifications. C'est pourquoi, avec mes collègues du groupe Union centriste, j'avais déposé un amendement tendant à clarifier le mécanisme proposé.

Celui-ci autorise les collectivités territoriales hors établissements publics de coopération intercommunale percevant déjà sans délai la compensation de la TVA, c'est-à-dire les communes, les départements et les régions, à inscrire dans leurs budgets prévisionnels de 2009 les montants correspondant à deux années de fonds de compensation de la TVA, soit les années 2007 et 2008.

Cette autorisation est bien sûr liée à la condition, à laquelle nous souscrivons sans réserve, que ces collectivités s'engagent à voter plus de dépenses d'investissement que la moyenne de celles effectivement acquittées pendant la période de référence. La commission mixte paritaire a fixé cette période de référence à quatre années : 2004, 2005, 2006 et 2007.

Mais que se passe-t-il au-delà de l'année en cours ?

Peut-on construire un plan de relance par l'investissement sans s'engager au-delà de 2009 ? Qui peut croire que la crise sera terminée au 31 décembre 2009 ?

Qui peut prétendre que le Fonds de compensation de la TVA n'est pas une dette de l'État ? Comment peut-on justifier que l'État apure ses dettes de façon accélérée à l'égard des entreprises sans accomplir le même geste en direction des collectivités territoriales ?

Comment affirmer qu'il est équitable de décider le règlement du Fonds de compensation de la TVA sans délai au profit des communautés d'agglomération et de communes et d'imposer un portage de deux ans, ou d'un an, aux communes et aux autres collectivités, les contraignant ainsi à souscrire des emprunts relais ?

C'est pour mettre un terme à toutes ces questions que nous avons défendu notre amendement devant le Sénat, amendement qui a été adopté après un débat intense et, je crois, riche.

Cet amendement visait à offrir à toutes les communes qui s'engagent à anticiper la réalisation de leurs projets d'investissement, votant en 2009 et en 2010 un niveau de dépenses bien sûr supérieur à celui de la moyenne annuelle constatée dans la période de référence, un dispositif dont l'articulation est la suivante.

En 2009, sont encaissés les versements du Fonds de compensation de la TVA au titre des années 2007 et 2009. En 2010, sont encaissés les versements au titre des années 2008 et 2010. Enfin, en 2011, est encaissé le versement au titre de 2011.

Convenons-en, ce dispositif est simple, lisible, prévisible et de nature à rétablir cette confiance écornée entre le Gouvernement et les élus territoriaux. Malheureusement, il a été repoussé du fait du partage des voix au sein de la commission mixte paritaire.

J'ai la conviction que le Gouvernement devra dans quelques mois le reprendre à son compte. Or, messieurs les ministres, quand on conçoit un plan de relance, mieux vaut lui donner sa pleine mesure d'emblée ! Si l'État doit verser demain plus que prévu, c'est qu'il aura encaissé plus que prévu ! Il conviendra de s'en réjouir car cela signifiera que des emplois auront été sauvés dans de nombreux secteurs de notre économie.

Bien évidemment, je souhaite au plan de relance de réussir. Mais nous ne pouvons le voter pour les raisons que je viens de rappeler. Croyez-bien, messieurs les ministres, que nous le regrettons vivement !

Enfin, je veux exprimer à nouveau mon impatience à propos de la réforme des prélèvements obligatoires.

Tous nos impôts de production, cotisations sociales finançant les branches santé et famille et taxe professionnelle, sont autant d'activateurs de « délocalisations » et, sans doute aujourd'hui, de « non localisations » d'activités et d'emplois.

C'est donc la compétitivité qui est ici en cause et la compétitivité est la clé du vrai pouvoir d'achat, celui qui résulte de la création de richesses nouvelles et non de la distribution de fonds publics que l'État aurait dû emprunter.

Ce retour de la compétitivité est lui aussi un facteur de confiance et, par conséquent, un indispensable moteur de relance.

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion du texte élaboré par la commission mixte paritaire.

Je rappelle qu'en application de l'article 42, alinéa 12, du règlement, lorsqu'il examine après l'Assemblée nationale le texte élaboré par la commission mixte paritaire, le Sénat se prononce par un seul vote sur l'ensemble du texte en ne retenant que les amendements ayant reçu l'accord du Gouvernement.

Je donne lecture du texte élaboré par la commission mixte paritaire.

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE I^{ER} – DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

RESSOURCES AFFECTÉES

Article 1^{er}

(Texte élaboré par la commission mixte paritaire)

L'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Les dispositions du III sont remplacées par celles des deuxième, troisième et cinquième alinéas du II ;

2° Au premier alinéa du III tel qu'il résulte du 1°, le mot : « Toutefois » est supprimé ;

3° Au troisième alinéa du III tel qu'il résulte du 1°, la référence : « présent II » est remplacée par la référence : « II » ;

4° Le II est ainsi rédigé :

« II. – Pour les bénéficiaires du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée mentionnés à l'article L. 1615-2, autres que ceux mentionnés aux deuxième et troisième alinéas du présent II, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération pour la détermination des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à la pénultième année.

« Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération instituées respectivement aux articles L. 5214-1 et L. 5216-1, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération sont celles afférentes à l'exercice en cours.

« Pour les bénéficiaires du fonds qui s'engagent, avant le 15 avril 2009 et, après autorisation de leur assemblée délibérante, par convention avec le représentant de l'État dans le département, sur une progression de leurs dépenses réelles d'équipement en 2009 par rapport à la moyenne de leurs dépenses réelles d'équipement de 2004, 2005, 2006 et 2007, les dépenses à prendre en considération sont, à compter de 2009, celles afférentes à l'exercice précédent. En 2009, pour ces bénéficiaires, les dépenses réelles d'investissement éligibles de 2007 s'ajoutent à celles afférentes à l'exercice 2008 pour le calcul des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

« Si les dépenses réelles d'équipement constatées au titre de l'exercice 2009, établies par l'ordonnateur de la collectivité bénéficiaire avant le 15 février 2010 et visées par le comptable local, sont inférieures à la moyenne de celles

inscrites dans les comptes administratifs 2004, 2005, 2006 et 2007, cette collectivité est à nouveau soumise, dès 2010, aux dispositions du premier alinéa du présent II ; elle ne perçoit alors aucune attribution au titre du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée en 2010 au titre des dépenses réelles d'investissement de 2008 ayant déjà donné lieu à attribution. »

Article 1^{er} bis

(Texte élaboré par la commission mixte paritaire)

I. – Au I^{er} de l'article 151 septies A du code général des impôts, les mots : « douze mois » sont remplacés par les mots : « deux années ».

II. – Le I s'applique aux cessions réalisées à compter du 1^{er} janvier 2009.

TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES À L'EQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 2

(Adoption du texte voté par le Sénat)

I. – Pour 2009, l'ajustement des ressources tel qu'il résulte des évaluations révisées figurant à l'état A annexé à la présente loi et le supplément des charges du budget de l'État sont fixés aux montants suivants :

(En millions d'euros)

	RESSOURCES	CHARGES	SOLDES
Budget général			
Recettes fiscales brutes / dépenses brutes	- 5 900	11 377	
À déduire : Remboursements et dégrèvements	1 100	1 100	
Recettes fiscales nettes / dépenses nettes	- 7 000	10 277	
Recettes non fiscales	0		
Recettes totales nettes / dépenses nettes	- 7 000	10 277	
À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes	2 540		
Montants nets pour le budget général	- 9 540	10 277	- 19 817
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants			
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	- 9 540	10 277	
Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens			
Publications officielles et information administrative			
Totaux pour les budgets annexes			
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants			
Contrôle et exploitation aériens			
Publications officielles et information administrative			
Totaux pour les budgets annexes, y compris fonds de concours			
Comptes spéciaux			
Comptes d'affectation spéciale	3 000	3 000	0
Comptes de concours financiers			
Comptes de commerce (solde)			
Comptes d'opérations monétaires (solde)			
Solde pour les comptes spéciaux			0
Solde général			- 19 817

II. – Pour 2009 :

1^o Les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier sont évaluées comme suit :

(En milliards d'euros)

Besoin de financement	
Amortissement de la dette à long terme	63,0
Amortissement de la dette à moyen terme	47,4

Besoin de financement	
Amortissement de dettes reprises par l'État	1,6
Déficit budgétaire	86,8
Total	198,8
Ressources de financement	
Émissions à moyen et long terme (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel), nettes des rachats effectués par l'État et par la Caisse de la dette publique	145,0

Besoin de financement	
Annulation de titres de l'État par la Caisse de la dette publique	2,5
Variation nette des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	30,1
Variation des dépôts des correspondants	-
Variation du compte du Trésor	19,0
Autres ressources de trésorerie	2,2
Total.....	198,8

2° Le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an est fixé à 34,7 milliards d'euros.

III. – Pour 2009, le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État demeure inchangé.

SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE I^{ER} – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2009. – CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

CRÉDITS DES MISSIONS

Article 3

(Adoption du texte voté par le Sénat)

Il est ouvert au Premier ministre, pour 2009, au titre du budget général, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant respectivement aux montants de 12 038 000 000 € et de 11 377 000 000 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la présente loi.

TITRE II – DISPOSITIONS PERMANENTES

Article 5 bis

(Adoption du texte voté par le Sénat)

Le 5° du A du II de l'article 6 de la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie est ainsi rédigé :

« 5° Les prêts à la consommation consentis aux particuliers résidant en France ou, selon des modalités à définir par la société mentionnée au premier alinéa, ceux consentis à des particuliers résidant dans d'autres États membres de l'Union européenne ; ».

Article 6

(Texte élaboré par la commission mixte paritaire)

Le 7 du I de l'article 244 *quater* U du code général des impôts est complété par la phrase suivante :

« Cette disposition ne s'applique pas aux bénéficiaires d'une avance émise avant le 1^{er} janvier 2011 lorsque le montant des revenus du foyer fiscal tel que défini au IV de l'article 1417 n'excède pas 45 000 euros l'avant-dernière année précédant celle de l'offre de l'avance. »

Article 7 bis

(Texte élaboré par la commission mixte paritaire)

I. – L'article 210 E du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le premier alinéa est également applicable aux plus-values nettes dégagées lors de la cession d'un immeuble ou de droits réels mentionnés au dernier alinéa du II de l'article 208 C à une entreprise effectuant des opérations visées au 2 de l'article L. 313-7 du code monétaire et financier qui concède immédiatement la jouissance de l'immeuble ou du droit réel par un contrat de crédit-bail à une société mentionnée parmi les sociétés cessionnaires visées au premier alinéa du I de l'article 210 E, et à la condition que le contrat de crédit-bail fasse l'objet d'une publication si cette formalité est obligatoire en application de l'article 28 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière. Le présent alinéa est applicable jusqu'au 31 décembre 2009. » ;

2° Le II est ainsi modifié :

a) À la première phrase du premier alinéa, les mots : « ces dispositions » sont remplacés par les mots : « des dispositions du premier alinéa du I » et les mots : « au I » sont remplacés par les mots : « au premier alinéa du I » ;

b) Au deuxième alinéa, la référence : « à l'article 1764 » est remplacée par la référence : « au I de l'article 1764 » ;

c) Après le troisième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« L'application du second alinéa du I est subordonnée à la condition que la société crédit-preneuse intervienne à l'acte de cession de l'immeuble ou du droit réel et prenne les engagements de conclure avec l'acquéreur un contrat de crédit-bail portant sur l'immeuble ou le droit réel et de conserver pendant cinq ans les droits afférents audit contrat de crédit-bail. Lorsque la société crédit-preneuse est une filiale mentionnée au premier alinéa du II de l'article 208 C ou une société mentionnée au III *bis* du même article, elle doit être placée sous le régime prévu au II de cet article pendant une durée minimale de cinq ans à compter de l'exercice d'acquisition.

« Le non-respect de ces conditions par la société crédit-preneuse entraîne l'application de l'amende prévue au II de l'article 1764. » ;

3° Au second alinéa du IV, la référence : « à l'article 1764 » est remplacée par la référence : « au I de l'article 1764 ».

II. – L'article 1764 du code général des impôts est complété par un II ainsi rédigé :

« II. – La société crédit-preneuse qui ne respecte pas les engagements mentionnés au quatrième alinéa du II de l'article 210 E est redevable d'une amende dont le montant est égal à 25 % de la valeur de cession de l'immeuble ou du droit réel à la société crédit-bailleuse ayant acquis l'immeuble ou le droit réel.

« La société crédit-preneuse qui ne respecte pas la condition prévue à la seconde phrase du quatrième alinéa du II de l'article 210 E est redevable d'une amende dont le montant est égal à 25 % de la valeur de cession de l'immeuble ou du droit réel à la société crédit-bailleuse ayant acquis l'immeuble ou le droit réel. »

Article 9

(Adoption du texte voté par le Sénat)

Au b du 1° du II de l'article 49 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, les montants : « 1,476 € et 1,045 € » sont remplacés par les montants : »0,456 € et 0,323 € «.

Article 10

(Adoption du texte voté par le Sénat)

L'article 125 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La garantie de l'État mentionnée au présent article est accordée pour un montant maximal de 20 milliards d'euros. »

Article 11

(Texte élaboré par la commission mixte paritaire)

I. – Par exception au 2 de l'article 2 du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis auquel est subordonnée l'application des articles 39 *octies* E, 44 *sexies*, 44 *sexies* A, 44 *septies*, 44 *octies*, 44 *octies* A, 44 *decies*, 44 *undecies*, 44 *duodecies*, 44 *terdecies*, 209 C, 217 *sexdecies*, 220 *decies* et 223 *undecies* du code général des impôts, des *h* et *i* du II de l'article 244 *quater* B du même code, des articles 244 *quater* O, 722 *bis*, 885-0 V *bis*, 885-0 V *bis* A, 1383 A, 1383 C, 1383 C *bis*, 1383 D, 1383 E *bis*, 1383 F, 1383 H, 1383 I, 1464 B, 1465 et 1465

A du même code, des cinquième alinéa du I *ter*, premier alinéa du I *quater*, I *quinquies*, I *quinquies* A, I *quinquies* B et I *sexies* de l'article 1466 A du même code et des articles 1466 B, 1466 B *bis*, 1466 D, 1466 E, 1602 A, 1647 C *bis*, 1647 C *sexies* et 1647 C *septies* du même code :

1° Le montant brut total des aides régies par le présent article et octroyées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2010 ne peut excéder le plafond de 500 000 € ;

2° Ce plafond s'apprécie en additionnant toutes les aides, octroyées entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2010, qui sont mentionnées au 1° ou subordonnées au règlement mentionné au premier alinéa ;

3° Les aides mentionnées au 1° ne sont pas à prendre en compte pour la détermination du plafond des aides de minimis octroyées à compter du 1^{er} janvier 2011 ;

4° Les aides mentionnées au 1° ne peuvent être cumulées avec les aides de minimis pour les mêmes dépenses admissibles.

II. – Le présent article entre en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le 30 avril 2009.

Article 12

(Adoption du texte voté par le Sénat)

I. – Au titre de la période allant du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2010, le plafond prévu au *h* du 1 du I de l'article 885-0 V *bis* est porté à 2,5 millions d'euros par période de douze mois.

II. – Le présent article entre en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le 30 avril 2009.

ÉTATS LÉGISLATIFS ANNEXÉS

État A

(Article 2 du projet de loi)

VOIES ET MOYENS POUR 2009 RÉVISÉS

(Adoption du texte voté par le Sénat)

I. – BUDGET GÉNÉRAL

(En milliers d'euros)

NUMÉRO de ligne	INTITULÉ DE LA RECETTE	RÉVISION des évaluations pour 2009
	1. Recettes fiscales	
	13. Impôt sur les sociétés	
1301	Impôt sur les sociétés	- 3 400 000
	16. Taxe sur la valeur ajoutée	
1601	Taxe sur la valeur ajoutée	- 2 500 000
	3. Prélèvements sur les recettes de l'État	
	31. Prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales	
3119	Prélèvement exceptionnel sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée	2 500 000
3120	Prélèvement « Dotation de relance » pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération	40 000
	Récapitulation des recettes du budget général	
	1. Recettes fiscales	
13	Impôt sur les sociétés	- 3 400 000
16	Taxe sur la valeur ajoutée	- 2 500 000
)	Total des recettes brutes	- 5 900 000
	3. Prélèvements sur les recettes de l'État	
		2 540 000

NUMÉRO de ligne	INTITULÉ DE LA RECETTE	RÉVISION des évaluations pour 2009
31	Prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales	2 540 000
	Total des recettes, nettes des prélèvements (1 – 3)	- 8 440 000

III. – COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

(En euros)

NUMÉRO de ligne	DÉSIGNATION DES RECETTES	RÉVISION des évaluations pour 2009
	Participations financières de l'État	3 000 000 000
06	Versement du budget général	3 000 000 000

État B

(Article 3 du projet de loi)

RÉPARTITION DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES OUVERTS POUR 2009, PAR MISSION ET PROGRAMME,
AU TITRE DU BUDGET GÉNÉRAL

(Adoption du texte voté par le Sénat)

BUDGET GÉNÉRAL

(En euros)

INTITULÉS DE MISSION ET DE PROGRAMME	AUTORISATIONS d'engagement supplémentaires accordées	CRÉDITS DE PAIEMENT supplémentaires ouverts
Plan de relance de l'économie	10 938 000 000	10 277 000 000
Programme exceptionnel d'investissement public	4 001 000 000	2 737 000 000
Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi	5 020 000 000	6 020 000 000
Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité	1 917 000 000	1 520 000 000
Remboursements et dégrèvements	1 100 000 000	1 100 000 000
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	1 100 000 000	1 100 000 000
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)		
Totaux	12 038 000 000	11 377 000 000

État C

(Article 4 du projet de loi)

RÉPARTITION DU CRÉDIT SUPPLÉMENTAIRE OUVERT
POUR 2009 PAR MISSION ET PROGRAMME
AU TITRE DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

État D

(Article 11 du projet de loi)

LISTE DES AIDES FISCALES

État supprimé par la commission mixte paritaire

M. le président. Nous allons examiner les articles et l'amendement du Gouvernement.ARTICLES 1^{ER} ET 1^{ER} BIS**M. le président.** Sur les articles 1^{er} et 1^{er} bis, je ne suis saisi d'aucun amendement.

Y a-t-il une demande de parole sur l'un de ces articles ?...

Le vote est réservé.

ARTICLE 2 ET ÉTAT A

M. le président. L'amendement n° 1, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

I. – Dans le I de l'état A, modifier comme suit les évaluations de recettes :

I. – BUDGET GÉNÉRAL

3. Prélèvements sur les recettes de l'État

31. Prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales

Supprimer la ligne 3120.

II. – Rédiger comme suit le tableau constituant le second alinéa du I de cet article :

(En millions d'euros)

	RESSOURCES	CHARGES	SOLDES
Budget général			
Recettes fiscales brutes / dépenses brutes	- 5 900	11 377	
À déduire : Remboursements et dégrèvements	1 100	1 100	
Recettes fiscales nettes / dépenses nettes	- 7 000	10 277	
Recettes non fiscales	0		
Recettes totales nettes / dépenses nettes	- 7 000	10 277	
À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes	2 500		
Montants nets pour le budget général	- 9 500	10 277	- 19 777
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants			
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	- 9 500	10 277	
Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens			
Publications officielles et information administrative			
Totaux pour les budgets annexes			
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants			
Contrôle et exploitation aériens			
Publications officielles et information administrative			
Totaux pour les budgets annexes, y compris fonds de concours			
Comptes spéciaux			
Comptes d'affectation spéciale	3 000	3 000	0
Comptes de concours financiers			
Comptes de commerce (solde)			
Comptes d'opérations monétaires (solde)			
Solde pour les comptes spéciaux			0
Solde général			- 19 777

La parole est à M. le ministre.

M. Éric Woerth, ministre. Cet amendement a pour objet de tirer les conséquences, sur l'article d'équilibre, de la suppression de la ligne de prélèvement sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales « Dotation de relance pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération », actée par la commission mixte paritaire, dont le montant était fixé à 40 millions d'euros pour 2009.

En conséquence, le déficit budgétaire prévisionnel pour 2009 s'établit à 86,763 milliards d'euros, contre 86,803 milliards d'euros dans le projet voté par le Sénat en première lecture. Nous notons donc une légère diminution du déficit.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Yann Gaillard, en remplacement de M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. La commission est favorable à cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ? ...

Le vote est réservé.

ARTICLES 3 À 12 ET ÉTATS B ET D

M. le président. Sur les articles 3 à 12, ainsi que sur les états B et D annexés, je ne suis saisi d'aucun amendement.

Y a-t-il une demande de parole sur l'un de ces articles ? ...

Le vote est réservé.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi de finances rectificative, je donne la parole à Mme Catherine Procaccia, pour explication de vote.

Mme Catherine Procaccia. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, nous allons dans quelques instants adopter un nouveau collectif budgétaire, qui constitue le volet budgétaire du plan de relance économique.

Le débat a été constructif et le travail fructueux. Quelques modifications très substantielles ont été apportées au texte initial, sur l'initiative du Parlement mais aussi sur celle du Gouvernement lui-même.

Le groupe UMP se félicite ainsi de l'ouverture de crédits supplémentaires, pour un montant de 375 millions d'euros, au profit d'OSEO. Nous nous félicitons également de la hausse de 50 millions d'euros des crédits du « Programme exceptionnel d'investissement public » de la mission « Plan de relance de l'économie », afin de financer un complément de subvention au bénéfice de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, l'AFITF. Les recettes de cette agence seront, en effet, sans doute moindres cette année du fait du ralentissement du trafic autoroutier lié à la crise économique que nous traversons.

Il s'agit d'un effort budgétaire substantiel, consenti en matière d'investissement dans le domaine des transports, qui constitue un volet essentiel du plan de relance de notre économie.

Notre groupe est également très satisfait que notre amendement relatif aux aides *de minimis* ait été retenu par la commission mixte paritaire.

Nous avons relevé le plafond des aides de 100 000 et 200 000 euros à 500 000 euros. Les précédents plafonds étaient prévus par la réglementation communautaire. Ce relèvement du plafond, en deçà duquel les aides d'État aux entreprises sont exemptées de l'obligation de notification préalable à la Commission européenne, constitue une avancée très intéressante pour nos entreprises, et notamment nos PME. Rappelons que cette avancée avait été obtenue à Bruxelles, en décembre 2008, sous Présidence française.

Nous nous réjouissons aussi de la volonté du Gouvernement de dynamiser et de soutenir les investissements de nos collectivités locales.

La relance va reposer en grande partie sur l'investissement public, dont 75 % sont réalisés par nos collectivités. Le possible remboursement par avance d'un an de la TVA sur les investissements est donc une mesure très importante. La période de référence 2004-2007, retenue finalement par la commission mixte paritaire, nous semble pertinente.

Je n'oublie pas non plus, et je le rappelle au Gouvernement, qu'il s'est engagé au cours de ce débat à dégager en 2009 20 millions d'euros de crédits, par redéploiement au sein du budget général du plan de relance, pour financer les chantiers d'archéologie préventive.

Monsieur le ministre, vous vous êtes également engagé, ainsi que la commission des finances, dont je tiens à remercier l'éminent président et l'excellent rapporteur général, à ce qu'un groupe de travail soit constitué d'ici à trois mois pour réfléchir à un moyen d'indemniser complètement les victimes de la sécheresse de 2003.

M. Jean Arthuis, *président de la commission des finances*. Je vous le confirme !

Mme Catherine Procaccia. Nous en prenons acte.

Pour toutes ces raisons, le groupe UMP votera ce projet de loi de finances rectificative tel qu'il ressort des travaux de la commission mixte paritaire.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Conformément à l'article 42, alinéa 12, du règlement, je mets aux voix l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 2009 dans la rédaction résultant du texte élaboré par la commission mixte paritaire, modifié par l'amendement du Gouvernement.

En application de l'article 59 du règlement, le scrutin public ordinaire est de droit.

Il va y être procédé dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 101 :

Nombre de votants.....	340
Nombre de suffrages exprimés.....	311
Majorité absolue des suffrages exprimés.....	156
Pour l'adoption.....	171
Contre	140

Le Sénat a adopté définitivement le projet de loi de finances rectificative pour 2009.

PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2009 À 2012

Adoption des conclusions modifiées du rapport d'une commission mixte paritaire

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (n° 181).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur.

M. Yann Gaillard, *rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire*. Avant d'en venir à cette commission mixte paritaire relative au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012, je voudrais vous faire part, messieurs les ministres, d'une brève réflexion personnelle.

Cette programmation des finances publiques sur trois ans constitue une innovation. Le Gouvernement n'a d'ailleurs pas eu de chance, car ce projet de loi eût été meilleur et plus justifié si la période avait été plus calme. Dans une période aussi agitée que la nôtre, élaborer une telle programmation revenait à courir tous les risques, ces risques auxquels pensait un humoriste célèbre lorsqu'il disait : « La prévision est un art difficile, surtout quand il s'agit de l'avenir ». *(Sourires.)* Passons, ce n'est pas votre faute !

En fait, ce texte a fait l'objet de très peu de modifications et de débats en commission mixte paritaire. Sur les huit articles en discussion, sept n'ont fait l'objet que d'amendements de forme ou ont été adoptés dans le texte du Sénat.

Il y a là un motif de satisfaction – il faut bien en trouver un de temps en temps ! *(nouveaux sourires)* –, car cela veut dire que l'Assemblée nationale a accepté les propositions de votre commission des finances en matière de gouvernance des finances publiques et, en particulier, de niches fiscales. Il est essentiel de parvenir à plus d'autodiscipline en la matière.

Mais le petit nombre de modifications n'a pas empêché certains membres de la CMP de s'interroger, même s'il s'agit désormais d'un impératif constitutionnel, sur la pertinence de l'exercice, dans un contexte économique aussi insaisissable.

Le Gouvernement va nous inviter, par une série d'amendements, à actualiser les hypothèses économiques et les perspectives financières que traduit le présent projet de loi de programmation des finances publiques. Il est dans son rôle ; le Parlement est dans le sien en soutenant sa démarche, tout en lui laissant la responsabilité des chiffres qu'il propose dans ce texte.

Seul l'article 2 a fait l'objet de discussions approfondies en commission mixte paritaire.

Rappelons en quelques mots les termes du débat. Le Sénat, soucieux par principe de respecter l'autonomie des collectivités territoriales, n'avait pas souhaité que les tableaux retraçant l'évolution des soldes par catégorie d'administrations publiques comprennent une ligne correspondant aux collectivités territoriales.

Nos collègues députés ont convaincu la commission mixte paritaire d'accepter de rétablir le tableau dans la forme initialement prévue par le Gouvernement, c'est-à-dire en ventilant par catégorie d'administrations publiques, moyennant deux conditions.

D'une part, à l'article 2, il a été décidé de substituer l'expression « besoin de financement » au mot « solde » – plus appropriée ! – pour les collectivités territoriales, et, d'autre part, a été pris en compte le fait que les députés ne demandaient pas la suppression de l'article 4 A, qui n'avait fixé de norme de dépenses que pour l'État et ses organismes, ainsi que pour la sécurité sociale, excluant ainsi les administrations locales du champ.

Il convient de souligner que la commission mixte paritaire n'avait pas cru pouvoir toucher aux chiffres compris dans les différents articles, considérant qu'il y avait là une prérogative de l'exécutif et que les règles de recevabilité financière lui interdisaient de prendre acte de l'accroissement des déficits.

Le rapporteur de l'Assemblée nationale a annoncé en commission mixte paritaire que le Gouvernement allait, sur la base du cadre adopté par la commission mixte paritaire, modifier en tant que de besoin les chiffres du projet de loi pour tenir compte de l'évolution de la conjoncture économique.

Tel est l'objet des neuf amendements dits « d'après commission mixte paritaire » que je vais vous présenter brièvement et dont je rappelle qu'ils feront l'objet d'un vote unique avec l'ensemble du projet de loi.

À titre personnel, j'indique que, si la méthode choisie a le mérite de la cohérence avec la démarche antérieure, il n'est pas sans danger de graver dans le marbre législatif des chiffres correspondant à une réalité aussi mouvante que celle que nous vivons.

Je relève, en particulier, que le Gouvernement conserve sa prévision de 0,2 % à 0,5 % de croissance pour 2009, alors que la plupart des organismes et conjoncturistes anticipent une croissance négative d'au moins 1 %. On ne peut que rejoindre ici la position souvent défendue au sein de notre commission tendant à regretter la propulsion du Gouvernement à officialiser un taux de croissance.

En revanche, on peut adhérer, malgré le caractère un peu paradoxal de l'exercice au moment où le mot d'ordre est de dépenser vite – et bien –, à la démarche consistant à fixer des plafonds de dépense par mission, hors plan de relance bien sûr, car, même lorsque les déficits se creusent, il faut encourager le Gouvernement à maintenir le principe de la maîtrise de la dépense. En d'autres termes, il faut, et c'est sans doute le vrai message de ce texte, affirmer haut et fort que, pendant la crise, les réformes de structures et la rationalisation des dépenses doivent continuer.

Au vu des doutes que l'on peut avoir sur la soutenabilité financière de notre politique budgétaire, il convient de ne pas céder à la tyrannie du court terme : il ne faudrait pas, au nom de la crise et de l'épreuve qu'elle représente pour un trop grand nombre de nos concitoyens, se croire autorisé à dépenser sans compter et faire comme si la dette ne comptait plus. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, la loi de programmation met en œuvre, pour la première fois, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui consacre cette nouvelle catégorie de

loi. Son élaboration a été le fruit d'une collaboration très étroite avec les parlementaires et, évidemment, au premier chef avec votre commission des finances, son président et son rapporteur général.

La collaboration a débuté avec sa mise au point initiale, au sein d'un groupe de travail, afin de déterminer ensemble la forme la plus adaptée. Elle s'est poursuivie tout au long des débats afin non seulement, comme d'habitude, d'améliorer le texte, mais aussi de remettre à jour les hypothèses macroéconomiques, comme en novembre dernier devant votre Haute Assemblée.

Chacun en conviendra, la période que nous vivons est véritablement unique : entre novembre et aujourd'hui, tant d'événements se sont produits ! D'un point de vue législatif, les amendements que je vous présenterai tout à l'heure tirent les conséquences du vote de la loi de financement de la sécurité sociale, du collectif de fin d'année 2008 et du collectif pour 2009. En termes plus concrets, il nous faut intégrer les effets du plan de relance et les moins-values de recettes constatées sur l'exercice 2008. J'y reviendrai dans un instant.

Certains pourraient penser que, compte tenu de la crise, se projeter à l'horizon 2012 n'a pas d'intérêt, que cette loi n'a pas de portée et que ces révisions multiples en sont précisément la preuve. Je ne partage pas du tout cet avis, bien au contraire.

Certes, personne ne peut prétendre savoir aujourd'hui quand la reprise aura lieu et à quel rythme. Mais, au-delà des chiffres, il est d'autant plus important de se donner des règles de conduite de la politique budgétaire, des règles sur la dépense, des règles sur la préservation des recettes. Ce sont ces principes qui permettront l'assainissement de nos finances publiques une fois l'environnement économique redevenu porteur.

Quelles sont ces règles ? D'abord, assurer une gestion prudente des recettes, une gestion qui n'oblige pas à compenser des baisses de recettes dues à la faiblesse de l'activité économique par des hausses d'impôt, mais aussi, respecter l'obligation de gager les créations de dépenses fiscales et de niches sociales pour mettre fin à leur prolifération galopante. C'est un point très novateur, qui répond aux vœux récurrents de beaucoup, n'est-ce pas cher Jean Arthuis ?

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Certes !

M. Éric Woerth, ministre. Mais il faut également respecter des règles de maîtrise des dépenses, avec des objectifs chiffrés précis, que ce soit pour l'État ou la sécurité sociale, notamment pour l'objectif national des dépenses d'assurance maladie, l'ONDAM, dont la progression en euros courants est fixée à 3,3 %.

Plus précisément pour l'État, la loi contient les plafonds par mission de dépenses pour les trois prochaines années. C'est une première dans notre histoire budgétaire. Ces plafonds traduisent deux axes majeurs de notre politique budgétaire.

Premier axe : le plan de relance, tout d'abord, avec la nouvelle mission. C'est la meilleure illustration du caractère temporaire du plan : comme Patrick Devedjian, je suis déterminé à utiliser tous les crédits, à faire preuve de toute la souplesse nécessaire dans la fongibilité des crédits entre les différentes mesures de la mission relance. Mais ces crédits s'éteindront à la fin de 2010, et l'accélération des investisse-

ments en 2009-2010 entraînera des diminutions de crédits les années suivantes, de l'ordre de 500 millions d'euros en 2010, et de un milliard d'euros en 2011.

Ces plafonds traduisent aussi la volonté réaffirmée, s'il y avait un doute, de maîtriser les dépenses « ordinaires » sur la durée. Dans cet environnement où tout bouge, voilà le point fixe que nous devons conserver, qui n'est pas anachronique par rapport au plan de relance ; c'est la pierre angulaire nécessaire à l'assainissement à moyen terme de nos finances publiques. On ne peut pas, même face à une crise de cette ampleur, mettre en péril la soutenabilité à moyen terme de nos finances publiques. Pourquoi ?

La maîtrise des dépenses est un impératif pour des raisons éthiques, tout d'abord : qu'aurions-nous résolu si, sous couvert de lutte contre la crise, nous ne faisons que reporter sur nos enfants encore plus de dettes et de charges insupportables ?

La maîtrise des dépenses, c'est aussi un impératif pour des raisons très pratiques : comme l'a rappelé le Premier ministre mardi, nous ne pouvons mettre en danger la signature de la France. C'est la solvabilité de l'État qui nous assure un financement aujourd'hui avantageux. C'est un cercle vertueux : un plan de relance qui conforte l'activité aujourd'hui, sans dégrader les finances publiques demain, c'est un plan qui peut être financé avec des taux d'intérêt faibles.

J'en viens aux amendements du Gouvernement. Je ne vous proposerai aujourd'hui que des modifications de coordination par rapport à la version du texte issue de la CMP. Cette coordination nécessite quelques ajustements rédactionnels dans la loi et l'ajustement des prévisions de finances publiques. Il faudra également modifier en conséquence le rapport annexé, dont les passages conjoncturels vieillissent mal par les temps qui courent.

Les principaux chiffres à amender sont le déficit de l'ensemble des administrations publiques, désormais prévu à 3,2 points de PIB en 2008, 4,4 points de PIB en 2009, 3,1 en 2010, 2,3 en 2011 et 1,5 en 2012.

La dette publique atteindrait 67 points de PIB en 2008, pour monter jusqu'à 70,5 points de PIB en 2010, et reviendrait à 68,6 en 2012.

Mais, je le répète, aussi importants soient-ils, les chiffres ne sont pas, à mon sens, le cœur de la loi, lequel se trouve dans les plafonds de dépense et dans l'ensemble des dispositions qu'il n'est aujourd'hui pas nécessaire de modifier. Quand tous les gouvernements du monde doivent naviguer d'une nappe de brouillard à une autre, la boussole des finances publiques, ce sont bien les plafonds de dépense !

Je remercie votre assemblée de tout le travail accompli, par la commission des finances, bien sûr, mais aussi par l'ensemble des sénateurs. Je crois sincèrement que, dans l'univers incertain où nous sommes, par ce texte nous donnons aujourd'hui des bases plus solides à notre politique budgétaire, conformément à l'esprit de la révision constitutionnelle. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à Mme Nicole Bricq.

Mme Nicole Bricq. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, après quelques mois de lévitation, le projet de loi de programmation des finances publiques atterrit enfin. Mais dans quel état !

Outre qu'il s'est heurté à la réalité de la crise économique, ce premier exercice de mise en application de la révision constitutionnelle a montré ses limites. En effet, dès avant

les manifestations de cette crise, nous n'avions pas vraiment remarqué que la maîtrise des déficits était une priorité présidentielle.

Lors du débat, pas si lointain, sur la révision constitutionnelle, le groupe socialiste vous avait mis en garde sur la pusillanimité d'un article sans force contraignante, négocié à l'Assemblée nationale avec un groupe politique afin d'emporter son vote au Congrès de Versailles.

Si le Gouvernement nous propose une série d'amendements, il ne révisé pas l'hypothèse macro-économique sur laquelle repose cette loi de programmation. Cela veut dire que, depuis novembre, nous restons sur la fiction d'une croissance pour 2009 comprise entre 0,2 % et 0,5 %. Pourtant, après la Commission européenne, le Fonds monétaire international a révisé hier ses prévisions pour le monde et pour la France, les ramenant à moins 1,9 % pour 2009. Nous attendrons donc les chiffres que l'INSEE communiquera le 13 février. Nous avons entendu Mme la ministre de l'économie et des finances envisager une révision pour mars-avril.

Un examen attentif de ces amendements montre que vous chiffrez la prévision du déficit pour 2009 à 4,4 % du PIB. Quant à la trajectoire pour 2012, vous ne la modifiez pas puisque vous prévoyez un retour de la France dans les clous du Pacte de stabilité peut-être pour 2010 et, à coup sûr, pour 2011 !

Vous savez très bien que cette révision en appellera d'autres. Je suis prête à prendre le pari qu'à la fin de l'année nous serons plus proches de 6 % que de 5 %. En effet, à les examiner de près, vos prévisions de recettes sont encore très optimistes en ce qui concerne les années 2009 et 2010. Comme si – pour reprendre la formule de M. le président Arthuis, à croire que nous nous sommes concertés ! – la crise s'arrêterait sur commande, à une date déterminée qui serait le 31 décembre 2009 !

M. Éric Woerth, ministre. Si vous en avez une autre, je suis preneur !

Mme Nicole Bricq. Comme si tout allait repartir comme avant ! Après nous avoir fait le coup de juillet 2009, voici maintenant celui du 31 décembre 2009 ! Comment pourrions-nous même affirmer que la reprise sera pour le 31 décembre 2010 ?

Ce qui est optimiste pour les recettes fiscales devient carrément euphorique pour les recettes sociales ! Avec le chômage massif qui nous attend, n'en doutons pas, les cotisations vont être assises sur des assiettes de plus en plus réduites.

Côté dépenses, vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, vous maintenez les plafonds, appliquant la norme zéro volume des missions. Cette orientation, qui a pour utilité de donner à votre majorité une raison – bien mince ! – de voter ce projet, nous laisse à penser que, même en période de chômage massif, vous n'avez pas l'intention d'accroître les dépenses de solidarité et que vous allez rester sourds au sort des plus modestes. De ce point de vue, je pense que vous aurez du mal !

Au demeurant, le maintien du plafond des missions résulte d'un effet mécanique. Puisque le plan de relance fait l'objet d'une mission particulière, il ne se répercute pas sur les autres missions. Mais c'est tout de même un peu artificiel...

En tout état de cause, on ne peut pas dire que vous obéissiez au principe, figurant désormais dans notre Constitution, d'inscrire les finances publiques dans l'objectif d'équilibre des comptes !

Qui plus est, cette programmation occulte la question de la soutenabilité financière de la dette. Nous allons devoir emprunter 200 milliards d'euros. Au moment où tous les États qui mettent en œuvre des plans de relance vont faire de même, on devrait atteindre 2 300 milliards d'euros, le double de 2008. Pour l'instant, les titres émis trouvent acquéreurs et ce marché gonfle comme une bulle nouvelle. Mais des signes inquiétants apparaissent. L'Allemagne n'a pas pu lever la totalité de l'emprunt qu'elle souhaitait. La Grèce et l'Italie voient leur note se dégrader et la valeur des signatures diverge au sein de la zone euro.

Dans ce concert malheureux, nul n'est à l'abri d'un éclatement de cette nouvelle bulle, la France pas plus que les autres.

Sans une redistribution fiscale, la fuite dans l'endettement sera la solution de facilité.

Faudra-t-il revenir à l'endormissement d'une période inflationniste ? L'inflation n'est jamais bonne pour les pauvres : c'est un appauvrissement général du pays. Nous ne sommes pas les seuls à être inquiets, nous le savons.

La méthode d'ajustement au fil de l'eau que le Gouvernement a choisie et qu'il recouvre du voile pudique du pragmatisme ne nous paraît pas la bonne. Il vaut mieux jouer cartes sur table et examiner sans hypocrisie les problèmes, en débattre avec la majorité comme avec l'opposition parlementaire – elle est aussi responsable et lucide – plutôt que d'imposer des exercices artificiels. Or c'est ce que nous faisons ce soir.

Vous comprendrez donc, messieurs les ministres, qu'en raison de son caractère factice nous ne souscrivons pas à cette première loi de programmation des dépenses publiques pour les années 2009 à 2012, qui nous paraît bien mal engagée. Nous voterons contre. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

M. le président. La parole est à M. Bernard Vera.

M. Bernard Vera. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, en soutenant, le 23 octobre dernier, une motion tendant à opposer la question préalable sur ce projet de loi de programmation déclaré d'urgence – il sera adopté définitivement ce soir, ce qui donne une perception toute relative de l'urgence –, nous avons indiqué que ce texte se fondait sur des prévisions économiques irréalistes et programmait l'austérité budgétaire de longue durée.

Nous avons également souligné que le texte ne permettait pas de créer les conditions de sortie de la crise économique que nous connaissons.

La situation a-t-elle profondément changé ? L'aggravation de la situation économique et sociale du pays est patente. En ce jour particulier, marqué par un puissant mouvement revendicatif, je rends hommage au monde du travail, dans sa diversité, qui a su montrer par sa mobilisation qu'il faudra compter avec lui ces prochaines semaines, pour ce qui concerne l'issue de la crise.

L'exercice légitime, aujourd'hui massif, du droit de grève par les salariés du secteur public comme par ceux du secteur privé montre qu'il vous faudra tenir compte de cette situation au moment où vous voulez faire accepter à la population de notre pays la longue cure d'austérité programmée dans cette loi.

Je salue donc le comportement citoyen des salariés de ce pays. En effet, il ne se passe pas de jour sans que soient annoncés ici un plan social, ailleurs une série de licenciements, là la fermeture de telle ou telle entreprise, alors que, hier, faisant montre de la plus scandaleuse impudence, la Bourse de Paris connaissait une remontée liée à la bonne santé des valeurs bancaires !

La banque, parlons-en ! Rien ne semble pour l'heure indiquer que les établissements bancaires français aient changé leur manière d'agir.

Nombre de TPE et de PME qui déposent le bilan, qui passent à la chaîne devant les tribunaux de commerce, continuent de souffrir de l'inégalité d'accès au crédit et du refus des banques de soutenir leur activité en apport de trésorerie.

Face à cette situation, que fait le Gouvernement ? Quels comptes exige-t-il de ces banques, placées quelque temps au centre de l'actualité par la controverse soigneusement entretenue sur les bonus de leurs dirigeants ?

Tout est lié : l'argent des banques, c'est aussi l'argent des salariés. Il serait donc peut-être temps que l'État s'en mêle.

Si tel n'est pas le cas, les prescriptions de cette loi de programmation passeront du texte promulgué au schéma virtuel, comme l'un de ces livres dorés sur tranche qu'on oublie sur le dernier rayon de la bibliothèque...

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi prévoyait expressément le retour à l'équilibre des comptes publics pour 2012, conformément à des engagements européens qu'aucun des pays de la zone euro ne pourra finalement tenir.

Le texte adopté au terme de la réunion de la commission mixte paritaire prévoit de porter le déficit de l'État à 2,4 % cette année et celui des comptes publics consolidés à 2,7 %, et anticipe un déficit de 1,2 % en 2012, le déficit de l'État étant couvert en partie par l'excédent des comptes sociaux et celui du compte des collectivités locales.

Grâce à plusieurs amendements déposés par le Gouvernement à la dernière minute, le déficit public passe à 4,4 %, dont 3,8 % pour le seul compte de l'État.

La question mérite d'être posée. Ne serons-nous pas contraints, avant peu, de réviser encore à la hausse le niveau du déficit, attendu que ce pourcentage correspond à un déficit budgétaire inférieur à 80 milliards d'euros ?

Nous venons de débattre des conclusions de la commission mixte paritaire sur une loi de finances rectificative que vous avez votée la semaine dernière et qui arrête à 86,3 milliards d'euros le déficit de l'État. Or, si l'on s'en tient aux seuls éléments fournis par l'INSEE, le montant du déficit prévu est supérieur à 4 points de PIB.

Par conséquent, le cadrage de cette loi de programmation ne correspond pas à la réalité du désastre économique que des décennies de libéralisme sans limites ont créé sur l'économie nationale, comme dans nombre de pays du monde !

Le point de départ n'étant pas situé au bon niveau, comment voudriez-vous que le point d'arrivée – un déficit limité à 1,2 %, toutes administrations confondues – soit prévisible ?

De plus, comme nous le dénoncions lors de son examen en séance publique, ce projet de loi de programmation programme surtout l'austérité budgétaire.

Nous en avons des preuves multiples. Ainsi est prévue la réduction des dépenses en matière d'agriculture et de développement rural, de fonctionnement de nos administrations fiscales, de dépense publique pour l'emploi et la formation, des crédits en direction du sport, de la jeunesse et de la vie associative.

Pis encore, alors que le Sénat a engagé le débat sur le Grenelle de l'Environnement et que l'Assemblée nationale envisage de se pencher sur le Grenelle II, les crédits de l'écologie et du développement durable, tout comme ceux des transports sont revus à la baisse. Comment financer l'intermodalité et le développement du fret ferroviaire dans ces conditions ?

Comment répondre aux attentes populaires en matière de logement lorsque les crédits de la mission « Ville et logement » sont appelés au déclin programmé ?

Nous avons dénoncé cette situation lors de l'unique lecture de ce texte au mois d'octobre dernier. Pour toutes ces raisons, je confirme que nous ne voterons pas ce projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012. *(Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.)*

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

1° Évolution du solde des administrations publiques :

(En points de PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012
Solde des administrations publiques	- 2,9 %	- 3,1 %	- 2,7 %	- 1,9 %	- 1,2 %
dont solde de l'État	- 2,5 %	- 2,7 %	- 2,4 %	- 2,0 %	- 1,6 %
dont solde des organismes divers d'administration centrale	0,0 %	0,2 %	0,1 %	0,2 %	0,3 %
dont solde des administrations de sécurité sociale	0,0 %	- 0,3 %	- 0,2 %	0,0 %	0,1 %
dont besoin de financement des administrations publiques locales	- 0,3 %	- 0,3 %	- 0,2 %	- 0,1 %	0,0 %

2° Évolution de la dette publique :

(En points de PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012
Dette des administrations publiques	66,2 %	67,9 %	68,1 %	67,2 %	65,6 %

Article 3

(Adoption du texte voté par le Sénat)

Est approuvé le rapport annexé à la présente loi précisant le contexte, les objectifs et les conditions de réalisation de la programmation des finances publiques pour la période mentionnée à l'article 1^{er}.

(Voir le texte élaboré par la commission mixte paritaire dans le rapport n° 181 [2008-2009])

CHAPITRE II

L'évolution des dépenses publiques

Article 4 A

(Texte élaboré par la commission mixte paritaire)

L'évolution des dépenses de l'ensemble constitué par l'État, les organismes divers d'administration centrale et les régimes

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion du texte élaboré par la commission mixte paritaire.

Je rappelle que, en application de l'article 42, alinéa 12, du règlement, lorsqu'il examine après l'Assemblée nationale le texte élaboré par la commission mixte paritaire, le Sénat se prononce par un seul vote sur l'ensemble du texte en ne retenant que les amendements ayant reçu l'accord du Gouvernement.

Je donne lecture du texte élaboré la commission mixte paritaire :

CHAPITRE PREMIER

Les objectifs généraux de finances publiques

Article 2

(Texte élaboré par la commission mixte paritaire)

La programmation des finances publiques s'inscrit dans le cadre des engagements européens de la France. Elle s'établit comme suit, sous réserve que les hypothèses économiques du rapport annexé à la présente loi soient confirmées :

obligatoires de base de sécurité sociale pour la période 2009 à 2012 s'établit à 1,1 % en volume en moyenne annuelle.

Article 4

(Adoption du texte voté par le Sénat)

La progression annuelle des dépenses de l'État n'excède pas, au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er} et à périmètre constant, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi. Toutefois, cette progression s'établit à + 0,1 % en volume en 2009.

Article 5

(Adoption du texte voté par le Sénat)

En 2009, 2010 et 2011, les crédits alloués aux missions du budget général de l'État respectent, selon les modalités précisées dans le rapport annexé à la présente loi, les montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

MISSIONS	AUTORISATIONS d'engagement			CRÉDITS DE PAIEMENT			DONT CONTRIBUTION au compte d'affectation spéciale pensions		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Action extérieure de l'État	2,50	2,58	2,50	2,52	2,55	2,52	0,12	0,13	0,14
Administration générale et territoriale de l'État	2,61	2,63	2,56	2,60	2,63	2,56	0,47	0,51	0,54
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3,24	2,93	2,92	3,49	3,16	3,03	0,23	0,25	0,27
Aide publique au développement	3,38	2,85	4,43	3,17	3,24	3,24	0,02	0,03	0,03
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,55	3,44	3,34	3,53	3,45	3,34	0,06	0,06	0,06
Conseil et contrôle de l'État	0,55	0,57	0,59	0,55	0,57	0,59	0,10	0,12	0,13
Culture	2,84	2,72	2,72	2,78	2,80	2,82	0,16	0,17	0,19
Défense	47,79	37,00	37,76	37,39	38,06	38,72	7,01	7,16	7,28
Direction de l'action du Gouvernement	0,49	0,52	0,53	0,54	0,51	0,51	0,02	0,03	0,03
Écologie, développement et aménagement durables	10,25	10,25	9,39	10,07	10,20	9,34	0,90	0,91	0,95
Économie	1,91	1,93	1,94	1,90	1,92	1,93	0,22	0,23	0,25
Enseignement scolaire	60,01	61,67	62,95	59,99	61,65	62,93	15,15	16,61	17,85
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11,63	11,39	11,41	11,37	11,54	11,53	2,26	2,44	2,57
Immigration, asile et intégration	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,01	0,01	0,01
Justice	8,32	7,14	7,10	6,65	6,94	7,04	1,13	1,26	1,38
Médias	1,02	1,01	0,99	1,01	1,00	0,99	0,00	0,00	0,00
Outre-mer	1,97	2,00	2,00	1,88	1,93	1,93	0,03	0,03	0,03
Politique des territoires*	0,39	0,35	0,32	0,37	0,38	0,38	0,00	0,00	0,00
Recherche et enseignement supérieur	24,56	25,45	26,27	24,16	24,96	25,87	2,16	2,42	2,65
Régimes sociaux et de retraite	5,18	5,45	5,75	5,18	5,45	5,75	0,00	0,00	0,00
Relations avec les collectivités territoriales	2,41	2,46	2,51	2,34	2,40	2,44	0,00	0,00	0,00
Santé	1,13	1,15	1,17	1,16	1,17	1,19	0,00	0,00	0,00
Sécurité	16,16	16,71	17,27	16,23	16,63	17,00	4,85	5,19	5,50
Sécurité civile	0,45	0,41	0,45	0,42	0,42	0,43	0,04	0,04	0,04
Solidarité, insertion et égalité des chances	11,20	11,58	12,13	11,18	11,60	12,15	0,21	0,23	0,25
Sport, jeunesse et vie associative	0,80	0,75	0,73	0,79	0,77	0,75	0,11	0,12	0,13
Travail et emploi	11,73	10,74	10,60	11,82	10,74	10,51	0,15	0,17	0,18
Ville et logement	7,60	7,30	7,28	7,64	7,53	7,37	0,05	0,05	0,06
Engagements financiers de l'État	44,80	46,24	48,20	44,80	46,24	48,20	0,00	0,00	0,00
Provisions	0,23	0,66	1,15	0,23	0,66	1,15	0,00	0,00	0,00
Pour mémoire : Pouvoirs publics	1,05	1,06	1,07	1,05	1,06	1,07	0,00	0,00	0,00

* Le montant de la contribution au CAS pensions de la mission Politique des territoires n'est pas égal à zéro mais est inférieur à 10 M€.

Article 6

(Adoption du texte voté par le Sénat)

Au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, l'évolution de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, par la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » et par les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est égale, chaque année et à périmètre constant, à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi. Toutefois, pour 2009, cette évolution est supérieure de 0,5 % à celle prévue pour les prix à la consommation.

CHAPITRE III

La maîtrise des recettes de l'État et de la sécurité sociale

Article 9

(Adoption du texte voté par le Sénat)

I.– Au titre de la période mentionnée à l'article 1^{er}, les mesures nouvelles relatives aux impositions de toute nature établies au profit de l'État ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des recettes fiscales nettes de l'État

par rapport aux montants suivants exprimés en milliards d'euros :

	2009	2010	2011	2012
Recettes fiscales nettes de l'État.....	269,1	277,9	289,3	301,9

II.– Au titre de la période mentionnée à l'article 1^{er}, les mesures nouvelles relatives aux impositions de toute nature, cotisations et contributions sociales établies au profit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des recettes de ces régimes par rapport aux montants suivants exprimés en milliards d'euros :

	2009	2010	2011	2012
Recettes des régimes obligatoires de base.....	430,2	448,0	468,5	487,6

Article 10

(Texte élaboré par la commission mixte paritaire)

I.– Au titre de chaque année de la période mentionnée à l'article 1^{er}, les créations ou extensions :

1° De dépenses fiscales ;

2° Ainsi que de réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, sont compensées par des suppressions ou diminutions de mesures relevant respectivement des 1° et 2°, pour un montant équivalent, selon les modalités précisées dans le rapport annexé à la présente loi.

II.– Chaque mesure relevant des 1° ou 2° du I instaurée par un texte promulgué au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er} n'est applicable qu'au titre des quatre années qui suivent celle de son entrée en vigueur.

CHAPITRE IV

La mise en œuvre de la programmation

.....
M. le président. Nous allons examiner les amendements déposés par le Gouvernement.

ARTICLE 2

M. le président. L'amendement n° 1, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Après la première phrase du 1^{er} alinéa de cet article, insérer une phrase ainsi rédigée :

Elle traduit les incidences du plan de relance de l'économie, telles que retracées dans la loi de finances initiale pour 2009 et la loi n°... du ... de finances rectificative pour 2009.

La parole est à M. le ministre.

M. Éric Woerth, ministre. Monsieur le président, si vous le permettez, je vais présenter l'ensemble des amendements du Gouvernement.

À l'article 2, le Gouvernement propose trois amendements.

L'amendement n° 1 vise à préciser que la programmation des finances publiques proposée par le Gouvernement inclut les effets du plan de relance de l'économie.

L'amendement n° 2 tend à modifier la chronique de solde des administrations publiques et de sa décomposition par sous-secteur d'administrations publiques, pour tenir compte de deux éléments : d'une part, le plan de relance de l'économie, dont les effets sont temporaires et n'affectent que le solde de l'État ; d'autre part, la prise en compte des résultats de l'exécution 2008 et de leur impact sur les années suivantes, à savoir de moindres recettes constatées sur l'État et sur la sécurité sociale.

L'amendement n° 3 a pour objet de modifier la chronique de dette des administrations publiques.

À l'article 3, l'amendement n° 4 vise à prendre en compte l'évolution de ces hypothèses depuis le 6 novembre 2008 dans tous les tableaux chiffrés du rapport : d'une part, les effets des moindres recettes constatées en 2008 pour l'État et la sécurité sociale ; d'autre part, les effets du plan de relance, en recettes et en dépenses.

Par ailleurs, la rédaction du rapport est ajustée, pour décrire les effets du plan de relance, mais aussi pour illustrer le fait que la discipline à laquelle s'astreint le Gouvernement en matière de dépense est maintenue.

Plutôt que de vous soumettre une litanie d'amendements répétitifs, par exemple pour insérer les mots « plan de relance » toutes les trois pages, le Gouvernement vous propose d'adopter en bloc le texte du nouveau rapport. Toutefois, j'ai pris l'initiative de transmettre par anticipation ce projet de texte au président de la commission des finances dès lundi dernier, afin de permettre à celle-ci de bien identifier les modifications proposées. (*M. le président de la commission acquiesce.*) Il s'agit donc d'un amendement de coordination.

À l'article 4, l'amendement n° 5 tend à préciser que la norme d'évolution des dépenses de l'État s'apprécie hors effet du plan de relance de l'économie. Hors effet du plan de relance, l'augmentation des dépenses de l'État reste limitée à 0,1 % en volume en 2009, puis à l'inflation – ou « zéro volume » – en 2010 et en 2011.

À l'article 5, l'amendement n° 6 a pour objet d'ajuster le montant des plafonds par mission du budget triennal de l'État en fonction des différentes évolutions intervenues depuis l'examen de la loi de programmation des finances publiques au Sénat le 6 novembre dernier. Le Gouvernement tient compte du texte définitif de la loi de finances initiale pour 2009. Le budget pluriannuel intègre désormais, par coordination avec la loi de finances rectificative pour 2009, une nouvelle mission intitulée « Plan de relance de l'économie ».

Cet amendement vise également à prendre en compte des ajustements à la baisse de la programmation sur les autres missions du budget général, lorsque les crédits du plan de relance correspondent, au moins partiellement, à l'anticipation en 2009 et 2010 de dépenses initialement prévues à compter de 2010. Le montant total des abattements réalisés par rapport à la programmation initiale s'élève à environ 500 millions d'euros en 2010 et à près de 1 milliard d'euros en 2011, dont 500 millions d'euros correspondant à la mesure « Avances » et 500 millions d'euros sont récupérés sur certaines missions du budget général, par exemple les missions « Défense », « Écologie, développement et aménagement durables ».

Enfin, cet amendement tend à majorer l'évaluation des charges de la dette de 500 millions d'euros en 2010 et de 1 milliard d'euros en 2011 pour tenir compte de l'accroisse-

ment du volume de la dette de l'État, qui n'a pas les mêmes effets qu'en 2009, où l'effet « prix » contrebalance largement l'effet « volume ».

Enfin, cet amendement a pour objet de procéder, comme le Gouvernement l'avait annoncé le 6 novembre dernier, aux ajustements nécessaires sur les contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions » de chaque mission, compte tenu de la révision à la baisse de l'hypothèse d'inflation pour 2009.

À l'article 6, l'amendement n° 7 vise à préciser que la norme d'évolution des concours de l'État aux collectivités territoriales s'apprécie, comme celle des dépenses de l'État, hors effet du plan de relance de l'économie.

À l'article 9, l'amendement n° 8 tend à ajuster la trajectoire de recettes de l'État. Par rapport au texte adopté par le Sénat et repris par la commission mixte paritaire, le tableau proposé prend en compte l'impact du plan de relance, qui diminue les recettes fiscales en 2009 et les majore légè-

ment par la suite, ainsi que les résultats de l'exécution 2008, qui conduisent à revoir à la baisse le socle des recettes fiscales pour les années suivantes.

Enfin, à l'article 9, l'amendement n° 9 a pour objet d'ajuster la trajectoire de recettes des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Il s'agit de tenir compte des résultats de l'exécution 2008, qui conduisent à revoir à la baisse le socle des recettes pour les années suivantes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Yann Gaillard, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. La commission émet un avis favorable sur l'ensemble de ces amendements.

M. le président. Personne ne demande la parole sur l'amendement n° 1 ?...

Le vote est réservé.

L'amendement n° 2, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le tableau constituant le second alinéa du 1° de cet article :

(en points de PIB)

Besoin (-) ou capacité (+) de financement	2008	2009	2010	2011	2012
Administrations publiques	-3,2	-4,4	-3,1	-2,3	-1,5
dont État	-2,7	-3,8	-2,8	-2,4	-1,9
dont organismes divers d'administration centrale	0,0	0,2	0,1	0,2	0,3
dont administrations de sécurité sociale	-0,1	-0,4	-0,3	-0,1	0,0
dont administrations publiques locales	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,0

Personne ne demande la parole ?...

Le vote est réservé.

L'amendement n° 3, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le tableau constituant le second alinéa du 2° de cet article :

(en points de PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012
Dette des administrations publiques	67,0	69,9	70,5	70,0	68,6

Personne ne demande la parole ?...

Le vote est réservé.

ARTICLE 3 ET RAPPORT ANNEXÉ

M. le président. L'amendement n° 4, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le rapport annexé à cet article :

RAPPORT SUR LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2009 À 2012

- I. – Contexte macroéconomique et stratégie d'ensemble.
- A. – Les hypothèses macroéconomiques retenues.
1. La situation et les perspectives à court terme (2008-2009).
 2. Les perspectives à moyen terme (2010-2012).
- B. – La stratégie d'ensemble.
1. Diviser par deux le rythme de croissance de la dépense publique.
 2. La stratégie fiscale.
 3. Se donner des règles de gouvernance en matière de recettes.
- C. – La trajectoire pour l'ensemble des administrations publiques.
1. L'évolution du solde structurel.
 2. La part prise par chaque sous-secteur.
 3. La trajectoire de dette.
- II. – La contribution des administrations centrales.
- A. – Une maîtrise sans précédent des dépenses de l'Etat, dans un contexte particulièrement contraint.
- B. – L'évolution des recettes de l'Etat.
1. L'évolution des recettes fiscales nettes.
 2. L'évolution des recettes non fiscales.
- C. – L'évolution du solde des comptes spéciaux.
- D. – Le solde de l'Etat.
1. En comptabilité budgétaire.
 2. En comptabilité nationale.
- E. – L'évolution du solde des ODAC.
1. Un sous-secteur peu homogène.
 2. Perspectives pluriannuelles.
 3. La maîtrise de la dépense.
- F. – Les administrations publiques centrales dans leur ensemble.
- III. – Le budget pluriannuel de l'Etat sur la période 2009-2011.
- A. – L'architecture du budget pluriannuel.
1. Le périmètre du budget pluriannuel.
 2. Les plafonds de dépense sur trois ans.
 3. L'articulation entre les budgets pluriannuels et les lois de finances annuelles.
- B. – Une programmation triennale pour chaque politique publique.
1. Les politiques publiques d'intervention.
 2. Les politiques de solidarité.
 3. Les missions régaliennes.
 4. Les missions de gestion de services publics.
 5. Les autres missions.
- C. – La maîtrise de la masse salariale publique dans le cadre d'une nouvelle politique des ressources humaines.
- D. – Les concours de l'Etat aux collectivités locales augmenteront comme le reste des dépenses de l'Etat.
- E. – Les principes de fonctionnement du budget pluriannuel.
1. Le principe de responsabilisation des ministères sur les plafonds pluriannuels par mission.
 2. La prise en compte des variations d'inflation.
 3. Le recours à la réserve de budgétisation.
 4. L'ajustement des autorisations d'engagement.
 5. Présentation au Parlement des ajustements opérés sur les plafonds pluriannuels.
 6. Le principe de responsabilisation en exécution.
- IV. – La contribution des administrations de sécurité sociale.
- A. – Garantir la pérennité de notre système social en assurant l'équilibre financier des administrations de sécurité sociale.
1. Rappel des objectifs poursuivis.

2. Le respect de cette trajectoire supposera des efforts structurels importants pour relever le défi du vieillissement démographique.
3. Cette trajectoire est atteignable.

- B. – La stratégie du Gouvernement pour les finances sociales repose sur trois leviers principaux.

1. Premier levier : poursuivre l'effort de maîtrise de la dépense et accroître son efficacité.
2. Deuxième levier : préserver la ressource sociale, et compte tenu de l'impact différent du vieillissement selon les branches, la réallouer au regard des besoins sociaux.
3. Troisième levier : dès 2009, un effort significatif pour débiter la période de programmation sur des bases saines.

- V. – La contribution des administrations publiques locales.

- A. – Une inflexion dans la dynamique des dépenses publiques locales est nécessaire au redressement du solde des APUL d'ici 2012.

- B. – Plusieurs facteurs devraient redonner aux collectivités locales une plus grande maîtrise de leurs dépenses.

RAPPORT SUR LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2009 À 2012

La loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012 met en œuvre, pour la première fois, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui consacre cette nouvelle catégorie de loi, appelée à définir « *les orientations pluriannuelles des finances publiques* » et devant s'inscrire dans « *l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Une telle démarche constitue une avancée majeure dans la manière d'appréhender nos comptes publics et un pas décisif vers leur redressement.

Là où la programmation pluriannuelle de finances publiques était, jusqu'à présent, élaborée par le seul Gouvernement, puis transmise aux instances communautaires dans le cadre de nos engagements européens, sans discussion ni validation parlementaire et sans véritable articulation avec les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale élaborés chaque année, la loi remédie à l'une et l'autre de ces carences.

Là où les comptes publics restaient une notion abstraite, juxtaposant des éléments élaborés séparément, la loi de programmation vient définir une trajectoire cohérente pour l'ensemble de nos finances publiques, la justifie par des hypothèses prudentes et la sous-tend par des réformes précises. Une fois votée par le Parlement, la loi aura vocation à servir de base à chacun des programmes de stabilité de la période sous revue.

Les dispositions du texte permettent en effet de fixer par la loi les objectifs de finances publiques, la trajectoire du retour à l'équilibre et la stratégie de redressement des comptes publics, tout en intégrant les effets du plan de relance de l'économie, traduits dans la loi de finances initiale puis dans la loi de finances rectificative pour 2009, dont les effets seront temporaires.

La maîtrise de la dépense constitue la clé de voûte de cette stratégie. L'objectif est particulièrement ambitieux, il revient à diviser par deux le rythme de croissance annuel de la dépense publique, pour la limiter à environ 1 % en volume. Cet objectif, atteint en 2008, contraste fortement avec les résultats observés au cours de la décennie précédente (croissance moyenne annuelle de 2,25 %).

Il est complété par un objectif de sécurisation des recettes publiques et de stabilisation du niveau des prélèvements obligatoires ; aucune augmentation de leur poids, qui impliquerait d'accepter une perte de compétitivité vis-à-vis de nos partenaires européens, n'est prévue ; leur baisse demeure un objectif du Gouvernement, qui sera mis en

œuvre si le retour à l'équilibre s'opère plus rapidement que la loi de programmation le prévoit. A cet effet, celle-ci définit des règles de comportement qui crédibilisent la trajectoire en recettes de l'Etat et de la sécurité sociale, afin d'assurer le respect des niveaux prévus dans la programmation et de poser des limites au développement des dépenses fiscales et des niches sociales.

La loi de programmation est ainsi le support de la stratégie de retour vers l'équilibre structurel des comptes publics. Cette stratégie sera mise en œuvre en tenant compte de l'évolution des conditions économiques, comme le prévoit le pacte de stabilité et de croissance révisé en 2005. Le Conseil Ecofin des 1^{er} et 2 décembre 2008 puis le Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008 ont d'ailleurs approuvé un plan de relance européen face à la crise. Les Etats membres se sont mis d'accord sur le fait de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, dans le respect du pacte de stabilité et de croissance.

La stratégie du Gouvernement vise à mettre en évidence les efforts nécessaires pour chaque acteur de la dépense publique. Etat et autres organismes d'administration centrale, sécurité sociale et autres administrations de sécurité sociale, collectivités territoriales, tous doivent contribuer à la maîtrise de la dépense, mais à des niveaux d'ambition tenant compte de leurs charges comme de leurs marges de manœuvre et dans le respect de leur autonomie, complète ou de gestion.

Cette stratégie passe, enfin, par une programmation détaillée des dépenses de l'Etat sur trois ans, à même de faire face à la rigidité croissante du budget découlant du poids des dépenses héritées du passé, comme de donner aux gestionnaires la visibilité nécessaire à la conduite des réformes. Hors plan de relance de l'économie, dont les effets sont concentrés en 2009 principalement, la programmation proposée fait évoluer l'ensemble des dépenses de l'Etat comme l'inflation, soit une quasi-stabilité en valeur pour les dépenses autres que celles héritées du passé (dette, pensions) ou destinées aux collectivités territoriales et à l'Union européenne. Ces dernières sont incluses dans la norme de dépense, qui est en outre mise en œuvre sans recours à certains artifices (par exemple la débudgétisation de dépenses et leur financement par affectation de ressources fiscales prélevées sur les impôts existants) qui ont pu permettre, par le passé, de concrétiser optiquement la norme « zéro volume » là où la progression réelle des dépenses de l'Etat était, en réalité, très supérieure.

Le présent rapport comporte cinq parties :

- la première expose le contexte macroéconomique 2008-2009 et les hypothèses prises en compte pour élaborer la programmation des finances publiques, ainsi que la stratégie d'ensemble, en dépenses et en recettes « toutes administrations publiques confondues » ; elle précise également la part prise par chaque sous-secteur dans cet effort d'ensemble ;
- la deuxième porte sur la contribution des administrations centrales (Etat et organismes divers d'administration centrale, soit pour l'essentiel ses opérateurs) au redressement des comptes publics ;
- la troisième détaille la programmation triennale des dépenses de l'Etat. Elle expose la dynamique et les réformes sous-jacentes aux plafonds de dépense figurant à l'article 6 de la loi de programmation, ainsi que les règles de fonctionnement du budget pluriannuel ; elle expose l'articulation du plan de relance avec le budget triennal ;
- la quatrième expose la stratégie de redressement des comptes des administrations de sécurité sociale et, en particulier, de la sécurité sociale ;
- la cinquième porte sur l'évolution des comptes des administrations publiques locales.

I. – Contexte macroéconomique et stratégie d'ensemble

A. – Les hypothèses macroéconomiques retenues

1. La situation et les perspectives à court terme (2008-2009)

Après avoir fait preuve de résistance jusqu'au début de l'année 2008 face au ralentissement en cours à l'échelle mondiale, l'activité a reculé en France au 2^e trimestre et a progressé légèrement au 3^e trimestre. Les dernières enquêtes de conjoncture dans l'industrie et les services et l'évolution récente des mises en chantier rendent probable une baisse de l'activité au 4^e trimestre.

Depuis un an, l'environnement international s'est dégradé pour la France et ses partenaires européens. Sur la première moitié de l'année 2008, l'euro a continué de s'apprécier fortement et le prix du pétrole a atteint un record (y compris en euros). La baisse de régime de l'économie française est aussi reflétée dans la faiblesse de la demande intérieure. La consommation des ménages, qui évoluait sur un rythme moyen de + 2 ½ % par an depuis 2000, est restée globalement stable au premier semestre 2008 en lien avec une inflation élevée qui a pesé sur le pouvoir d'achat.

Depuis l'automne 2008, les économies développées doivent faire face à une crise financière et économique d'une ampleur historique. Après une période de blocage en octobre, le fonctionnement des marchés interbancaires reste difficile. Le retournement du marché immobilier, amorcé dès la fin 2006, s'est poursuivi avec un recul de l'investissement des ménages. L'investissement des entreprises devrait fortement déceler d'ici la fin de l'année 2008. La croissance française serait proche de 1 % en 2008.

En 2009, la crise financière continuerait de peser sur la croissance de la zone euro et en France. Le plan de relance annoncé le 4 décembre 2008 par le Président de la République amortirait ces effets défavorables de façon significative. Dans une hypothèse centrale, l'effet de ces mesures de relance atteindrait 0,8 point de PIB. En tenant compte du choix politique de ne pas compenser les moins-values fiscales liées au ralentissement de l'activité et de laisser ainsi fonctionner librement les stabilisateurs automatiques, l'effet favorable sur le PIB serait de 1 % en 2009.

Le ralentissement sensible de la demande mondiale adressée à la France et le maintien de conditions de financement peu favorables affecteraient tant les dépenses d'équipement des entreprises que l'investissement résidentiel des ménages en 2009. La baisse de l'activité mondiale devrait aussi se traduire par un ralentissement des exportations. Cet effet serait toutefois modéré par le recul de l'euro qui soutiendrait la compétitivité des exportateurs français. La forte baisse du prix du pétrole – qui a été divisé par trois depuis l'été – favoriserait un repli rapide de l'inflation et soutiendrait la consommation. Les mesures du Gouvernement participeraient à cette amélioration : la loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service du consommateur et la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 contribueraient au maintien de l'inflation à des niveaux contenus en favorisant la concurrence entre les distributeurs. La loi du 21 août 2007 sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat, la loi pour le pouvoir d'achat du 8 février 2008 et certaines dispositions du plan de relance pour l'économie annoncé le 4 décembre 2008 soutiendraient le revenu des ménages. Au total, la croissance française serait comprise entre 0,2 % et 0,5 % en 2009 sous l'hypothèse notamment que les variations de stocks au 4^e trimestre 2008 restent contenues.

L'incertitude entourant ce scénario de croissance est cependant inhabituellement élevée. Les informations conjoncturelles disponibles pour les derniers mois de l'année 2008, avant l'annonce du plan de relance, sont mal orientées et reflètent l'attentisme des entrepreneurs dans les semaines qui ont suivi la faillite de Lehman Brothers. Les pays européens et les Etats-Unis ont rapidement mis en place des plans de relance de grande ampleur qui devraient amortir les

effets défavorables de la crise. Le repli du prix du pétrole, supérieur à celui qui a été retenu pour la prévision, la forte baisse des taux directeurs, une normalisation en cours du marché interbancaire et de nouvelles mesures de relance chez nos partenaires devraient soutenir significativement l'activité. A l'inverse, une résorption plus lente des effets défavorables de la crise financière et/ou un déstockage de grande ampleur à l'hiver 2008-2009 pèseraient davantage sur la croissance en 2009.

2. Les perspectives à moyen terme (2010-2012)

Le scénario économique de la programmation pluriannuelle retient une hypothèse de croissance de 2 % en 2010 et 2 ½ % par an à partir de 2011. Ce redressement de la croissance à partir de 2010 traduirait une normalisation progressive de l'environnement international ainsi que le rattrapage partiel des retards de croissance accumulés en 2008 et en 2009. La croissance s'établirait ainsi en moyenne légèrement au-dessus de la croissance potentielle qui augmenterait progressivement pour atteindre 2,3 % à l'horizon 2012 en lien avec les réformes structurelles mises en œuvre par le Gouvernement sur les marchés des biens et services et sur le marché du travail.

Dans ce scénario, les réformes structurelles sur le marché du travail contribueraient à rapprocher progressivement l'économie du plein emploi à l'horizon 2012. Différents dispositifs sont susceptibles de jouer favorablement sur l'offre de travail : offre raisonnable d'emploi, revenu de solidarité active, plan national d'action concertée pour l'emploi des seniors notamment. Enfin, la création de Pôle emploi favoriserait un meilleur appariement entre la demande des entreprises d'une part et l'offre des demandeurs d'emploi d'autre part.

La croissance potentielle tirerait aussi profit de la stabilisation des heures par tête, en lien avec le régime d'exonérations fiscales et sociales sur les heures supplémentaires contenu dans la loi TEPA et avec la loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

Enfin, la mise en place de la loi de modernisation de l'économie et le triplement du crédit impôt-recherche seraient à l'origine d'une accélération de la productivité globale des facteurs qui expliquerait en partie le surcroît de la croissance potentielle à l'horizon 2012.

Tableau : principaux indicateurs du scénario macroéconomique 2010-2012

En %	2010	2011	2012
PIB.....	2,0	2,5	2,5
Déflateur de PIB.....	1,75	1,75	1,75
Indice des prix à la consommation.....	1,75	1,75	1,75
Masse salariale du secteur privé.....	4,0	4,6	4,6

B. – La stratégie d'ensemble

L'objectif de moyen terme du Gouvernement est de revenir vers l'équilibre structurel des finances publiques en 2012 grâce à la maîtrise des dépenses publiques, tout en stabilisant le taux de prélèvements obligatoires.

Cette stratégie d'ensemble répond aux défis de long terme que l'économie française devra relever :

- le retour à l'équilibre du solde structurel est un levier puissant pour **restaurer la soutenabilité de long terme des finances publiques** dans un contexte de vieillissement, permettant de compléter les efforts de réforme structurelle des retraites : ainsi l'objectif de moyen terme de retour à l'équilibre structurel permettra de préfinancer, à hauteur de deux tiers, les dépenses additionnelles liées au vieillissement sur le long terme ;
- la réduction du poids des dépenses publiques permettra à terme de baisser le taux de prélèvements obligatoires

et, partant, de renforcer la compétitivité de l'économie française et accroître son potentiel de croissance.

La stratégie réaffirmée du Gouvernement, au-delà des circonstances exceptionnelles actuelles, consiste à maîtriser la dépense dans la durée tout en préservant par ailleurs le ratio de recettes publiques. Ceci assure une consolidation structurelle régulière des finances publiques, tout en laissant jouer les stabilisateurs automatiques en période de ralentissement conjoncturel afin de ne pas mener une politique procyclique.

La crise financière actuelle, son impact brutal sur l'activité et les risques d'une récession durable appellent des mesures exceptionnelles. Celles-ci ne doivent remettre en cause ni la logique générale des réformes, ni la démarche engagée dans la durée. C'est dans cet esprit qu'a été conçu le plan de relance annoncé par le Président de la République le 4 décembre 2008.

Certaines des **mesures prises dans le cadre des plans de sauvetage du système financier et de relance par l'investissement** présentent un coût à court terme pour les finances publiques. Toutefois, elles **ne remettent pas en question l'objectif d'assainissement des comptes publics** :

- **le plan de sauvetage du système financier ne pèse pas sur les finances publiques** : les garanties de l'Etat sont rémunérées au taux de marché ; les apports en capitaux – également rémunérés – jouent mécaniquement à la hausse sur la dette publique brute mais n'affectent pas la dette publique nette et le déficit public. A terme, ces participations devraient être cédées, générant éventuellement une plus-value, et affectées au désendettement ;
- **l'essentiel des mesures prises dans le cadre du plan de relance de l'investissement est temporaire** ; les dépenses qui ne sont pas reproductibles pèseront essentiellement sur le déficit de l'année 2009 ; les investissements accélérés en 2009 et 2010 ne figureront plus dans la programmation des années suivantes.

Depuis la présentation du projet de loi de finances initiale et la dernière notification de finances publiques à la Commission européenne du 1^{er} octobre 2008, le Gouvernement a révisé ses prévisions de croissance et de finances publiques. Dans un premier temps, le ralentissement de la croissance et la décision de laisser jouer les stabilisateurs automatiques ont amené le Gouvernement à réviser à la baisse sa prévision de croissance ; dans un second temps, le Gouvernement a tenu compte des effets du plan de relance sur les finances publiques annoncé le 4 décembre 2008 et modifié en conséquence ses prévisions en la matière. Compte tenu de la dégradation de la conjoncture, à la fois plus rapide et plus profonde qu'anticipé à la fin du mois d'octobre, la mise en œuvre du plan de relance, de façon coordonnée avec les autres pays européens, devrait permettre de réaliser les objectifs de croissance du Gouvernement en 2009.

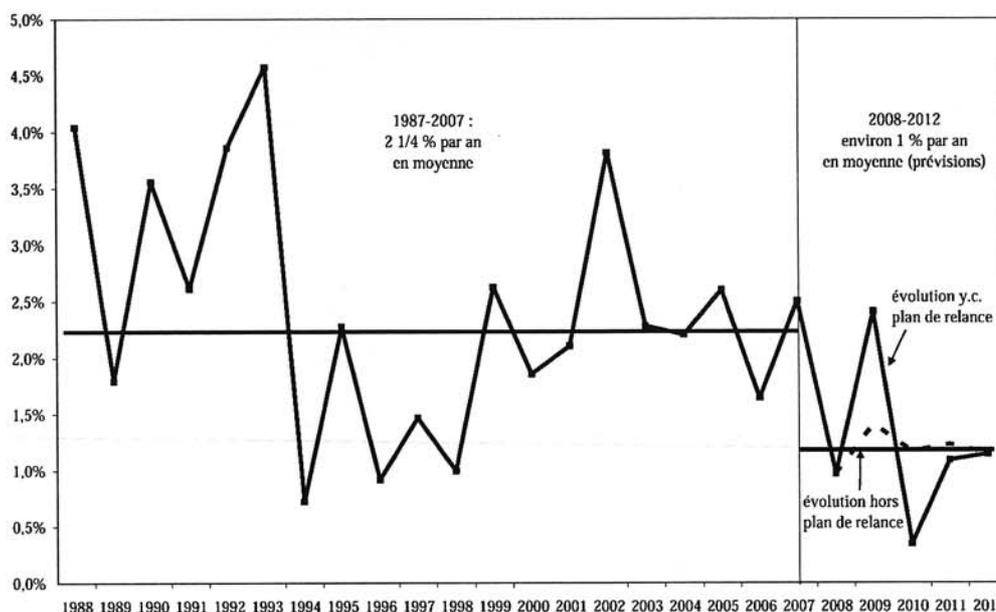
1. Diviser par deux le rythme de croissance de la dépense publique

Le redressement de la situation de nos finances publiques passe par la maîtrise continue de la dépense publique. En volume, la progression moyenne de la dépense publique sur très longue période a été un peu supérieure à 2 % chaque année ; cette tendance s'est poursuivie sur la période récente, la progression des dépenses publiques atteignant environ 2 ¼ % par an sur les dix dernières années.

Le plan de relance de l'économie aura pour effet d'augmenter certains postes de dépenses en 2009 et 2010. Son impact sur les finances publiques est temporaire et très concentré sur l'exercice 2009.

La poursuite d'un objectif de solde structurel proche de l'équilibre en 2012 est maintenu. Il implique un effort de maîtrise de la dépense publique à partir de 2010 se traduisant par une évolution des dépenses deux fois moins dynamique que sa tendance de moyen terme. Une telle feuille de route est ambitieuse mais n'est pas hors d'atteinte, comme le montrent les expériences d'autres pays européens, notamment l'Allemagne.

Evolution des dépenses publiques sur longue période (%, en volume)



L'effort en dépense doit aussi être réparti entre les sous-secteurs des administrations publiques tout en prenant en compte la dynamique spontanée des dépenses financées par chacun d'entre eux afin que les objectifs soient ambitieux mais atteignables.

Les sous-secteurs des administrations publiques

On distingue habituellement quatre sous-secteurs au sein de l'ensemble « administrations publiques » (APU) :

- **l'Etat** ;
- **les organismes divers d'administration centrale (ODAC)**, qui composent avec l'Etat l'ensemble des administrations publiques centrales (APUC). Ces organismes sont financés principalement soit par des subventions de l'Etat, soit par affectation de recettes votée en loi de finances. Les ODAC ont pour point commun d'exercer une compétence fonctionnelle spécifique qui leur est dévolue au niveau national, si bien que ces organismes couvrent en pratique toutes les fonctions des administrations publiques (notamment la protection sociale, les affaires économiques ou encore l'éducation) ;
- **les administrations publiques locales (APUL)** qui incluent l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupement de communes), mais aussi les organismes divers d'administration locale (ou ODAL : centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours, collèges, lycées, syndicats de collectivités, chambres consulaires...) ;
- **les administrations de sécurité sociale (ASSO)** qui regroupent les organismes divers d'administration de sécurité sociale, ou ODASS (principalement les hôpitaux), et l'ensemble des régimes d'assurance sociale : régime général et régimes spéciaux (1) de sécurité sociale (branches maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, famille et vieillesse qui constituent le champ d'application de la LFSS), régimes de retraite complémentaire (AGIRC, ARRCO, IRCANTEC) et assurance chômage (Unédic).

(1) A l'exception des régimes d'employeur par lesquels celui-ci assure par lui-même ses salariés contre les risques sociaux.

Sur la dépense la plus directement pilotable, celle de l'Etat, l'objectif de maîtrise se traduit par une stabilisation des dépenses en euros constants (« zéro volume »), correspondant, pour les moyens des missions (dépenses hors charges de la dette, pensions et prélèvements sur recettes) à une stabilisation en euros courants hors plan de relance de l'économie.

Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) seront aussi très directement associés à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat.

La démarche de maîtrise des dépenses sociales entreprise en 2008 sera maintenue avec un rythme d'évolution proche de 1 ¼ % en volume sur la période 2009-2012. La progression de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base (ONDAM) serait limitée à 3,3% en valeur entre 2009 et 2012, notamment grâce à une meilleure efficacité du secteur hospitalier. L'accent mis sur l'emploi des seniors devrait limiter la hausse des dépenses de retraite avant le point d'étape prévu en 2010, alors que les plus petites retraites seront revalorisées. Enfin, la décrue du chômage sur la période de programmation et le retour progressif au plein emploi devraient largement contenir l'évolution des dépenses de l'assurance chômage.

Les dépenses des collectivités locales devraient aussi être moins dynamiques à l'avenir, compte tenu notamment des effets d'un cycle d'investissement moins marqué que le précédent – hors plan de relance –, d'une inflexion significative de la masse salariale et des dépenses sociales. La programmation repose ainsi sur une hypothèse de progression des dépenses locales limitée, compatible avec un retour très progressif à l'équilibre du solde des collectivités locales. L'augmentation des dépenses d'investissement en 2009 sera financée par l'augmentation des prélèvements sur recettes.

Evolution des dépenses publiques par sous-secteurs 1998-2012

(en moyenne annuelle, à champ courant,
en comptabilité nationale)

(en %)	1998-2007	2008-2012
Administrations publiques	2 1/4	1
Administrations publiques centrales (APUC)	1	0
Administrations publiques locales (APUL)	4 1/4	1 1/4
APUL hors impact décentralisation	3 1/4	1 1/4
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	2 3/4	1 3/4

Note de lecture : les administrations publiques centrales (APUC) regroupent l'Etat et les organismes divers d'administration centrale.

2. La stratégie fiscale

a) La stratégie d'ensemble

Si notre pays veut renouer durablement avec une croissance forte, s'il veut une économie compétitive et attractive, s'il veut offrir à ses citoyens une protection et des services publics de qualité, il doit faire de son système de prélèvements obligatoires un atout et non plus un handicap, même si cela implique des réformes difficiles.

Dans ce contexte, la fiscalité ne se résume pas à financer les dépenses. C'est tout autant un outil évolutif, au service des politiques économiques mises en œuvre par le Gouvernement et des engagements pris par le Président de la République, qui a fixé le cap des réformes, exclu toute augmentation des prélèvements obligatoires et défini une trajectoire de redressement des finances publiques à horizon 2012.

En conséquence, la réforme fiscale doit elle aussi être conçue non pas comme une réforme unique, à mettre en œuvre une fois pour toutes, mais comme un processus ordonné, qui implique de définir une stratégie à l'échelle de la mandature. Cette stratégie doit comporter plusieurs étapes, fixées en cohérence avec les priorités du Gouvernement, le rythme du travail parlementaire et l'avancement de la concertation engagée avec les élus et les représentants des contribuables.

C'est dans cet esprit qu'une première série de réformes structurantes a été mise en œuvre au cours des deux premières années de la mandature :

- avec l'exonération des heures supplémentaires, le crédit d'impôt sur l'acquisition de la résidence principale, le rachat des RTT, le déblocage anticipé de la participation ou encore la prochaine réforme de l'intéressement, le Gouvernement a mis notre système fiscal au service du travail et du pouvoir d'achat ;
- avec le triplement du crédit d'impôt recherche, la réduction d'ISF en faveur de l'investissement dans les PME et les mesures fiscales et sociales du projet de loi de modernisation de l'économie, il a commencé à mettre notre système fiscal au service de la croissance, de la compétitivité et du développement de l'économie, en donnant la priorité aux PME, qui créent le plus d'emplois.

Dans le prolongement des mesures déjà mises en œuvre, trois axes seront privilégiés par la politique fiscale au cours des prochaines années :

- la justice et l'équité fiscale, pour que chaque contribuable soit imposé en fonction de ses facultés contributives ;
- l'efficacité économique, pour que la fiscalité soit au service de la compétitivité, de l'investissement, de la croissance et de l'emploi ;
- l'efficacité environnementale, pour que la fiscalité devienne un outil au service d'une croissance durable et respectueuse de l'environnement.

Sur cette base a été engagée, dès la loi de finances initiale 2009, une nouvelle phase de la réforme fiscale, qui s'appuiera sur trois principes et comportera trois séries de mesures concrètes.

1° Mieux prendre en compte la justice fiscale :

La multiplication, dans notre système fiscal, d'avantages fiscaux dérogatoires (« niches fiscales ») pose un problème budgétaire mais aussi un problème d'équité, parce qu'elle signifie qu'à revenu ou à patrimoine égal deux contribuables peuvent être soumis à une charge fiscale sensiblement différente. Cette différence de traitement est la plus nette dans le cas des avantages non plafonnés, qui peuvent permettre à des contribuables très aisés d'échapper totalement à l'impôt.

C'est pourquoi le Gouvernement a souhaité traiter en priorité la question des dispositifs fiscaux dérogatoires non plafonnés, pour lesquels il a proposé des mesures concrètes dans un rapport remis au Parlement le 7 mai 2008. A cet égard, on peut noter la vitalité et la richesse du débat qui s'est engagé au cours des derniers mois et les propositions formulées par les parlementaires seront naturellement accueillies avec le plus grand intérêt.

Dans le cadre de la LFI 2009, un ensemble de mesures destinées à mettre en œuvre un plafonnement effectif des « niches fiscales » a été adopté afin de mettre un terme aux situations les plus inéquitables. Sur le plafonnement global des niches fiscales, les débats menés à l'occasion de l'examen du PLF 2009 ont permis de mettre en place un dispositif équilibré de plafonnement. Dans un second temps, le Gouvernement engagera une remise à plat de l'ensemble des dépenses fiscales dérogatoires, afin de s'assurer de leur pertinence et de leur utilité. Comme le débat sur le financement du RSA a permis de le rappeler, les situations choquantes du point de vue de la justice fiscale ne sont pas celles des contribuables dont l'impôt se monte à 50 % de leur revenu, mais bien celles des contribuables qui s'exonèrent totalement de l'impôt sur le revenu par le recours à de multiples dispositifs d'exonération fiscales.

Dans la même perspective d'équité, le Gouvernement proposera également, dans les prochains mois, une réforme des valeurs locatives qui servent de base à la fiscalité locale (taxe d'habitation, taxes foncières et part foncière de la taxe professionnelle). En effet, ces valeurs locatives n'ont pas été révisées depuis près de quarante ans, et sont aujourd'hui en décalage profond par rapport à la valeur réelle des biens concernés. Les mesures envisagées, qui ont déjà été soumises pour concertation aux principales associations d'élus locaux, auront pour objet d'aller vers plus d'équité entre les contribuables en mettant en adéquation la charge fiscale avec la valeur réelle de leur bien. Elles permettront également aux collectivités territoriales de disposer d'impôts fonciers plus justes, plus modernes et plus efficaces, en évitant les transferts inappropriés entre collectivités.

2° La fiscalité applicable aux investissements sera pour le Gouvernement une priorité essentielle :

Sans équivalent en Europe, la taxe professionnelle est l'impôt le plus handicapant pour la croissance et la compétitivité de notre économie, car elle pénalise directement ceux qui investissent en France et touche prioritairement les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale et aux délocalisations, comme l'industrie. En outre, cet impôt, dont le produit est réparti entre cinq catégories de bénéficiaires, est en réalité acquitté à 40 % par l'Etat, ce qui contribue à déresponsabiliser les collectivités et à brouiller leur relation avec les contribuables locaux.

Néanmoins, la taxe professionnelle n'est pas seulement l'une des principales sources de financement des collectivités territoriales, elle est aussi un élément structurant pour nos intercommunalités et un outil au service de la décentralisation.

Conformément à l'annonce du Président de la République du 23 octobre 2008, la loi de finances rectificative pour 2008 comprend une nouvelle exonération de taxe professionnelle pour les investissements nouveaux. Afin de sou-

tenir l'investissement des entreprises, un dégrèvement permanent visant les investissements réalisés entre le 23 octobre 2008 et le 31 décembre 2009 a été décidé.

La réforme complète de la taxe professionnelle passe par un dialogue avec les collectivités. Le Comité pour la réforme des collectivités locales, mis en place par un décret du 22 octobre 2008 et présidé par Edouard Balladur, formulera dans son rapport qui sera remis avant le 1^{er} mars 2009 des recommandations sur le financement des collectivités locales qui pourront guider la réflexion du Gouvernement.

Les enjeux sont avant tout économiques mais concernent également le financement des collectivités territoriales et son articulation avec la problématique du partage des compétences entre elles. Il conviendra de rechercher un juste équilibre permettant de concilier ces objectifs et de définir un système fiscal plus moderne, plus adapté aux besoins locaux, plus juste pour les contribuables et moins pénalisant pour notre économie.

3^o Notre système de prélèvements obligatoires doit tirer les conséquences des orientations dégagées à l'occasion du Grenelle de l'environnement, pour que la fiscalité accompagne l'évolution des comportements vers une attitude plus respectueuse de l'environnement :

La LFI 2009 comporte un ensemble de mesures significatives destinées à mettre en application cette orientation. Ces mesures concernent notamment le secteur du transport de marchandises et le secteur du bâtiment, avec la réforme du crédit d'impôt « développement durable » et le « verdissement » du crédit d'impôt en faveur de l'acquisition de la résidence principale et du prêt à taux zéro.

Enfin, le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur l'instauration d'une contribution climat-énergie. La création d'une telle contribution ne pourra être décidée, le moment venu, que s'il apparaît qu'elle ne pèsera pas sur le pouvoir d'achat des ménages et que le prix de marché des énergies fossiles ne reflète pas les coûts environnementaux associés à leur consommation.

Outre les sujets énumérés ci-dessus, les réflexions sur notre système fiscal pourront également porter sur d'autres thèmes cohérents avec ces axes de la politique fiscale du Gouvernement. Elles devront intégrer les évolutions en cours de la prime pour l'emploi et du revenu de solidarité active. Elles pourront également s'articuler avec les travaux du Haut Comité de place. Elles intégreront les évolutions déjà décidées, par exemple la suppression progressive de l'impôt forfaitaire annuel (IFA) décidée en LFI 2009.

b) Stabiliser les prélèvements obligatoires sur la période de programmation

Pour atteindre le retour structurel à l'équilibre des finances publiques, le taux de prélèvements obligatoires resterait globalement constant sur la période de la programmation, autour de son niveau atteint en 2008, soit 42,8 % du PIB, des baisses nettes d'impôts pouvant intervenir si les recettes spontanées se révèlent plus élevées qu'il n'est prévu dans la loi de programmation.

La prévision est construite sur des hypothèses prudentes d'élasticité des prélèvements obligatoires : elle est supposée proche de l'unité dans un scénario de rebond de la croissance à compter de 2010, après deux années 2008-2009 de croissance très en dessous du potentiel. Sur longue période, on observe que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance est proche de l'unité, mais peut connaître des fluctuations cycliques. Ainsi, l'élasticité des prélèvements obligatoires (PO), et plus encore celle des recettes fiscales de l'Etat, apparaît supérieure à l'unité lorsque la croissance est forte.

La programmation intègre également les mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires intervenues depuis 2007 (2). Sous l'effet des mesures du plan de relance de l'économie (versements anticipés en 2009 du crédit impôt recherche et des reports en arrière des déficits d'impôt sur les sociétés), le taux de prélèvements obliga-

toires baisserait de 0,4 point de PIB en 2009, puis remonterait légèrement, par contrecoup des mesures du plan de relance à partir de 2010. Sur la période, le taux de prélèvement obligatoires serait globalement stable à son niveau de 2008 (soit 42,8 % du PIB). Sans préjuger de choix qui relèvent de la libre administration des collectivités territoriales, enfin, la projection est faite à taux d'imposition locaux constants sur la période.

(2) Soit les mesures votées ou présentées dans les projets de loi soumis au Parlement jusqu'à fin septembre 2008, ainsi que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

3. Se donner des règles de gouvernance en matière de recettes

Les leviers directs d'action du Gouvernement sont plus réduits en matière de recettes qu'en matière de dépenses :

- les recettes sont très sensibles à la conjoncture ;
- toutes les recettes des administrations publiques ne sont pas fixées par l'Etat.

Ceci n'empêche pas de prévoir des règles de gouvernance pour les recettes sur lesquelles l'Etat agit directement, c'est-à-dire les recettes qui font l'objet d'un vote récapitulatif en loi de finances et en loi de financement de la sécurité sociale (recettes fiscales, cotisations et contributions sociales).

a) Règle générale

Pour les recettes maîtrisées par l'Etat, le choix du Gouvernement, exprimé par l'article 10 de la loi de programmation, permet à la fois le respect de la trajectoire des comptes publics et d'éventuels ajustements ciblés d'impôts, pour autant que ces derniers soient compensés par des augmentations.

Ainsi, tant que le niveau des recettes de l'Etat et de la sécurité sociale prévu par la loi de programmation n'est pas atteint, les mesures nouvelles ayant un impact à la baisse sur le niveau des recettes fiscales et/ou des cotisations ou contributions sociales seront gagées, sur l'ensemble de la période de programmation, par une augmentation à due concurrence de ces recettes.

Les effets procycliques en bas de cycle sont ainsi évités, puisque si le montant de recettes prévu dans la programmation n'est pas atteint à cause d'une baisse de la croissance il ne sera pas procédé à une augmentation d'impôts ou de cotisations afin d'atteindre le niveau de recettes initialement prévu, ce qui permet de laisser jouer les stabilisateurs automatiques.

Concrètement, chaque année, à l'occasion du bilan sur la mise en œuvre de la loi de programmation établi au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, il sera procédé à une évaluation de l'impact des mesures nouvelles sur la trajectoire globale des recettes de l'Etat et de la sécurité sociale pour les années écoulées depuis le début de la programmation. Si le niveau des recettes de l'Etat et de la sécurité sociale prévu par la loi de programmation n'est pas atteint, le coût net des mesures nouvelles sera compensé, dans le prochain PLF et/ou le prochain PLFSS.

b) Deux principes pour maîtriser le coût des niches fiscales et sociales

Nombre de ces dispositifs établis au fil du temps à des fins d'incitation ou de redistribution ont connu une forte dynamique ces dernières années, conduisant à une certaine érosion de l'assiette du prélèvement : les dépenses fiscales s'élèvent ainsi à environ 70 Md€, tandis que les pertes d'assiette liées aux niches sociales ont été évaluées à plus de 40 Md€ (hors allègements de charges sociales).

C'est pourquoi la loi de programmation des finances publiques permet d'encadrer le recours à ces dispositifs via deux approches, déclinées en termes similaires du côté fiscal et du côté social :

- l'encadrement de leur coût ;
- la systématisation de l'évaluation de leur efficacité.

A cette fin, l'information du Parlement est améliorée dès cette année. Dès le PLF 2009, l'architecture du fascicule *Voies et Moyens*, tome 2, est profondément remaniée afin de rendre plus accessible l'information sur les dépenses fiscales. Notamment, l'annexe présente distinctement les dépenses correspondant à des mesures nouvelles, votées en cours d'année, ainsi que les dépenses supprimées. Par ailleurs, l'annexe V du PLFSS, qui décrit l'ensemble des exonérations de cotisations et des réductions ou abattements d'assiette des prélèvements sociaux, deviendra dès cette année pluriannuelle, conformément au souhait exprimé par la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale.

1° L'encadrement du coût des niches fiscales et sociales et des exonérations de cotisations sociales :

La loi de programmation des finances publiques propose de combiner deux approches :

- **l'encadrement des « stocks » : la mise en place d'objectifs annuels :**

L'article 12-I (1°) prévoit la mise en place d'un objectif annuel de dépenses fiscales indicatif, conformément aux préconisations du rapport d'information de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale sur les niches fiscales du 5 juin 2008.

Le 2° du même article prévoit la mise en place d'un objectif annuel équivalent en matière sociale, qui inclura l'ensemble des dispositifs d'exonérations et de réduction ou abattement d'assiette recensés dans le cadre de l'annexe V au PLFSS.

En mettant en avant le coût de ces dispositifs d'atténuation de recettes fiscales et sociales, en le détaillant et en le justifiant, une telle innovation permettra de créer un débat sur leur pertinence, préalable nécessaire à toute réforme.

- **l'encadrement des « flux » : un encadrement du coût des mesures nouvelles :**

L'article 11 fixe quant à lui une règle applicable à l'ensemble des modifications législatives conduisant à la création, à la suppression ou à la modification d'une dépense fiscale, afin d'aboutir à une neutralité de ces changements sur l'équilibre global des finances de l'Etat. Ainsi toute augmentation des dépenses fiscales devra-t-elle être désormais compensée par une économie du même montant, cette compensation étant appréciée globalement pour l'ensemble des changements législatifs intervenus dans l'année.

Le même article prévoit que cette règle s'applique de la même façon au champ social et que l'ensemble des dispositifs nouveaux d'exonérations et de réduction ou abattement d'assiette recensés à l'annexe V au PLFSS donnent lieu à des augmentations de même montant. Pour permettre la mise en œuvre effective de ce gage, la procédure mise en place pour l'élaboration du budget triennal et la préparation du PLF 2009 est renforcée : toute demande de création ou d'augmentation de dépense fiscale émanant d'un ministère devra être présentée dans le cadre de la procédure de préparation des PLF à venir. Cette procédure s'appliquera également aux demandes de création ou d'augmentation de niches sociales.

2° La systématisation de l'évaluation :

Dans le prolongement de la démarche engagée avec la révision générale des politiques publiques (RGPP), l'évaluation de l'ensemble des dispositifs d'atténuation de recettes fiscales et sociales permettra d'éclairer le Gouvernement et le Parlement sur leur coût, leur efficacité et le cas échéant les réformes possibles, voire nécessaires.

L'article 12-III prévoit ainsi, sur le champ fiscal comme sur le champ social, de systématiser l'évaluation des dispositifs créés à compter de la présentation de la loi de programmation trois ans après leur entrée en vigueur. Le

Gouvernement s'engage en outre à passer au crible de l'évaluation l'intégralité des niches fiscales et sociales d'ici la fin de la mandature.

C. – La trajectoire pour l'ensemble des administrations publiques

Les engagements européens de la France : le pacte de stabilité et de croissance

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) est un instrument de coordination des politiques budgétaires nationales décidé lors du Conseil européen d'Amsterdam le 17 juin 1997. Sa logique est de s'assurer que la politique budgétaire conduite par chaque Etat membre ne pénalise pas ses partenaires, des niveaux de dette et de déficit élevés pouvant conduire à renchérir les taux d'intérêt supportés par l'ensemble de la zone. Il comprend la résolution adoptée le 17 juin 1997 et deux règlements communautaires, pris sur la base des articles 99 et 104 du Traité. Ces règlements (n° 1466/97 et n° 1467/97, relatifs, respectivement, à la surveillance des positions budgétaires ainsi qu'à la surveillance et la coordination des politiques économiques, et à la procédure de déficit public excessif) ont été amendés suite à la réforme du pacte de stabilité intervenue en mars 2005 (règlements n° 1055/2005 et n° 1056/2005), afin de mieux prendre en compte les circonstances économiques et les spécificités de chaque Etat membre.

1. L'évolution du solde structurel

En 2008, la dégradation du solde public est imputable à la dégradation conjoncturelle, le solde structurel étant stabilisé à son niveau de 2007. En 2009, hors mise en œuvre du plan de relance, le solde structurel s'améliorerait d'environ ½ point de PIB. En tenant compte du plan de relance, dont les mesures non pérennes contribuent pour 0,8 point de PIB à la dégradation du solde public, le solde structurel se dégraderait temporairement d'environ 0,4 point de PIB.

Entre 2010 et 2012, la trajectoire est cohérente avec le rythme d'ajustement préconisé par le Pacte révisé : l'amélioration structurelle serait en effet de 0,6 point de PIB chaque année hors mesures du plan de relance. Si l'on tient compte de l'impact du plan de relance sur le solde structurel, l'amélioration serait de 1,3 point de PIB en 2010, de 0,6 point de PIB en 2011 et de 0,7 point de PIB en 2012.

L'objectif de moyen terme du Gouvernement en matière de finances publiques, à savoir un solde structurel proche de l'équilibre, reste inchangé et serait atteint en 2012, au terme de la période de la programmation pluriannuelle.

Décomposition de la variation du solde public entre 2008 et 2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Solde public	-3,2	-4,4	-3,1	-2,3	-1,5
Variation du solde public.....	-0,5	-1,2	1,2	0,8	0,8
dont effet de la conjoncture.....	-0,5	-0,7	-0,1	0,1	0,1
dont variation du solde structurel.....	0,0	-0,4	1,3	0,6	0,7
dont variation du solde structurel, hors plan de relance.....	0,0	0,4	0,6	0,6	0,6

Définition du solde structurel

Le solde des administrations publiques est affecté par les fluctuations cycliques de l'économie. On observe ainsi un

déficit de recettes et un surplus de dépenses (notamment celles qui sont liées à l'indemnisation de l'assurance chômage) lorsque le PIB est inférieur à son niveau potentiel et à l'inverse un surplus de recettes et des dépenses moindres lorsqu'il lui est supérieur. Dans ces conditions, la seule observation de l'évolution du solde public n'est pas un bon indicateur de l'orientation de la politique budgétaire menée par le Gouvernement, puisqu'elle est brouillée par les effets des fluctuations conjoncturelles.

A cet effet, l'indicateur usuel de solde structurel vise à corriger le solde public effectif de ces fluctuations liées au cycle. L'évaluation d'un solde corrigé du cycle repose sur la définition d'un PIB potentiel qui représente l'offre de production qu'une économie est capable de soutenir durablement sans poussée inflationniste. On appelle écart de production ou *output gap* la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel, exprimée en points de PIB potentiel. C'est un indicateur de la position de l'économie dans le cycle.

Les recettes structurelles sont obtenues en corrigeant les recettes effectives des effets du cycle à partir des élasticités des principaux impôts à l'écart de production (source : OCDE). Du côté des dépenses, seules les dépenses de chômage et de RMI sont de nature conjoncturelle (les autres dépenses ne sont pas *a priori* directement reliées au cycle) tandis que, du côté des recettes, tous les prélèvements obligatoires sont supposés cycliques.

2. La part prise par chaque sous-secteur

La programmation des finances publiques reflète une amélioration du besoin de financement de chacun des sous-secteurs :

- le besoin de financement de l'Etat se réduirait de 2,0 points de PIB entre 2009 et 2012 ; pour 0,9 point, cette amélioration traduit le caractère temporaire de l'incidence du plan de relance de l'économie sur le besoin de financement de l'Etat sur la période ; pour 1,1 point, elle découlerait essentiellement de la maîtrise des dépenses ;
- compte tenu de la maîtrise de la dépense, notamment sur l'assurance maladie, et de l'effet sur les différents régimes de la baisse du chômage, le solde des administrations de sécurité sociale – qui comprend le régime général, mais aussi les régimes de retraites complémentaires et l'assurance chômage – se redresserait dès 2010 pour atteindre l'équilibre en 2012 ;
- la capacité de financement des organismes divers d'administration centrale resterait excédentaire sur la période 2009-2012 et atteindrait environ 0,3 point de PIB, grâce notamment au désendettement de la CADES ;
- enfin, les administrations publiques locales réduiraient progressivement leur déficit d'un peu moins de 0,1 point de PIB chaque année pour atteindre un solde proche de l'équilibre au terme de la période de programmation.

3. La trajectoire de dette

En 2008, la prévision intègre l'impact sur la dette publique de l'activité de la société de prises de participation de l'Etat (SPPE) dans le cadre du plan de soutien au financement de l'économie et la création du Fonds stratégique d'investissement (FSI) : elle intègre notamment 0,6 point de PIB d'acquisitions de titres de banques (3) et 0,5 point de PIB d'accroissement de la trésorerie de l'Etat en vue du pré-

financement des mesures du plan de relance et des apports de liquidités au Fonds stratégique d'investissement. Ces flux de créances s'ajoutent aux acquisitions d'actifs par le fonds de réserve pour les retraites et par les organismes complémentaires de retraite, dans un contexte de marché qui n'a pas permis de procéder à des cessions d'actifs non stratégiques à la fin 2008.

Sur la période de programmation (2009-2012), les flux nets d'acquisition d'actifs financiers sont supposés nuls (4). La conjoncture dégradée en début de période se traduirait par une progression de la dette. La réduction du déficit public et le retour à une croissance plus élevée réduiraient le ratio de dette d'environ 1/2 point de PIB en 2011 et d'environ 1 1/2 point de PIB en 2012.

Au total, ces développements ne paraissent pas de nature à remettre en cause la soutenabilité de la dette publique française. En effet, l'augmentation de la dette résulte de l'acquisition d'actifs de très bonne qualité ayant vocation à terme à être revendus. Elle traduit aussi les implications du financement du plan de relance rendu particulièrement nécessaire par la dégradation de la conjoncture et qui est conforme aux recommandations de la Commission européenne. Enfin, la situation dégradée des marchés d'actions fait obstacle à des ventes d'actifs non stratégiques dans des conditions satisfaisantes pour favoriser le désendettement.

(3) La prévision tient compte du financement de la prise de participation dans Dexia (1 Md€) et des acquisitions de titres subordonnés dans les six principales banques françaises par la SPPE (10,5 Md€). En revanche, la dette de la société de financement de l'économie française (SFEF), qui du fait de son activité d'intermédiation financière devrait être classée en-dehors des administrations publiques, ne doit pas être comptée dans la dette publique.

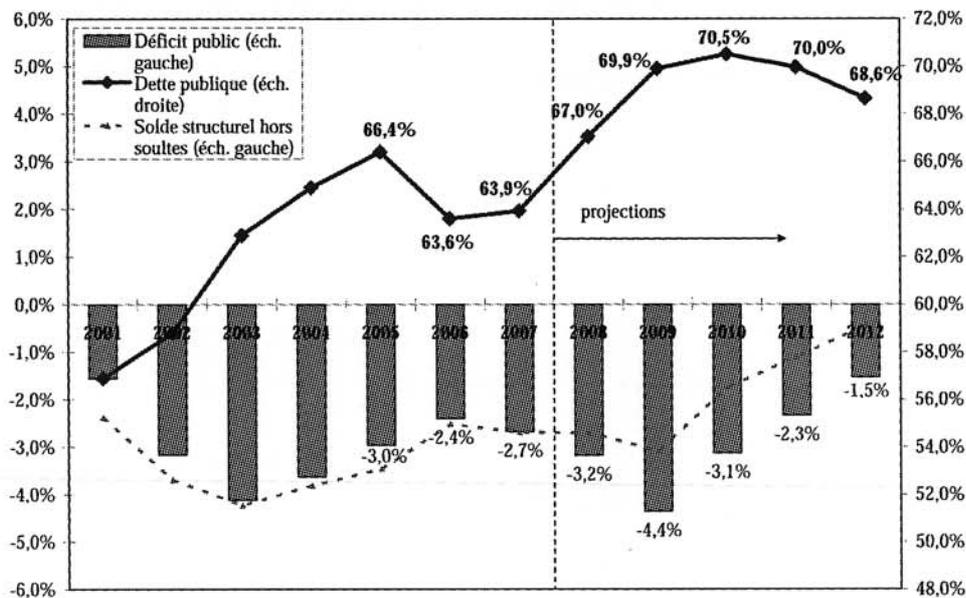
(4) Ces flux mesurent l'impact sur la dette publique (mesurée en dette brute) des opérations financières.

Les flux de créances ou flux nets d'acquisitions d'actifs financiers

Pour une année donnée, l'augmentation de la dette publique n'est en général pas la contrepartie exacte du déficit public de l'année. En effet, la dette maastrichtienne est une dette brute, c'est-à-dire une dette dont on ne déduit pas l'actif détenu par les administrations publiques. En conséquence, la variation de la dette publique est affectée par les « flux de créances » (achats et ventes d'actifs), qui traduisent la gestion patrimoniale des administrations publiques, et notamment par deux grands types d'opérations :

- en premier lieu, pour financer le déficit, on peut recourir à d'autres moyens que l'émission de dette publique, par exemple en puisant dans l'actif via des privatisations ou par la réduction de la trésorerie disponible ;
- en outre, un certain nombre d'acteurs de la sphère des administrations publiques (comme le fonds de réserve pour les retraites, les régimes complémentaires de retraite notamment) peuvent utiliser leurs ressources de financement pour acheter des actifs (actions, etc.). La capacité de financement dont ils disposent ne vient donc pas en réduction de la dette publique lorsqu'ils achètent des actifs qui ne sont pas émis par d'autres administrations publiques.

Trajectoire de solde public, de solde structurel et de dette publique (% du PIB)



II. – La contribution des administrations centrales

A. – Une maîtrise sans précédent des dépenses de l'Etat, dans un contexte particulièrement contraint

L'évolution des dépenses de l'Etat à champ constant, hors plan de relance de l'économie, est limitée à l'inflation sur la période 2009-2012, soit une évolution en valeur de 1,6 % en 2009, correspondant à une augmentation de 0,1 % en volume puis de 1,75 % en 2010, 2011 et 2012, soit une stricte stabilité en volume.

Cet effort de maîtrise des dépenses est d'autant plus ambitieux que :

- il s'applique, comme dans la loi de finances pour 2008, sur un périmètre élargi, qui comprend désormais non seulement les crédits du budget général de l'Etat, mais également les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne ainsi que les affectations de recettes. La stabilisation des dépenses en volume sur ce périmètre élargi constitue une inflexion significative par rapport aux tendances passées ;
- il s'accompagne, dans le plein respect du principe de sincérité budgétaire, d'un effort renforcé pour lutter contre les sous-budgétisations chroniques.

Cet effort, engagé dès la présentation du PLF 2008 en septembre dernier, est poursuivi dans le budget pluriannuel, qu'il s'agisse par exemple de la compensation à la sécurité sociale des exonérations de charges sociales, de l'hébergement d'urgence, de l'aide médicale d'Etat ou des opérations de maintien de la paix. Globalement ces remises à niveau de crédits atteignent environ 1 Md€ en 2009 et portent principalement sur les exonérations de charges sociales, notamment outre-mer,

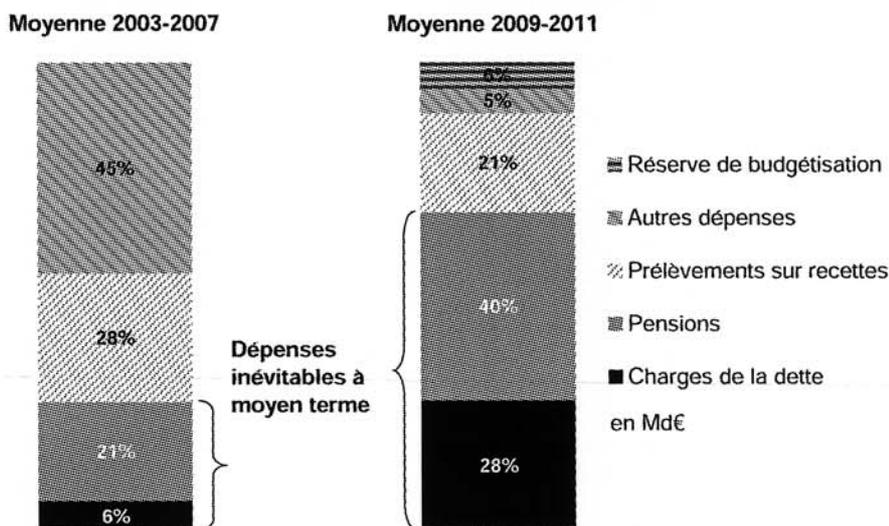
l'hébergement d'urgence, les contributions au Fonds européen de développement et les opérations de maintien de la paix.

- il finance les priorités fixées par le Président de la République : la remise à niveau de notre système d'enseignement supérieur et de recherche, la promotion d'une « croissance verte », qui nécessite des investissements importants, un effort de modernisation de nos équipements de défense ;
- la progression des dépenses héritées du passé est plus dynamique qu'auparavant et préempte une part croissante des marges de manœuvre de l'Etat :
 - l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom accroît les dépenses de pensions. Ce phénomène est accentué en 2009 par les effets du choc d'inflation de 2008 compte tenu des règles d'indexation des prestations. Les dépenses de pensions progressent ainsi de près de 2,4 Md€ en moyenne par an sur la période 2009-2011 ;
 - les charges de la dette s'accroissent de 1,7 Md€ par an en moyenne entre 2008 et 2011, hors impact du plan de relance de l'économie. Cette situation contraste fortement avec celle observée ces dernières années. En effet, l'impact de l'augmentation du stock de dette sur les charges d'intérêt était compensé par la baisse des taux d'intérêt. Ainsi, les charges de la dette ont été quasiment stables entre 2003 et 2007 (+ 0,5 Md€ en moyenne par an).

Au total, pensions et charges de la dette, qui représentaient moins de 30 % de l'augmentation des dépenses de l'Etat entre 2003 et 2007, absorbent désormais, hors effet du plan de relance de l'économie, près de 70 % des marges de manœuvre.

Comparaison des marges de manœuvre de la période 2003-2007 et de la période 2008-2011 (hors plan de relance)

(sur le total de la marge de manœuvre annuelle, part prise par chacune des composantes
du budget, sur le périmètre de la norme de dépense élargie)



Note de lecture : alors que, sur la période 2003-2007, la marge de manœuvre annuelle (augmentation de la dépense, à périmètre constant) n'était consommée qu'à hauteur du tiers (27 %) par les dépenses héritées du passé (charges de la dette et pensions), leur poids devient prépondérant sur la période 2008-2011, dès lors que ces dépenses absorbent plus des deux tiers (68 %) de la marge de manœuvre permise par le « zéro volume ».

A ces dépenses héritées du passé s'ajoutent :

- les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne, qui progressent de près de 1 Md€ sur l'ensemble de la période ;
- les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, qui progressent comme l'inflation (+ 1 Md€ par an en moyenne sur la période), sauf en 2009 (+ 0,5 % en volume) ;
- la mise en place d'une « réserve de budgétisation » – provision non affectée à ce stade qui paraît indispensable dans le cadre d'un budget pluriannuel pour faire face aux aléas de la prévision sur les dépenses inéluctables.

Au total, la quasi-totalité de la marge de manœuvre est absorbée par la progression de ces dépenses : les moyens des politiques publiques financées par le budget général (dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intervention et d'investissement) sont donc en moyenne stabilisés en euros courants, contre une progression moyenne de 3 Md€ par an

entre 1997 et 2007 également en euros courants. Ainsi, le budget pluriannuel 2009-2011 fait apparaître un effort d'économies de 9 Md€ par rapport à la tendance antérieure, principalement grâce à la révision générale des politiques publiques, qui a permis de mettre des réformes de l'action de l'Etat au service de la maîtrise des dépenses.

Enfin, l'impact du plan de relance de l'économie sur le budget de l'Etat est limité aux années 2009 et 2010, conformément au souhait du Gouvernement de soutenir l'activité de manière rapide et temporaire. En tenant compte de l'impact budgétaire du plan de relance, les dépenses de l'Etat augmentent en 2009 de 3,9 % en volume à périmètre constant, mais diminuent de 3,2 % dès 2010. Une part importante de ces dépenses – 2,5 Md€ d'investissement et 1 Md€ de majoration des avances sur marchés publics de l'Etat, soit 3,5 Md€ au total – correspond à l'anticipation en 2009-2010 de dépenses déjà prévues. Sur ces 3,5 Md€ de dépenses anticipées, 1,5 Md€ (dont 1 Md€ pour la majoration des avances) correspond à des dépenses initialement prévues en 2010 et 2011 et 2 Md€ pour les années suivantes. C'est pourquoi, en conséquence des ouvertures de crédits du plan de relance sur 2009-2010, 1,5 Md€ de réductions de crédits sont intégrées par rapport à la programmation triennale initiale, dont 510 M€ en 2010 et près de 1 Md€ en 2011 (986 M€). Compte tenu de l'évolution des taux d'intérêt, les abattements ainsi réalisés permettront de financer le surcroît de charge de la dette lié à l'évolution des déficits.

Budget pluriannuel 2009-2011 : évolution des dépenses de l'Etat

(En milliards €)	LFI 2008	2009	2010	2011
DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL (1) (à champ constant 2008)	271,3	275,4	280,5	285,4
dont fonctionnement, interventions et investissement	110,5	110,8	110,6	110,6
dont masse salariale (hors pensions)	85,8	86,1	86,5	86,6
dont pensions	33,6	35,8	38,4	40,8
dont charges de la dette	41,2	42,5	44,2	46,2
dont provisions et réserves	0,2	0,2	0,7	1,2
Impact des mesures de périmètre (2)		1,6	1,9	2,2
DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL (courant) = (1) + (2)	271,3	277,1	282,5	287,6
PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES (3)	69,6	71,2	72,1	73,4
dont prélèvement au profit des collectivités territoriales	51,2	52,3	53,2	54,1

(En milliards €)	LFI 2008	2009	2010	2011
dont prélèvement au profit de l'Union européenne Impact des mesures de périmètre (4)	18,4	18,9 0,0	18,9 0,0	19,3 0,0
AFFECTATIONS DE RECETTES (5)		-0,1	0,0	0,0
DÉPENSES TOTALES « NORME ÉLARGIE » (7) A champ constant 2008 avant plan de relance : (7) = (1) + (3) + (5) <i>Evolution des dépenses en valeur à champ 2008</i> <i>Evolution des dépenses en volume à champ 2008</i>	340,9	346,5 1,6 % 0,1 %	352,6 1,75 % 0,0 %	358,8 1,75 % 0,0 %
PLAN DE RELANCE (6) dont dépenses du budget général dont prélèvement sur recettes <i>Reprise des ouvertures par anticipation du plan de relance sur les missions du budget général</i> <i>Reprise des ouvertures à répartir (mesure « avances »)</i>		12,8 10,3 2,5 0,0 0,0	1,6 1,6 0,0 -0,0 -0,5	0,0 0,0 0,0 -0,5 -0,5
INCIDENCE SUR LES CHARGES DE LA DETTE DU PLAN DE RELANCE ET DE LA RÉVISION DES HYPOTHÈSES DE SOLDE LIÉE À L'EFFET BASE 2008		0,0	0,5	1,0
DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL (champ constant 2008 plan de relance compris) dont fonctionnement, interventions et investissement dont masse salariale (hors pensions) dont pensions dont charges de la dette dont provisions et réserves		285,7 121,1 86,1 35,8 42,5 0,2	282,1 111,6 86,5 38,4 44,7 0,7	285,4 109,6 86,6 40,8 47,2 1,2
DÉPENSES TOTALES « NORME ÉLARGIE » (8) A champ constant 2008 plan de relance compris (8) = (6) + (7) <i>Evolution des dépenses en valeur à champ 2008</i> <i>Evolution des dépenses en volume à champ 2008</i>	340,9	359,3 5,4 % 3,9 %	354,2 -1,4 % -3,2 %	358,8 1,3 % -0,4 %
DÉPENSES TOTALES « NORME ÉLARGIE » (9) A champ courant plan de relance compris (9) = (1) + (2) + (3) + (4) + (6) <i>Prévision d'inflation</i>	340,9	361,0 1,5 %	356,1 1,75 %	361,0 1,75 %

Le passage du total des dépenses à champ 2008 au total des dépenses à champ courant résulte de la prise en compte des mesures de périmètre.

Conformément aux principes rappelés au paragraphe III.A.1, les mesures de périmètre du budget pluriannuel 2009-2011 correspondent aux cas de figure suivants :

1. Des mesures de périmètre traditionnelles, correspondant aux transferts liés à la décentralisation, à des ajustements des périmètres respectifs d'intervention du budget général et des opérateurs ou budgets annexes, à des ajustements techniques à la hausse ou à la baisse liés à une évolution de la fiscalité (désassujettissement à la TVA de certaines subventions) et aux loyers budgétaires.

2. Des mesures de périmètre plus ponctuelles :

a) Deux opérations de reprise de dette, qui concernent le fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) et l'entreprise de recherches et d'activités pétrolières (ERAP), interviennent en 2009 ;

b) L'inscription en 2009 de dotations budgétaires pour des établissements ayant bénéficié dans le passé de dotations en capital (AFITF, OSEO) ; toutes administrations publiques confondues, cette opération est neutre sur les dépenses et sur le solde ;

c) La mise en place du revenu de solidarité active (RSA), qui implique deux types de réallocations de moyens globalement neutres sur le solde de l'Etat :

- la mise en place d'une subvention du budget général au Fonds national des solidarités actives (FNSA), qui est

compensée par de moindres dépenses pour la prime pour l'emploi (PPE) induites par l'absence d'indexation de celle-ci en 2009, puis par l'augmentation des revenus des bénéficiaires du RSA à compter de 2010, et par de moindres dégrèvements de taxe d'habitation ;

- un transfert aux départements : le budget général de l'Etat est progressivement diminué des dépenses transférées aux départements, qui se voient confier la charge de l'allocation parent isolé (API) intégrée dans le nouveau dispositif ; cette charge est compensée par un transfert de TIPP, qui entraîne une diminution de même montant des recettes de l'Etat ;

d) Enfin, l'inscription en 2009 d'une subvention budgétaire à France Télévisions par création d'un programme spécifique au sein de la mission Médias, dont le financement est assuré dans le cadre de la loi audiovisuelle, est traitée en mesure de périmètre.

Au total, les opérations de périmètre ont pour effet de modifier le montant des dépenses du budget général et des prélèvements sur recettes à hauteur de + 1,6 Md€ en 2009, + 1,9 Md€ en 2010 et + 2,2 Md€ en 2011 par rapport à 2008.

Toutes les mesures de périmètre en dépenses ont leur équivalent en recettes et sont donc neutres sur le solde, à l'exception de quatre des mesures exposées ci-dessus (AFITF, OSEO, FFIPSA). La fin de la décentralisation a également pour conséquence des transferts légèrement déséquilibrés (5).

Ces mesures de périmètre ont ainsi un impact sur le solde budgétaire de – 1,8 Md€ en 2009 ; elles sont neutres en 2010 et 2011. L'impact est nul sur le solde toutes administrations publiques pour chacune des trois années.

(5) Les mesures de périmètre relatives à la décentralisation de personnels sont par nature déséquilibrées en recettes et en dépenses du fait de la compensation par l'Etat des cotisations retraites.

B. – L'évolution des recettes de l'Etat

1. L'évolution des recettes fiscales nettes

En 2009, à nomenclature constante, les recettes fiscales nettes y compris plan de relance, seraient en recul de 3,8 Md€ par rapport à 2008, du fait de trois phénomènes :

- tout d'abord, l'environnement macroéconomique : la faible croissance en 2008 devrait peser sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés ; la faible croissance en 2009 sur la TVA. Au total, l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes devrait être quasiment nulle ;
- les mesures nouvelles adoptées avant le PLF 2009 continueraient à monter en puissance (crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt, exonération des heures supplémentaires et crédit d'impôt-recherche) ;
- hors financement de l'audiovisuel public et hors plan de relance, les mesures nouvelles adoptées en LFI 2009 auraient en revanche un coût globalement nul (l'aménagement du régime des biocarburants compensant la suppression progressive de l'imposition forfaitaire annuelle, l'IFA).

Par ailleurs, le plan de relance inclut un important volet fiscal visant à accélérer le remboursement par l'Etat des montants dus aux agents économiques, pour un total de 9,2 Md€ en recette.

Ce montant correspond :

- à l'anticipation du paiement du crédit impôt-recherche, dès le début de l'année 2009 ;
- à la mensualisation des remboursements de crédits de TVA aux entreprises, mesure dont la pérennisation n'engendrera aucun surcoût pour les finances publiques pour les années postérieures à 2009 ;
- au remboursement par anticipation aux entreprises des créances au titre de leurs reports en arrière de déficits dans le cadre de l'impôt sur les sociétés. Cette mesure bénéficiera par construction à des entreprises devenues déficitaires, les entreprises concernées étant par ailleurs en quasi-totalité des PME.

Dès 2010, l'effet du plan de relance sur les recettes fiscales de l'Etat devrait être globalement neutre : en effet, le coût de la mise en place d'un amortissement accéléré des investissements réalisés en 2009 et du doublement du prêt à taux zéro pour l'achat d'un logement neuf afin de soutenir l'investissement immobilier des ménages devrait être compensé par de moindres crédits d'impôt-recherche ainsi que de moindres reports de déficits dans le cadre de l'impôt sur les sociétés. A partir de 2011, les mesures fiscales du plan de relance favorables à la trésorerie des entreprises cesseront complètement de peser sur les recettes de l'Etat. Ceci, combiné au retour à une croissance plus soutenue, devrait permettre de retrouver des évolutions de recettes fiscales nettes plus favorables.

2. L'évolution des recettes non fiscales

La baisse en 2008 du résultat de la Caisse des dépôts et consignations du fait de l'état des marchés financiers aura des répercussions négatives sur les recettes non fiscales de l'exercice 2009 (– 1,3 Md€) ; la diminution du prélèvement sur la COFACE (1,0 Md€) résulte du choix, fait par le Gouvernement, de rapprocher le prélèvement opéré au profit de l'Etat sur le compte tenu par cet établissement du résultat enregistré par ce compte.

Ces deux évolutions négatives sont partiellement compensées par une recette exceptionnelle résultant du refinancement de la dette de la Côte d'Ivoire (+ 1,0 Md€). Il faut noter que la recette liée au refinancement de la dette de la Côte d'Ivoire s'accompagne d'une charge imputée sur les comptes spéciaux (voir *infra*).

A partir de 2010, les recettes non fiscales devraient retrouver leur dynamique de moyen terme, liée principalement à l'évolution des produits de participation et des frais d'assiette et à l'amélioration attendue des résultats de la Caisse des dépôts et consignations.

C. – L'évolution du solde des comptes spéciaux

L'évolution du solde des comptes spéciaux est impactée négativement en 2009 par l'opération de refinancement de la dette de la Côte d'Ivoire. Il est ensuite positif.

D. – Le solde de l'Etat

1. En comptabilité budgétaire

L'ensemble des évolutions exposées ci-dessus conduisent à une dégradation du solde en euros courants en 2009, puis à son amélioration dès 2010.

Etat (présentation courante, en Md€)

	Exec 2007	LFI 2008	Exec 2008	2009	2010	2011	2012
DÉPENSES EN NORME ÉLARGIE – périmètre courant	333,6	340,9	344,9	361,0	356,1	361,0	367,2
RECETTES FISCALES NETTES – périmètre courant	272,3	276,9	265,3	252,4	271,0	280,9	295,4
RECETTES NON FISCALES – périmètre courant	23,1	22,8	22,8	22,7	23,5	24,7	25,9
Solde CST (hors FMI et CAS PFE)	– 0,2	– 0,5	0,7	– 0,8	0,9	1,2	1,5
SOLDE ÉTAT – périmètre courant	– 38,4	– 41,7	– 56,2	– 86,8	– 60,7	– 54,1	– 44,5
SOLDE ÉTAT – périmètre courant y compris défense				– 87,3			

(plan de relance – fournisseurs Défense)

Note : dans le cadre du plan de relance de l'économie, 500 M€ seront consommés en 2009 pour le paiement d'ar-

riérés de facture aux fournisseurs de la défense, à partir des crédits reportés : ils s'ajoutent donc aux ouvertures de crédits de la loi de finances rectificative.

2. En comptabilité nationale

Le budget de l'Etat est établi en comptabilité budgétaire. La présentation de ses comptes selon les règles de la comptabilité nationale est toutefois prévue par l'article 50 de la loi organique relative aux lois de finances (« *le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation joint au PLF explicite chaque année, pour l'année considérée et celle qui précède, le passage du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'Etat tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France* »).

Sur la période, les principaux facteurs d'évolution de la « clé de passage » permettant de transcrire en comptabilité nationale la programmation établie en comptabilité budgétaire sont :

- les décalages comptables en recettes, qui visent à rattacher les flux financiers à l'exercice auquel ils se rapportent. Ces corrections en général favorables concernent principalement des impôts recouvrés et/ou remboursés plus tard que la période au titre de laquelle ils ont été collectés ;
- la prise en compte des opérations budgétaires traitées en opérations financières en comptabilité nationale et ayant à ce titre vocation à être annulées, telles que :

- les achats d'équipements militaires, enregistrés en comptabilité nationale uniquement l'année de leur livraison. L'importance de ce poste explique le niveau structurellement positif de la clé de passage ;
- les opérations de rééchelonnement de dettes d'Etats étrangers : il convient d'annuler les versements budgétaires opérés à ce titre depuis le compte spécial « prêts aux Etats étrangers ». Ce poste majore la valeur de la clé de passage en 2009 ;
- le plan de relance de l'économie contient des mesures qui relèvent de ces deux catégories : la mensualisation des remboursements de TVA conduit en effet à décaisser en 2009 des remboursements comptablement rattachés à 2009, mais auparavant décaissés en 2010 : il convient d'annuler l'impact de cette mesure dans la « clé de passage » de 2009 (amélioration de la clé de 3,6 Md€) ; par ailleurs, la dotation effectuée au bénéfice du fonds stratégique d'investissement (FSI) est une opération financière, qui ne pèse pas sur le déficit en comptabilité nationale (amélioration de la clé de 3 Md€).

Une fois ces éléments pris en compte, le solde de l'Etat s'établit comme suit :

Solde Etat (en Md€)

	2008	2009	2010	2011	2012
SOLDE ÉTAT - comptabilité budgétaire en milliards d'euros	- 56,2	- 87,3	- 60,7	- 54,1	- 44,5
SOLDE ÉTAT - comptabilité budgétaire en % du PIB	- 2,9	- 4,4	- 2,9	- 2,5	- 2,0
CLÉ DE PASSAGE - en milliards d'euros	2,7	10,4	2,7	2,7	2,7
SOLDE ÉTAT - comptabilité nationale en % PIB	- 2,7	- 3,8	- 2,8	- 2,4	- 1,9

E. - L'évolution du solde des ODAC

1. Un sous-secteur peu homogène

Le sous-secteur dit « organismes divers d'administration centrale » regroupe les organismes centraux (c'est-à-dire dont la compétence s'étend sur la totalité du territoire économique) et qui sont :

- soit des producteurs non marchands dont la majeure partie des ressources provient de contributions obligatoires - il s'agit le plus souvent d'opérateurs de l'Etat ;
- soit des entités dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale.

Ce sous-secteur comprend plus de 800 entités de forme juridique et de statuts variés : certaines sont des opérateurs de l'Etat, dotés de la personnalité morale et le plus souvent du statut d'établissement public, d'autres encore ne sont pas opérateurs de l'Etat (il peut s'agir d'établissements publics ou d'autres catégories juridiques) et ne disposent pas systématiquement de la personnalité morale.

Les opérateurs de l'Etat, aujourd'hui tous répertoriés dans l'annexe générale « *opérateurs de l'Etat* » annexée au PLF (6), ont pour caractéristique d'exercer une activité de service public, d'être financés majoritairement par l'Etat et d'être sous son contrôle direct. Ils constituent ainsi un ensemble relativement cohérent en termes de gouvernance (malgré l'hétérogénéité des formes juridiques et des plans comptables suivis).

La notion d'opérateur répond toutefois à des critères qui ne sont pas ceux de la comptabilité nationale. Ainsi, de nombreux opérateurs de l'Etat n'entrent pas dans le périmètre du sous-secteur ODAC - certains relevant des sphères

ASSO ou APUL -, ni même dans celui des administrations publiques. Ces entités hors ODAC représentent environ 10 % de la dépense des opérateurs.

A l'inverse, une dizaine d'ODAC non opérateurs de l'Etat totalisaient à eux seuls en 2007 près du tiers de la dépense de ce sous-secteur.

Ces ODAC non opérateurs de l'Etat, souvent de taille importante, obéissent à des logiques économiques variées : on trouve parmi eux aussi bien des organismes de gestion de la dette sociale (CADES) ou d'accumulation de réserves pour le financement des retraites (FRR) que des fonds de garantie, des organismes de défaillance, ou encore des holdings. Ils ne peuvent donc être pilotés de manière uniforme et nécessitent un suivi rapproché et individualisé. Ainsi, bien que la plupart des établissements publics nationaux classés en ODAC élaborent leurs comptes selon les mêmes normes, des aménagements du plan comptable général sont parfois nécessaires pour tenir compte des fonctions particulières - souvent administratives - des différents établissements. En outre, certains établissements tels la CADES ou le FRR, qui font appel aux marchés financiers, tiennent leurs comptes suivant le plan comptable des établissements de crédit, bien qu'ils élaborent en fin d'exercice des documents selon le plan comptable général.

(6) En application de l'article 51 (5^e, f) de la LOLF qui impose la présentation indicative en annexe au projet de loi de finances initiale des emplois rémunérés par les « *organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public* », celle-ci constituant une catégorie de dépense définie à l'article 5-II ; par ailleurs l'article 27 relatif aux comptes de l'Etat prévoit que soit donnée « *une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ». A ce titre, les comptes des opérateurs constituent le « premier cercle » des par-

ticipations de l'Etat suivis dans le cadre de la présentation des comptes de l'Etat en comptabilité générale, à l'occasion de la loi de règlement.

2. Perspectives pluriannuelles

Le tableau ci-dessous montre que sur longue période le solde des ODAC a toujours été positif.

Solde des ODAC sur la période 1996-2006

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
En Md€	0,8	9,3	2,1	3,8	4,5	4,5	9,1	4,8	9,5	7,1	10,5
En % du PIB	0,1	0,7	0,2	0,3	0,3	0,3	0,6	0,3	0,6	0,4	0,6

La situation observée en 2007 (- 2,6 Md€ soit - 0,1 point de PIB) doit être corrigée de l'opération réalisée par la caisse de la dette publique (CDP), initiée en 2006 et soldée en 2007 (7). Une fois corrigé de l'effet correspondant, le solde 2007 des ODAC peut être ramené à + 0,1 point de PIB.

L'amélioration progressive du solde des ODAC d'ici 2012 (cf. tableau *infra*) s'explique par les éléments suivants :

- dynamisme de l'assiette de la CRDS (qui représente à elle seule 8,5 % des recettes des ODAC en 2007), affectée à la CADES ;
- augmentation des autres ressources, et notamment des subventions budgétaires qui, dans un effort accru de sincérité budgétaire, sont substituées à des consommations de dotations en capital dans le cas de l'AFITF et dans celui d'OSEO (8).

On notera que le solde du sous-secteur n'est que marginalement impacté par la création du Fonds national pour les solidarités actives (FNSEA), nouvel ODAC qui sera struc-

turellement à l'équilibre dès 2011, après un excédent en 2009 puis un déficit symétrique en 2010 liés aux effets de mise en œuvre à mi-année.

Enfin, la reprise de la dette des régimes de sécurité sociale opérée en PLFSS 2009 se traduit, d'une part, par un transfert de recettes au bénéfice de la CADES, d'autre part, par une augmentation de ses dépenses pour faire face aux charges d'intérêt qui en résultent.

(7) Les recettes de privatisations ont été encaissées au 4^e trimestre 2006 et versées à la caisse de la dette publique (CDP) sous la forme d'une dotation en capital, améliorant d'autant le solde de financement de la CDP, donc du sous-secteur ODAC. Le remboursement de la dette de l'Etat à la sécurité sociale a été effectif en 2007 et a ainsi temporairement dégradé le solde du sous-secteur ODAC. Cette opération est neutre du point de vue du solde de l'ensemble des administrations publiques.

(8) L'AFITF et OSEO ont bénéficié de dotations en capital fin 2005 et ont ensuite consommé tout ou partie de ces dotations en 2006, 2007 et 2008. Ces consommations ont dégradé, à due concurrence, le solde des ODAC sur ces trois exercices. *A contrario*, la démarche retenue en 2009 (inscription d'une subvention au budget de l'Etat) améliore ce solde.

Chronique 2008-2012 du solde des ODAC en Md€

	2008	2009	2010	2011	2012
RECETTES - comptabilité nationale	66,9	74,8	76,6	79,3	82,0
DÉPENSES - comptabilité nationale	67,4	71,8	73,7	74,2	74,4
SOLDE ODAC - comptabilité nationale	- 0,5	3,1	2,8	5,1	7,6
En % du PIB	0,0	0,2	0,1	0,2	0,3

Cette chronique incorpore en outre les effets bénéfiques attendus de plusieurs mesures visant à améliorer le pilotage de ce sous-secteur.

3. La maîtrise de la dépense

Les ODAC sont totalement associés à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat.

a) Conformément aux décisions du 3^e conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 et « *sous réserves de contraintes spécifiques* », les opérateurs de l'Etat sont inclus dans le périmètre d'application du principe de non-remplacement de la moitié des fonctionnaires partant en retraite. La LFI 2009 met en œuvre ce principe en déterminant un plafond d'emploi pour les opérateurs de l'Etat. Les effectifs des opérateurs diminueront de 1 100 ETP environ en 2009. Cet effort sera poursuivi et amplifié les années suivantes.

b) Les affectations de taxes sont depuis le PLF 2008 prises en compte dans la norme de dépense de l'Etat, ce qui conduit à limiter les affectations nouvelles et favorise la maîtrise des dépenses, compte tenu de la contrainte d'équilibre des comptes qui s'impose à de nombreux opérateurs de l'Etat.

c) Le recours à l'endettement sera en principe exclu pour les opérateurs de l'Etat. Cette mesure permettra d'éviter de financer leurs dépenses autrement que par des recettes courantes et limitera par la même occasion la part de l'endettement public souscrit à des conditions moins avantageuses que celles dont bénéficie l'Etat.

d) En matière d'immobilier, un chantier de grande ampleur a été engagé avec les opérateurs de l'Etat pour recenser, fiabiliser et valoriser leur parc immobilier. Les nouvelles orientations stratégiques de la politique immobilière de l'Etat, qui se traduisent par l'élaboration de schémas prévisionnels de stratégie immobilière (SPSI), seront étendues aux opérateurs. Dans ce cadre, le recensement des immeubles qu'ils possèdent, ou mis à leur disposition par l'Etat, est d'ores et déjà engagé.

e) Enfin, la généralisation des contrats de performance entre les opérateurs et l'Etat, à l'image des mesures décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques dans le domaine culturel, constitue également un important outil de pilotage.

De telles règles de comportement et de gouvernance, relatives aux seuls opérateurs de l'Etat, se conjuguent à la mise en place d'outils permettant un meilleur suivi du sous-

secteur des ODAC dans son ensemble. A compter du PLF 2010, il sera ainsi établi en loi de finances un tableau annuel regroupant les taxes affectées aux ODAC, sur le modèle des travaux déjà effectués dans le tome 1 du fascicule « Voies et moyens » en ce qui concerne les sous-secteurs des ASSO et des APUL.

F. – Les administrations publiques centrales dans leur ensemble

Les administrations publiques centrales (APUC)

regroupent l'Etat et les organismes divers d'administration centrale (ODAC). La décomposition des administrations publiques en APUC, ASSO et APUL correspond aux pratiques développées au niveau européen, l'INSEE publiant d'ores et déjà à ce titre les séries longues correspondantes.

La présentation des comptes de l'ensemble APUC permet ainsi d'avoir une vision d'ensemble des comptes de l'Etat et d'organismes qui lui sont liés et de refléter la contribution des administrations centrales à la stratégie de finances publiques.

Comptes 2002-2007 des APUC en comptabilité nationale

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes (Md€)	319,1	318,2	351,6	359,7	360,5	369,6
Dépenses (Md€)	366,4	375,4	394,9	404,8	397,4	411,4
Solde (Md€)	- 47,3	- 57,2	- 43,3	- 45,1	- 36,9	- 41,8
Solde (% du PIB)	- 3,1	- 3,6	- 2,6	- 2,6	- 2,0	- 2,2

Pour la période 2008-2012, la programmation des dépenses et des recettes de l'Etat et des organismes divers d'administration centrale est la suivante :

Comptes des administrations publiques centrales (en Md€)

	2008	2009	2010	2011	2012
RECETTES – comptabilité nationale	365,7	362,3	381,4	398,5	418,7
DÉPENSES – comptabilité nationale	419,7	436,1	436,5	444,7	452,8
SOLDE APUC – comptabilité nationale	- 53,9	- 73,8	- 55,0	- 46,3	- 34,1
En % du PIB	- 2,8	- 3,7	- 2,7	- 2,1	- 1,5

III. – Le budget pluriannuel de l'Etat sur la période 2009-2011

Hors plan de relance de l'économie, les dépenses de l'Etat évolueront chaque année comme l'inflation sur la période 2009-2012. Elles sont programmées de manière précise, au niveau des missions budgétaires, sur la période 2009-2011, dans le cadre du budget triennal déjà présenté à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques.

La démarche pluriannuelle constitue le cadre indispensable pour mettre en œuvre les réformes structurelles permettant de dégager les ressources nécessaires au financement des priorités de l'action de l'Etat. Le budget triennal tire en particulier les conséquences des réformes engagées par le Gouvernement depuis mai 2007 et intègre les conclusions de la révision générale des politiques publiques, dont les quelque 330 décisions engagent un mouvement de réforme de l'action de l'Etat sans précédent.

A. – L'architecture du budget pluriannuel

1. Le périmètre du budget pluriannuel

Le budget triennal a été élaboré en raisonnant, conformément aux demandes du Parlement, sur un périmètre plus large que les seuls crédits des missions. Le plafond global de dépense comprend ainsi, pour chacune des années de la programmation :

- l'ensemble des crédits du budget général de l'Etat ;
- les prélèvements sur recettes établis au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne ;
- les affectations de recettes, sauf exceptions explicitées ci-dessous.

Pour pouvoir passer du plafond d'un exercice au plafond de l'exercice suivant, il convient toutefois de neutraliser les effets des changements de périmètre de dépenses prises en charge par l'Etat. A défaut, le respect de la règle que s'est donnée le Gouvernement, dénommée norme de dépense, pour construire les budgets successifs (au cas concret, une évolution limitée à l'inflation), ne pourrait pas être correctement apprécié.

Ainsi, les mouvements de dépense et les affectations de recettes ayant pour effet d'accroître ou de diminuer le niveau de la dépense publique sont pris en compte dans le calcul de cette norme de dépense. A *contrario*, les mouvements constituant une simple réimputation au sein du budget de l'Etat ou un transfert entre l'Etat et une autre entité, appelés mesures de périmètre, ne doivent pas être comptabilisés dans ce calcul.

Les mesures de périmètre recouvrent les situations dans lesquelles l'Etat :

- transfère à une autre entité une dépense qu'il assumait auparavant, en transférant parallèlement les ressources permettant de la financer ;
- inscrit à son budget une dépense nouvelle auparavant financée par un autre acteur, ainsi que les recettes correspondantes ;
- prend en charge une dépense financée auparavant par dotations en capital ou par une entité supprimée.

Les mouvements liés à la décentralisation illustrent le premier cas de figure ; le deuxième correspond à des mesures de rebudgétisation, par exemple la réintégration concomitante au sein du budget général d'une taxe affectée à un opérateur et des dépenses qu'elle finance. Le troisième cas de figure, enfin, n'accroît pas la dépense publique, puisque

celle-ci existait déjà auparavant et était financée par une recette non prise en compte dans les soldes publics selon les règles de la comptabilité nationale.

Il convient par ailleurs de préciser les modalités de prise en compte des affectations de recettes dans la norme de dépense.

De manière générale, lorsque l'Etat décide d'affecter une taxe à une autre entité sans lui transférer une charge correspondante, le montant de l'affectation est à prendre en compte dans la norme de dépense, car ce transfert induit une dépense nouvelle.

Le terme d'affectation recouvre toutefois plusieurs cas de figure : l'Etat peut en effet décider :

- soit d'affecter une recette existante du budget général ;
- soit d'accroître une recette déjà partiellement ou totalement affectée ;
- soit de créer de nouvelles recettes affectées.

Dans le premier cas, l'affectation de recettes dégrade le solde de l'Etat ; elle est systématiquement prise en compte dans la norme de dépense, sauf si elle s'accompagne d'un transfert de dépense du même montant, ou lorsque l'affectation contribue à l'équilibre financier des administrations de sécurité sociale.

Dans les deux autres cas (neutres sur le solde de l'Etat), l'affectation de recettes est par exception considérée comme n'ayant pas d'impact sur la norme de dépense :

- lorsque l'affectation compense une réduction de prélèvements obligatoires affectés à une autre personne morale ; elle n'accroît ainsi pas la dépense publique ;
- lorsque la recette affectée n'est pas un prélèvement obligatoire, dans le cas des créations de redevances notamment ;
- lorsque la taxe suit une logique de service rendu ou constitue une forme de contrepartie, en application du principe pollueur-payeur.

Conformément aux dispositions de l'article 5 de la présente loi de programmation, le plafond global de dépense n'augmente pas plus vite d'une année sur l'autre que l'évolution prévisionnelle des prix associée à cette loi ou l'évolution prévisionnelle des prix associée au projet de loi de finances de l'année si celle-ci est supérieure.

2. Les plafonds de dépense sur trois ans

Le budget pluriannuel comporte, sur chacune des trois années de la programmation, un plafond de dépense global, distinguant les dépenses du budget général et les prélèvements sur recettes et des plafonds pour chacune des missions. Ces derniers sont exprimés en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en distinguant, pour les missions supportant des dépenses de personnel, un plafond hors contributions au compte d'affectation spéciale pensions.

Le plafond global de dépense de l'Etat est établi pour trois ans. Il présente un caractère non révisable, sous réserve des modalités de prise en compte de l'évolution prévisionnelle des prix qui sont précisées *infra* au paragraphe E.

Pour l'année 2009, les plafonds de dépense établis au niveau des missions et la répartition par programme correspondent à ceux de la LFI pour 2009.

Pour l'année 2010, les plafonds sont fixés par mission et complétés d'une répartition indicative des crédits par programme, présentée dans les documents budgétaires du projet de loi de finances pour 2009. Ces plafonds sont non révisables, sous réserve des modalités de prise en compte de l'évolution prévisionnelle des prix, des modalités d'abondement par la réserve de budgétisation et des modalités d'ajustement des autorisations d'engagement prévues au paragraphe E.

Pour 2011, les crédits par mission pourront faire l'objet d'ajustements complémentaires, dans le respect du plafond global de dépense et de l'économie générale de la programmation.

3. L'articulation entre les budgets pluriannuels et les lois de finances annuelles

Pour chacune des années de la programmation, les projets de lois de finances sont élaborés et présentés au Parlement dans le respect des plafonds fixés dans le budget pluriannuel.

La première année de la programmation constitue le cadre du projet de loi de finances pour 2009, qui procède à la ventilation fine des crédits par nature et par destination.

La deuxième année de la programmation fera, de la même façon, l'objet d'une déclinaison au niveau prévu par la loi organique (programmes, actions et sous-actions, titres et catégories) dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010.

Enfin, la troisième année de la programmation (2011) constituera le point de départ d'un nouveau budget pluriannuel portant sur trois nouvelles années (ajoutant ainsi deux années par rapport à la programmation initiale), soit 2011 à 2013. Comme précisé au paragraphe E, des ajustements dans la répartition des crédits par mission seront possibles pour la première année de la nouvelle programmation (soit la troisième année de l'actuelle programmation), tout en respectant le montant global des dépenses prévu dans le budget pluriannuel initial.

B. – Une programmation triennale pour chaque politique publique

La RGPP a passé en revue prioritairement les dépenses de l'Etat, mais également celles de ses opérateurs, ainsi que les grandes politiques d'intervention cofinancées par l'Etat et d'autres acteurs publics. Les analyses conduites avec la RGPP ont ainsi permis d'orienter en profondeur l'ensemble des discussions préparatoires au budget triennal (9).

Les développements qui suivent concernant chacune des politiques publiques n'incluent pas, sauf mention contraire, les mesures du plan de relance de l'économie.

En effet, les crédits correspondants ont été inscrits sur une mission dédiée, intitulée « Plan de relance de l'économie », créée pour une durée de deux ans seulement. Le montant total des crédits budgétaires ouverts au titre du plan de relance s'élève à 11,8 Md€, auxquels s'ajoutent 2,5 Md€ au titre des prélèvements sur recettes. Au sein de cette enveloppe totale de 14,3 Md€, 12,8 Md€, soit près de 90 % des crédits, ont vocation à être dépensés dès 2009. L'impact budgétaire du plan de relance est donc limité dans le temps.

Ainsi, le plan de relance annoncé le 4 décembre 2008 n'a pas remis en cause la programmation du budget triennal de l'Etat. Seuls les plafonds de quelques missions ont été revus à la baisse pour 2010 et 2011, lorsqu'ils comprenaient des crédits correspondant à des dépenses anticipées en 2009 ou 2010 dans le cadre du plan de relance.

L'inscription des crédits du plan de relance sur une mission spécifique permettra de garantir le caractère temporaire et réversible du plan de relance, mais aussi sa bonne exécution : ces crédits ne pourront en effet pas être destinés au financement des dépenses courantes des ministères ; ils ne pourront financer que les mesures du plan de relance de l'économie, sous la responsabilité du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance.

Les dépenses de l'Etat prévues par le plan de relance poursuivent trois objectifs :

- renforcer de manière significative l'effort d'investissement de l'Etat : 4,2 Md€ seront consacrés en 2009-2010 à des dépenses d'investissement direct de l'Etat et de ses opérateurs, principalement dans le domaine des transports, de la recherche et de l'enseignement supérieur, de la défense et de la culture ;
- soutenir l'investissement et l'emploi des entreprises : une enveloppe de 3,0 Md€ sera consacrée en 2009 au financement de l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises, à des mesures complémentaires en matière d'emploi, de soutien aux PME, ainsi qu'au financement

de l'aide au remplacement de véhicules anciens. Une enveloppe de 1 Md€ permettra la majoration des avances versées sur les marchés publics de l'Etat en 2009, qui sera portée à 20 % du montant du marché ;

- renforcer l'effort de l'Etat dans le domaine du logement et de la solidarité : 1,7 Md€ seront consacrés au soutien à la construction et à la rénovation urbaine, ainsi qu'au financement de la prime de solidarité active.

A ces dépenses s'ajoutent :

- une dotation de l'Etat de 3 Md€ au Fonds stratégique d'investissement (FSI), dont l'objectif est de soutenir le développement des entreprises de taille moyenne et de sécuriser le capital des entreprises stratégiques ;
- une augmentation en 2009 du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales, évaluée à 2,5 Md€, correspondant à l'avance du versement du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) accordée aux collectivités qui s'engageront à augmenter leurs investissements en 2009.

Une part importante de ces dépenses, 2,5 Md€ sur les investissements de l'Etat et 1 Md€ pour la majoration des avances sur marchés de l'Etat, soit 3,5 Md€ au total, correspond à l'anticipation de projets déjà prévus. Sur ces 3,5 Md€ anticipés en 2009/2010, 1,5 Md€ correspondent à des dépenses initialement prévues sur 2010 et 2011 (dont le milliard d'euros correspondant à la majoration des avances) et 2 Md€ les années suivantes. C'est pourquoi, suite au plan de relance, 1,5 Md€ de réductions de crédits sont intégrés en dépense par rapport à la programmation triennale initiale, dont 510 M€ en 2010 et près de 1 Md€ en 2011 (986 M€). Ces réductions sont intégrées aux plafonds par mission présentés à l'article 5 de la loi.

(9) Tous les chiffres ci-dessous correspondent aux crédits y compris contributions au compte d'affectation spéciale Pensions.

1. Les politiques publiques d'intervention

La mission **Recherche et enseignement supérieur** (23,4 Md€ en LFI 2008) constitue la première priorité budgétaire du Gouvernement.

L'ensemble des moyens alloués à cette mission, conformément aux engagements pris dès 2007, sera en augmentation de 1,8 Md€ par an. Cet effort se concrétise à travers des vecteurs de financement adaptés aux différents enjeux du secteur :

- des crédits budgétaires, tout d'abord, en faveur de l'ensemble des établissements et des dispositifs de recherche et d'enseignement supérieur, en progression de +1 035 M€ en 2009, +761 M€ en 2010 et +766 M€ en 2011 (en autorisations d'engagement et hors partenariats public-privé) ;
- une amélioration des dispositifs fiscaux en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur (avec notamment le crédit d'impôt recherche réformé en LFI 2008) ;
- et des financements innovants au service des universités (partenariats public-privé et produits financiers destinés à l'opération Campus).

Cet effort permettra d'accompagner les chantiers engagés par le Gouvernement : attractivité des carrières, autonomie des universités, réforme de leur financement, réussite des étudiants, excellence de la recherche publique et dynamisation de la recherche privée.

Le renforcement des aides à la recherche en faveur des PME conduit par ailleurs à recentrer les moyens en faveur des **aides aux entreprises** : les réformes identifiées par la RGPP telles que le recentrage des aides sur les entreprises de taille intermédiaire ou la prise en compte de la réforme du crédit d'impôt recherche dans le calibrage des aides, à l'exception des PME, seront mises en œuvre y compris pour

celles distribuées par des opérateurs de l'Etat. Ces économies permettront de renforcer le soutien aux petites et moyennes entreprises intermédiaires et seront accompagnées de soutiens au développement des exportations.

Le « **Grenelle de l'environnement** » est un engagement majeur du quinquennat. Il a pour objet d'adapter l'économie française à un nouveau modèle de croissance, fondé sur le développement durable et la sobriété énergétique. Dans cette perspective, d'importants programmes d'investissement seront réalisés dans les domaines du bâtiment, des transports, de l'énergie, de l'urbanisme, de la gestion des déchets, de la biodiversité, de l'eau, de l'agriculture, de la recherche et de la maîtrise des risques naturels, industriels et technologiques. Il s'agira également de promouvoir les actions exemplaires en matière de développement durable dans les administrations.

La mise en œuvre du « Grenelle » mobilise ainsi des leviers budgétaires, mais également réglementaires et fiscaux : un « verdissement » des composantes importantes de la fiscalité sera proposé dès le PLF 2009. En particulier, un éco-prêt à taux zéro contribuera puissamment à la rénovation thermique des logements. La fiscalité écologique, notamment la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), étendue et réformée, participera également de la réorientation des politiques publiques en faveur du développement durable. Enfin, les opérateurs de l'Etat, en particulier l'ADEME et l'AFITF, seront mobilisés pour assurer la mise en œuvre des décisions du Grenelle dans leur champ de compétence.

Le Grenelle de l'environnement couvre donc un champ bien plus large que la mission **Ecologie, développement et aménagement durables** (9,0 Md€ en LFI 2008), dont les moyens nets progressent de 2,1 % entre 2008 et 2011, une fois pris en compte le complément de financement apporté par l'Etat à compter de 2009 à l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF). S'y ajoutent les gains de productivité permis par la création d'un grand ministère unifié de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, plus efficace et repensé tant dans son organisation centrale que déconcentrée (mutualisations permises par la création des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement et des directions départementales du territoire). Le recentrage du ministère sur ses missions d'avenir conduit à réduire certaines activités (recentrage du réseau scientifique et technique, suppression des prestations d'ingénierie concurrentielle hors assistance technique fournie par l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, dénommée ATESAT) et à réformer en profondeur certaines missions (réflexions en cours sur l'organisation du permis de conduire) pour redéployer les moyens correspondants vers les actions prioritaires liées au développement durable. Les décisions portant sur les opérateurs viendront compléter cet effort global.

Les crédits consacrés à l'**aide publique au développement** (APD, 3,1 Md€ en LFI 2008), qui progressent d'environ 5 % entre 2008 et 2011, permettent à la France, dans le respect de ses engagements internationaux, de financer plusieurs domaines d'action prioritaires, tels que la santé – avec une participation de la France au Fonds mondial SIDA à hauteur de 300 M€ –, la lutte contre le changement climatique (Fonds mondial climat, augmentation de la participation au Fonds français pour l'environnement mondial – FFEM), ou les questions alimentaires, avec une progression de l'aide alimentaire et une augmentation de la contribution de la France au Fonds international de développement agricole (FIDA). Ces priorités sont permises, conformément aux conclusions de la RGPP, par une plus grande sélectivité des engagements internationaux, en particulier la concentration géographique et sectorielle de l'aide bilatérale, afin que l'action de la France soit plus efficace et mieux évaluée.

A moyen terme, la baisse des crédits de la mission **Ville et logement** (8,14 Md€ en 2008) traduit les conséquences

des décisions arrêtées lors du conseil de modernisation des politiques publiques. La réorientation des emplois du 1 % logement (participation des employeurs à l'effort de construction) contribuera, en particulier, à assurer la poursuite de la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) ainsi que l'amélioration du parc de logements privés.

Le recentrage des aides à la pierre est permis par la mobilisation de nouvelles ressources au profit des organismes de logement social constructeurs (péréquation financière entre les organismes, utilisation des moyens dégagés par les ventes de logements à leurs occupants).

En 2009-2010, la programmation des dépenses de l'Etat est par ailleurs complétée par des ouvertures réalisées au titre du plan de relance, qui prévoit en particulier la construction de 70 000 logements sociaux supplémentaires (en plus de l'acquisition par les bailleurs sociaux de 30 000 logements en vente en l'état futur d'achèvement déjà annoncée à l'automne 2008), l'accélération du PNRU et la création d'un fonds pour la lutte contre l'habitat indigne et la rénovation thermique du parc privé.

Un effort particulier est également réalisé en faveur de l'hébergement d'urgence, pour procéder à une nécessaire remise à niveau de ses moyens en complément de mesures de rationalisation des coûts et de contractualisation avec les structures.

Enfin, conformément aux orientations de la RGPP, les moyens de la politique de la ville seront recentrés sur les zones prioritaires.

L'évolution à moyen terme des moyens de la mission **Travail et emploi** (12,5 Md€ en LFI 2008) traduit les réformes engagées dans le champ de cette politique publique dans le cadre de la RGPP. Une partie significative des crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » viendra par ailleurs compléter les moyens de la mission Travail et emploi pour l'année 2009.

La mise en œuvre de la fusion ANPE-Assedic permettra d'accroître l'efficacité du service public de l'emploi en renforçant l'accompagnement des demandeurs d'emploi et les services aux entreprises. Le rapprochement des deux réseaux permettra également de rationaliser les différents dispositifs d'aide.

Par ailleurs, la rationalisation des dispositifs ciblés d'exonération de charges sociales, portés par la mission Travail et emploi mais également par d'autres missions (outre-mer notamment), sera poursuivie dès 2009 et sur l'ensemble de la période.

A partir de 2010 et suite aux négociations engagées entre les partenaires sociaux, les régions et l'Etat, les moyens de la formation professionnelle seront davantage orientés vers les demandeurs d'emploi et les salariés en situation de fragilité, notamment dans le cadre du dispositif de sécurisation des parcours professionnels.

Les crédits de la mission **Outre-mer** (1,7 Md€ en 2008) augmentent de manière très significative sur la période (+ 17 % sur trois ans) et correspondent aux orientations retenues dans le cadre de l'élaboration du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer : mise à niveau complète du financement des exonérations de charges sociales et moyens nouveaux dégagés sur le logement, le soutien aux entreprises, ainsi que sur le soutien aux investissements structurants des collectivités territoriales. Parallèlement, le CMPP a acté le principe de la réforme des suspensions outre-mer.

Hors ressources extrabudgétaires, les crédits de la mission **Culture** (2,8 Md€ en 2008) augmentent légèrement. Cela permettra de faire face au financement des grands projets, comme Versailles, le Centre national des archives de Pierrefitte-sur-Seine ou la Philharmonie de Paris, mais également aux engagements en matière d'entretien et de restauration des monuments historiques, dans un contexte où l'ouverture à la concurrence de la profession d'architecte en chef des

monuments historiques et, plus largement, de la maîtrise d'ouvrage devrait par ailleurs permettre d'obtenir une baisse des coûts à qualité de prestation inchangée.

Les crédits d'intervention en faveur du spectacle vivant sont stabilisés en 2009, les modalités d'intervention de l'Etat en coordination avec les collectivités territoriales devant être revues au terme des entretiens de Valois. Par ailleurs, la gestion des musées sera modernisée, avec le souci de développer leurs ressources propres.

L'évolution des crédits de la mission **Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales** (3,4 Md€ en 2008) est le reflet de la mise en œuvre du plan pour une pêche durable et responsable, de la réorganisation en profondeur du ministère et de ses opérateurs (ONF, Agence unique des paiements et CNASEA notamment) et de la réorientation des aides agricoles prévue à l'occasion du bilan de santé de la PAC. Celui-ci, dont la conclusion interviendra fin 2008 pour une mise en œuvre à partir de 2010, pourrait ainsi être l'occasion d'une réorientation des aides communautaires en faveur des secteurs les plus fragiles, en particulier l'élevage. D'autres dispositifs d'intervention sont réformés en application des décisions de la RGPP (notamment la rationalisation des aides à la cessation d'activité et le recentrage des Haras nationaux sur les seules missions de service public).

Les dispositifs d'intervention de la mission **Engagements financiers de l'Etat** (hors charges de la dette : 1,6 Md€ en 2008) verront leurs crédits légèrement diminuer sur la période de programmation, notamment sous l'effet de l'évolution du rythme de versement des primes d'Etat sur les prêts d'épargne logement (PEL), qui devrait revenir progressivement à la normale après le mouvement massif de clôture observé depuis la fin 2005.

2. Les politiques de solidarité

L'évolution des crédits de la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances** (10,5 Md€ en 2008, en hausse de près de 10 % sur trois ans à périmètre constant) traduit la revalorisation de 25 % de l'allocation adultes handicapés (AAH) au cours du quinquennat, cette allocation étant par ailleurs réformée pour favoriser l'insertion dans l'emploi des bénéficiaires en capacité de travailler.

Le financement du **revenu de solidarité active** est assuré par la mobilisation de deux ressources principales :

- une nouvelle contribution sur les revenus du patrimoine et de placement établie à compter du 1^{er} janvier 2009 au profit du Fonds national des solidarités actives (FNSA) ;
- une contribution de l'Etat, financée par les économies dégagées sur la prime pour l'emploi (qui résultent notamment de l'augmentation des revenus des bénéficiaires du RSA), sur l'intéressement et sur la prime de retour à l'emploi. Cette contribution, ainsi que la compensation aux départements du financement du complément isolement de la nouvelle prestation (qui se substitue à l'API), assure la neutralité de la réforme sur l'équilibre du budget pluriannuel.

Les crédits de la mission **Santé** (1,1 Md€ en 2008) progressent d'environ 10 % sur la période du budget triennal, sous l'effet notamment de la dynamique des formations médicales, liée à l'augmentation du *numerus clausus* des étudiants en médecine, au développement des stages en médecine générale et d'une remise à niveau significative (+ 77 M€) des crédits destinés à l'aide médicale d'Etat, au-delà du premier rattrapage opéré en 2008. Ce rattrapage doit s'accompagner de mesures d'économies et d'un renforcement de la lutte contre la fraude.

La création des agences régionales de santé (ARS), décidée dans le cadre de la RGPP, va permettre d'accroître le pilotage territorial des dépenses de santé par une action mieux coordonnée entre l'Etat et l'assurance maladie garantissant ainsi l'efficacité des dépenses et la qualité du système de soins. Elle se traduira par une rationalisation des structures et des services : les ARS seront constituées, pour ce qui concerne les effectifs de l'Etat, par redéploiement.

Certaines interventions (comme les plans de santé publique par exemple) seront mieux coordonnées avec celles de l'assurance maladie, concourant à la réalisation d'économies.

La mission **Régimes sociaux et de retraite** (5,3 Md€ en 2008), qui finance des régimes spéciaux de retraite et des dispositifs sociaux propres à certaines professions, est déterminée principalement par les évolutions démographiques propres à ces régimes, les effets de la réforme des régimes spéciaux décidée fin 2007 étant progressifs. La dépense est toutefois contenue, grâce au programme de cession du patrimoine immobilier de la Caisse des mines (estimé au total à 1 Md€ environ). Au total, les crédits de cette mission augmentent de près de 9 % sur la période.

L'évolution des crédits de la mission **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** (3,8 Md€ en 2008 – en baisse de près de 10 % en valeur sur trois ans) s'explique essentiellement par la réduction du nombre des pensionnés, mais aussi par la rationalisation de l'administration au service des anciens combattants, en faisant de l'ONAC un guichet unique à maillage départemental.

3. Les missions régaliennes

Sur l'ensemble de la période 2009-2011, les réformes de l'éducation nationale visent à améliorer les résultats de notre système éducatif. Elles sont compatibles avec une augmentation modérée et soutenable des crédits de la mission **Enseignement scolaire** (59,0 Md€ en 2008, +7 % à périmètre constant entre 2008 et 2011, y compris contributions de pension).

Plusieurs réformes seront mises en œuvre :

- dans le premier degré, dès la rentrée 2008, de nouveaux programmes, une nouvelle organisation du temps scolaire et l'extension de l'accompagnement éducatif permettent de réduire l'échec scolaire ;
- dans le second degré, la rénovation de l'enseignement professionnel et la réforme du lycée actuellement en discussion permettront aux élèves de mieux se préparer à l'enseignement supérieur, d'accéder plus nombreux au baccalauréat et de limiter l'abandon des études ;
- de nouveaux services seront offerts : l'accompagnement éducatif sera généralisé autour de ses trois composantes (aides aux devoirs, éducation artistique et culturelle et sport) ainsi que les stages de remise à niveau dans le primaire ou de préparation au lycée ;
- le métier d'enseignant connaîtra des évolutions importantes. Dès 2010, pour être titularisés, les enseignants préalablement formés par l'université devront avoir obtenu un master. Cette élévation de leur niveau de qualification, qui bénéficiera directement à tous les élèves, sera également reconnue par une revalorisation de leurs débuts de carrière ;
- des réformes de structure seront également opérées : la mise en place d'une agence nationale du remplacement à compter du 1^{er} septembre 2009 vise à assurer une meilleure efficacité dans la gestion des remplacements.

Les crédits alloués à la mission **Justice** (6,5 Md€ en 2008) augmenteront de près de 9 % entre 2008 et 2011. Ceci permettra notamment la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire et l'achèvement du programme immobilier d'augmentation du nombre de places dans les prisons (programme « 13 200 »). Les créations d'emplois au profit de l'administration pénitentiaire verront leurs effets démultipliés par les redéploiements permis par la mise en œuvre des réformes annoncées en conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) (développement du bracelet électronique notamment).

L'évolution des crédits de la mission **Défense** traduit à la fois les résultats des travaux du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et de la RGPP.

Les travaux de la RGPP conduisent à une rationalisation des fonctions de soutien des forces et de l'administration générale et à un resserrement de la carte militaire, au béné-

ficie de l'activité opérationnelle : environ 90 bases de défense dotées d'un service mutualisé des soutiens seront ainsi créées.

Conformément aux conclusions du Livre blanc, les marges de manœuvre financières dégagées par cet effort de rationalisation seront entièrement affectées à la modernisation des équipements des forces, ainsi qu'à l'amélioration de la condition du personnel. Un effort particulier sera notamment mis sur les capacités de connaissance et d'anticipation (satellites, radars...) et sur les équipements de protection des forces en intervention.

L'ensemble des moyens de la Défense (hors pensions) progressera au rythme de l'inflation sur les trois ans du budget triennal. Cet effort très important (+ 1,7 Md€ sur la période, soit 3,4 Md€ en cumul) nécessitera, au-delà des crédits budgétaires, la mobilisation de recettes exceptionnelles (cessions d'actifs notamment). En outre, les besoins supplémentaires de paiements relatifs aux équipements seront eux aussi couverts par des recettes exceptionnelles et des financements innovants.

Entre 2009 et 2011, les moyens de la police et de la gendarmerie (mission **Sécurité** : 15,9 Md€ en 2008) et ceux de la **Sécurité civile** (0,4 Md€ en 2008) évolueront dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) 2009-2013. En fixant aux forces de sécurité intérieure des objectifs ambitieux en matière d'activités et de taux d'élucidation, la LOPPSI s'inscrira autour de trois priorités :

- la mutualisation entre la police et la gendarmerie, toutes les deux placées sous l'autorité du seul ministre de l'intérieur à compter du 1^{er} janvier 2009 ; conformément aux décisions de la RGPP, la répartition et l'organisation territoriales sont progressivement revues et certaines missions administratives (garde statique) sont transférées ;
- la modernisation des moyens mis à la disposition des forces, notamment pour permettre une utilisation en masse de la police technique et scientifique ;
- la rénovation du management humain afin de répondre aux besoins spécifiques des policiers et des gendarmes, de mettre en œuvre la parité globale voulue par le Président de la République et d'obtenir la mobilisation maximale des personnels dans le cadre du maintien de la capacité opérationnelle des forces.

La sécurité civile mettra en œuvre les objectifs du Livre blanc en matière de protection renforcée des populations contre les risques naturels et nucléaire, radiologique, biologique et chimique.

Les crédits de la mission **Action extérieure de l'Etat** (2,4 Md€ en 2008) augmentent légèrement en raison entre autres d'une budgétisation des contributions obligatoires aux opérations de maintien de la paix correspondant aux besoins aujourd'hui identifiés. Sur la base des conclusions du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France et de la RGPP, la politique étrangère doit s'adapter pour renforcer la stratégie d'influence qui constitue désormais l'axe privilégié de l'action diplomatique. Le réseau diplomatique, dont l'universalité est réaffirmée, est ainsi appelé à évoluer en fonction des orientations suivantes : réorientation géographique en faveur des pays émergents, mise en place du principe de modularité des fonctions, en distinguant ambassades polyvalentes, ambassades prioritaires et postes de présence diplomatique aux missions allégées. Ces réformes structurelles permettront de réaliser des économies d'emplois allant au-delà du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

Les crédits des opérations de maintien de la paix sont revus à la hausse. Aux termes du troisième conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), une priorisation des 137 contributions internationales financées à ce jour doit être engagée.

4. Les missions de gestion de services publics

L'évolution des moyens et des effectifs consacrés à la **gestion des finances publiques et des ressources humaines** (11,2 Md€ en 2008) traduit les importants gains de productivité liés notamment à l'informatisation des procédures. La création de la direction générale des finances publiques, administration fiscale unique qui rapproche les anciennes direction générale des impôts et direction générale de la comptabilité publique, améliorera et simplifiera les services rendus au contribuable tout en élargissant le champ des mutualisations. L'évolution des crédits de la mission permet la poursuite du financement de la modernisation des processus de gestion, à la fois sur la chaîne de la dépense de l'Etat et la paye (avec la mise en place à terme d'un opérateur national), afin de permettre des gains de productivité dans la durée.

Un programme Entretien des bâtiments de l'Etat, regroupant les crédits consacrés à l'entretien du parc soumis à loyers budgétaires, sera mis en place à compter de 2009 pour garantir l'effectivité des travaux d'entretien et la bonne gestion du patrimoine de l'Etat.

Les crédits de la mission **Administration générale et territoriale de l'Etat** (2,6 Md€ en 2008) seront réduits grâce à la conjonction de plusieurs réformes :

- la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat avec l'affirmation de l'échelon régional comme échelon de droit commun ;
- l'évolution des missions des préfetures et des sous-préfetures, avec l'allègement du contrôle de légalité et la centralisation de son traitement en préfeture ;
- l'amélioration des mutualisations de fonctions supports et plus généralement de leur efficience ;
- la poursuite de l'industrialisation des processus dans l'établissement des titres (permis de conduire et titres d'identité) et leur modernisation, qui aboutira à la fourniture d'un meilleur service pour les usagers (carte d'identité électronique sécurisée). La nouvelle tarification des titres permettra d'assurer le financement des coûts de production et de gestion ;
- la rationalisation du processus de délivrance des titres, avec le rapprochement des guichets au plus près des citoyens (en mairie).

La mise en œuvre de ces réformes dégagera des gains de productivité importants tout en permettant d'améliorer le service rendu.

5. Les autres missions

Pour les autres missions (soit les missions dont les crédits sont de l'ordre de 500 M€ ou moins en 2008), les crédits sont soit quasi stabilisés en valeur (**Médias** à périmètre constant 2008), soit légèrement réduits (**Immigration, asile et intégration, Direction de l'action du Gouvernement, Politique des territoires**). La suppression de la publicité sur

la télévision et la radio publique sera compensée aux organismes par une subvention du budget général. L'effet sur le solde de l'Etat sera nul, compte tenu de la création des taxes sur la téléphonie, les fournisseurs d'accès à internet et la publicité.

Les moyens de la mission **Sports, jeunesse et vie associative** tiennent compte du recentrage de plusieurs dispositifs et modalités d'intervention ainsi que de l'identification avec la RGPP de financements alternatifs (Agence française de lutte contre le dopage – AFLD). Par ailleurs, le prélèvement opéré sur La Française des jeux au bénéfice du Centre national de développement du sport (CNDS) est maintenu afin de financer les besoins prioritaires en matière d'équipements.

Les moyens de la mission **Conseil et contrôle de l'Etat** augmentent significativement sous l'effet notamment du renforcement des moyens de la justice administrative.

Enfin, l'évolution prévisionnelle des crédits de la mission **Pouvoirs publics** (1 Md€ en 2008) est conventionnellement fixée à l'inflation. Elle ne fait pas l'objet d'une programmation précise, conformément au principe d'autonomie financière des assemblées prévu par l'ordonnance du 7 novembre 1958.

C. – La maîtrise de la masse salariale publique dans le cadre d'une nouvelle politique des ressources humaines

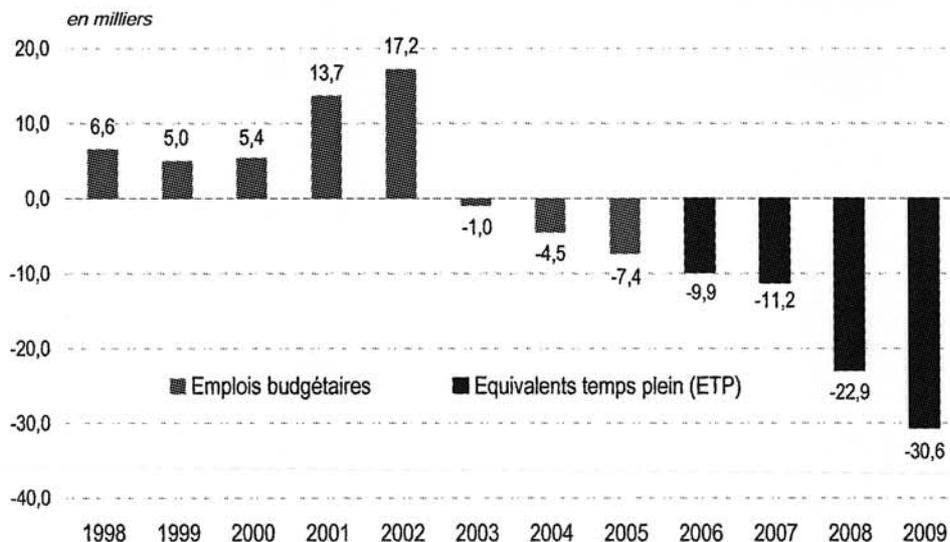
La révision générale des politiques publiques a permis d'identifier les réformes autorisant une évolution profonde des effectifs de la fonction publique. Il était crucial de tenir compte des évolutions démographiques majeures dans les quatre prochaines années afin de moderniser durablement notre fonction publique.

L'enjeu pour les finances publiques est essentiel : l'augmentation actuelle de la part des pensions de fonctionnaires dans le budget de l'Etat souligne l'impact de long terme du rythme de recrutement sur les dépenses de l'Etat.

Ainsi, le coût net actualisé d'un fonctionnaire pour l'Etat est estimé à 1 M€. Ne pas remplacer un départ sur deux à la retraite sur la mandature est donc financièrement équivalent à réduire notre endettement de 150 Md€, même si le rendement financier à court terme de cette évolution est plus faible.

En 2009, ce sont ainsi 30 600 départs en retraite qui ne seront pas remplacés dans les services de l'Etat grâce à des réformes améliorant la qualité et la productivité du service public. C'est une ambition forte, supérieure au résultat atteint en 2008 (- 22 900), qui dépassait pourtant déjà de plus de 10 000 équivalents temps plein celui de 2007. Cet effort de productivité sera poursuivi et amplifié en 2010 et 2011. Les opérateurs sont également associés à cet effort : leurs effectifs seront ainsi réduits d'environ 1 100 ETP en 2009.

Variation des effectifs en loi de finances



Cet effort permet d'atteindre quasiment, dès la première année du budget pluriannuel, l'objectif de non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux. Au final, à l'exception du ministère de la justice, tous les ministères voient leurs effectifs réduits. A l'inverse d'une logique systématique ou arithmétique qui serait vouée à l'échec, l'effort demandé découle toujours des réformes mises en œuvre. Certains ministères font plus que la moyenne, d'autres moins, mais, lors de la RGPP, la recherche des gains de productivité a été poursuivie par tous avec la même intensité.

L'effort de non-remplacement des départs à la retraite est plus faible pour les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche ; il est au contraire plus élevé pour les ministères du budget, des comptes publics et de la fonction publique, de l'agriculture et de la pêche, de la défense, de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Toutefois, même au sein des ministères où l'effort global est moins élevé, certaines fonctions affichent des gains de productivité aussi importants qu'ailleurs.

Ces non-remplacements s'accompagnent, comme cela avait été annoncé par le Président de la République, d'un retour aux fonctionnaires des économies induites à hauteur d'au moins 50 % (« retour catégoriel » sous forme indiciaire ou indemnitaire).

Pour la première fois, à l'occasion du budget pluriannuel, l'évolution du point de la fonction publique a été discutée très en amont et sur trois ans.

Ceci a permis d'intégrer dans le budget les mesures générales suivantes :

- une hausse du point fonction publique de 0,5 % par an au 1^{er} juillet chaque année de la période de programmation ;
- une hausse supplémentaire de 0,3 % au 1^{er} octobre 2009 ;
- le versement en 2009 d'une garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) exceptionnelle, visant à couvrir le pic d'inflation 2008 et un dispositif similaire de garantie individuelle de pouvoir d'achat pour 2011.

La combinaison de ces mesures, du schéma d'emploi – fondé sur un strict respect du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite en 2010 et 2011 –, et de l'intéressement des agents aux suppressions d'emplois par le « retour catégoriel » se traduit par la quasi-stabilisation de la masse salariale de l'Etat en valeur, qui passe de 85,8 Md€ en LFI 2008 à 86,6 Md€ en 2011 (hors contributions au CAS pensions), soit une progression moyenne de 0,3 % par an.

D. – Les concours de l'Etat aux collectivités locales augmenteront comme le reste des dépenses de l'Etat

Afin d'assurer la contribution des collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques, l'ensemble **des concours de l'Etat aux collectivités locales** évoluera, hors plan de relance de l'économie et sauf pour l'année 2009, au même rythme que l'ensemble des dépenses de l'Etat, c'est-à-dire l'inflation, comme le prévoit l'article 7 de la loi de programmation ; en 2009, le taux d'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales (hors plan de relance) s'élèvera à +0,5 % en volume : l'Etat a en effet choisi de ne pas répercuter sur les collectivités territoriales la révision de l'hypothèse d'inflation 2009 intervenue postérieurement au dépôt du PLF. L'ensemble des concours de l'Etat, soit 55 Md€ hors dégrèvements, augmentera donc de 1,1 Md€ en 2009, puis de 1 Md€ chaque année sur la période 2009-2011. Cela représente cependant, en 2009, 200 M€ de plus que l'augmentation prévue en LFI 2008. La mission **Relations avec les collectivités territoriales du budget général** (2,35 Md€ en LFI 2008) participe de cet effort financier.

Au sein de cet ensemble, la dotation globale de fonctionnement (DGF) verra sa progression indexée sur l'inflation prévisionnelle à partir de 2010. L'effort de péréquation sera poursuivi, dès 2009, avec la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Par ailleurs, dans le cadre du plan de relance de l'économie, les collectivités locales qui s'engageront à augmenter leurs investissements en 2009 pourront bénéficier d'une avance du versement du fonds de compensation de la TVA (FCTVA). Elles percevront ainsi dès 2009 le FCTVA sur les dépenses d'investissements réalisées en 2008. Une enveloppe de 2,5 Md€ a été budgétée à ce titre pour 2009 dans la loi de finances rectificative pour 2009.

E. – Les principes de fonctionnement du budget pluriannuel

La programmation est effectuée au niveau des missions ; elle porte sur trois années. Elle comprend un plafond global de dépense de l'Etat et des plafonds de dépense par mission, dont les déterminants figurent dans la partie II.A.

La présente partie définit les modalités de fonctionnement du budget pluriannuel.

1. Le principe de responsabilisation des ministères sur les plafonds pluriannuels par mission

Ce principe est le corollaire de la visibilité donnée sur les

enveloppes triennales allouées à chaque mission. Il implique que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies.

Il suppose, d'une part, de ne pas procéder, sauf situation exceptionnelle, à la révision annuelle des plafonds par mission dans le cadre des projets de loi de finances successifs, d'autre part, de limiter l'ensemble des mouvements susceptibles d'affecter en cours d'année les plafonds définis par mission.

Il n'interdit toutefois pas des ajustements ponctuels, mais ceux-ci doivent rester limités et présenter un caractère subsidiaire par rapport aux mécanismes de responsabilisation. Les modalités d'ajustement possibles dans le cadre du budget pluriannuel sont précisées ci-après.

2. La prise en compte des variations d'inflation

Le budget pluriannuel, hors mission « Plan de relance de l'économie », est construit sur la base de l'évolution prévisionnelle des prix présentée au I du présent rapport. Les hypothèses d'inflation retenues dans le cadre des projets de loi de finances peuvent toutefois différer de ces prévisions, à l'exception de la première année de programmation, pour laquelle les hypothèses prises en compte dans le budget pluriannuel et dans la loi de finances sont, par construction, identiques.

Pour les années ultérieures, lorsque l'inflation prévisionnelle associée aux projets de loi de finances est inférieure ou identique à celle retenue dans la programmation, le plafond global de dépense de l'Etat et les plafonds par mission fixés dans le budget pluriannuel restent inchangés, sauf pour les contributions au compte d'affectation spéciale des pensions. Cette règle a pour objet de favoriser la visibilité des gestionnaires en ne prévoyant pas d'ajustement systématique à la baisse des plafonds en cas de ralentissement de l'inflation.

A l'inverse, si l'hypothèse d'inflation associée aux projets de loi de finances s'avère supérieure aux prévisions sur lesquelles est construit le budget pluriannuel, il peut être procédé à un ajustement du plafond global et des plafonds de certaines missions. Les ajustements sont prioritairement réalisés sur les dotations dont l'évolution est directement corrélée au niveau de l'inflation, en vertu notamment de mécanismes d'indexation directs prévus par une disposition juridique (dette, pensions).

Ainsi, hors effet du plan de relance de l'économie, le plafond global de dépense du budget de l'Etat ne peut ainsi jamais évoluer à un rythme supérieur à l'évolution anticipée des prix associée soit à la présente loi de programmation, soit aux projets de loi de finances successifs, en retenant entre ces deux hypothèses la valeur la plus haute.

3. Le recours à la réserve de budgétisation

Le budget pluriannuel est construit en intégrant, au sein du plafond global de dépense, une réserve dite « de budgétisation », non répartie entre missions, destinée à abonder exceptionnellement les plafonds des années 2010 et 2011. Cette réserve est intégrée, dans le cadre de la programmation, au sein de la mission Provisions. Son montant s'établit à 0,6 Md€ en 2010 et 1,1 Md€ en 2011.

La réserve de budgétisation du budget pluriannuel est distincte de la réserve de précaution, qui correspond à la mise en réserve de crédits à laquelle il est procédé en début d'exercice. La réserve de précaution, annoncée au moment du PLF, est destinée à faire face aux aléas de gestion infra-annuels, dans les conditions précisées au paragraphe 6.

La réserve de budgétisation se justifie quant à elle par la nécessité de provisionner les risques inhérents à la programmation, qu'il s'agisse des incertitudes de prévisions macro ou microéconomiques ou de facteurs accidentels et imprévisibles, non pris en compte dans la programmation initiale.

Chaque année, à l'occasion de l'élaboration des projets de loi de finances, la réserve de budgétisation sera utilisée prioritairement pour ajuster les dotations prévues sur les postes de dépense suivants, si cela s'avérait nécessaire :

- charges d'intérêt de la dette ;
- contributions de l'Etat au compte d'affectation spéciale pensions ;
- prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

La part de la réserve non utilisée pour abonder ces postes de dépense pourra permettre d'ajuster les plafonds annuels par mission. Toutefois, le principe de responsabilisation suppose de limiter ces ajustements au strict nécessaire, dans les conditions suivantes :

a) L'utilisation de la réserve de budgétisation, d'un montant faible (moins de 0,3 % des crédits en 2010) est limitée aux « cas de force majeure », qui s'entendent comme les événements :

- qui présentent un caractère irrésistible, extérieur et imprévisible ;
- qui engendrent des besoins budgétaires conduisant à un dépassement significatif du plafond de crédits de la mission.

b) Un abondement des crédits à partir de la réserve de budgétisation ne peut être accordé que lorsque l'impossibilité de financer les dépenses à l'intérieur du plafond de la mission est avérée. Les demandes d'accès à la réserve doivent donc être précisément justifiées, tant en ce qui concerne le caractère imprévisible des dérapages constatés que l'impossibilité d'y faire face par d'autres moyens ; à ce titre, il sera demandé systématiquement à l'appui de chaque demande un plan d'économies ou des gages sur d'autres dépenses.

c) Les éléments de justification devront être adressés directement par le ministre demandeur au ministre chargé du budget, qui les instruira. Le calendrier de prise en compte de ces demandes est déterminé par le ministre chargé du budget.

d) Les abondements de crédits liés à l'utilisation de la réserve de budgétisation demeurent strictement ponctuels et n'emportent pas de conséquence sur les autres années de la programmation.

La part de la réserve de budgétisation qui ne serait pas utilisée pour abonder les missions en PLF sera :

- soit utilisée pour faire face aux aléas de gestion, en complément de la réserve de précaution ;
- soit annulée pour contribuer à la maîtrise des dépenses.

4. L'ajustement des autorisations d'engagement

Les plafonds de crédits sont fermes, selon les modalités indiquées plus haut :

- le plafond global de dépense de l'Etat présente un caractère non révisable, sous réserve des modalités de prise en compte de l'évolution prévisionnelle des prix précisées *supra* ;
- les plafonds de dépense des missions sont non révisables sur les deux premières années de la programmation, sous réserve – pour la deuxième année – des modalités de prise en compte de l'évolution prévisionnelle des prix et des modalités d'abondement par la réserve de budgétisation prévues *supra*.

Ces ajustements sont les seuls pouvant conduire à augmenter le niveau des crédits de paiement par rapport à celui prévu dans le cadre de la programmation initiale. Les autorisations d'engagement pourront en revanche, exceptionnellement, faire l'objet d'ajustements de nature différente, liés au mode de budgétisation des dépenses. Il s'agit, en particulier, d'assurer la neutralité de la budgétisation selon les différents types de commande publique utilisés, par exemple dans le cas d'un recours à une externalisation qui n'aurait pas été pris en compte dans le cadre de la programmation

initiale. Ceci peut conduire à augmenter le niveau des autorisations d'engagement pour l'année où l'engagement juridique est concrétisé et diminuer celui des années suivantes.

Cet ajustement éventuel devra être opéré dans le cadre de la préparation des projets de loi de finances afférents aux années 2010 et 2011. Il ne crée pas de droits au titre des années suivantes, que ce soit en autorisations d'engagement ou en crédits de paiement, et ne peut en aucun cas conduire à engendrer des besoins en crédits de paiement excédant les prévisions de la programmation initiale.

5. Présentation au Parlement des ajustements opérés sur les plafonds pluriannuels

A l'occasion de la présentation au Parlement des projets de lois de finances, le Gouvernement indique, le cas échéant, les ajustements opérés par rapport aux plafonds fixés dans le budget pluriannuel, tant en ce qui concerne le plafond global de dépense que les plafonds par mission, en distinguant les ajustements liés à la prise en compte des nouvelles hypothèses d'inflation et les ajustements liés à l'utilisation de la réserve de budgétisation.

6. Le principe de responsabilisation en exécution

Le principe de responsabilisation s'applique également en exécution : il est le corollaire de la visibilité sur les moyens triennaux alloués à chaque mission. Il suppose que soient mobilisés en premier lieu les crédits libres d'emploi au sein du programme puis qu'il soit procédé, le cas échéant, à des redéploiements au sein de la mission ou du ministère pour faire face aux besoins.

A l'instar de la réserve de budgétisation, la réserve de précaution permet, au niveau du budget de l'Etat, de faire face à des aléas importants et demeure nécessaire dans le cadre du budget pluriannuel.

La réserve de précaution sera, comme précédemment, constituée en début de gestion par l'application de taux différenciés sur le titre 2 et les autres titres des programmes du budget général. Le dispositif de mise en réserve sera cependant aménagé pour tenir compte du caractère obligatoire de certaines dépenses.

Les taux de mise en réserve seront progressivement abaissés au cours de la période de programmation, dans un souci de cohérence avec le principe de responsabilisation, si les conditions prévisionnelles d'exécution le permettent.

IV. – La contribution des administrations de sécurité sociale

Le secteur des administrations de sécurité sociale, qui regroupe les organismes gérant la protection sociale dans son ensemble, occupe une place essentielle dans les finances publiques de la France. Il représente, en termes de recettes ou de dépenses, plus de 45 % du total des administrations publiques. Si, à court terme, il jouera entièrement son rôle de stabilisateur automatique, à la fois en recettes et en dépenses, il devra concourir sur la période au redressement des finances publiques tout en relevant le défi du vieillissement démographique, qui pèse fortement sur les dépenses de retraite, de maladie et de prise en charge de la perte d'autonomie.

Cette évolution démographique profonde modifie l'équilibre entre les fonctions sociales. Dans une stratégie globale de stabilisation et d'optimisation des prélèvements obligatoires, et de réponse satisfaisante aux besoins des personnes âgées, il est donc plus que jamais nécessaire d'avoir une vision globale et cohérente de l'ensemble des finances sociales, ce qui doit conduire à des réallocations de moyens entre régimes excédentaires et régimes déficitaires.

La trajectoire est ambitieuse. Les efforts entrepris ces dernières années, et qui ont porté leurs fruits, devront donc être poursuivis et approfondis, afin de transmettre aux générations futures un système de protection sociale consolidé, adapté aux enjeux de demain.

A. – Garantir la pérennité de notre système social en assurant l'équilibre financier des administrations de sécurité sociale

1. Rappel des objectifs poursuivis

Pour contribuer au redressement des finances publiques dans leur ensemble, le secteur des administrations de sécurité sociale doit revenir à l'équilibre en fin de période.

En effet, même si elles jouent un rôle important de « stabilisateurs automatiques », les dépenses de protection sociale sont fondamentalement des dépenses de transfert, qui n'ont pas vocation à être financées par les générations futures.

Soldes du sous-secteur ASSO (en Md€)

	2008	2009	2010	2011	2012
SOLDE ASSO - comptabilité nationale	-2,0	-7,6	-5,7	-2,4	0,4
En % PIB	-0,1	-0,4	-0,3	-0,1	0,0
RECETTES SÉCURITÉ SOCIALE - comptabilité générale		-3,0	0,7	4,3	7,5
DÉPENSES SÉCURITÉ SOCIALE - comptabilité générale		4,6	6,4	6,7	7,1

2. Le respect de cette trajectoire supposera des efforts structurels importants pour relever le défi du vieillissement démographique

Les perspectives financières sont très contrastées selon les différentes composantes des ASSO.

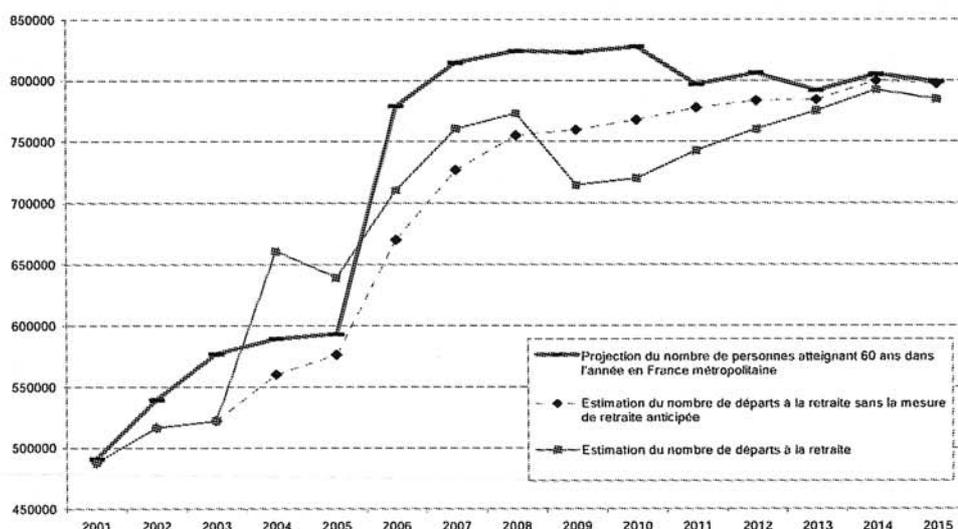
Après la dégradation de leur solde en 2009 lié à l'impact de la hausse de l'inflation en 2008 sur les prestations versées, les régimes complémentaires de retraite à statut conventionnel verraient en tendance leur solde excédentaire se stabiliser. A moyen terme, la progression des recettes du

fait de l'amélioration de la conjoncture permettrait aux ressources de ces régimes de croître à un rythme comparable au dynamisme de leurs prestations, en l'état actuel de leurs paramètres financiers.

Le solde tendanciel de l'Unédic bénéficierait quant à lui, sur l'ensemble de la période, de la baisse progressive du chômage à compter de 2010, qui jouera non seulement sur ses recettes, mais également sur les dépenses d'indemnisation du chômage.

Dans le même temps, le champ des ASSO est concerné en première ligne par le défi du vieillissement, qui pèse fortement sur le rythme des dépenses.

Impact du « baby boom » sur les départs à la retraite au régime général



Cet impact du vieillissement de la population est en effet désormais sensible, en premier lieu sur la dynamique des pensions. Même si, sur la période de programmation, le nombre annuel de personnes atteignant l'âge de liquidation devrait rester stable autour de 800 000 personnes, l'évolution démographique conduit, en l'absence de mesures, à une dégradation mécanique du solde de la branche vieillesse (CNAV et FSV) de 1,5 Md€ par an sur la période.

Le défi du vieillissement se fait également sentir dans le champ de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées : les projections réalisées par la DREES montrent que le nombre de personnes âgées dépendantes est appelé à progresser rapidement d'ici à 2015, du fait de l'arrivée au grand âge des générations relativement nombreuses nées dans les années 1920. Un répit se produira jusqu'en 2025, date à partir de laquelle la population âgée dépendante recommencera à s'accroître rapidement du fait de l'arrivée des générations du « baby boom » aux âges les plus exposés au risque de perte d'autonomie.

Enfin, le vieillissement a des conséquences sur la dépense d'assurance maladie obligatoire : même si l'espérance de vie en bonne santé s'accroît, il existe en effet une corrélation entre l'âge et la prévalence des affections de longue durée, prises en charge intégralement par l'assurance maladie obligatoire pour les pathologies en lien avec l'affection. Avec le vieillissement démographique, la proportion de la population concernée par une ALD s'accroît, et avec elle la part financée par l'assurance maladie obligatoire.

Parallèlement, le Gouvernement s'est engagé à améliorer, au nom de la solidarité entre les générations, la protection sociale des personnes âgées les plus fragiles.

En matière de **vieillesse**, la priorité du Gouvernement concernera les petites pensions, qu'il s'agisse du minimum vieillesse, du minimum contributif, des retraites agricoles ou des pensions de réversion.

La solidarité envers les retraités les plus modestes s'est manifestée dès 2008 par un versement exceptionnel de 200 euros et l'engagement d'une revalorisation de 25 % d'ici à 2012 du minimum vieillesse pour les personnes isolées. Pour mieux prendre en compte l'inflation et garantir le pouvoir d'achat des retraités, le mécanisme d'indexation des pensions sera revu et harmonisé. Un objectif de minimum de pension pour une carrière complète au SMIC sera reconduit.

En matière de **prise en charge de la dépendance**, il s'agit de faire face à la croissance à court-moyen terme des besoins, tout en préservant des marges de manœuvre financières et en concevant des réponses nouvelles qui permettent d'anticiper les charges supplémentaires prévisibles à l'horizon d'une quinzaine d'années.

A cet égard, les orientations présentées le 28 mai 2008 soulignent en effet :

- les marges disponibles pour recentrer l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) en faveur des personnes âgées à revenu modeste et moyen, résidant à leur domicile ou souffrant de formes particulières de dépendance telles que la maladie d'Alzheimer ; la prise en compte du patrimoine des bénéficiaires lors de l'examen de leurs droits à l'APA peut permettre de financer des améliorations appréciables de cette prestation en faveur des personnes âgées dépendantes qui souhaitent se maintenir à leur domicile, évitant ou retardant ainsi les coûts financiers et humains de l'hébergement en établissement ;
- les possibilités existant pour financer les besoins croissants de prise en charge de la dépendance à l'intérieur des finances sociales, notamment par redéploiement au sein des dépenses d'assurance maladie et reconversion des capacités hospitalières ;
- l'intérêt du développement d'une offre privée d'assurance dépendance permettant de faire face à long terme aux besoins de prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées en articulant intervention publique et privée dans un partenariat nouveau.

Si le vieillissement démographique impliquera forcément un nouvel équilibre entre fonctions sociales, il importe de préserver et consolider la politique familiale qui, par ses bons résultats en termes de natalité et de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, contribue au financement de long terme de notre système de protection sociale. Pour autant il conviendra de se réinterroger sur la pertinence de l'ensemble des leviers sociaux et fiscaux qui concourent à cette politique. Il conviendra notamment de mieux orienter les moyens vers la mise en place progressive d'un droit à la garde d'enfants : il s'agira d'offrir à toute famille les conditions d'un mode de garde adapté à ses besoins.

3. Cette trajectoire est atteignable

Ces objectifs structurels sont donc ambitieux. Ils sont atteignables à condition d'amplifier les efforts engagés ces dernières années.

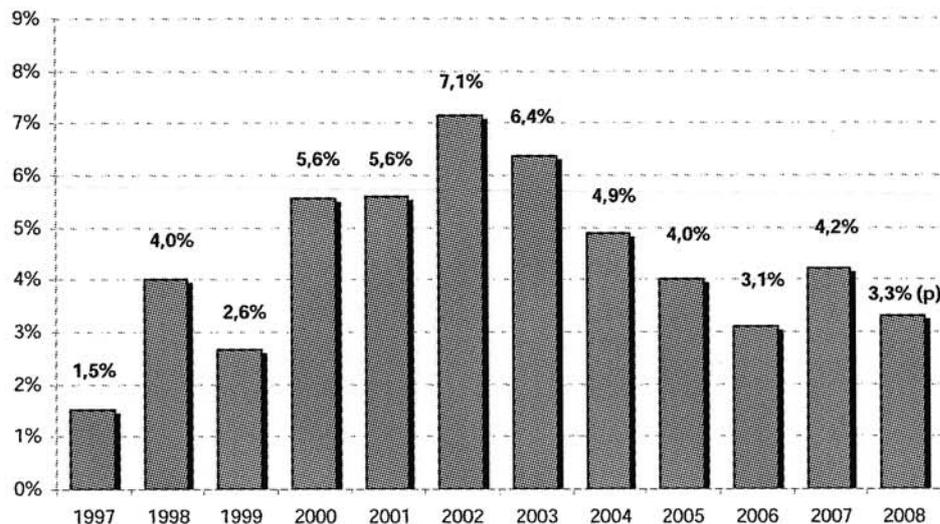
La dégradation des comptes de la branche maladie serait de l'ordre de 2 milliards d'euros par an si l'on ne faisait rien : comme dans tous les pays de l'OCDE, la tendance spontanée de croissance des dépenses de santé est supérieure à celle du PIB. Toutefois, depuis 2004, la CNAM a connu un redressement sensible de son solde, grâce à une politique active de maîtrise de la dépense et l'apport de recettes nouvelles.

Les outils de gouvernance renforcés progressivement (instauration du comité d'alerte en 2004, mécanismes de stabilisation des dépenses dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008) ont en effet permis à la France de maîtriser efficacement ses dépenses de santé sans pour autant faire reculer la couverture solidaire de ces dépenses. Entre 1995 et 2005, les dépenses de santé ont crû annuellement de 0,7 point de plus que le PIB, alors que cet écart est de 1,5 point en moyenne pour l'ensemble des pays de l'OCDE. Partant d'un niveau de dépenses élevé, cette inflexion n'a nullement porté préjudice à la qualité des soins.

Dans le même temps, la part de la consommation de biens médicaux couverte par la sécurité sociale, la CMU-C ou l'AME est restée quasi stable, de 78,2 % en 1995 à 78 % en 2007.

La décélération des dépenses du champ de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) est notable depuis 2004, par rapport aux taux de croissance enregistrés au début de la décennie 2000.

Evolution des dépenses dans le champ de l'ONDAM sur la période 1997-2008



Source : direction de la sécurité sociale.

B. – La stratégie du Gouvernement pour les finances sociales repose sur trois leviers principaux

1. Premier levier : poursuivre l'effort de maîtrise de la dépense et accroître son efficacité

a) En matière d'assurance maladie

D'ici à 2012, la poursuite du redressement de l'assurance maladie implique le maintien d'une maîtrise réaliste des dépenses, dont l'évolution devra rester inférieure à la croissance du PIB associée à une consolidation des recettes de la branche.

L'amélioration de la qualité des services de santé n'en sera pas affectée si l'ensemble des acteurs du système s'accorde pour mobiliser les marges de manœuvre existantes en termes d'efficacité. En particulier, les hôpitaux publics devront maîtriser leurs déficits à travers une gestion plus efficace.

Ainsi il est proposé de fixer pour les exercices 2009 à 2012 une progression de l'ONDAM de 3,3 % en valeur.

Cet objectif pourrait être atteint sans remettre en cause l'effort de l'assurance maladie en faveur des prestations médico-sociales pour les personnes âgées et handicapées, à condition que le taux de progression des dépenses de soins de ville en valeur soit identique à celui de l'ONDAM global et supérieur à celui des dépenses en établissements de santé.

Ceci permettrait de maintenir constant le poids des soins de ville au sein de l'ONDAM tandis que la diminution progressive du poids des dépenses hospitalières (d'environ 0,6 point entre 2009 et 2012) correspondrait à l'accroissement de la part des dépenses médico-sociales.

Cette évolution rapprocherait la France de la moyenne des pays comparables s'agissant de la part des dépenses hospitalières dans les dépenses d'assurance maladie et favoriserait le développement de types de prises en charge moins lourds, plus conformes aux besoins de santé et aux aspirations des patients que l'hospitalisation en structure sanitaire.

C'est pourquoi les efforts de ces prochaines années porteront en priorité sur trois axes, qui seront mis en œuvre dans le cadre des PLFSS, ou de la loi Hôpital, patients, santé et territoires.

La régulation des dépenses et l'articulation entre le régime obligatoire et les assureurs complémentaires

Le défi majeur pour l'équilibre des comptes réside dans la progression rapide de dépenses par ailleurs prises en charge en totalité par le régime obligatoire, au titre notamment du dispositif des affections de longue durée (60 % de la dépense totale en 2006). Ce constat largement partagé appelle plusieurs types de réponse :

- un effort particulier de maîtrise des postes qui progressent le plus rapidement, notamment le poste des médicaments et dispositifs médicaux mais aussi celui des prestations d'auxiliaires médicaux ou de transport sanitaire ;
- un renforcement de la participation des organismes complémentaires à l'effort collectif de financement de ces dépenses – au travers d'une contribution visant à corriger les départs de charges – ainsi qu'à leur maîtrise. Les organismes complémentaires doivent pouvoir disposer des outils leur permettant de gérer de façon plus efficace leur risque, de façon complémentaire avec les actions de maîtrise engagées par les régimes obligatoires.

La réforme de l'hôpital

La France est, au monde, le pays où le nombre d'établissements de soins publics et privés rapporté à la population est le plus élevé. L'excellence médicale, les progrès techniques, les normes sanitaires, mais aussi l'amélioration des moyens de transport et de télécommunication conduisent à réévaluer la valeur de la proximité des soins hospitaliers, en fonction du type de soins. L'amélioration de l'efficacité du secteur hospitalier passe donc par un effort de restructuration.

C'est dans cette perspective que le projet de loi dit « Hôpital, patients, santé et territoires » modernise le statut et la gouvernance des établissements de santé et crée de nouvelles modalités de coopération entre les établissements.

D'une part, le statut et la gouvernance des établissements sont renouvelés afin de clarifier la chaîne des responsabilités et faire toute sa place au directeur de l'établissement, « patron » de l'hôpital. La communauté hospitalière de territoire, d'autre part, permet à plusieurs établissements de mutualiser certaines fonctions support et stratégiques, afin d'améliorer les complémentarités et la réactivité de l'offre au niveau local. Les agences régionales de santé qui seront mises en place pourront s'appuyer sur ces dispositifs pour améliorer l'organisation de l'offre de soins.

Le renforcement de la gestion du risque assurantiel en santé et des actions des caisses

Les actions de l'assurance maladie en matière de gestion du risque seront renforcées. Elles doivent être poursuivies et élargies dans le champ de la médecine ambulatoire, en approfondissant les outils créés depuis 2004 pour une maîtrise médicalisée de la dépense. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a ainsi prévu le développement de contrats individuels incitatifs à la fois à une prescription respectueuse du principe de plus stricte économie et à un effort accru de prévention du développement des maladies chroniques.

Il s'agit également de favoriser le développement de la maîtrise médicalisée à l'hôpital (respect de l'ordonnancier bizonne, qualité des prescriptions de médicaments et de transports notamment).

Cette démarche, initiée en 2007, va progressivement s'installer dans tous les établissements de santé et va également être introduite dans les établissements médico-sociaux.

Ainsi, le domaine de mise en œuvre des démarches de gestion du risque sera désormais transversal aux champs ambulatoire, hospitalier et médico-social. Cette systématisation des démarches de gestion du risque sera facilitée et portée par les agences régionales de santé.

b) En matière d'assurance vieillesse

La maîtrise de la dépense d'assurance vieillesse s'inscrit d'abord dans le processus de réforme du système de retraite par répartition, dans lequel la France s'est engagée depuis les lois du 13 juillet 1993 et du 21 août 2003, afin d'en assurer la pérennité financière et de maintenir l'équité et la solidarité entre générations, dans un contexte marqué par la contrainte financière, l'allongement continu de l'espérance de vie et l'arrivée à la retraite des générations plus nombreuses de l'après-guerre. La réforme des régimes spéciaux a ainsi été menée entre la fin de l'année 2007 et le début de l'année 2008.

La maîtrise de la dépense est en outre inséparable des résultats obtenus en matière d'emploi des seniors : encore plus que par son effet sur les recettes, toute augmentation du taux d'emploi des 55-65 ans contribue au redressement des comptes de la branche vieillesse par son impact sur les pensions versées.

Deux documents d'orientation ont été présentés les 28 avril et 26 juin 2008 aux partenaires sociaux, respectivement sur la réforme des retraites et sur la mobilisation en faveur de l'emploi des seniors. Cet ensemble de mesures de consolidation, d'équité et de solidarité doit permettre d'assurer une convergence accrue entre les différents régimes et une meilleure synergie entre régimes de base et régimes complémentaires.

Dès 2009, et en application de la loi de 2003, la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein sera donc majorée d'un trimestre par an, pour atteindre 41 annuités en 2012, au régime général et dans les régimes alignés comme dans la fonction publique. Le dispositif de départ anticipé pour carrière longue sera reconduit, avec une évolution de ses conditions de durée d'assurance conforme à la loi de 2003.

La nécessité d'une rigueur de gestion accrue sera au centre de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour 2009-2012. Des abus ou des fraudes, en particulier pour la régularisation de périodes non cotisées, peuvent en effet conduire à fragiliser la légitimité du système de retraites.

La mobilisation pour l'emploi des seniors fait l'objet d'un ensemble de mesures tournées vers les entreprises, vers les salariés et vers les demandeurs d'emploi seniors.

Les employeurs seront incités à adopter une gestion active des âges et à mieux intégrer les seniors dans leur gestion des ressources humaines : les entreprises de plus de 300 salariés et les branches professionnelles devront négocier et conclure avant la fin de l'année 2009 des accords favorisant l'emploi des seniors, ou à défaut un plan d'action répondant au même cahier des charges ; une pénalité de 1 % de la masse salariale s'appliquera à compter de 2010 aux entreprises qui ne seraient pas couvertes par un tel accord ; les limites d'âge et les mises à la retraite d'office seront supprimées.

Les salariés seront incités à prolonger leur activité au-delà de 60 ans : le cumul entre pension de retraite et revenus d'activité sera facilité, avec notamment une autorisation sans restriction lorsque les assurés ont eu une carrière complète ; pour favoriser la prolongation d'activité des seniors en rendant la surcote plus attractive, son taux sera porté à 5 % par an, et elle sera appliquée au minimum contributif.

Le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi seniors sera favorisé : l'âge de dispense de recherche d'emploi (DRE) sera progressivement relevé à 60 ans en 2011, et les entrées en DRE seraient supprimées à partir de 2012, sur la base d'un rapport évaluant l'impact du relèvement de l'âge entre 2009 et 2011 ; l'offre du service public de l'emploi en direction des seniors sera adaptée et renforcée.

Sans attendre le prochain rendez-vous quadriennal sur les retraites de 2012, il sera procédé dès 2010 à un nouveau point d'étape destiné à évaluer les progrès réalisés en matière d'emploi des seniors et l'impact effectif des mesures d'incitation à la poursuite d'activité auprès des salariés et des employeurs. Au regard de la situation financière des régimes de retraite, des mesures correctrices pourront être engagées le cas échéant pour améliorer ces résultats.

c) Pour la branche famille

La branche famille tend spontanément vers une situation d'excédents croissants. Cette contribution au redressement des finances sociales sera sécurisée par la poursuite des efforts de maîtrise de la dépense qui ont montré leur efficacité dans les années récentes. Il importe notamment que les mesures nouvelles de dépense soient globalement gagées par des économies correspondantes. Dans le cadre d'une approche d'ensemble du financement de notre système de protection sociale, l'excédent de recettes de la branche famille par rapport à ses dépenses doit pouvoir sur la période à venir être mobilisé en bonne part pour le financement d'autres priorités sociales, liées au vieillissement de la population et notamment au financement des retraites.

d) Pour la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP)

L'objectif du Gouvernement pour la branche AT-MP est de consolider sur la période de programmation la situation équilibrée de la branche, atteinte en 2008, et de mettre en œuvre les engagements négociés par les partenaires sociaux en 2007.

L'axe majeur d'évolution de la branche au cours des prochaines années est incontestablement le renforcement de la protection de la santé au travail. Par nature, la branche AT-MP a d'ores et déjà un rôle essentiel en la matière mais les pouvoirs publics veilleront à ce que ce sujet soit identifié comme la principale priorité de la branche, notamment en matière de prévention. Ainsi, la réflexion sur la tarification

devra tendre à rendre celle-ci encore plus favorable à la prévention, notamment par un renforcement de la lisibilité des dispositifs de ristourne et de majoration des cotisations.

Les actions de prévention, avec un accent particulier sur les petites et moyennes entreprises, seront axées sur des actions coordonnées de nature à prévenir les risques définis comme prioritaires tels que les troubles musculo-squelettiques, les cancers professionnels ou les troubles psychosociaux tout en assurant une veille et une connaissance des expositions professionnelles qui pourrait se traduire par la mise en place d'un système de traçabilité, actuellement à l'étude. Une amélioration de la réparation pourra également être envisagée, notamment pour éviter la désinsertion professionnelle et faciliter la reprise d'emploi.

2. Deuxième levier : préserver la ressource sociale et, compte tenu de l'impact différent du vieillissement selon les branches, la réallouer au regard des besoins sociaux

Compte tenu du caractère ambitieux des objectifs de maîtrise de la dépense, la trajectoire cible de redressement des finances sociales ne pourra être respectée qu'à la condition que la ressource sociale évolue au même rythme que la richesse nationale.

Le Gouvernement considère comme essentiel que le taux de prélèvement sur les salaires ne s'accroisse pas, afin de ne pas contrecarrer l'amélioration tendancielle de l'emploi et de ne pas nuire à la compétitivité et l'attractivité de la France.

Cet objectif impose tout d'abord que les ressources actuelles soient réparties au mieux entre les fonctions sociales. A moyen terme, la baisse du chômage et le vieillissement de la population conduisent en effet à des situations très différenciées entre les différents risques gérés par les administrations de sécurité sociale : aux déficits tendanciellement croissants de la branche vieillesse et de la branche maladie s'opposent les perspectives excédentaires de l'assurance chômage et de la branche famille.

Afin d'assurer la pérennité financière de notre système de protection sociale, il est de la responsabilité de l'Etat et des partenaires sociaux d'avoir une approche globale de son financement.

C'est pourquoi, comme envisagé dès l'exposé des motifs de la loi du 21 août 2003 de réforme des retraites, le Premier ministre a invité les gestionnaires de l'assurance chômage à profiter dès que possible des marges financières du régime pour baisser le taux des cotisations chômage, et ainsi neutraliser pour les salariés et les entreprises l'impact du relèvement progressif des cotisations vieillesse. A ce stade, cette hausse des cotisations vieillesse est prévue au 1^{er} juillet de chacune des années de la période de programmation (0,3 point en 2009, 0,4 en 2010, 0,3 en 2011).

C'est également pourquoi la LFSS pour 2009 prévoit d'achever en trois ans le transfert à la branche famille du financement des majorations de pension pour les parents de trois enfants : le gain pour le FSV en 2009 sera transféré à la CNAV au moyen d'un transfert de recettes.

Plus généralement, la préservation de ressources globales dynamiques pour la protection sociale, dans un contexte de stabilité des taux de prélèvement sur les salaires, exige d'éviter toute forme d'érosion de l'assiette du prélèvement, que ce soit grâce à une lutte plus sévère contre la fraude, un encadrement des formes d'optimisation conduisant à des pertes de recettes trop importantes et également une meilleure maîtrise du développement des « niches » sociales comme exposé *supra*.

En outre, afin que l'ensemble des revenus, notamment ceux qui sont les plus dynamiques et assurent ainsi une part significative de la richesse nationale, participent bien au financement solidaire de la protection sociale, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a créé un « forfait social » dû par l'employeur sur les revenus du travail qui ne sont pas soumis actuellement à des cotisations. Les aides directes aux salariés (titres-restaurant, chèques-vacances, etc.) ne seront pas concernées afin de ne pas peser sur le pouvoir d'achat des salariés en 2009. Le taux de ce

forfait social a été fixé à 2 %, niveau très faible par rapport aux taux normaux de cotisations, ce qui permettra de ne pas freiner le développement des différents dispositifs concernés.

3. Troisième levier : dès 2009, un effort significatif pour débiter la période de programmation sur des bases saines

Il importe d'aborder la période de programmation sur des bases assainies. C'est pourquoi un effort particulier sera fait en 2009 pour régler la question des déficits accumulés dans le champ des ASSO au cours de ces dernières années.

En premier lieu, la LFSS pour 2009 inclut une reprise des déficits cumulés des branches maladie et vieillesse du régime général, ainsi que ceux du Fonds de solidarité vieillesse dans la limite de 27 Md€. Grâce à cette opération, les charges d'intérêt du régime général seront réduites d'environ 1 Md€ en 2009.

Ces déficits seront transférés à la CADES qui a pour mission d'amortir ces dettes sociales au meilleur coût pour la collectivité. Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la durée d'amortissement, actuellement de treize ans, ne sera pas allongée du fait de cette opération de reprise, grâce à un apport de ressources nouvelles. Afin de respecter l'objectif de stabilisation du taux de prélèvement obligatoire, cet apport prendra la forme d'un transfert en provenance du FSV qui, libéré de son déficit cumulé, devrait voir sa situation financière tendancielle s'améliorer.

En second lieu, conformément aux engagements pris par le Gouvernement, la question du financement du régime de protection sociale des exploitants agricoles a été réglée dans le cadre de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale. Ce régime est en effet structurellement déséquilibré et force est de reconnaître que la création du FFIPSA ne s'est accompagnée d'aucun apport de recettes pour en assurer la soutenabilité financière. La dette accumulée par le FFIPSA, qui retrace actuellement les comptes du régime pour les prestations maladie, vieillesse et famille, sera de ce fait reprise par l'Etat. Par ailleurs, une garantie pérenne de financement sera assurée pour les prestations maladie, grâce d'une part à un apport de ressources nouvelles en provenance de l'Etat (1,2 Md€), et d'autre part à l'intégration financière de cette branche au régime général. Les économies de frais financiers attendus pour le régime sont de l'ordre de 200 M€ en 2009. Cette opération n'aura aucune conséquence sur la gestion locale des prestations, qui restera assurée par les caisses de la Mutualité sociale agricole. Elle permettra enfin de rationaliser l'organisation administrative, en supprimant l'établissement public FFIPSA.

Le fort engagement du budget de l'Etat en faveur du redressement des comptes de la protection sociale agricole sera complété par la poursuite de la remise à niveau des dotations dues chaque année à la sécurité sociale (aide médicale d'Etat, exonérations compensées...).

V. – La contribution des administrations publiques locales

Les administrations publiques locales regroupent les unités publiques ayant une compétence administrative locale : selon leur statut juridique, ce sont des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et divers organismes de caractère associatif.

A. – Une inflexion dans la dynamique des dépenses publiques locales est nécessaire au redressement du solde des APUL d'ici 2012

La dégradation du solde des APUL a été régulière ces dernières années : excédentaire de 0,3 % du PIB en 1999, le solde APUL est devenu déficitaire en 2004 ; il atteint -0,4 % du PIB en 2007.

Les dépenses des collectivités locales ont à champ constant (hors « acte II » de la décentralisation) progressé de 3,1 % par an en volume sur la période 2000-2007, soit sensiblement plus vite que le PIB.

De leur côté, les recettes publiques locales ont progressé globalement au même rythme que le PIB, soit + 2,3 % par an en volume.

C'est donc la diminution de la capacité d'autofinancement des collectivités locales (solde de la section de fonctionnement), couplée à une forte progression des investissements, qui explique la hausse de l'endettement des APUL depuis 1999.

La programmation pluriannuelle repose sur l'hypothèse d'un rapprochement du rythme de croissance des dépenses avec celui des recettes. Cette hypothèse volontariste en dépenses est à mettre au regard de l'hypothèse prudente retenue en matière d'évolution des prélèvements obligatoires

des administrations publiques locales (stabilité des taux d'imposition après une probable hausse en 2009 en lien avec le cycle électoral, dynamisme modéré des bases des impôts directs locaux). Un recours accru à l'outil fiscal (augmentation des taux notamment) pourrait toutefois constituer une voie privilégiée par certaines collectivités, même si ce n'est pas l'hypothèse privilégiée ici.

Dans le cadre du plan de relance, les collectivités territoriales bénéficieront en outre en 2009 d'un surcroît de recettes de 2,5 Md€, sous la forme d'une augmentation du FCTVA conditionnée à l'augmentation de l'effort d'investissement. Ce mouvement serait ainsi équilibré en recettes et en dépenses.

Sous ces hypothèses, les dépenses publiques locales progresseraient ainsi en moyenne sur la période 2009-2012 à un rythme inférieur aux recettes. Le solde des APUL se redresserait donc progressivement, atteignant l'équilibre en 2012.

Evolution du solde des administrations publiques locales

	2008	2009	2010	2011	2012
RECETTES en % PIB	11,0	11,2	11,1	11,1	11,0
DÉPENSES en % PIB	11,3	11,5	11,3	11,2	11,0
SOLDE APUL en % du PIB	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
SOLDE APUL en Md€	-6,1	-6,0	-4,1	-1,7	-0,7

B. – Plusieurs facteurs devraient redonner aux collectivités locales une plus grande maîtrise de leurs dépenses

L'orientation des dépenses des collectivités locales dépend au premier chef des choix opérés par les collectivités. Leur retour à l'équilibre ne pourra évidemment se réaliser qu'avec leur participation active.

Plusieurs facteurs de modération des dépenses devraient contribuer à leur maîtrise sur la période :

a) Une évolution plus limitée des facteurs objectifs de croissance de la dépense est attendue

Deux points peuvent plus particulièrement être soulignés :

Les dépenses de fonctionnement, tirées au sein des dépenses locales par la progression des dépenses du secteur communal (communes et groupements de communes), bénéficieront de l'effet de consolidation de l'intercommunalité ; la montée en charge des intercommunalités, qui a pu entraîner dans un premier temps une croissance des dépenses, est désormais achevée. La stabilisation de la carte de l'intercommunalité va permettre d'ouvrir le champ à une réflexion plus approfondie sur la rationalisation des dépenses entre chaque acteur du secteur communal.

Les dépenses sociales devraient connaître une relative modération : la mise en œuvre du revenu de solidarité active à compter de juin 2009 créera notamment un contexte favorable à une plus grande maîtrise des dépenses sociales.

b) Le Gouvernement s'engage au côté des collectivités locales dans la maîtrise de leurs dépenses

Deux voies sont plus particulièrement suivies :

Les collectivités locales ont été associées à la définition d'une évolution des dépenses de personnel modérée sur les trois prochaines années : la progression limitée du point fonction publique permettra de redonner des marges de manœuvre au sein d'une progression de masse salariale traditionnellement très dynamique.

Le Gouvernement s'engage par ailleurs avec les collectivités territoriales à une rationalisation des dépenses mises à leur charge. Deux principes ont été actés : d'ici à 2011

l'Etat n'entend pas poursuivre de transferts de compétences au-delà de l'achèvement des transferts liés à l'acte II de la décentralisation. En outre, afin de mieux associer les collectivités à la mise en œuvre de normes réglementaires pesant sur leurs budgets, l'Etat a souhaité que soit créée une commission consultative d'évaluation des normes au sein du comité des finances locales. Cette instance permettra une meilleure prise en compte des contraintes des collectivités dans la production normative de l'Etat. Plus largement, la conférence nationale des exécutifs, qui s'est réunie début juillet et qui se réunira à nouveau à plusieurs reprises cet automne, contribuera à nourrir le débat notamment financier entre l'Etat et les collectivités territoriales.

c) Des marges de manœuvre peuvent être retrouvées par la recherche d'économies issues de la clarification de la répartition des compétences

Ainsi, une organisation plus efficiente des strates de collectivités, notamment des rapports entre les structures intercommunales et leurs communes membres, permettrait de rationaliser la gestion des collectivités territoriales et de dégager des marges supplémentaires pour celle-ci. La transposition de la RGPP au niveau local initiée par certaines collectivités pourrait également y contribuer. Ces différentes mesures aboutiraient alors à un ralentissement du rythme de création d'emplois et d'évolution des dépenses de fonctionnement courant.

*
* *

La présente loi de programmation marque une nouvelle étape dans la réflexion sur les finances publiques de notre pays. Après la création des PLFSS, l'instauration du débat d'orientation budgétaire, devenu le débat d'orientation des finances publiques, l'élaboration de la LOLF puis de la LOLFSS, cette loi complète le processus de pilotage et d'appropriation des finances publiques par la représentation nationale.

Le Gouvernement souhaite aussi montrer sa détermination, une fois surmontée l'actuelle crise économique majeure, à respecter les engagements de rétablissement structurel des finances publiques pris devant les partenaires membres de l'Union européenne et devant les Français.

Personne ne demande la parole ?...

Le vote est réservé.

ARTICLE 4 A

M. le président. Sur l'article 4 A, je ne suis saisi d'aucun amendement.

Y a-t-il une demande de parole sur cet article ?...

Le vote est réservé.

ARTICLE 4

M. le président. L'amendement n° 5, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Dans la première phrase de cet article, après le mot :
constant

insérer les mots :

hors effet de la loi n°... du ... de finances rectificative pour 2009,

Personne ne demande la parole ?...

Le vote est réservé.

ARTICLE 5

M. le président. L'amendement n° 6, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le tableau constituant le second alinéa de cet article :

Personne ne demande la parole ?...

Le vote est réservé.

ARTICLE 6

M. le président. L'amendement n° 7, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Dans la première phrase de cet article, après les mots :

constant

insérer les mots :

hors effet de la loi n°... du... de finances rectificative pour 2009

Personne ne demande la parole ?...

Le vote est réservé.

ARTICLE 9

M. le président. L'amendement n° 8, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le tableau constituant le second alinéa du I de cet article :

	2009	2010	2011	2012
Recettes fiscales nettes de l'État	252,4	271,0	280,9	295,4

Personne ne demande la parole ?...

Le vote est réservé.

L'amendement n° 9, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le tableau constituant le second alinéa du II de cet article :

	2009	2010	2011	2012
Recettes des régimes obligatoires de base	428,0	445,4	465,9	485,9

Personne ne demande la parole ?...

Le vote est réservé.

ARTICLE 10

M. le président. Sur l'article 10, je ne suis saisi d'aucun amendement.

Y a-t-il une demande de parole sur cet article ?...

Le vote est réservé.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. Jean Arthuis, pour explication de vote.

M. Jean Arthuis. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, ce projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 est un exercice sans précédent, dans un contexte particulièrement difficile. Il va de soi que les données macroéconomiques sont largement aléatoires et que personne n'est en mesure de dire avec précision ce qu'il en sera de la croissance en 2009, en 2010, en 2011, en 2012.

Dans ces conditions, le niveau des recettes est aléatoire, sauf à imaginer que, à la suite d'une décision politique forte, nos concitoyens seront appelés à verser de nouvelles contributions, avec le risque d'ajouter de la crise à la crise.

Le processus enclenché dans le cadre du plan de relance ne doit pas nous faire perdre de vue la nécessité d'un retour à l'équilibre des finances publiques dans les meilleurs délais. Le noyau le plus solide me paraît être la projection dans le temps des dépenses ordinaires, qui cadre par mission les crédits et leur progression. Pour ce qui concerne l'investissement, je pense que le Gouvernement nous proposera d'en ajuster le niveau en fonction des circonstances et de la réussite relative du plan de relance.

Monsieur le ministre, je veux saluer l'heureuse tentative d'encadrer les niches fiscales. Nous avons en effet assisté ces dernières années à une véritable prolifération de ces « mauvaises herbes fiscales » comme les qualifie M. le rapporteur général. Tout est maintenant affaire de volonté.

La projection budgétaire a ceci de commun avec la LOLF qu'elle nous fournit un cadre, nous donne des repères. C'est à nous qu'il appartiendra de tenir le cap en matière de maîtrise des dépenses publiques.

Relance ne rime en aucun cas avec laisser-aller budgétaire, sinon les demandes de crédits de la part des États se multiplieront. La crainte est fondée, car tous vont être à la recherche de capitaux considérables. Espérons qu'ils n'auront pas la tentation de faire à nouveau fonctionner la planche à billets, ce qui ne manquerait pas d'avoir des conséquences très dommageables.

Mes chers collègues, ce texte est utile. C'est pourquoi je le voterai.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Conformément à l'article 42, alinéa 12, du règlement, je mets aux voix l'ensemble du projet de loi dans la rédaction résultant du texte proposé par la commission mixte paritaire, modifié par les amendements du Gouvernement.

(Le projet de loi est définitivement adopté.)

9

ACCÉLÉRATION DES PROGRAMMES DE CONSTRUCTION ET D'INVESTISSEMENT

Adoption des conclusions modifiées du rapport d'une commission mixte paritaire

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés (n° 187).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Paul Emorine, en remplacement de Mme Elisabeth Lamure, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je vous prie de bien vouloir excuser l'absence de Mme Elisabeth Lamure, qui est ce soir à Lyon pour y accueillir le président du Sénat.

Mme Lamure a parfaitement rempli, dans les délais très brefs qui lui étaient impartis, ses fonctions de rapporteur pour la commission des affaires économiques. C'est largement grâce à ses efforts que la commission mixte paritaire, qui s'est réunie hier matin, a pu parvenir à un accord sur ce texte, dont je vais vous exposer les grandes lignes.

La majorité sénatoriale, comme celle de l'Assemblée nationale, soutient sans aucune réserve le principe du plan de relance, que le Président de la République vous a chargé de mettre en œuvre, monsieur le ministre. Elle considère qu'il est urgent d'accompagner par des mesures législatives la mobilisation des crédits importants qui ont été dégagés pour ce plan. C'est à cette condition seulement que celui-ci pourra faire sentir ses effets sur l'économie nationale dès les premiers trimestres de l'année 2009, c'est-à-dire avant même que la France ne s'enfonce davantage dans la récession.

Nous avons donc travaillé ensemble, députés et sénateurs, à enrichir le projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés. Le texte initial du Gouvernement comportait sept articles. Deux d'entre eux visaient à rectifier des imperfections rédactionnelles de la loi ; le septième, qui portait sur la réforme de l'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires en outre-mer, avait vocation à être rapidement supprimé, ce qui a été fait. Ce texte avait donc bien besoin d'être quelque peu étoffé.

Fort heureusement, les deux chambres du Parlement ont rivalisé d'imagination – je le dis en toute modestie – et la navette parlementaire a été particulièrement fructueuse.

Aux sept articles du texte initial, l'Assemblée nationale a ajouté dix-sept articles nouveaux. Pour sa part, le Sénat a adopté dix-neuf articles nouveaux. Ainsi, le texte, après la lecture au Sénat, comportait en tout trente-huit articles,

dont onze votés conformes. Si l'on tient compte des cinq articles supprimés par la Haute Assemblée, ce sont au total trente-trois articles qui demeuraient en discussion lorsque la commission mixte paritaire s'est réunie.

Parmi les principales mesures sur lesquelles les deux chambres se sont immédiatement entendues pour adopter des articles conformes, il convient de citer la mobilisation des terrains de l'État dans le cadre des opérations d'intérêt national, la faculté pour les organismes d'HLM d'acquérir plus de 50 % des logements d'une opération par vente en l'état futur d'achèvement, la délégation à l'exécutif d'une collectivité territoriale de la faculté de passer des marchés publics sans limite de montant, la faculté pour les établissements publics de santé de vendre immédiatement des bâtiments, tout en conservant leur usage pendant plusieurs années, la facilitation des remises de créances de l'État sur les entreprises en difficulté, la création d'un bail emphytéotique administratif pour les équipements sportifs.

Lors de la commission mixte paritaire, qui s'est tenue au Sénat hier matin, les députés ont bien voulu adopter dans la rédaction du Sénat ou sous réserve de légères modifications les mesures suivantes : la dérogation temporaire aux règles de construction en limite séparative prévues par les plans locaux d'urbanisme ; l'extension de la procédure de modification simplifiée des plans locaux d'urbanisme ; le transfert aux maires de la délivrance des autorisations préalables de changement d'usage des logements ; la simplification des avis donnés par les commissions locales pour l'attribution des aides en faveur de l'habitat privé ; la fixation de délais et le relèvement de la redevance en matière d'archéologie préventive ; la transformation de l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France en avis simple, pour les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ; la prolongation d'un an des concessions autoroutières ; la création par voie d'ordonnance d'un régime simplifié d'autorisation des installations classées.

Toutes ces mesures que je viens d'évoquer auront bien pour effet de débloquer ou d'accélérer des projets de construction ou d'aménagement actuellement en attente.

La commission mixte paritaire a également adopté trois mesures proposées par le Sénat, en leur apportant des améliorations.

Premièrement, elle a confirmé la faculté pour la personne privée liée par un contrat de partenariat de supporter tout ou partie de son financement, sous réserve d'un amendement présenté par Mme Lamure tendant à encadrer ce dispositif lorsqu'il s'applique aux collectivités territoriales.

Deuxièmement, elle a confirmé la faculté pour le titulaire d'un contrat de partenariat de recourir à des procédures d'expropriation, sous réserve d'un amendement présenté par Mme de La Raudière visant à préciser que l'expropriation ne peut avoir lieu qu'après décision de l'État ou de l'organe délibérant de la collectivité territoriale concernée.

Troisièmement, elle a confirmé la faculté d'installer des réseaux de fibre optique dans les réseaux publics affectés à la distribution d'énergie ou d'eau, sous réserve d'un amendement présenté par Mme Lamure tendant à préciser que cette disposition ne s'imposerait pas aux réseaux et infrastructures publics de communications électroniques déjà concédés par les collectivités territoriales.

Finalement, au sein de la commission mixte paritaire, les débats entre députés et sénateurs ont surtout porté sur trois points.

Premièrement, les députés se sont rangés aux arguments des sénateurs – surtout à ceux du rapporteur pour avis de la commission des lois, M. Laurent Béteille – pour considérer qu'il ne convenait pas de modifier la définition du délit de favoritisme dans le cadre de ce projet de loi. Cependant, le problème posé par l'excessive rigueur du délit de favoritisme, dans sa définition actuelle, est bien réel. Nous aurons sans doute bientôt l'occasion, monsieur le ministre, d'en discuter dans le cadre d'un autre texte.

Deuxièmement, en ce qui concerne les cessions de créances dans le cadre d'un contrat de partenariat, les sénateurs ont accepté de revenir à la position de l'Assemblée nationale, qui souhaitait limiter à 80 % le taux maximum d'acceptation de la cession de créances.

Troisièmement, les sénateurs se sont rangés aux arguments des députés – surtout à ceux de Mme le rapporteur de l'Assemblée nationale, Mme Laure de La Raudière – pour considérer qu'il était opportun d'habiliter le Gouvernement à adopter par ordonnance la partie législative du code de la commande publique, sans inclure le code des marchés publics, qui demeurerait intégralement du domaine réglementaire. Toutefois, là non plus, monsieur le ministre, le débat n'est pas définitivement tranché. Le Sénat aura sans doute bientôt l'occasion de manifester sa volonté de voir les dispositions de nature législative du code des marchés publics intégrées au futur code de la commande publique.

Comme vous pouvez le constater, mes chers collègues, les sénateurs membres de la commission mixte paritaire ont su faire les concessions nécessaires pour que celle-ci débouche sur un texte commun.

Je voudrais maintenant évoquer deux dispositions introduites dans le texte par le Sénat, mais que la commission mixte paritaire a décidé de supprimer.

Il s'agit, comme vous pouvez vous en douter, de l'article qui reconnaissait le caractère d'intérêt général des stades et enceintes sportives ainsi que de celui qui fixait le régime contractuel pour l'exploitation d'un circuit de Formule 1.

Ces deux dispositions ont été longuement débattues au sein de la commission mixte paritaire. Il est finalement apparu aux députés comme aux sénateurs que ces deux dispositifs, qui constituent des dérogations considérables à l'état du droit existant et dont les implications pratiques sont difficiles à apprécier, ne pouvaient pas être adoptés dans la précipitation, au détour d'un texte examiné dans une urgence extrême. Députés et sénateurs ont considéré qu'ils auraient mieux leur place dans un texte spécifique, qui pourrait être bientôt soumis à l'examen du Parlement.

C'est pourquoi la commission mixte paritaire a décidé, à une très large majorité, de supprimer la disposition relative aux grands équipements sportifs. Elle a même été unanime pour supprimer le dispositif relatif au circuit de Formule 1. Pour autant, ces suppressions ne valent pas condamnation sur le fond, monsieur le ministre. J'invite donc le Gouvernement, s'il le juge opportun, à représenter ces deux dispositifs dans un cadre législatif plus approprié, ce qui laissera davantage de temps au Parlement pour l'analyse et la réflexion.

Enfin, je voudrais évoquer les trois amendements que le Gouvernement présente aujourd'hui. Deux d'entre eux sont des améliorations techniques. Le troisième vise à rétablir une disposition relative au bouclage financier des contrats de partenariat, qui avait été un peu hâtivement supprimée par le Sénat, mais à laquelle la commission des affaires économiques est sur le fond favorable.

C'est donc sans aucune réserve, mes chers collègues, que je vous invite à adopter le projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés tel qu'il est issu des travaux de la commission mixte paritaire. Notre pays en a grand besoin. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Patrick Devedjian, ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais tout d'abord adresser mes remerciements aux présidents des différentes commissions pour la rapidité avec laquelle celles-ci se sont saisies de ces deux textes.

Je tiens aussi à exprimer ma gratitude à M. le rapporteur général, à Mme le rapporteur et à M. le rapporteur pour avis pour le ton des débats et, comme vient de le souligner Jean-Paul Emorine, pour le considérable enrichissement des textes. Cela résulte à l'évidence d'une très bonne préparation, en dépit de délais très courts. Je leur en sais gré ainsi qu'à leurs collaborateurs. Mesdames, messieurs les sénateurs, vous avez parfaitement compris que l'intérêt commun exigeait d'aller vite.

Grâce à votre travail, nous disposerons très bientôt de deux instruments pour mettre en œuvre opérationnellement le plan de relance.

D'une part, un instrument financier : la loi de finances rectificative pour 2009, qui témoigne du caractère massif du plan.

D'autre part, un instrument en apparence plus complexe : la loi « accélération », comportant des mesures diverses qui, en réalité, répondent à une même philosophie. Bien sûr, ce texte n'a pas vocation à réformer l'ensemble de notre législation, comme vous l'avez dit, monsieur Emorine, d'autres textes le feront. Il regroupe en revanche un certain nombre de mesures dont la cohérence s'exprime dans leur assemblage.

Il s'agit de simplifier des procédures sans en dénaturer les objectifs. C'est le cas par exemple pour les installations classées.

Il s'agit aussi d'être efficace et de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de dispositifs dans la conjoncture difficile que nous vivons. Les dispositions de la loi sur les partenariats public-privé, les PPP, illustrent bien ce point. C'est aussi le sens de la mesure déposée aujourd'hui par amendement sur le caractère ajustable des offres remises dans le cadre de PPP.

Il s'agit enfin d'assurer une bonne adéquation entre les objectifs que nous nous fixons et les moyens que nous mobilisons. Les débats sur l'archéologie préventive – sur les délais des fouilles et sur la redevance – nous ont permis, je crois, d'atteindre cet équilibre.

L'heure de l'action et de la mise en œuvre opérationnelle est maintenant venue.

Nous avons fait le choix de l'investissement ciblé. C'est une priorité assumée. L'investissement aura un effet multiplicateur et une diffusion sur le territoire plus large que des mesures orientées seulement vers la consommation.

L'investissement vient renforcer le carnet de commandes des entreprises. C'est un gage de visibilité pour l'avenir et donc l'emploi.

En somme, l'investissement est un facteur de confiance. Un investissement ciblé procure du travail dans notre pays : c'est le cas des travaux d'infrastructures, des travaux d'équipements et de logements.

Aussi devons-nous aujourd'hui dépasser le débat entre l'investissement et la consommation. Il s'agit en effet d'une fausse opposition : l'investissement nourrit la consommation.

Nos concitoyens, qui ont de fortes attentes, ne comprendraient pas que nous ne fassions pas front commun, pour une action collective.

Le plan de relance s'adresse aux entreprises, aux ménages les plus vulnérables et aux collectivités locales. La singularité de la France est à cet égard souvent pointée du doigt. On critique le nombre important de collectivités et l'enchevêtrement des compétences.

Cette singularité est aujourd'hui une chance. Elle nous offre l'assurance que les donneurs d'ordre seront en capacité, sur tout le territoire, de prendre rapidement des décisions et de conforter le carnet de commande des PME locales.

Dans cette perspective, le remboursement anticipé du FCTVA prend tout son sens. Les très nombreux projets que le Gouvernement a déjà recensés avec les collectivités locales démontrent qu'il a été entendu. De même, la simplification de la passation des marchés publics n'altère en aucun cas le bon respect des règles de la concurrence.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, nous disposons maintenant d'une boîte à outils pour le plan de relance. Elle offre les moyens d'accomplir la mission qui m'a été confiée par le Président de la République et le Premier ministre.

Les collectivités locales et les élus ont un rôle fondamental à jouer. Je vous rendrai donc régulièrement compte de mon action, à laquelle vous participerez, je pense, très largement. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP, ainsi que sur certaines travées de l'Union centriste.)*

M. le président. La parole est à M. Daniel Raoul.

M. Daniel Raoul. Je ferai tout d'abord une première observation concernant le plan de relance. Celui-ci représentera 1,3 % du PIB sur deux années, ce qui s'avère à nos yeux totalement insuffisant.

Il s'avère nettement en deçà des préconisations du FMI, qui situe l'effort nécessaire pour être significatif à 2 % du PIB, et en deçà également des préconisations moins ambitieuses de la Commission européenne, qui place la barre à 1,5 % du PIB.

Si l'on compare le plan français à ceux des autres pays industrialisés, il appartient à la catégorie des plus modestes dans l'effort entrepris. À cela s'ajoute qu'il s'agit pour une large part de financements déjà engagés, les crédits nouveaux ne représentant en réalité que 4 milliards à 5 milliards d'euros.

J'en viens au projet de loi sur l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés proprement dit, puisque le plan de relance y est adossé pour partie.

À la lecture des articles maintenus après la commission mixte paritaire, on hésite entre la perplexité et l'incompréhension tant ce texte tient du mariage de la carpe et du lapin ou de l'auberge espagnole !

D'ailleurs, Mme le rapporteur le constatait elle-même lorsqu'elle écrivait : « De nombreux articles additionnels n'ont pas tous forcément d'effet accélérateur et manquent parfois même de lien évident avec le texte. »

Ce qui nous est soumis est un assemblage composite de mesures dont certaines se perdent souvent dans les détails. Vous avez d'ailleurs parlé, monsieur le ministre, d'« un ensemble de mesures qui peuvent apparaître ponctuelles ».

Mais ce texte est aussi fortement empreint d'idéologie, puisque, vous l'avez déclaré ici même devant notre assemblée, il s'agit de saisir « une opportunité pour accélérer le rythme des réformes engagées depuis dix-huit mois ».

Ce plan de relance comporte, certes, des investissements et nous ne pouvons que les approuver, même s'ils ne sont pas suffisamment cadrés et ambitieux. Mais à quoi serviraient-ils s'ils se bornaient à soutenir une production alors qu'il n'y aurait plus de demande face à cette production, c'est-à-dire plus d'acheteurs, et cela sans contrepartie demandée aux banques ou à l'industrie ?

Où est le soutien à la consommation et tout particulièrement au pouvoir d'achat ? Quelle mesure est prise pour régler le problème immoral des travailleurs pauvres ?

Vous vous gargarisez depuis quelque temps du modèle social français qui servirait de protection. Mais vous n'avez cessé de détricoter le contrat social élaboré depuis la Seconde Guerre mondiale !

Le message que vous ont adressé aujourd'hui nos concitoyens, puisque vous ne nous écoutez pas, comme l'a souligné notre collègue Nicole Bricq,...

M. Jean-Paul Emorine, rapporteur. Si, si !

M. Daniel Raoul. ... vous l'avez reçu avec un accusé de réception très sévère et qui sanctionne lourdement votre obstination dans votre politique ultralibérale.

Les mesures proposées sont potentiellement porteuses de contentieux, pour certaines d'entre elles, mais en outre, leur délai de mise en œuvre les empêchera d'avoir un effet en 2009. J'évoque, à ce propos, la possibilité de permettre la délégation au président de l'exécutif de la passation de marchés publics.

La modification de la procédure relative aux installations classées suscite aussi l'inquiétude.

Au prétexte d'un plan de relance, vous vous apprêtez à continuer à appliquer votre conception libérale de l'action publique sans incidence déterminante sur l'économie, le chômage et le pouvoir d'achat de nos concitoyens.

Certes, le rapporteur nous l'a rappelé tout à l'heure, la commission mixte paritaire a élagué quelques dispositions dangereuses. Je me contenterai de citer celle qui consistait à modifier le délit de favoritisme ! La majorité UMP a prétexté une future loi sur les grands équipements sportifs portée par MM. Laporte et Besson pour annuler deux amendements.

Monsieur le ministre, nous ne pouvons pas cautionner votre politique, qui se résume au mieux à de la communication. Nous ne vous faisons plus confiance ! *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à Mme Odette Terrade.

Mme Odette Terrade. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce projet de loi relatif à l'accélération des programmes de construction et d'investisse-

ment publics et privés, au titre à la fois long et pompeux, parvient donc à son stade ultime, celui de la présentation des conclusions de la commission mixte paritaire.

Si relance il y a avec ce texte, c'est sur un plan formel tout d'abord.

Nous avons à l'origine un projet de loi de sept articles, dont deux autorisant le recours à la procédure des ordonnances et nous sommes, après une lecture du texte par les deux assemblées, parvenus à un texte de trente-huit articles soumis à la commission mixte paritaire.

Pour faire bonne mesure, la commission, dans des conditions dont la narration pourrait sidérer l'opinion publique, a supprimé deux des articles votés par le Sénat et en a ajouté un autre, déposé par la rapporteure de l'Assemblée nationale.

Et pour faire bon poids, le Gouvernement en a ajouté un nouveau, reprenant d'ailleurs une disposition dont la suppression avait été confirmée par la commission mixte paritaire.

Nous voici donc en présence d'un texte ramasse-miettes ou fourre-tout de trente-huit articles, dont le moins qu'on puisse dire est qu'il peut, formellement du moins, manquer de cohérence !

Mais, car il y a un mais, nous ne vous ferons pas le procès de nous inviter à adopter un texte voiture-balai, sorte de session de rattrapage mal ficelée d'une session parlementaire quelque peu secouée par la crise. Bien au contraire.

Pour nous, ce texte a effectivement une cohérence : il constitue, de manière systémique, une bonne approche de ce qu'est devenue la politique de votre Gouvernement.

Premier aspect : le recours massif, de plus en plus massif, à la procédure des ordonnances pour avancer sur la voie des réformes. Ces réformes obéissent en fait au principe résumé dans une célèbre citation du film *Le Guépard* : « Pour que tout reste comme avant, il faut que tout change » !

M. Patrick Devedjian, ministre. C'est une belle référence !

Mme Odette Terrade. Toujours est-il que le débat ouvert sur le renforcement des droits du Parlement, de ce point de vue, est d'ores et déjà résolu. Nous avons acquis le droit de voter encore plus d'articles d'habilitation, et nous avons même le droit, comme nous le voyons avec l'article 6 *quater* du présent texte, d'adopter par voie d'amendement gouvernemental la ratification d'ordonnances précédemment promulguées et n'ayant pas même fait l'objet du dépôt d'un projet de loi de ratification !

La cohérence de ce texte, en tout cas la première, est celle de l'autoritarisme gouvernemental, appuyé bien entendu par la docilité de sa majorité parlementaire se conformant sans broncher aux recommandations des chefs !

Seconde cohérence du texte : l'amoncellement de dispositions intéressant précisément tel ou tel groupe de pression ou tels ou tels intérêts économiques. C'est ce que nous avons appelé une privatisation de la loi. Cela constitue un évident détournement de la notion d'intérêt général !

En vertu de cet intérêt général, nous pourrions nous contenter de pointer la suppression de l'amendement déposé par notre collègue Mercier relatif au nouveau stade dévolu aux activités de l'Olympique Lyonnais.

Cet amendement était une anticipation sur la loi sur le sport – nous avons appris qu'elle serait débattue pendant cette session ordinaire, peut être après la loi pénitenti-

aire – mais cela est finalement peu de choses au regard de son objectif principal : donner la force de la loi à la position d'opérateurs confrontés à un contentieux administratif ! Une fois de plus, la loi se serait conformée au propriétaire du pot de fer contre celui qui n'a que le pot de terre !

Nous ne sommes pas opposés, par principe, à l'acquisition par la troisième ville de France d'un stade comparable à ceux que l'on connaît ailleurs en Europe, quoique le stade de Gerland soit classé à l'inventaire des monuments historiques. Mais rien ne justifie, de notre point de vue, la non-application à ce dossier du droit de l'urbanisme dans toute sa pertinence.

Une telle suppression a également touché le projet délirant de réalisation d'un circuit de Formule 1 dans la plaine des Mureaux, porté par le président du conseil général des Yvelines.

Ce projet aurait signifié la mort programmée du circuit de Magny-Cours, qui a sans doute le défaut d'être situé dans la Nièvre, département géré de longue date par les forces de gauche, et il se faisait, là encore, en parfaite abstraction des règles les plus élémentaires du droit. Pourtant, un tel sujet mérite autre chose que cette procédure d'amendement à la sauvette ! La France doit faire comprendre à la Fédération internationale du sport automobile que le Grand Prix de France peut continuer à être organisé à Magny Cours ! D'ailleurs, la plaine des Mureaux n'est pas tout à fait à l'abri d'inondations éventuelles provoquées par une crue de la Seine.

Outre ces deux exemples, la loi est pleine de ces mesures de circonstance.

Ainsi l'article 1^{er}, en favorisant la densité des constructions, va-t-il permettre à quelques élus locaux, aux côtés de certains opérateurs immobiliers, de pouvoir réaliser un nombre plus important de logements sur un espace plus réduit. Et ce sans activation de la procédure d'enquête publique.

Ainsi l'article 2 *ter* va-t-il permettre, sous l'apparence de favoriser la recherche archéologique, de faire « couler le béton » encore plus vite. Il donnera la possibilité à quelques promoteurs immobiliers d'artificialiser sans vergogne terrains agricoles et délaissés urbains, transformés en terrains à bâtir, en zones commerciales et en barreaux d'autoroute !

L'article 2 *quater A* procède d'ailleurs de la même logique, en ce sens qu'il met directement en cause le travail des équipes d'archéologues, puisqu'il tend à le cantonner sur des objets et une durée limités.

Pour faire bonne mesure, je ne reviens évidemment pas sur le relèvement des seuils de passation des marchés publics de gré à gré, qui sont autant d'espaces ouverts pour le contact direct entre élus locaux et majors du bâtiment et des travaux publics, et qui vont conduire à la généralisation de l'allotissement comme mode normal de réalisation d'équipements publics.

Ce dispositif n'est pas une relance des investissements et constitue bien plutôt un recul sur la loi Sapin de 1991, ouvrant la boîte de Pandore des contrats « ami-ami », qui ont fait les beaux jours de la gazette judiciaire, notamment pour les marchés publics d'Île-de-France ou ceux des Hauts-de-Seine.

À moins que la corruption ne soit le signe de la modernité, nous ne pouvons évidemment pas vous suivre dans cette voie !

Cynisme ou naïveté, le fait que la rapporteure de l'Assemblée nationale ait cru utile de réintroduire dans le texte du projet de loi l'amendement relatif aux pertes de recettes des journaux spécialisés dans la publicité légale montre bien le mouvement que nous allons observer.

Les marchés publics sans publicité, c'est souvent les dessous-de-table, mes chers collègues !

En poursuivant dans le même domaine, comment ne pas pointer la collection d'articles destinés aux intérêts privés se piquant de service public ? Car enfin, entre la facilitation des contrats de partenariat public-privé – nous avons même, avec l'amendement du Gouvernement portant article additionnel après l'article 3, la déclaration de candidature sans bouclage financier achevé ! – et la prolongation des concessions d'autoroute aux opérateurs s'étant repus de la cession à bas prix des actions de l'État dans les SEMCA, qui cela concerne-t-il ?

Rien d'autre, encore une fois, qu'un nombre restreint de groupes privés – ce ne sont pas vraiment des PME... – pour lesquels le Gouvernement a montré, ces temps-ci, une complaisance pour le moins exagérée.

D'ailleurs, ne nous annonce-t-on pas, dans des délais rapprochés, la concession de la quatrième licence UMTS à un opérateur privé pour qui l'on ferait un « prix d'ami » ?

Dans le même domaine, pour faire bonne mesure, on a, par l'article 5 *quinquies* B, réintroduit dans la loi l'amendement « Numéricable » que nous avons, pour une part, supprimé de la loi de modernisation de l'économie, puisque, dans cette affaire, il s'agit de se passer de l'avis des copropriétaires quant à la pose d'un dispositif de fibre optique et de confier ce choix douloureux au seul syndicat.

Mais que ne ferait-on pas pour quelques intérêts privés !

Notons enfin que la promotion des cadres attendra quelque peu, puisqu'au détour d'un article sans le moindre rapport avec le contenu théorique du texte, on a décidé d'autoriser la prolongation du mandat des administrateurs d'établissements publics de l'État jusqu'à soixante-dix ans ! Les jeunes cadres compétents attendront, et je ne parle pas du fait que ces jeunes cadres pourraient être de jeunes femmes pleines de motivation et de compétences !

À l'examen de toutes ces mesures faisant la part belle aux appétits constructeurs de quelques opérateurs privés bien connus, une question me vient, et elle est d'actualité parlementaire immédiate : est-il compatible avec le discours consensuel tenu dans la discussion sur le Grenelle de l'environnement de favoriser ainsi la réalisation d'autoroutes, la densification du bâti, le bétonnage accéléré des terrains disponibles ?

Est-il compatible avec les enjeux environnementaux que l'on prétend se fixer de recourir massivement à la procédure des partenariats public-privé ?

Il est pourtant de plus en plus évident que ces partenariats vont être mis en œuvre partout où l'on espère un profit sur le court et le moyen terme, et qu'une telle démarche est donc parfaitement incompatible avec un aménagement du territoire plus équilibré, prenant en compte la péréquation des coûts et la mettant en œuvre au travers de la maîtrise publique.

Les enclaves et les territoires mal desservis par les modes de communication modernes n'ont rien à attendre de ce texte, et nous le regrettons vivement.

Quant à la couverture des zones blanches ou des zones d'ombre en internet à haut débit, ne nous y trompons pas ! C'est bel et bien parce que nous sommes entrés dans la logique de la concurrence et de la rentabilité qu'aucun opérateur de télécommunications n'a encore, treize ans après le vote de la loi Fillon-Larcher, pris la peine de réduire la fracture numérique ! Mais que fait donc l'Autorité de régulation, à ne pas rappeler à ces opérateurs les obligations de service public qui devraient constituer la raison d'être de l'autorisation d'accès au réseau ?

Il est vrai que le Gouvernement, comme nous l'avons vu avec la loi de finances rectificative, est bien plus sévère avec les collectivités locales, à qui il demande des comptes sur leur politique d'investissement pour anticiper le remboursement de la TVA sur les dépenses d'équipement !

Privatisation de loi et autoritarisme constituent donc, comme nous l'avons dénoncé, le contenu de ce projet de loi.

Ce projet de loi n'est pas à proprement parler « insuffisant », comme certains l'ont dit, en pointant le niveau des engagements financiers réels. Ce texte est d'abord une loi profondément injuste, qui offre des rentes de situation à quelques-uns sans répondre aux attentes populaires, sans tenir compte des exigences de développement du pays ou, comme nous l'avons vu, de respect des équilibres environnementaux. C'est la raison pour laquelle nous ne le voterons pas. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion du texte élaboré par la commission mixte paritaire.

Je rappelle que, en application de l'article 42, alinéa 12, du règlement, lorsqu'il examine après l'Assemblée nationale le texte élaboré par la commission mixte paritaire, le Sénat se prononce par un seul vote sur l'ensemble du texte en ne retenant que les amendements ayant reçu l'accord du Gouvernement.

Je donne lecture du texte élaboré par la commission mixte paritaire :

TITRE I^{ER}

FACILITER LA CONSTRUCTION

Article 1^{er}

Jusqu'au 31 décembre 2010, et par dérogation au premier alinéa de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, les modifications d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols ayant pour objet d'autoriser l'implantation de constructions en limite séparative ne donnent pas lieu à enquête publique. Le projet de modification et l'exposé de ses motifs sont portés à la connaissance du public, en vue de lui permettre de formuler des observations, pendant un délai d'un mois, préalablement à la convocation du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, qui se prononce par délibération motivée.

Article 1^{er} bis

I. – L'article L. 123-13 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° Après le sixième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, lorsque la modification a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle ou porte uniquement sur des éléments mineurs dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, à l'exclusion de modifications sur la destination des sols, elle peut, à l'initiative du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, être effectuée selon une procédure simplifiée. La modification simplifiée est adoptée par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent par délibération motivée, après que le projet de modification et l'exposé de ses motifs ont été portés à la connaissance du public, en vue de lui permettre de formuler des observations, pendant un délai d'un mois préalablement à la convocation de l'assemblée délibérante. » ;

2° À la première phrase du huitième alinéa, les mots : « ou lorsque la révision a pour objet la rectification d'une erreur matérielle » sont supprimés.

II. – Au dernier alinéa de l'article L. 123-18 et au b de l'article L. 123-19 du même code, le mot : « huitième » est remplacé par le mot : « neuvième ».

Article 2 ter A

Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

1° La première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 301-5-1 est ainsi rédigée :

« Les décisions d'attribution des aides en faveur de l'habitat privé sont prises par le président de l'établissement public de coopération intercommunale, par délégation de l'Agence nationale de l'habitat, dans la limite des droits à engagement correspondants, dans le cadre d'un programme d'action fixé après avis d'une commission locale d'amélioration de l'habitat. » ;

2° La première phrase du cinquième alinéa de l'article L. 301-5-2 est ainsi rédigée :

« Les décisions d'attribution des aides en faveur de l'habitat privé sont prises par le président du conseil général, par délégation de l'Agence nationale de l'habitat, dans la limite des droits à engagement correspondants, dans le cadre d'un programme d'action fixé après avis d'une commission locale d'amélioration de l'habitat. »

Article 2 ter B

Le X de l'article 13 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie est ainsi rédigé :

« X. – Les services et parties de services de l'État qui participent à l'exercice des compétences transférées par le présent article sont transférés selon les modalités prévues au titre V de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, sous réserve des alinéas suivants.

« Seront transférés aux communes les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert de compétences sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2006.

« Les modalités de répartition entre les communes de la compensation financière des charges résultant de ce transfert de compétences seront déterminées en loi de finances.

« Les articles L. 443-11, L. 631-7 à L. 631-7-5 et L. 631-9, tels qu'ils résultent de la rédaction de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008, entrent en vigueur le 1^{er} avril 2009. L'arrêté du préfet visé au dernier alinéa de l'article L. 631-7-1 du même code dans sa rédaction en vigueur avant le 1^{er} avril 2009 demeure applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la délibération du conseil municipal prévue au dernier alinéa du même article L. 631-7-1 dans sa rédaction applicable à partir du 1^{er} avril 2009. »

Article 2 ter C

I. – Un bien immobilier appartenant à l'État ou à ses établissements publics peut faire l'objet du bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural en vue de la réalisation de logements sociaux. Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif.

Un tel bail peut être conclu même si le bien sur lequel il porte, en raison notamment de l'affectation du bien résultant soit du bail ou d'une convention non détachable de ce bail, soit des conditions de la gestion du bien ou du contrôle par la personne publique de cette gestion, constitue une dépendance du domaine public, sous réserve que cette dépendance demeure hors du champ d'application de la contravention de voirie.

II. – Les baux passés en application du I satisfont aux conditions particulières suivantes :

1° Les droits résultant du bail ne peuvent être cédés, avec l'agrément de la personne publique, qu'à une personne subrogée au preneur dans les droits et obligations découlant de ce bail et, le cas échéant, des conventions non détachables conclues pour la réalisation de l'opération mentionnée au I ;

2° Le droit réel conféré au titulaire du bail, de même que les ouvrages dont il est propriétaire, sont susceptibles d'hypothèque uniquement pour la garantie des emprunts contractés par le preneur en vue de financer la réalisation ou l'amélioration des ouvrages situés sur le bien loué.

Le contrat constituant l'hypothèque doit, à peine de nullité, être approuvé par la personne publique propriétaire ;

3° Seuls les créanciers hypothécaires peuvent exercer des mesures conservatoires ou des mesures d'exécution sur les droits immobiliers résultant du bail.

La personne publique a la faculté de se substituer au preneur dans la charge des emprunts en résiliant ou en modifiant le bail et, le cas échéant, les conventions non détachables. Elle peut également autoriser la cession conformément aux dispositions du 1° ;

4° Les litiges relatifs à ces baux sont de la compétence des tribunaux administratifs ;

5° Les constructions réalisées dans le cadre de ces baux peuvent donner lieu à la conclusion de contrats de crédit bail.

III. – Un bien immobilier appartenant à l'État ou à ses établissements publics peut faire l'objet d'un contrat de partenariat défini par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 en vue de la réalisation de logements sociaux. Un tel contrat peut être conclu même si le bien sur lequel il porte, en raison notamment de l'affectation du bien, constitue une dépendance du domaine public sous réserve que cette dépendance demeure hors du champ d'application de la contravention de voirie.

Article 2 ter

I. – À la deuxième phrase de l'article L. 522-2 du code du patrimoine, les mots : « d'un mois » sont remplacés par les mots : « de vingt et un jours ».

II. – L'article L. 523-7 du même code est ainsi modifié :

1° À la dernière phrase du premier alinéa, les mots : « du troisième alinéa » sont remplacés par les mots : « des troisième et quatrième alinéas » ;

2° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque, du fait de l'opérateur et sous réserve des dispositions prévues par le contrat mentionné au premier alinéa, les travaux nécessaires à la réalisation du diagnostic ne sont pas engagés dans un délai de quatre mois suivant la conclusion de la convention mentionnée au premier alinéa, la prescription est réputée caduque. » ;

3° Les deux dernières phrases du troisième alinéa deviennent un quatrième alinéa et, au début de la première phrase de cet alinéa, le mot : « ce » est remplacé par le mot : « ces ».

III. – L'article L. 523-9 du même code est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Lorsque, du fait de l'opérateur et sous réserve des dispositions prévues par le contrat mentionné au premier alinéa, les travaux nécessaires aux opérations archéologiques ne sont pas engagés dans un délai de six mois suivant la délivrance de l'autorisation mentionnée au deuxième alinéa, l'État en prononce le retrait. Ce retrait vaut renonciation à la mise en œuvre des prescriptions édictées en application de l'article L. 522-2.

« Lorsque, du fait de l'opérateur, les travaux de terrain nécessaires aux opérations archéologiques ne sont pas achevés dans un délai de douze mois à compter de la délivrance de l'autorisation mentionnée au deuxième alinéa, délai prorogable une fois pour une période de dix-huit mois par décision motivée de l'autorité administrative prise après avis de la commission interrégionale de la recherche archéologique, l'État en prononce le retrait. Les prescriptions édictées en application de l'article L. 522-2 sont réputées caduques. Les articles L. 531-14 à L. 531-16 sont applicables aux découvertes faites sur le terrain d'assiette de l'opération. Les mesures utiles à leur conservation ou à leur sauvegarde sont prescrites conformément au présent titre. »

IV. – L'article L. 523-10 du même code est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Lorsque l'établissement public n'a pas engagé les travaux nécessaires aux opérations archéologiques dans un délai de six mois suivant la délivrance de l'autorisation visée au deuxième alinéa de l'article L. 523-9, ou qu'il ne les a pas achevés dans un délai de dix-huit mois, prorogable une fois par décision motivée de l'autorité administrative, à compter de la délivrance de cette même autorisation, les prescriptions édictées en application de l'article L. 522-2 sont réputées caduques.

« Les articles L. 531-14 à L. 531-16 sont applicables aux découvertes faites sur le terrain d'assiette de l'opération. Les mesures utiles à leur conservation ou à leur sauvegarde sont prescrites conformément au présent titre. »

V. – Au troisième alinéa du I de l'article L. 524-7 du même code, le taux : « 0,3 % » est remplacé par le taux : « 0,4 % » et, à compter du 1^{er} janvier 2010, par le taux : « 0,5 % ».

VI. – Au premier alinéa du II de l'article L. 524-7 du même code, le montant : « 0,32 € » est remplacé par le montant : « 0,50 € ».

Article 2 quater A

Après le premier alinéa de l'article L. 523-3 du code du patrimoine, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour une durée de cinq ans, lorsque les contrats sont conclus pour une activité définie dans le cadre d'une opération de fouilles d'archéologie préventive, leur terme est fixé à l'achèvement de l'activité pour la réalisation de laquelle ils ont été conclus. Un décret en Conseil d'État précise les activités pour lesquelles ces types de contrats peuvent être conclus et les règles qui leur sont applicables, notamment en fin de contrat. »

Article 2 quater

Supprimé.

TITRE II

FACILITER LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS

Article 3 B

Supprimé.

Article 3 CA

Dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, le gouvernement adressera au Parlement un rapport étudiant les solutions les plus adéquates pour permettre un accès aussi simple que possible aux appels publics à la concurrence pour les entreprises candidates tout en assurant la plus grande sécurité juridique possible aux acheteurs publics. L'étude d'impact évaluera tout particulièrement les inconvénients que pourraient présenter pour la presse les réformes envisagées.

Article 3 C

Supprimé.

Article 3

Rédiger comme suit cet article :

I. – Le premier alinéa de l'article L. 313-29-1 du code monétaire et financier est ainsi rédigé :

« Lorsque tout ou partie de la rémunération due en vertu d'un contrat de partenariat ou d'un contrat mentionné au premier alinéa de l'article L. 6148-5 du code de la santé publique au titre des coûts d'investissement, lesquels comprennent notamment les coûts d'étude et de conception, les coûts de construction et ses coûts annexes, les frais financiers intercalaires, et des coûts de financement, est cédée en application des articles L. 313-23 à L. 313-29 du présent code, le contrat peut prévoir que 80 % au maximum de cette cession fait l'objet de l'acceptation prévue à l'article L. 313-29. ».

II. – La première phrase du deuxième alinéa du même article est ainsi rédigée :

« L'acceptation est subordonnée à la constatation par la personne publique contractante que les investissements ont été réalisés conformément aux prescriptions du contrat. ».

Article 3 bis A

I. – Le premier alinéa du I de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat est ainsi rédigé :

« Le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel l'État ou un établissement public de l'État confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital. ».

II. – Le premier alinéa du I de l'article L. 1414-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel une collectivité territoriale ou un établissement public local confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital. Toutefois, le financement définitif d'un projet doit être majoritairement assuré par le titulaire du contrat, sauf pour les projets d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret ».

Article 3 bis

Supprimé.

Article 3 ter

Le premier alinéa du II de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Après décision de l'État ou de l'organe délibérant de la collectivité territoriale concernée, il peut être chargé d'acquérir les biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par voie d'expropriation. »

Article 4 bis

L'article 25-1 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat est ainsi modifié :

1° Au début, sont ajoutés les mots : « Afin d'établir la neutralité entre les différentes options en matière de commande publique, » ;

2° Après le mot : « subventions », sont insérés, deux fois, les mots : « , redevances et autres participations financières » ;

3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Les modalités et l'échéancier de versement de ces subventions, redevances et autres participations financières peuvent être adaptés à la durée du contrat de partenariat. ».

Article 4 ter

I. – A. – Le deuxième alinéa du 2 bis de l'article 200 du code général des impôts est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

« Les immeubles mentionnés au premier alinéa du présent 2 bis ne doivent pas faire l'objet d'une exploitation commerciale. Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables lorsque la gestion de l'immeuble est désintéressée et que les conditions suivantes sont cumulativement remplies :

« 1° Les revenus fonciers nets, les bénéfices agricoles, les bénéfices industriels et commerciaux et les bénéfices des sociétés commerciales, augmentés des charges déduites en application du 5° du 1 de l'article 39, générés par l'immeuble au cours des trois années précédentes sont affectés au financement des travaux prévus par la convention ;

« 2° Le montant des dons collectés n'excède pas le montant restant à financer au titre de ces travaux, après affectation des subventions publiques et des sommes visées au 1° du présent 2 bis. »

B. – À la première phrase du 2° du g) du 1 de cet article, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « quatre ».

II. – A. – Le deuxième alinéa du f du 1 de l'article 238 bis du même code est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

« Les immeubles mentionnés au premier alinéa du présent f ne doivent pas faire l'objet d'une exploitation commerciale. Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables lorsque la gestion de l'immeuble est désintéressée et que les conditions suivantes sont cumulativement remplies :

« 1° Les revenus fonciers nets, les bénéfices agricoles, les bénéfices industriels et commerciaux et les bénéfices des sociétés commerciales, augmentés des charges déduites en application du 5° du 1 de l'article 39, générés par l'immeuble au cours des trois années précédentes sont affectés au financement des travaux prévus par la convention ;

« 2° Le montant des dons collectés n'excède pas le montant restant à financer au titre de ces travaux, après affectation des subventions publiques et des sommes visées au 1° du présent f. »

B. – À la deuxième phrase du 2° du g) du 1 de cet article, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « quatre » et le mot « quatrième » est remplacé par le mot : « sixième ».

III. – Le I entre en vigueur à compter de l'imposition des revenus de 2009 et le II s'applique aux versements effectués au titre des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2009.

Article 5 quater A

Supprimé.

Article 5 quater B

Supprimé.

Article 5 quater

L'article L. 642-3 du code du patrimoine est ainsi modifié :

1° Aux première et seconde phrases du premier alinéa, le mot : « conforme » est supprimé ;

2° Le deuxième alinéa est supprimé ;

3° Au troisième alinéa, les mots : « ou le représentant de l'État dans la région » sont supprimés ;

4° Le quatrième alinéa est ainsi rédigé :

« Si le ministre compétent a décidé d'évoquer le dossier, l'autorisation ne peut intervenir qu'après son accord. ».

Article 5 quinquies A

Le code des postes et des communications électroniques est ainsi modifié :

1° L'article L. 45-1 est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa, les mots : « sur le domaine public routier » sont remplacés par les mots : « , sur le domaine public routier et dans les réseaux publics relevant du domaine public routier et non routier, à l'exception des réseaux et infrastructures de communications électroniques, » ;

b) Les deuxième et troisième alinéas sont ainsi rédigés :

« Les autorités concessionnaires ou gestionnaires du domaine public non routier peuvent autoriser les exploitants de réseaux ouverts au public à occuper ce domaine, dans les conditions indiquées ci-après.

« L'occupation du domaine public routier ou non routier peut donner lieu au versement de redevances aux conditions prévues aux articles L. 46 et L. 47. » ;

2° L'article L. 46 est ainsi rédigé :

« Art. L. 46. – Les autorités concessionnaires ou gestionnaires du domaine public non routier, lorsqu'elles donnent accès à des exploitants de réseaux de communications électroniques, doivent le faire sous la forme de convention, dans des conditions transparentes et non discriminatoires et dans toute la mesure où cette occupation n'est pas incompatible avec son affectation ou avec les capacités disponibles. La convention donnant accès au domaine public non routier ne peut contenir de dispositions relatives aux conditions commerciales de l'exploitation. Elle peut donner lieu à versement de redevances dues à l'autorité concessionnaire ou gestionnaire du domaine public concerné dans le respect du principe d'égalité entre les opérateurs. Ces redevances sont raisonnables et proportionnées à l'usage du domaine.

« Un décret en Conseil d'État détermine le montant maximum des redevances assorties à l'occupation du domaine public non routier. » ;

3° L'article L. 47 est ainsi modifié :

a) Avant le premier alinéa, sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :

« Les exploitants de réseaux ouverts au public peuvent occuper le domaine public routier, en y implantant des ouvrages dans la mesure où cette occupation n'est pas incompatible avec son affectation.

« Les travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des réseaux sont effectués conformément aux règlements de voirie, et notamment aux dispositions de l'article L. 115-1 du code de la voirie routière. » ;

b) À l'avant-dernier alinéa, le mot : « premier » est remplacé par le mot : « troisième » ;

4° Après l'article L. 47, il est inséré un article L. 47-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 47-1. – L'autorisation d'occuper les réseaux publics visés à l'article L. 45-1 et appartenant au domaine public routier ou non routier est refusée lorsque l'occupation est incompatible avec l'affectation desdits réseaux ou avec les capacités disponibles.

« Est seule incompatible avec l'affectation du réseau public l'occupation qui empêche le fonctionnement, qui ne permet pas sa remise en état ou qui n'est pas réversible.

« Le droit de passage dans les réseaux publics visés à l'article L. 45-1 et relevant du domaine public routier ou non routier s'exerce dans le cadre d'une convention et dans les conditions du cinquième alinéa de l'article L. 47.

« La convention d'occupation du réseau public ne peut contenir des dispositions relatives aux conditions commerciales de l'exploitation. Elle donne lieu à versement de redevances dues à l'autorité concessionnaire ou gestionnaire du domaine public concerné dans le respect du principe d'égalité entre tous les opérateurs. Le montant maximum de la redevance applicable est respectivement fixé dans le respect des articles L. 46 et L. 47, selon que le réseau public relève du domaine public non routier ou du domaine public routier.

« Lorsque l'autorisation d'occuper le réseau public est consentie par l'autorité visée à l'alinéa précédent, la convention afférente est établie dans un délai de deux mois à compter de ladite autorisation. ».

Article 5 quinquies B

Le sixième alinéa de l'article L. 48 du code des postes et des communications électroniques est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« Dès lors qu'elle résulte du partage d'une installation déjà autorisée au titre d'une autre servitude et qu'elle n'accroît pas l'atteinte portée à la propriété privée, la servitude prévue à l'article L. 45-1 est exonérée de la procédure prévue au cinquième alinéa. Elle fait l'objet d'une indemnisation dans les conditions prévues au neuvième alinéa. ».

Article 5 quinquies C

Dans les conditions fixées par avenant signé dans les six mois suivant la publication de la présente loi, la durée des délégations de service public consenties en application de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière peut être prorogée pour une durée maximale d'un an.

Chaque avenant, approuvé par décret, détaille et justifie les travaux auxquels s'engage le délégataire sur les ouvrages, et dont le financement nécessite l'allongement de la durée de la concession. Ces travaux portent sur l'insertion dans l'environnement, la sécurité et les aménagements portant sur l'amélioration des conditions de circulation et les échanges avec le réseau non concédé.

TITRE II *BIS*

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 5 quinquies

Supprimé.

.....

TITRE III

HABILITATIONS

Division supprimée.

Article 6

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de quatre mois à compter de la publication de la présente loi, toutes mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour créer un régime d'autorisation simpli-

fiée applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement. Le régime d'autorisation simplifiée permet l'allocation plus rationnelle des moyens de l'administration afin de renforcer le contrôle des installations les plus dangereuses, tout en supprimant des procédures disproportionnées faisant obstacle à l'implantation des entreprises. Il s'applique aux installations pouvant relever de prescriptions standardisées. Les mesures prévues par l'ordonnance définissent les critères de classement des activités relevant du nouveau régime et adaptent la procédure d'information et, le cas échéant, de participation du public, la nature ou l'objet des prescriptions à respecter et les modalités du contrôle de ces installations, en fonction de la gravité des dangers et inconvénients présentés par leur exploitation, tout en tenant compte des impacts cumulés sur l'environnement et les paysages, causés par des installations classées exploitées sur un même site ou ayant des incidences sur un même milieu environnant. Elles assurent la coordination des dispositions existantes avec le nouveau régime d'autorisation simplifiée. Elles donnent au représentant de l'État dans le département la possibilité de soumettre à la procédure du régime normal d'autorisation une installation si l'instruction du dossier, selon le régime simplifié, fait apparaître des risques particuliers ou cumulés.

Un projet de loi de ratification de cette ordonnance est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du quatrième mois suivant celui de sa publication.

.....

Article 6 *ter* A

Sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, le plan de remembrement des communes de Neuvy-le-Roy, Neuillé-Pont-Pierre et Beaumont-La-Ronce, lié à la construction de la section Alençon – Le Mans – Tours de l'autoroute A 28, ainsi que les transferts de propriété intervenus en conséquence du dépôt en mairie de ce plan sont validés en tant qu'ils seraient remis en cause par le motif que les décisions de la commission départementale d'aménagement foncier d'Indre-et-Loire ou l'arrêté ordonnant la clôture de ces opérations seraient privés de base légale, ou auraient été annulés, en raison de l'annulation, du fait d'une délibération tardive de la commission intercommunale de remembrement, de l'arrêté qui a ordonné ce remembrement.

.....

Article 6 *quater*

I. – L'ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008 portant modernisation de la régulation de la concurrence est ratifiée.

I *bis*. – La sixième phrase du sixième alinéa de l'article L. 450-4 du code de commerce est complétée par les mots : « selon les règles prévues par le code de procédure pénale ».

I *ter*. – À la première phrase du dernier alinéa de l'article L. 461-3 du même code, les mots : « aux articles L. 462-8 et » sont remplacés par les mots : « à l'article L. 462-8, ainsi que celles prévues aux articles ».

II. – À la première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 461-4 du même code, après le mot : « magistrat », sont insérés les mots : « ou offrant des garanties d'indépendance et d'expertise équivalentes ».

.....

Article 7 *bis*

I. – L'article L. 141-7 du code des assurances est complété par un III ainsi rédigé :

« III. – Le I ne s'applique pas au régime de retraite complémentaire institué par l'Association pour la gestion du fonds de pension des élus locaux. ».

II. – Les adhérents au régime de retraite complémentaire institué par l'Association pour la gestion du fonds de pension des élus locaux sont informés individuellement, trente jours au moins avant la date fixée pour la réunion de l'assemblée générale, de son ordre du jour et de la possibilité d'obtenir sur demande communication du procès-verbal de cette réunion.

Article 8

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le gouvernement est autorisé à procéder par ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi, à l'adoption de la partie législative d'un code de la commande publique.

Ce code contiendra les dispositions de nature législative applicables aux contrats de toute nature, à l'exception de ceux régis actuellement par le code des marchés publics.

Une première partie contiendra les principes applicables à l'ensemble de la commande publique, notamment la transparence ou l'égalité d'accès des entreprises à la commande publique ainsi que les règles communes de procédure pour la passation des marchés. Les dispositions relatives à la publicité pour les marchés passés en dessous des seuils européens devront réduire au maximum les incertitudes juridiques pour les acheteurs publics tout en facilitant l'accès à l'information des entreprises candidates.

Une deuxième partie développera les règles spécifiques applicables aux contrats non régis par le code des marchés publics. Le gouvernement veillera à réduire significativement le nombre de types de contrats, afin d'éviter les problèmes de chevauchement et de frontières.

Une troisième partie traitera des autres règles de la commande publique. L'élaboration de ce code se fera dans le respect du droit européen, de l'intelligibilité de la norme pour tous les acteurs de la commande publique et avec le souci de faciliter l'accès des PME à la commande publique.

A cette fin, le gouvernement pourra notamment modifier le code général des collectivités locales, le code de la construction et de l'habitation, le code de la santé publique, le code de l'urbanisme, le code de la voirie routière, le code général de la propriété des personnes publiques, l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 modifiée relative aux contrats de partenariat, l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 modifiée, la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée, la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 modifiée et la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 modifiée.

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance mentionnée au premier alinéa.

Article 9

I. – Par dérogation au deuxième alinéa du I de l'article L. 611-8 et au deuxième alinéa de l'article L. 642-5 du code de la sécurité sociale et jusqu'à la signature des conventions qu'ils prévoient, et au plus tard le 1^{er} janvier 2012, les cotisa-

tions et contributions de sécurité sociale des travailleurs indépendants qui créent une activité relevant de la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse et optent pour le régime prévu à l'article L. 133-6-8 du même code sont calculées et encaissées par les organismes mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-4 dudit code.

Les droits des travailleurs indépendants mentionnés au c du 1° de l'article L. 613-1 et aux articles L. 642-1, L. 644-1 et L. 644-2 du même code sont ouverts auprès des organismes mentionnés au deuxième alinéa du I de l'article L. 611-8 dudit code et de la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse.

II. – Le présent article s'applique jusqu'au 1^{er} janvier de l'année suivant celle de la signature de la convention prévue au deuxième alinéa de l'article L. 642-5 du même code et au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier 2012.

Article 10

Le premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public est ainsi rédigé :

« En l'absence de dispositions particulières prévues par les textes législatifs ou réglementaires régissant l'établissement, la limite d'âge des présidents de conseil d'administration des établissements publics de l'État est fixée à soixante-dix ans, celle des directeurs généraux et directeurs des établissements publics de l'État est fixée à soixante-cinq ans. Toutefois, les fonctionnaires ou magistrats dont la limite d'âge est fixée à soixante-huit ans en application de l'article 1^{er} continuent à présider, jusqu'à ce qu'ils atteignent cette limite, les établissements publics dont les statuts leur confèrent de droit la présidence. ».

Article 11

Le second alinéa de l'article 8 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Ces dispositions ne sont pas non plus applicables lorsque ces avenants concernent les marchés conclus par l'État, un établissement public de santé ou un établissement public social ou médico-social. ».

Article 12

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance les dispositions législatives nécessaires pour :

1° Créer un nouvel établissement public administratif en regroupant l'Agence unique de paiement et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, et définir ses missions et ses conditions générales d'organisation et de fonctionnement ;

2° Préciser les obligations des collectivités territoriales et de leurs délégataires en matière de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle ainsi que les conditions dans lesquelles ces collectivités ou leurs établissements publics peuvent confier à un tiers par voie de convention de mandat l'attribution ou le paiement d'aides qu'elles instituent ;

3° Créer un nouvel établissement public administratif en regroupant les offices d'intervention agricoles autres que celui chargé du développement de l'économie agricole outre mer et l'échelon central du service des nouvelles des marchés du ministère de l'agriculture, et définir ses missions et ses conditions générales d'organisation et de fonctionnement,

en précisant les conditions dans lesquelles est organisée l'exécution territoriale de ses missions ;

4° Prévoir :

– les conditions dans lesquelles les personnels des établissements regroupés, de l'Institut national de l'origine et de la qualité et de l'Office du développement de l'économie agricole dans les départements d'outre mer titulaires d'un contrat à durée indéterminée pourront choisir entre leur intégration dans la fonction publique et un statut unique de contractuel ;

– la possibilité pour les bénéficiaires de ce statut unique de contractuel d'être affectés dans un emploi permanent des administrations de l'État ;

– la possibilité pour les personnels ayant conclu un contrat à durée indéterminée en application de l'article 61 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique d'opter pour leur intégration dans la fonction publique ;

– la possibilité de dérogations aux dispositions applicables aux instances paritaires ;

– l'harmonisation des régimes d'assurance sociale des personnels.

L'ordonnance est prise dans un délai de trois mois suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 13

I. – À la seconde phrase du II de l'article L. 4111-2, à la seconde phrase des articles L. 4131-1-1, L. 4141-3-1, L. 4151-5-1, L. 4221-14-1 et L. 4221-14-2, à l'avant-dernier alinéa des articles L. 4241-7, L. 4241-14, L. 4311-4, L. 4321-4, L. 4322-4, L. 4331-4, L. 4332-4, L. 4341-4, L. 4342-4, L. 4351-4, L. 4361-4, L. 4362-3 et L. 4371-4 et à l'antépénultième alinéa de l'article L. 6221-2-1 du code de la santé publique, les mots : « ce titre et fondées sur » sont remplacés par les mots : « l'ensemble des titres de formation et de ».

II. – À l'avant-dernier alinéa de l'article L. 411-1 du code de l'action sociale et des familles, les mots : « le titre de formation et l'expérience professionnelle » sont remplacés par les mots : « l'ensemble des titres de formation et de l'expérience professionnelle pertinente de l'intéressé ».

III. – Au dernier alinéa du II de l'article L. 323-1 du code de la route, après le mot : « première », est inséré le mot : « fois ».

M. le président. Nous allons examiner les amendements déposés par le Gouvernement.

ARTICLES 1^{ER} À 3

M. le président. Sur les articles 1^{er} à 3, je ne suis saisi d'aucun amendement.

Quelqu'un demande-t-il la parole sur l'un de ces articles ?...

Le vote est réservé.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 3

M. le président. L'amendement n° 1, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Après l'article 3, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

En 2009 et 2010, par dérogation aux articles 7 et 8 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat et aux articles L. 1414-7, L. 1414-8, L. 1414-8-1 et L. 1414-9 du code général des collectivités territoriales, la personne publique peut prévoir que les modalités de financement indiquées dans l'offre finale présentent un caractère ajustable. Mention en est portée dans l'avis d'appel public à la concurrence.

Le candidat auquel il est envisagé d'attribuer le contrat présente le financement définitif dans un délai fixé par le pouvoir adjudicateur ou entité adjudicatrice. À défaut, le contrat ne peut lui être attribué et le candidat dont l'offre a été classée immédiatement après la sienne peut être sollicité pour présenter le financement définitif de son offre dans le même délai.

La parole est à M. le ministre.

M. Patrick Devedjian, ministre. Cet amendement porte sur les partenariats public-privé. Il vise à permettre de soumettre des offres sur la base d'un financement dont les modalités sont ajustables.

En effet, la situation du marché financier aujourd'hui, avec des taux extrêmement variables et fluctuants, rend assez difficile le bouclage d'un PPP. Il s'agit donc de permettre que le financement soit définitif, en fin de procédure plutôt qu'en début.

Cet amendement avait d'ailleurs été voté par l'Assemblée nationale, mais le Sénat ne l'avait pas retenu. Le Gouvernement tient à cette mesure.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques. La commission a émis un avis favorable sur cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Le vote est réservé.

ARTICLES 3 BIS A ET 3 BIS

M. le président. Sur les articles 3 bis A et 3 bis, je ne suis saisi d'aucun amendement.

Quelqu'un demande-t-il la parole sur l'un de ces articles ?...

Le vote est réservé.

ARTICLE 3 TER

M. le président. L'amendement n° 2, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

I. – Le premier alinéa du II de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Après décision de l'État, il peut être chargé d'acquérir les biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par voie d'expropriation. »

II. – Le premier alinéa du II de l'article L. 1414-1 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Après décision de l'organe délibérant de la collectivité territoriale concernée, il peut être chargé d'acquérir les biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par voie d'expropriation. »

La parole est à M. le ministre.

M. Patrick Devedjian, ministre. Il s'agit d'un amendement rédactionnel qui a pour but de permettre à la personne privée d'un PPP de procéder directement à des expropriations, après la décision de la personne publique.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques. La commission a émis un avis favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Le vote est réservé.

ARTICLES 4 BIS À 7 BIS

M. le président. Sur les articles 4 bis à 7 bis, je ne suis saisi d'aucun amendement.

Quelqu'un demande-t-il la parole sur l'un de ces articles ?...

Le vote est réservé.

ARTICLE 8

M. le président. L'amendement n° 4, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Au sixième alinéa de cet article, remplacer le mot :

locales

par le mot :

territoriales

et après les mots :

le code général de la propriété des personnes publiques

insérer les mots :

, la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée

La parole est à M. le ministre.

M. Patrick Devedjian, ministre. Cet amendement vise à habiliter le Gouvernement à codifier l'ensemble des textes législatifs sur la commande publique. Il avait été omis d'y inclure la loi sur la maîtrise d'ouvrage public : l'erreur est réparée. (*Sourires.*)

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques. La commission est favorable à cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Le vote est réservé.

ARTICLES 9 À 13

M. le président. Sur les articles 9 à 13, je ne suis saisi d'aucun amendement.

Quelqu'un demande-t-il la parole sur l'un de ces articles ?...

Le vote est réservé.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. Jacques Gautier, pour explication de vote.

M. Jacques Gautier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le 4 décembre dernier, le Président de la République, Nicolas Sarkozy, présentait un plan de relance de 26 milliards d'euros, résolument orienté vers l'investissement public et privé, afin de répondre en urgence à la crise mondiale qui affecte notre pays. Bien entendu, ce plan s'ajoute aux mesures qui ont déjà été engagées par le Gouvernement depuis le début de la crise.

La semaine dernière, le groupe UMP a pleinement approuvé les dispositions du projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, qui visent à offrir un cadre plus favorable à l'investissement, en allégeant les règles d'urbanisme, en clarifiant la procédure du contrat de partenariat et en simplifiant la réglementation applicable aux collectivités locales.

Nous nous félicitons des avancées obtenues, sur proposition de la commission des finances, sur les procédures d'archéologie préventive.

Nous apprécions aujourd'hui de constater que la commission mixte paritaire a en grande partie repris le texte du Sénat et qu'elle a également conservé les nouvelles dispositions introduites dans le projet de loi par notre assemblée. Il faut le préciser, ce texte comporte désormais trente-cinq articles, alors qu'il n'en comptait que sept à l'origine.

Par conséquent, le groupe UMP votera ce projet de loi dans sa rédaction résultant du texte élaboré par la commission mixte paritaire. Ce texte, qui met l'accent sur l'investissement de l'État, des collectivités locales et des entreprises, doit permettre à notre pays de sortir de la crise et de renforcer sa compétitivité.

M. le président. La parole est à M. Daniel Raoul.

M. Daniel Raoul. L'amendement n° 1, qui a été déposé par le Gouvernement, constitue, s'il en était besoin, un motif supplémentaire de ne pas voter ce projet de loi.

Pour avoir moi-même présidé des commissions d'appel d'offres, de procédure de dialogue compétitif ou de concours de performances – d'ailleurs, je continue d'en présider –, je puis vous certifier qu'un tel dispositif ouvre la voie à des dérives très dangereuses et qu'il occasionnera des contentieux relativement importants.

Je crains fort que la possibilité de présenter des offres sans bouclage financier ne soit une source de soucis pour les collectivités locales.

Voilà donc une raison supplémentaire de ne pas voter ce projet de loi.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Conformément à l'article 42, alinéa 12 du règlement, je mets aux voix l'ensemble du projet de loi dans la rédaction résultant du texte élaboré par la commission mixte paritaire, modifié par les amendements du Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe UMP.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 102 :

Nombre de votants.....	339
Nombre de suffrages exprimés.....	310
Majorité absolue des suffrages exprimés	156
Pour l'adoption.....	170
Contre	140

Le Sénat a définitivement adopté le projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

10

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kenya sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 190, distribué et renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Guinée sur la promotion et la protection réciproques des investissements.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 191, distribué et renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification des protocoles au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République d'Albanie et de la République de Croatie.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 192, distribué et renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale de police criminelle-Interpol (OPCI-Interpol) relatif au siège de l'organisation sur le territoire français.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 193, distribué et renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

11

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui vendredi 30 janvier 2009, à neuf heures quarante-cinq et à quinze heures :

– Suite du projet de loi (n° 42, 2008 2009), adopté par l'Assemblée nationale, de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Rapport (n° 165, 2008-2009) de M. Bruno Sido, fait au nom de la commission des affaires économiques.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le vendredi 30 janvier 2009, à zéro heure quinze.)

*La Directrice
du service du compte rendu intégral,
MONIQUE MUYARD*

QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

Rapport de la Commission de réflexion sur la modernisation des commémorations publiques

420. – 5 février 2009. – **M. Jean-Jacques Mirassou** rappelle à **M. le secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants** que la Commission de réflexion sur la modernisation des commémorations publiques, instituée à la demande de l'Élysée vient de remettre son rapport qui préconise de réduire de douze à trois le nombre des journées de commémorations nationales (le 8 mai, le 14 juillet et le 11 novembre, toutes trois fériées). Les autres dates ne seraient pas supprimées mais deviendraient des commémora-

tions locales ou régionales. Dans ses conclusions la Commission relève que les commémorations connaissent une véritable désaffection. Il faut redire, ici, que des choix contestables ont brouillé les cartes comme celui de la date du 5 décembre, censée rendre hommage aux morts de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie qui a été fixée dans l'arbitraire en excluant toute concertation ! Si les auteurs du rapport soulignent que les commémorations doivent aujourd'hui pouvoir s'adapter pour introduire une politique de mémoire qui réponde aux évolutions de notre société, plus conforme à la diversité de notre pays et plus en phase avec les attentes des jeunes générations, est-ce une raison pour introduire une concurrence des mémoires en direction de tous ceux et toutes celles qui ont combattu pour sauver le pays ou nos idéaux ? Aux côtés des anciens combattants, il s'oppose avec la plus extrême détermination à toute velléité d'instaurer une telle pratique qui, en dévalorisant des dates de mémoire, dévalorise des pans entiers de notre histoire collective. Il souhaite donc savoir vers quelle solution s'oriente le Gouvernement.

Procédure d'indemnisation en cas de calamités agricoles

421. – 5 février 2009. – **M. Didier Guillaume** attire l'attention de **M. le ministre de l'agriculture et de la pêche** sur les procédures d'indemnisation en cas de calamités agricoles. En effet, à la suite du gel exceptionnel du printemps 2008, les arboriculteurs drômois sinistrés ont déposé des dossiers de demande d'indemnisation au titre des calamités agricoles auprès de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt. Pour certains d'entre eux, leur demande a été rejetée compte tenu qu'ils étaient indemnisés par une assurance privée souscrite pour se prémunir du risque de perte d'exploitation consécutive à des événements climatiques. Il faut préciser ici que de plus en plus d'agriculteurs, encouragés par le ministère de l'agriculture, souscrivent des assurances individuelles ayant pour objet de couvrir une perte de récolte. Or l'indemnisation liée à ces contrats est parfois très largement inférieure à la compensation financière que ces arboriculteurs auraient reçue de l'État au titre des calamités agricoles s'ils n'avaient pas été assurés à titre individuel. Par exemple, un arboriculteur drômois, ayant versé 9 000 € de cotisation annuelle à son assureur, a été indemnisé par celui-ci pour le gel du printemps 2008 à hauteur de 47 000 € alors que, sans assurance, il aurait perçu 62 500 € au titre des calamités agricoles et aurait, de plus, économisé 9 000 € de cotisation d'assurance. Dans la Drôme, ce sont une quarantaine d'arboriculteurs qui sont dans ce cas pour avoir été trop prudents. Alors que le ministère de l'agriculture encourage le monde agricole à une généralisation de l'assurance récolte, n'y a-t-il donc pas là une anomalie lorsqu'un agriculteur assuré est pénalisé par rapport à un autre agriculteur non assuré ? Il lui demande donc que la situation des arboriculteurs drômois pénalisés ainsi soit réexaminée afin qu'au minimum l'indemnité pour calamités agricoles complète l'indemnisation versée par l'assureur et qu'il y ait au final équité de traitement entre les exploitants assurés et les autres.

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du jeudi 29 janvier 2009

SCRUTIN n° 101

sur l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 2009 dans la rédaction du texte proposé par la commission mixte paritaire, modifié par un amendement du gouvernement

Nombre de votants.....	340
Suffrages exprimés.....	311
Pour	171
Contre.....	140

Le Sénat a adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

GRUPE COMMUNISTE, RÉPUBLICAIN, CITOYEN ET DES SÉNATEURS DU PARTI DE GAUCHE (24) :

Contre : 24.

GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (17) :

Pour : 15.

Contre : 1. – M. Robert Tropeano.

Abstention : 1. – M. Jean-Pierre Chevènement.

GRUPE SOCIALISTE (115) :

Contre : 115.

GRUPE UNION CENTRISTE (29) :

Abstention : 28.

N'a pas pris part au vote : 1. – M. Didier Borotra.

GRUPE DE L'UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (151) :

Pour : 149.

N'ont pas pris part au vote : 2. – M. Gérard Larcher, président du Sénat et M. Roland du Luart, qui présidait la séance.

RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (7) :

Pour : 7.

Ont voté pour

Philippe Adnot	René Beaumont	Jean Bizet
Jean-Paul Alduy	Michel Bécot	Jacques Blanc
Nicolas Alfonsi	Claude Belot	Paul Blanc
Pierre André	Pierre	Pierre Bordier
Gérard Bailly	Bernard-Reymond	Joël Bourdin
Gilbert Barbier	Laurent Bêteille	Brigitte Bout
Jean-Michel Baylet	Joël Billard	Dominique Brayé

Marie-Thérèse Bruguère	René Garrec	Daniel Marsin
Elie Brun	Joëlle Garriaud-Maylam	Pierre Martin
François-Noël Buffet	Jean-Claude Gaudin	Jean Louis Masson
Christian Cambon	Gisèle Gautier	Jean-François Mayet
Jean-Pierre Cantegrit	Jacques Gautier	Colette Mélot
Jean-Claude Carle	Patrice Gélard	Jacques Mézard
Auguste Cazalet	Bruno Gilles	Lucette Michaux-Chevy
Gérard César	Colette Giudicelli	Jean Milhau
Michel Charasse	Alain Gournac	Alain Milon
Alain Chatillon	Adrien Gouteyron	Aymeri
Jean-Pierre Chauveau	Sylvie Goy-Chavent	de Montesquiou
Marcel-Pierre Cléach	Francis Grignon	Albéric de Montgolfier
Christian Cointat	Charles Guené	Philippe Nachbar
Yvon Collin	Michel Guerry	Louis Nègre
Gérard Cornu	Hubert Haenel	Jacqueline Panis
Raymond Couderc	Françoise Henneron	Monique Papon
Jean-Patrick Courtois	Pierre Hérisson	Charles Pasqua
Philippe Dallier	Marie-Thérèse Hermange	Philippe Paul
Philippe Darniche	Michel Houel	Jackie Pierre
Serge Dassault	Alain Houpert	François Pillet
Isabelle Debré	Jean-François Humbert	Xavier Pintat
Robert del Picchia	Christiane Hummel	Louis Pinton
Christian Demuynck	Benoît Huré	Jean-Pierre Plancade
Gérard Dériot	Jean-Jacques Hyest	Rémy Pointereau
Marie-Hélène Des Esaulx	Soibahadine Ibrahim	Christian Poncelet
Béatrice Descamps	Ramadani	Ladislav Poniatowski
Sylvie Desmarescaux	Pierre Jarlier	Hugues Portelli
Denis Detcheverry	Sophie Joissains	Catherine Procaccia
Éric Doligé	Jean-Marc Juilhard	Jean-Pierre Raffarin
Philippe Dominati	Christiane Kammermann	Henri de Raincourt
Michel Doublet	Fabienne Keller	Bruno Retailleau
Alain Dufaut	Françoise Laborde	Charles Revet
André Dulait	Alain Lambert	Philippe Richert
Catherine Dumas	Marc Laménie	Josselin de Rohan
Ambroise Dupont	Élisabeth Lamure	Roger Romani
Bernadette Dupont	André Lardeux	Janine Rozier
Louis Duvernois	Robert Laufoaulu	Bernard Saugéy
Jean-Paul Émorine	Daniel Laurent	Bruno Sido
Anne-Marie Escoffier	Jean-René Lecercf	Esther Sittler
Jean-Claude Étienne	Dominique Leclerc	Michel Thiollière
Jean Faure	Antoine Lefèvre	André Trillard
André Ferrand	Jacques Legendre	Catherine Troendle
Louis-Constant Fleming	Dominique de Legge	François Trucy
Gaston Flosse	Jean-François Le Grand	Alex Türk
François Fortassin	Jean-Pierre Leleux	Raymond Vall
Alain Fouché	Philippe Leroy	Alain Vasselle
Jean-Pierre Fourcade	Gérard Longuet	François Vendasi
Bernard Fournier	Simon Loueckhote	René Vestri
Jean-Paul Fournier	Michel Magras	Jean-Pierre Vial
Jean François-Poncet	Lucienne Malovry	Jean-Paul Virapoullé
Christophe-André Frassa	Philippe Marini	
Yann Gaillard		

Ont voté contre

Jacqueline Alquier
Michèle André
Serge Andreoni
Bernard Angels
Jean-Étienne
Antoinette
Alain Anziani
Éliane Assassi
David Assouline
Bertrand Auban
François Autain
Robert Badinter
Marie-France Beaufrils
Jean-Pierre Bel
Claude Bérît-Débat
Jacques Berthou
Jean Besson
Michel Billout
Marie-Christine
Blandin
Maryvonne Blondin
Yannick Bodin
Nicole Bonnefoy
Nicole
Borvo Cohen-Seat
Yannick Botrel
Didier Boulaud
Alima
Boumediene-Thiery
Martial Bourquin
Bernadette Bourzai
Michel Boutant
Nicole Bricq
Jean-Pierre Caffet
Claire-Lise Champion
Jean-Louis Carrère
Françoise Cartron
Bernard Cazeau
Monique
Cerisier-ben Guiga
Yves Chastan
Jacqueline Chevé
Gérard Collomb
Pierre-Yves Collombat
Roland Courteau
Jean-Claude Danglot
Yves Daudigny
Yves Dauge
Marc Daunis
Annie David
Jean-Pierre Demerliat
Michelle Demessine

Christiane Demontès
Jean Desessard
Évelyne Didier
Claude Domeizel
Josette Durrieu
Alain Fauconnier
Jean-Luc Fichet
Guy Fischer
Thierry Foucaud
Jean-Claude Frécon
Bernard Frimat
Charles Gautier
Samia Ghali
Jacques Gillot
Jean-Pierre Godefroy
Brigitte
Gonthier-Maurin
Jean-Noël Guérini
Didier Guillaume
Claude Haut
Edmond Hervé
Odette Herviaux
Gélita Hoarau
Robert Hue
Annie
Jarraud-Vergnolle
Claude Jeannerot
Bariza Khiari
Virginie Klès
Yves Krattinger
Philippe Labeyrie
Serge Lagache
Serge Larcher
Françoise Laurent
Perrigot
Gérard Le Cam
Jacky Le Menn
Raymonde Le Texier
Alain Le Vern
André Lejeune
Claudine Lepage
Claude Lise
Jean-Jacques Lozach
Roger Madec
Philippe Madrelle
Jacques Mahéas
François Marc
Jean-Pierre Masseret
Marc Massion

Josiane
Mathon-Poinat
Pierre Mauroy
Rachel Mazuir
Jean-Luc Mélenchon
Louis Mermaz
Jean-Pierre Michel
Gérard Miquel
Jean-Jacques Mirassou
Jacques Muller
Robert Navarro
Isabelle Pasquet
Jean-Marc Pastor
Georges Patient
François Patriat
Daniel Percheron
Jean-Claude
Peyronnet
Bernard Piras
Roland Pavinelli
Gisèle Printz
Marcel Rainaud
Jack Ralite
Daniel Raoul
Paul Raoult
François Rebsamen
Daniel Reiner
Ivan Renar
Thierry Repentin
Roland Ries
Michèle
San Vicente-Baudrin
Patricia Schillinger
Mireille Schurch
Michel Sergent
René-Pierre Signé
Jean-Pierre Sueur
Simon Sutour
Catherine Tasca
Odette Terrade
Michel Teston
René Teulade
Jean-Marc Todeschini
Robert Tropeano
Richard Tuheiaiva
André Vantomme
Bernard Vera
Jean-François Voguet
Dominique Voynet
Richard Yung

Abstentions

Nicolas About
Jean-Paul Amoudry
Jean Arthuis
Denis Badré
Claude Biwer
Jean Boyer
Jean-Pierre
Chevènement
Marcel Deneux
Yves Détraigne
Muguette Dini

Daniel Dubois
Jean-Léonce Dupont
Pierre Fauchon
Françoise Férat
Christian Gaudin
Adrien Giraud
Nathalie Goulet
Jacqueline Gourault
Jean-Jacques Jégou
Joseph Kergeris
Hervé Maurey

Jean-Claude Merceron
Michel Mercier
Catherine
Morin-Desailly
Anne-Marie Payet
Yves Pozzo di Borgo
Daniel Soulage
Jean-Marie
Vanlerenberghe
François Zocchetto

N'a pas pris part au vote

Didier Borotra

N'ont pas pris part au vote

Gérard Larcher, président du Sénat, Roland du Luart, qui présidait la séance.
Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

SCRUTIN n° 102

sur l'ensemble du projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, dans la rédaction du texte proposé par la commission mixte paritaire, modifié par les amendements du gouvernement

Nombre de votants..... 340
Suffrages exprimés..... 311
Pour..... 171
Contre..... 140

Le Sénat a adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN**GRUPE COMMUNISTE, RÉPUBLICAIN, CITOYEN ET DES SÉNATEURS DU PARTI DE GAUCHE (24) :**

Contre : 24.

GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (17) :

Pour : 15.

Contre : 1. – M. Robert Tropeano.

Abstention : 1. – M. Michel Charasse.

GRUPE SOCIALISTE (115) :

Contre : 115.

GRUPE UNION CENTRISTE (29) :

Abstention : 28.

N'a pas pris part au vote : 1. – M. Didier Borotra.

GRUPE DE L'UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (151) :

Pour : 149.

N'ont pas pris part au vote : 2. – M. Gérard Larcher, président du Sénat et M. Roland du Luart, qui présidait la séance.

RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (7) :

Pour : 7.

Ont voté pour

Philippe Adnot
Jean-Paul Alduy
Nicolas Alfonsi
Pierre André
Gérard Bailly
Gilbert Barbier
Jean-Michel Baylet
René Beaumont
Michel Bécot
Claude Belot
Pierre
Bernard-Reymond
Laurent Bêteille
Joël Billard
Jean Bizet
Jacques Blanc
Paul Blanc
Pierre Bordier
Joël Bourdin
Brigitte Bout

Dominique Braye
Marie-Thérèse
Bruguère
Elie Brun
François-Noël Buffet
Christian Cambon
Jean-Pierre Cantegril
Jean-Claude Carle
Auguste Cazalet
Gérard César
Alain Chatillon
Jean-Pierre Chauveau
Jean-Pierre
Chevènement
Marcel-Pierre Cléach
Christian Cointat
Yvon Collin
Gérard Cornu
Raymond Couderc
Jean-Patrick Courtois

Philippe Dallier
Philippe Darniche
Serge Dassault
Isabelle Debré
Robert del Picchia
Christian Demuyneck
Gérard Dériot
Marie-Hélène
Des Esgaulx
Béatrice Descamps
Sylvie Desmarescaux
Denis Detcheverry
Éric Doligé
Philippe Dominati
Michel Doublet
Alain Dufaut
André Dulait
Catherine Dumas
Ambroise Dupont
Bernadette Dupont

ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :	
03	Compte rendu..... 1 an	171,30
33	Questions..... 1 an	118,90
83	Table compte rendu..... 1 an	29,40
	DÉBATS DU SÉNAT :	
05	Compte rendu..... 1 an	153,30
35	Questions..... 1 an	86,10
85	Table compte rendu..... 1 an	26,00
95	Table questions..... 1 an	18,10
	DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :	
07	Série ordinaire 1 an	894,50
	DOCUMENTS DU SÉNAT :	
09	Un an.....	865,90

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 21 novembre 2008 publié au *Journal officiel* du 27 novembre 2008

Direction, rédaction et administration : Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : **01-40-58-75-00** – Renseignements documentaires : **01-40-58-79-79** – Télécopie abonnement : **01-40-58-77-57**

Prix du numéro : 2,50 €