

N° 105

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT
ET AMÉNAGEMENT DURABLES (MEDAD)
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE :
CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES
INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE
BUDGET ANNEXE : CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS**

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

Sénateurs.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 10) (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER OBSERVATIONS GÉNÉRALES	9
I. LA RÉORGANISATION DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER	9
A. L'ADMINISTRATION CENTRALE	9
B. LES SERVICES DÉCONCENTRÉS	10
II. L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS	11
III. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DES CONCLUSIONS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT	12
IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	13
CHAPITRE II LES CRÉDITS DESTINÉS AUX TRANSPORTS TERRESTRES, MARITIMES ET FLUVIAUX	15
I. LES PROGRAMMES DE LA MISSION RELATIFS AUX TRANSPORTS TERRESTRES, MARITIMES ET FLUVIAUX	15
A. LE PROGRAMME « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » : UN EFFORT TOUJOURS SOUTENU POUR CONFORTER LE RÔLE DE L'AFITF	15
B. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRE » : DES RÉSULTATS PEU SATISFAISANTS	16
C. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES » : L'EFFET DU GRENELLE DE LA MER TARDE À SE FAIRE SENTIR	17
II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »	18
A. DES CRÉDITS STABLES	18
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	19
III. AMÉNAGEMENT DE LA TAXE CARBONE POUR LE TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES	19
A. LE DISPOSITIF INITIAL PRÉVOYAIT LA CRÉATION D'UNE TGAP SPÉCIFIQUE POUR LES DONNEURS D'ORDRE	19
B. LES DÉPUTÉS ONT CEPENDANT SUPPRIMÉ CETTE TGAP SPÉCIFIQUE	20
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	22

IV. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » : UN SUCCÈS ÉCOLOGIQUE MAIS UN ÉCHEC BUDGÉTAIRE	22
A. UN OUTIL ÉCOLOGIQUE EFFICACE	22
B. CE DISPOSITIF RISQUE CEPENDANT DE CRÉER UN DÉFICIT D'UN DEMI-MILLIARD D'EUROS EN 2009	24
V. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	25
A. LE PLAN DE RELANCE A PRIVILÉGIÉ LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT	25
B. L'AFITF DOIT VOIR SON STATUT ÉVOLUER	26
C. LE SECTEUR FERROVIAIRE EST EN PLEINE MUTATION.....	28
CHAPITRE III LES CRÉDITS DESTINÉS AUX TRANSPORTS AÉRIENS	31
I. LES CRÉDITS CONSACRÉS AU TRANSPORT AÉRIEN DANS LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »	31
A. LE DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES.....	31
B. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION POUR L'ACNUSA.....	31
II. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » : UN BUDGET EN DIFFICULTÉ.....	32
A. UN PÉRIMÈTRE STABILISÉ	32
B. UN ÉQUILIBRE MENACÉ	33
III. LE TRANSPORT AÉRIEN, UN SECTEUR EN PLEINE TOURMENTE.....	34
A. UN SECTEUR EN PREMIÈRE LIGNE FACE À LA CRISE ÉCONOMIQUE.....	34
B. LES RÉPONSES À LA CRISE.....	35
1. <i>Les liaisons d'aménagement du territoire</i>	<i>35</i>
2. <i>Une ressource à faire évoluer : la taxe de l'aviation civile</i>	<i>35</i>
3. <i>Le recours éventuel au « grand emprunt » pour le développement de nouvelles technologies aéronautiques.....</i>	<i>37</i>
C. LA FORÊT DES ORGANISMES DU TRANSPORT AÉRIEN	37
1. <i>Les perspectives d'évolution statutaires de la DGAC.....</i>	<i>37</i>
2. <i>Un projet d'avenir : l'unification du contrôle aérien en Europe</i>	<i>38</i>
CHAPITRE IV LES CRÉDITS DESTINÉS À L'ENVIRONNEMENT	39
I. DES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT EN HAUSSE	39
A. DES FINANCEMENTS EN HAUSSE POUR LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ	39
1. <i>Un soutien maintenu à la planification locale</i>	<i>40</i>
2. <i>Une priorité marquée à la protection de la biodiversité</i>	<i>40</i>

B. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES	41
1. Une forte hausse des subventions aux opérateurs dans le domaine des risques technologiques et des pollutions	41
2. Une forte hausse des crédits de personnel de l’Autorité de sûreté nucléaire justifiée par l’accroissement de ses missions	43
3. Des crédits en faveur de la prévention des risques naturels et hydrauliques stables	44
4. Une gestion de l’après– mines marquée par la nécessaire mise en sécurité des sites	45
II. LES INTERROGATIONS DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS	45
A. UN SOUTIEN À LA PLANIFICATION URBAINE À RENFORCER	45
B. LA RÉORIENTATION DES SUBVENTIONS ALLOUÉES AUX ASSOCIATIONS	47
C. D’IMPORTANTES BESOINS DE CLARIFICATION POUR LA POLITIQUE DES DÉCHETS	48
1. Une présentation de la performance perfectible	48
2. Des critères de subvention à préciser	49
3. Une réflexion à engager sur la taxe générale sur les activités polluantes	51
CHAPITRE V LES CRÉDITS DESTINÉS À L’ÉNERGIE	53
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME	53
A. LA PART PRÉPONDÉRANTE DE « L’APRÈS MINES »	53
1. La gestion économique et sociale de « l’après– mines » absorbe 92 % des crédits	53
2. Les suites budgétaires du Grenelle de l’environnement	54
B. L’IMPORTANCE DES DÉPENSES FISCALES ET DES TAXES AFFECTÉES	54
1. Les dépenses fiscales et taxes affectées représentent plus de trois fois le montant des crédits budgétaires	54
2. L’exonération d’impôt sur les chaudières au bois est à affiner	55
3. Le financement des commissions locales d’information est à pérenniser	56
II. L’ANALYSE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS SUR LES ÉNERGIES RENOUVELABLES	57
A. L’IMPULSION DU GRENELLE DE L’ENVIRONNEMENT	57
1. Les énergies renouvelables : une option privilégiée	57
2. Le « grand emprunt » : un accélérateur potentiel	59
B. LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE EST ENGAGÉE	60
1. L’hydraulique : une technologie installée, mais sans grande marge de progression	60
2. Le photovoltaïque : en forte croissance, mais encore marginal	61
3. La biomasse : déjà la première des énergies renouvelables, mais peut encore mieux faire	62
4. L’éolien : une technologie mature et économique, mais contestée	63

Mesdames, Messieurs,

Après les bouleversements des deux derniers exercices budgétaires, la maquette de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » semble avoir trouvé une relative stabilité. **Votre commission pour avis s'en réjouit, car cette stabilité facilite l'appréciation des évolutions annuelles des crédits et des performances.**

Si les transformations du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM) sont pour l'essentiel achevées au niveau de l'administration centrale, elles sont encore en cours au niveau des services déconcentrés.

Comme l'an dernier, cette mission est placée sous le signe du Grenelle de l'environnement. Les mesures concrètes proposées par les 33 comités opérationnels ont été traduites juridiquement dans deux textes qui ont marqué l'année qui s'achève : la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, adopté en première lecture par le Sénat le 8 octobre 2009. L'analyse des crédits budgétaires est tout à fait complémentaire de l'examen de ces deux textes de lois, qui ont été renvoyés au fond à votre commission pour avis.

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

Ainsi, **M. Francis Grignon** s'est attaché à l'analyse du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route », des programmes « Sécurité et circulation routière », « Infrastructures et services de transports », « Sécurité et affaires maritimes », ainsi qu'au compte de concours financiers « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres ».

M. Jean-François Legrand s'est attaché à l'analyse du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

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

Enfin, **M. Jean Bizet** s'est attaché à l'analyse des programmes « Urbanismes, paysages, eau et biodiversité » et « Prévention des risques ».

CHAPITRE PREMIER OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. LA RÉORGANISATION DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

La création du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat se traduit par une nouvelle organisation de son administration, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré.

A. L'ADMINISTRATION CENTRALE

Le MEDDM repose désormais sur deux structures transversales :

– un **secrétariat général** chargé de la coordination des services, regroupant l'ensemble des fonctions transversales (international, juridique, communication, sécurité, fonction budgétaire et immobilière, gestion du personnel, pilotage des services déconcentrés et des écoles et tutelle des établissements publics...) ainsi que la stratégie de réforme ministérielle ;

– un **Commissariat général au développement durable** chargé de promouvoir le développement durable au cœur de toutes les politiques publiques et auprès de tous les acteurs socio-économiques. Il pilote l'observation, la recherche et la prospective du ministère.

La création de **cinq directions générales** constitue par ailleurs un élément majeur de prise en compte des enjeux du développement durable, en cohérence avec les orientations du Grenelle de l'environnement :

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

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

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

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

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

Chacune des directions a été organisée selon le principe de transversalité issu du Grenelle de l'environnement et adaptée pour mieux répondre à ses engagements.

Le ministère dispose également de la Délégation à la sécurité et à la circulation routières, de l'Inspection générale des affaires maritimes et du Conseil général de l'environnement et du développement durable. Enfin, le Secrétariat général à la mer est mis à la disposition du ministre d'Etat.

B. LES SERVICES DÉCONCENTRÉS

Parallèlement à la nouvelle organisation de l'échelon central, les services territoriaux du MEEDDM ont été profondément restructurés pour améliorer l'efficacité, la cohérence et la lisibilité de l'action de l'Etat dans les territoires.

Au niveau régional, hors Ile-de-France et outre-mer, 21 directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) sont en cours de création, regroupant en métropole les anciennes DRE, DIREN et DRIRE¹. Les neuf premières DREAL ont été créées au cours du premier semestre 2009. Début 2010, douze autres DREAL seront créées, les travaux de préfiguration ayant débuté au début de 2009.

Au niveau départemental, le regroupement des DDE avec les DDAF², expérimenté dans 8 départements depuis le 1^{er} janvier 2007, sera généralisé. Conformément à la circulaire du 23 janvier 2008 du Premier ministre, 47 nouvelles directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) ont ainsi été créées en 2009 pour œuvrer de façon unifiée dans les champs larges du développement durable, de l'agriculture et de la gestion du territoire.

Cette évolution s'inscrit dans le cadre de la nouvelle organisation départementale de l'Etat, décidée en comité de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008, qui prévoit la création au 1^{er} janvier 2010 dans chaque département, hors Ile-de-France et outre-mer, de deux ou trois directions départementales interministérielles (DDI). Les DDI seront des services déconcentrés de l'Etat exerçant des missions relevant de plusieurs ministères et placés sous l'autorité du préfet. Les DDEA constitueront le socle essentiel de la nouvelle direction départementale des territoires (DDT), qui regroupera également les compétences d'une partie des services environnement des préfetures.

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

² Directions départementales de l'équipement, Directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

En Ile-de-France, l'instruction du 27 juillet 2009 du Premier ministre prescrit, pour les services du MEEDDM, la création de trois directions régionales et interdépartementales (DRI) spécifiques : la DRI de l'équipement et de l'aménagement, la DRI de l'environnement et de l'énergie, la DRI de l'hébergement et du logement.

Dans les départements de grande couronne (77, 78, 91, 95), l'organisation départementale sera identique à celle prévue sur le reste du territoire métropolitain et mise en place selon un schéma ternaire : direction départementale des territoires, direction départementale de la cohésion sociale, direction départementale de la protection des populations. A Paris et dans les départements de petite couronne (75, 92, 93, 94) les structures locales seront des unités territoriales des DRI.

II. L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS

La constitution du MEEDDM s'est traduite par un mélange des corps et des statuts en provenance de différents ministères, en particulier les ministères de l'équipement, de l'agriculture et de l'industrie.

Le plafond d'autorisation d'emplois proposé en 2010 s'élève à 66 224 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Il est en diminution de 1 017 ETPT par rapport au plafond 2009, qui était de 67 241 ETPT. Cette évolution résulte du schéma des emplois pour 2010 et des mesures de périmètre, notamment liées à la décentralisation et aux changements de périmètres ministériels. Les prévisions de départs en retraite pour l'année 2010 s'élèvent à 2 289 ETPT.

Les évolutions d'emplois pour 2010 aboutissent à une diminution de 1 294 ETPT et représentent le solde de 1 170 suppressions découlant de la RGPP, de 470 créations d'emplois pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et d'un déplafonnement à hauteur de 6 emplois pour l'Autorité de Sûreté Nucléaire. Ces évolutions résultent de :

- la suppression progressive de l'activité d'ingénierie concurrentielle ;
- la mutualisation des activités supports, avec la création des DREAL, des DDI et la réforme de l'administration centrale ;
- la réorientation des activités du réseau scientifique et technique du MEEDDM ;
- la rationalisation de l'organisation de Voies navigables de France ;
- les autres mesures de réduction d'emplois : réorganisation des services des affaires maritimes, gains de productivité dans le domaine des infrastructures aéroportuaires, et évolutions dans les directions interdépartementales des routes.

III. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DES CONCLUSIONS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

D'après les informations fournies par le ministère, 7,3 milliards d'euros de crédits de paiement devraient, sur la période 2009-2011, être consacrés aux actions prévues par le Grenelle de l'environnement. Sur ces 7,3 milliards, 17 % seraient constitués de crédits budgétaires nouveaux ou redéployés, 38 % d'allègements fiscaux nouveaux et 45 % de ressources affectées aux opérateurs ou de contributions de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), comme l'indique le tableau suivant :

BUDGET TOTAL DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

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

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

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

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

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

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

Source : MEEDDM.

A l'issue de cette période de trois ans 2009-2011, votre commission pour avis examinera le montant des dotations effectivement mobilisées pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, qu'il s'agisse de crédits budgétaires, de dépenses fiscales ou de ressources affectées.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le Gouvernement visant à réduire le montant des crédits de l'ensemble des missions pour financer les augmentations de dépenses décidées en première délibération, puis en seconde délibération, sans aggraver le déficit prévisionnel.

A la suite de cette modification, les crédits de paiement des programmes de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » ont été réduits de 37,97 millions d'euros (- 0,37 %) et s'établissent comme suit :

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

Programme	Crédits PLF 2010 initial (en millions d'euros)	Crédits PLF 2010 adopté par l'AN (en millions d'euros)
Infrastructures et services de transports	4 345,2	4 319,1
Sécurité et circulation routières	62,4	62
Sécurité et affaires maritimes	135,5	134,8
Météorologie	189,3	189,3
Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	348,5	346,8
Information géographique et cartographique	73,6	73,6
Prévention des risques	308,2	306,7
Energie et après-mines	820,4	815,7
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement et de l'aménagement du territoire	3 869,2	3 866,2
Total	10 152,3	10 114,4

CHAPITRE II

LES CRÉDITS DESTINÉS AUX TRANSPORTS TERRESTRES, MARITIMES ET FLUVIAUX

Les crédits affectés aux transports figurent pour l'essentiel dans les programmes n° 203 « Infrastructures et services de transports », n° 205 « Sécurité et affaires maritimes », n° 207, « Sécurité et circulation routières », ainsi que le compte d'affectation spéciale relatif au « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » et le compte de concours financiers « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres ».

En outre, la première partie du projet de loi de finances pour 2010, telle que déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale, institue, en son article 5, une taxe carbone et une taxe sur le transport routier de marchandises.

De manière générale, **votre rapporteur pour avis salue la stabilité de la maquette budgétaire** qui permet des comparaisons aisées entre les crédits ouverts en 2009 et ceux prévus pour l'an prochain.

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

A. LE PROGRAMME » INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » : UN EFFORT TOUJOURS SOUTENU POUR CONFORTER LE RÔLE DE L'AFITF

Hors fonds de concours (FDC) et attributions de produits attendus (ADP), le programme n° 203¹ est doté pour 2010 de **4,44 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE)**, et **4,34 milliards en crédits de paiement (CP)**, ce qui représente une **légère baisse** par rapport aux crédits ouverts l'an passé (respectivement 2,2 % et 4,1 %).

La majeure partie de ce programme (plus de 80 %) demeure consacrée à l'action n° 10 « **Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires** », dont les crédits sont **quasi stables** comparées à l'an passé (3,6 milliards d'euros).

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

Cette situation s'explique principalement par la nécessité d'alimenter transitoirement le budget de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) par une subvention budgétaire de 980 millions d'euros, en diminution par rapport à 2008 (1,2 milliard d'euros)¹.

Les crédits de l'action n° 12 « *Entretien et exploitation du réseau routier national* » connaissent quant à eux une **baisse sensible** de 30 % environ en autorisation d'engagement, passant de 590 à 424 millions d'euros².

S'agissant des crédits de l'action n° 11 « *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires* », ils connaissent un **bond de 50 %** en autorisation d'engagement (de 131 à 197 millions d'euros) mais demeurent stables en crédits de paiement (138 millions d'euros).

Votre rapporteur pour avis se félicite du maintien de l'AFITF, qui a vu son existence menacée notamment à la suite du rapport annuel de la Cour des comptes de 2009. Il rappelle que cet opérateur, qui est le bras armé de l'Etat en matière d'investissement dans le domaine des transports, a vu ses ressources pérennes amputées de moitié depuis fin 2008 suite à l'épuisement des recettes issues de la vente par l'Etat du capital des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes en 2004. En attendant l'instauration de la taxe poids lourds, il est indispensable d'assurer la continuité des investissements de l'Etat.

En outre, **votre rapporteur pour avis** tient à préciser que la **réduction des crédits pour l'entretien et l'exploitation du réseau routier national n'est qu'apparente**. En effet, le plan de relance a débloqué une enveloppe de 115 millions d'euros pour les programmes d'entretien routier en 2009, ce qui devrait permettre d'augmenter le taux de renouvellement annuel des couches de surface et d'enrayer la tendance générale à la dégradation du réseau national.

Enfin, il salue le **regain des investissements pour les infrastructures fluviales**.

B. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRE » : DES RÉSULTATS PEU SATISFAISANTS

Le programme n° 207 a vu, cette année encore, augmenter ses crédits en **autorisation d'engagement** de 1,6 % pour atteindre **61,5 millions d'euros**.

¹ Il convient toutefois de ne pas oublier les 331 millions d'euros supplémentaires de crédits alloués à l'AFITF dans le cadre du programme 315 relatif au plan de relance (voir tableau plus bas).

² L'année 2009 fut exceptionnelle, dans la mesure où 150 millions d'euros en autorisation d'engagement furent inscrits pour financer la construction en partenariat public-privé de 63 centres d'entretien et d'intervention (CEI).

Erigée au rang de *priorité nationale* depuis maintenant sept ans, la lutte contre l'insécurité routière a porté ses fruits et a permis de sauver de nombreuses vies. Alors que l'on comptait entre 10 000 et 15 000 morts sur les routes françaises dans les années 70, on a déploré 4 443 décès en 2008.

Votre rapporteur pour avis juge que l'on compte encore trop d'accidents de circulation mortels en France mais il **estime que la politique volontariste et ferme du Gouvernement a incontestablement montré son efficacité**. A cette occasion, il apporte son soutien à l'objectif du président de la République que la France passe sous la barre des 3 000 décès en 2012.

Néanmoins, **il déplore le ralentissement de cette dynamique vertueuse pour l'année 2009**. En effet, le nombre de tués pourrait passer de 4 275 en 2008 à 4 400 environ cette année, ce qui constituerait la première hausse depuis sept ans.

En outre, **votre rapporteur pour avis tient à exprimer sa plus vive inquiétude sur la situation des deux roues**. De fait, après une forte hausse en septembre (+17,7 %), la mortalité des usagers de deux-roues motorisés s'est nettement aggravée en octobre 2009 par rapport à octobre 2008 (+23,4 %).

C. LE PROGRAMME » SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES » : L'EFFET DU GRENELLE DE LA MER TARDE À SE FAIRE SENTIR

Jouissant du **2^{ème} domaine maritime dans le monde**, de 5 000 kilomètres de côtes et de 10 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive, la France doit accorder une importance toute particulière aux questions de sécurité, sûreté et protection maritimes.

Les crédits affectés au programme n° 205 « Sécurité et affaires maritimes » ne connaissent **pas d'évolution notable** par rapport à l'année précédente, atteignant **132,1 millions d'euros en autorisation d'engagement** (en hausse de 0,7 % par rapport à 2008) et **134,8 millions en crédits de paiement** (en augmentation de 0,9 %)¹.

Il convient de noter que les crédits de ce programme sont **quasiment triplés** eu égard aux **dépenses fiscales importantes** dont bénéficient certaines entreprises du secteur (244 millions d'euros pour 2010)².

Votre rapporteur pour avis constate que **les effets du Grenelle de la mer ne se sont pas encore manifestés** pour ce programme, alors que la rédaction du « Livre bleu », actant du travail des différents acteurs de ce processus décisionnel nouveau, est en cours de finalisation.

¹ Ce programme contient l'action n° 1 « Sécurité et sûreté maritimes », l'action n° 2 « Gens de la mer et enseignement maritime » et l'action n° 3 « Flotte de commerce ».

² Ces 244 millions d'euros se décomposent de la manière suivante : d'une part, 200 millions au titre du système optionnel de taxe au tonnage remplaçant le régime de droit commun de l'impôt sur les sociétés ; d'autre part, 44 millions de dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des entreprises d'armement au commerce.

Il exprime son souhait que la baisse sensible des crédits dédiés à l'action « **Sécurité et sûreté maritimes** » (- 7 % environ) ne porte pas atteinte à la modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS).

Votre rapporteur pour avis, constatant que les crédits de paiement pour l'action « gens de la mer en enseignement maritime » sont en légère diminution, réitère sa volonté de voir **s'accélérer la réforme de l'enseignement maritime secondaire et supérieur.**

Enfin, il **déplore la baisse sensible du nombre de contrôles des pêches depuis 2009**, alors qu'il convient de les renforcer pour protéger les stocks halieutiques menacés et sanctionner les navires étrangers qui ne respectent pas les quotas de pêche¹.

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

A. DES CRÉDITS STABLES

Elément central de la politique transversale de sécurité routière, le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »² voit ses crédits stabilisés depuis 2008 au niveau de **212,05 millions d'euros de recettes**. En effet, cette limite a été imposée par l'article 25 du projet de loi de finances pour 2009, qui affecte désormais à ce compte d'affectation spéciale cette fraction stable des recettes issues du produit des amendes des radars automatiques (le produit global étant estimé à un demi-milliard d'euros par an environ).

Le premier programme de ce compte concentre l'essentiel des crédits (196 millions d'euros, en légère baisse par rapport aux 201,7 millions inscrits en 2008). Plus précisément, le programme n° 751 « Radars » se décompose en une action n° 1 « Dispositifs de contrôle » (achat et maintenance des radars) qui consomme plus de la moitié des crédits ; une action n° 2 « Centre national de traitement », couvrant les frais administratifs de gestion des infractions (40 % du programme) ; et l'action résiduelle n° 3 « Soutien au programme ».

Quant au programme n° 752 « Fichier national du permis de conduire », qui a pour but de gérer les droits à conduire (retraits et restitution de points) et de financer la modernisation du fichier actuel, 16,05 millions d'euros lui sont affectés.

¹ En vertu des indications fournies par l'indicateur 3.1 « taux d'infractions constatées à la pêche », le nombre de contrôle des pêches est estimé à moins de 15 000 en 2010, contre 18 312 en 2008.

² Ce compte comprend le programme « Radars » et le programme « Fichier national du permis de conduire ».

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

Votre rapporteur pour avis **salue l'augmentation du parc des dispositifs de contrôle** (530 nouveaux appareils sont prévus en 2010) ainsi que **sa diversification**. En effet, les nouveaux radars pourront également contrôler, outre les règles de vitesse, le respect des feux rouges ou encore des passages à niveaux.

En outre, il appelle comme l'an passé à un **renforcement des condamnations pour les auteurs de vandalisme sur les radars fixes**. Il n'est pas acceptable que le contribuable paie 14,7 millions d'euros par an pour les réparations causées par la malveillance de certains automobilistes.

III. AMÉNAGEMENT DE LA TAXE CARBONE POUR LE TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES

A. LE DISPOSITIF INITIAL PRÉVOYAIT LA CRÉATION D'UNE TGAP SPÉCIFIQUE POUR LES DONNEURS D'ORDRE

La **taxe carbone** constitue incontestablement une **mesure emblématique** proposée par le Gouvernement pour tenter d'enrayer le réchauffement climatique. L'objectif de cette taxe est de sensibiliser **l'ensemble des consommateurs** aux enjeux climatiques et de modifier progressivement, mais résolument, leurs comportements quotidiens. Fondée sur le contenu en carbone des produits, cette taxe est calculée à partir d'un prix de la tonne de carbone fixé à 17 euros en 2010, mais qui a vocation à augmenter annuellement pour atteindre une valeur-cible estimée à 100 euros en 2030.

Toutefois, des **aménagements sectoriels** ont été prévus pour tenir compte des spécificités de l'agriculture, de la pêche et des transports routiers.

C'est pourquoi **l'article 5** de la première partie du projet de loi de finances pour 2010 prévoyait initialement de porter la taxation des transports routiers de marchandises vers l'aval (autrement dit vers l'expéditeur ou le destinataire des marchandises, voire par le commissionnaire) en exonérant les transporteurs de taxe carbone et en créant un prélèvement de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) dû par le bénéficiaire de la prestation lorsqu'elle est réalisée au moyen de véhicules de plus de 7,5 tonnes de poids total autorisé en charge (PTAC).

B. LES DÉPUTÉS ONT CEPENDANT SUPPRIMÉ CETTE TGAP SPÉCIFIQUE

Les débats à l'Assemblée nationale ont toutefois rapidement révélé que **ce dispositif était peu soutenu par les milieux professionnels** qui ont estimé qu'une application au niveau du transport routier serait plus simple, à l'image de la solution applicable pour les véhicules de moins de 7,5 tonnes.

Dans cette perspective, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement de **suppression de la TGAP sur le transport routier de marchandises** afin de faire supporter la charge de la taxe carbone sur le gazole utilisé par les transporteurs. Afin de prendre en compte le contexte de forte concurrence internationale dans ce secteur, il a été prévu une mise **en œuvre progressive de la taxe carbone** sur quatre ans, conformément au droit communautaire.

PRINCIPAUX AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Quatre modifications substantielles ont été apportées à l'article 5 du projet de loi de finances :

– rétrocession aux collectivités territoriales, par l'Etat, d'une partie du produit de la taxe carbone versée par elles, au titre des transports publics et du chauffage des établissements recevant du public ;

– inscription dans la loi de finances pour 2010 de la création d'une commission de suivi de la taxe carbone, chargée d'en évaluer l'efficacité et de donner un avis sur la détermination de son assiette et l'évolution de son taux ;

– suppression de la possibilité donnée aux transporteurs routiers bénéficiaires du remboursement de la taxe carbone de diminuer tout ou partie de leur demande de remboursement contre la remise d'un certificat cessible ;

– exonération définitive, pour les départements d'Outre-mer, du paiement de la TGAP sur les carburants.

Par conséquent, le dispositif finalement retenu par les députés est conçu pour permettre une **compensation totale de la taxe carbone en 2010** pour le secteur de transport routier

En effet, les transporteurs sont pleinement assujettis à la taxe-carbone sur le carburant livré à la pompe (soit un coût global pour la profession d'environ **283 millions d'euros**) mais **trois mesures** ont été prises pour assurer la **neutralité fiscale** de la taxe.

Premièrement, la **réforme de la taxe professionnelle** générera pour le secteur un gain de **50 millions d'euros**.

Deuxièmement, le remboursement partiel de la taxe carbone par le mécanisme de remboursement de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) s'élèvera à **100 millions d'euros**¹.

Enfin, l'exclusion des indemnités pour temps de disponibilité (issue de la réforme du temps de travail) du calcul des **exonérations « Fillon »** est estimée à **133 millions d'euros**.

LES DÉBATS AUTOUR DE LA DÉFINITION DU TEMPS DE DISPONIBILITÉ

En vertu de la **directive européenne** 2002/15/CE du 11 mars 2002, les temps de pause, les temps de repos et les **temps de disponibilité sont exclus du temps de travail**.

Plus précisément, le temps de disponibilité, au sens du droit communautaire, comprend :

- les périodes durant lesquelles le travailleur n'est pas tenu de rester à son poste mais doit être disponible pour répondre à des appels éventuels ;
- les périodes d'accompagnement d'un véhicule transporté par ferry boat ou train ;
- les périodes d'attente aux frontières ;
- les périodes d'interdiction de circulation ;
- le temps passé à côté du conducteur ou sur une couchette, autres que les temps de pause ou de repos.

Toutes ces périodes et leur durée prévisible doivent être **connus à l'avance**.

La spécificité du **régime français** vient du fait que les **temps de disponibilité**, suite à l'application du régime des « *équivalences* »², **sont inclus dans le temps de travail effectif et rémunérés**, avec un taux de majoration égal à celui des premières heures supplémentaires.

Compte tenu de l'impact de cette spécificité française sur les coûts de l'heure de conduite des chauffeurs français (supérieurs de 15 % aux coûts en Allemagne), une mission a été confiée à **M. Claude Lieberman**, membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable, pour réfléchir à l'évolution de la notion de temps de travail dans le transport routier de marchandises. Parmi les scénarii examinés, une attention particulière doit être donnée à l'hypothèse d'une **exclusion des temps de disponibilité du décompte des temps d'attente rémunérés, compensée par une indemnité** versée par le salarié, en fonction de l'activité du conducteur et qui pourrait être majorée par négociation conventionnelle.

Une réforme de la notion de temps de travail dans ce secteur permettrait un allègement des cotisations patronales. En effet, du fait des heures d'équivalences, les salariés du transport routier ne peuvent que partiellement bénéficier des effets de la loi TEPA du 21 août 2007 en matière d'exonérations sociales et fiscales attachées aux heures supplémentaires (exclusion des heures d'équivalence du bénéfice des exonérations), tandis que les entreprises ne peuvent pas aujourd'hui bénéficier complètement des exonérations dite « *Fillon* ».

¹ Il s'agit en effet d'un remboursement partiel de la taxe carbone via un abaissement du seuil de remboursement de la TIPP qui passe de 39,19 euros par hectolitre à 37,59 euros, ce qui représente en 2010 un montant d'environ 100 millions d'euros de baisse de TIPP équivalant à 35 % de remboursement de la taxe carbone (ce système devra être dégressif dans les quatre prochaines années).

² A l'occasion des réformes réduisant la durée du travail à 35 heures, un système d'équivalence a été pérennisé pour tenir compte des spécificités du secteur du transport routier. Ainsi, 43 heures de temps de service pour les « grands routiers » ou 39 heures de temps de service pour les conducteurs « courte distance » équivalent à la durée de 35 heures prévues par le code du travail.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

Votre rapporteur pour avis est **favorable à la création de la taxe carbone** car il est aujourd'hui crucial de lutter contre le réchauffement climatique et de conforter la position française en vue de la conférence de Copenhague sur le changement climatique en décembre prochain.

Il attache cependant une attention particulière à la **viabilité du secteur des transports routiers**, qui connaît depuis quelques temps des évolutions fiscales majeures. Certes, la future taxe poids lourds sera répercutée en « *pied de facture* » sur les donneurs d'ordre, mais la crise économique actuelle, l'augmentation des cabotages internationaux et la relance des modes alternatifs à la route risquent de fragiliser durement les petites et moyennes entreprises du secteur¹.

A cette occasion, **il plaide pour une harmonisation au niveau européen des mécanismes fiscaux relatifs à ce secteur d'activité**. Si la France doit effectivement jouer un rôle de précurseur et d'avant-garde dans l'Union européenne, le Gouvernement doit appuyer la généralisation en Europe de la taxe carbone et de la taxe poids lourds.

En outre, **votre rapporteur pour avis tient à rappeler que la compensation intégrale de la taxe carbone pour 2010 n'est pas garantie**, car elle dépend des négociations entre partenaires sociaux. En effet, il n'est pas certain que les discussions sur la réforme du temps de travail dans le secteur du transport routier de marchandises aboutissent avant fin 2009. Un accord entre patronat et syndicats de salariés est pourtant indispensable pour adopter les conclusions du groupe de travail animé par Claude Liebermann début 2009 et rapprocher le droit français du droit européen sur cette question.

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

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

A. UN OUTIL ÉCOLOGIQUE EFFICACE

Le « *bonus– malus* » automobile est un instrument fiscal dont le but n'est pas, à strictement parler, de dégager des recettes budgétaires ou de lutter contre les inégalités sociales, mais de **changer les comportements individuels** des automobilistes afin de répondre aux défis environnementaux.

¹ Alors que ce secteur compte 36 000 entreprises environ, on dénombrera en 2009 près de 2 000 entreprises défaillantes, soit un niveau comparable à celui atteint en 2008.

Issu des conclusions du Grenelle de l'environnement¹, ce dispositif, qui ne concerne que les *flux* de ventes d'automobiles neuves et non le *stock* de voitures existantes, est censé récompenser les comportements vertueux par le versement de primes générées par les pénalités financières supportées par les automobilistes qui achètent des voitures peu économes en dioxyde de carbone.

LE « *BONUS-MALUS* » AUTOMOBILE AUJOURD'HUI

La gestion du Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres, qui met en œuvre le bonus– malus automobile, a été confiée au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), qui a été rebaptisé début 2009 Agence de services et de paiement (ASP).

Le dispositif d'aide à l'acquisition de véhicules propres comporte trois volets :

– le premier consiste à allouer une prime ou « *bonus* » pour toute acquisition d'une voiture neuve faiblement émettrice de CO₂² ;

– le second volet consiste à ajouter au bonus un « *super– bonus* » de 300 euros si l'acquisition du véhicule propre s'accompagne de la destruction d'un vieux véhicule de plus de 15 ans³. Ce volet a toutefois été remplacé pour l'année 2009 par la « *prime à la casse* » d'un montant de 1 000 euros en cas de retrait d'un véhicule de plus de 10 ans accompagnant l'achat d'un véhicule émettant moins de 160 g de CO₂/km⁴ ;

– enfin, le troisième volet consiste à prélever un « *malus* » sur l'acquisition des voitures neuves les plus fortement émettrices de CO₂, le produit de cette taxe étant affecté au Fonds précité.

Les **effets de ce dispositif** sur les ventes de véhicules neufs **sont incontestables** et influencent de plus en plus les achats de nos concitoyens. Aujourd'hui, plus d'une voiture sur deux achetée en France est éligible au bonus automobile, tandis que la part de marché des ventes de voitures « polluantes » est passée de 25 % environ en 2008 à 7,5 % aujourd'hui.

¹ L'engagement n° 15 des conclusions du Grenelle de l'environnement avait pour objectif de « faire évoluer les émissions moyennes de CO₂ de l'ensemble du parc automobile en circulation de 176 g CO₂/km à 130 g CO₂/km en 2020 en combinant réglementation et incitation :

– sur les véhicules neufs : soutien de la France au durcissement de la réglementation communautaire des émissions de CO₂ des véhicules neufs commercialisés (120 g contre 130 g dans les conditions actuelles) ;

– avantage compétitif aux véhicules les moins émetteurs (écopastille annuelle bonus– malus). »

² Le programme 871 retrace les opérations liées aux avances accordées au Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres au titre du « bonus ».

³ Le programme 872 retrace quant à lui les opérations liées aux avances accordées au Fonds évoqué précédemment au titre du « superbonus ».

⁴ Il convient de rappeler que le programme n° 316, relatif à la « prime à la casse », est financé par la mission relative au plan de relance de l'économie.

PARTS DE MARCHÉ DU BONUS/MALUS PAR TRANCHE D'ÉMISSION

Taux d'émission de CO ₂ (en grammes par km)	Montant du bonus ou malus (en euros)	Part de marché		
		2007	2008	Septembre 2009
Moins de 100g	1 000	0,0 %	0,08 %	0,6 %
De 101 à 120g	700	20,0 %	35,2 %	48,5 %
De 121 à 130g	200	10,4 %	9,5 %	8,9 %
<i>Sous-total bonus</i>		<i>30,4 %</i>	<i>44,8 %</i>	<i>58,0 %</i>
De 131 à 160g	0	45,3 %	41,2 %	34,5 %
de 161 à 165g	- 200	3,2 %	2,5 %	0,8 %
De 166 à 200g	- 750	14,8 %	9,0 %	5,2 %
De 201 à 250g	- 1 600	4,6 %	2,2 %	1,2 %
Plus de 250g	- 2 600	1,6 %	0,7 %	0,3 %
<i>Sous-total malus</i>		<i>24,2 %</i>	<i>14,4 %</i>	<i>7,5 %</i>
TOTAL		100 %	100 %	100 %

Source : MEEDDM.

B. CE DISPOSITIF RISQUE CEPENDANT DE CRÉER UN DÉFICIT D'UN DEMI-MILLIARD D'EUROS EN 2009

Votre rapporteur pour avis constate que le dispositif a été victime de son succès. En théorie, les paramètres retenus pour le « *bonus-malus* » devaient aboutir à la neutralité du dispositif pour les finances publiques, mais il s'est avéré très rapidement que celui-ci n'était pas équilibré. Si les estimations du Gouvernement concernant le volet « *bonus* » ont été pertinentes, il n'en a pas été de même pour le volet « *malus* », car les recettes dégagées ont été bien plus faibles que prévues. **Pour 2010**, le projet de loi de finance prévoit que les recettes du fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres seront de 213,4 millions d'euros, les « dépenses » (plus exactement les crédits de paiement) étant de 339,6 millions d'euros, **soit un déficit prévu de 126,2 millions d'euros**. Plus inquiétant : le coût net pour les finances publiques **devrait finalement avoisiner un demi-milliard d'euros pour 2009** : les dépenses sont estimées à 711 millions d'euros tandis que les recettes n'atteindraient pas 200 millions.

Votre rapporteur pour avis souhaite, à terme, un ajustement des paramètres de ce dispositif pour le rendre plus soutenable pour les finances publiques mais il insiste pour que toute modification des règles du jeu soit annoncée suffisamment en amont pour ne pas perturber l'organisation de la filière automobile. Or, l'article 47 du projet de loi de finances pour 2010 anticipe le relèvement du malus automobile prévu pour l'année 2012 à l'année 2011. Cet article risque de porter préjudice aux constructeurs français qui ont élaboré et mis en œuvre leurs plans– produits en fonction du calendrier initial, mobilisant dans cette perspective des ressources importantes, tant humaines que financières, industrielles et techniques.

Plus secondairement, **votre rapporteur pour avis regrette l'absence de définition juridique des « véhicules propres »** car elle permettrait d'éclairer l'opinion publique et de trouver un « dénominateur commun » à toutes les politiques de mobilité durable en France (achat d'automobile, stationnement, péages autoroutiers notamment).

V. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

A. LE PLAN DE RELANCE A PRIVILÉGIÉ LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Le plan de relance a clairement donné la priorité aux investissements en matière d'infrastructure, aux premiers rangs desquels viennent les infrastructures de transport.

Ainsi, le plan de relance consacre **920 millions d'euros d'autorisations d'engagement** et **499 millions de crédits de paiement** en 2009 à ces infrastructures.

PLAN DE RELANCE ET INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Le plan permet de financer de nombreuses opérations, qui concernent tous les modes de transport :

- accélération du programme de modernisation des itinéraires routiers (PDMI, 250 millions d'euros) ;
- volet ferroviaire des contrats de projets Etat Régions (150 millions d'euros) ;
- programmes d'entretien routier (115 millions d'euros) ;
- travaux de régénération du réseau ferroviaire (100 millions d'euros) ;
- travaux d'entretien fluvial et de reconstruction de barrages (100 millions d'euros) ;
- sécurisation de tunnels routiers (85 millions d'euros) ;
- réalisation de travaux portuaires (50 millions d'euros).

En outre, le plan de relance permettra également d'accélérer les travaux principaux de grands projets d'infrastructures de transport (LGV Bretagne Pays de Loire, TGV Est 2ème phase et canal Seine– Nord Europe) par la réalisation anticipée d'aménagements connexes et d'acquisitions foncières.

Le Gouvernement estime que 545,5 millions d'euros ont été engagés à la fin du 3^{ème} trimestre et 209,1 millions d'euros payés, la prévision de dépense pour 2009 s'élevant à 476,6 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis salue la rapidité d'exécution du plan de relance mais regrette que l'on ait parfois privilégié les projets routiers au détriment de projets alternatifs à la route. En effet, alors que seulement un tiers du budget de l'agence de financement des infrastructures de transport

(AFITF) sert à financer les projets routiers, cette part a pratiquement atteint 50 % dans le volet « *infrastructures de transport* » du plan de relance¹.

B. L'AFITF DOIT VOIR SON STATUT ÉVOLUER

L'agence de financement des infrastructures de transport a connu une **année 2009 paradoxale. Menacée dans son existence** même par certains amendements parlementaires lors des débats budgétaires fin 2008, fragilisée par les critiques de la Cour des comptes dans son rapport annuel de février 2009, l'agence a vu ses missions renforcées en étant désormais chargée de financer, à hauteur de 800 millions d'euros, les **50 projets de transports urbains durables** (hors Ile- de- France) qui seront soutenus par l'Etat d'ici 2011, honorant ainsi un engagement de la loi dite « Grenelle I² ».

RESSOURCES EFFECTIVES ET PRÉVISIONNELLES DE L'AFITF ENTRE 2005 ET 2011

RESSOURCES (en million d'euros)	Réalisé				Budget prévisionnel	Prévisions	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ressources existantes	488	775	794	818	915	895	945
Taxe d'aménagement du territoire		512	526	521	540	535	560
Redevance domaniale	156	163	168	174	175	180	185
Amendes radars		100	100	123	200	180	200
Dividendes autoroutiers	332						
Ressources exceptionnelles ou nouvelles	4 000				200	600	200
Ressources pérennes					200	200	200
Taxe poids lourds							
Augmentation redevance domaniale					200	200	200
Ressources exceptionnelles	4 000					400	
Dotation en capital (produit cession SEMCA)	4 000						
Droit d'entrée concession A63						400	
Subvention budgétaire (ajustement)		62			1 687	1 168	14
Programme IST (ex-TTM et RRN)		62			1 170	980	14
Programme PEIP (plan de relance)					374	331	
Avance du Trésor					143	-143	
TOTAL	4 488	837	794	818	2 802	2 663	1 159
Variation prévisionnelle du Fonds de roulement					-1	-9	-1 449

Source : MEEDDM.

¹ Le total des sommes dédiées à l'accélération du programme de modernisation des itinéraires routiers, aux programmes d'entretien routier et à la sécurisation de tunnels routiers atteint en effet 450 millions d'euros.

² Le III de l'article 13 de la loi dite Grenelle I prévoit, hors Ile- de- France, de développer les transports collectifs en site propre afin de les porter en quinze ans de 329 kilomètres à 1 800 kilomètres. Le coût de ce programme est estimé par les collectivités concernées à 18 milliards d'euros d'investissements, étant précisé que l'Etat apportera, à concurrence de 2,5 milliards d'euros d'ici à 2020, des concours aux projets nouveaux au terme d'appels à projets.

Votre commission pour avis a justement témoigné à de nombreuses reprises son attachement à l'agence. De fait, la sanctuarisation des crédits d'investissements pour les infrastructures de transport est nécessaire pour mener à bien des projets très coûteux, qui conditionnent une croissance économique soutenue. Réalisés sur plusieurs années, ces projets structurants engagent la parole de l'Etat à l'égard des entreprises privées et n'ont de sens que s'ils sont menés pleinement à leur terme.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis souhaite que le Gouvernement instaure dès 2012 la taxe poids lourds, compte tenu de l'ambitieux programme de travaux prévu par la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « Grenelle I ». Il n'est guère acceptable, au regard du principe de l'universalité budgétaire, que l'agence reçoive de l'Etat une subvention d'équilibre avoisinant chaque année un milliard d'euros entre 2009 et 2012, et qu'elle reverse ensuite les deux tiers de son budget à ce même Etat sous forme de fonds de concours. Cette entorse n'est acceptable que si elle est provisoire.

Toutefois, **votre rapporteur pour avis** estime que le nécessaire cantonnement de ces crédits **ne signifie pas que la situation actuelle de l'agence soit satisfaisante.**

Ainsi, votre rapporteur pour avis souhaite, comme il l'avait indiqué l'an passé, que le Gouvernement décide, par voie réglementaire, de **relever progressivement le taux de la redevance domaniale acquittée par les sociétés autoroutières.** Cette redevance, déjà très faible si on la rapporte aux chiffres d'affaires actuel de ces sociétés, le sera davantage suite à l'effet d'aubaine que représentera l'instauration de la taxe poids lourds sur le réseau national non concédé à partir de 2012¹.

Il souhaite en outre que l'agence gère l'éventuel « **fonds de capitalisation** » visé à l'article 10 de la loi dite « Grenelle I »², qui devra toutefois s'articuler avec le futur grand emprunt national. Votre rapporteur pour avis estime par ailleurs que l'agence pourrait jouer un rôle non négligeable en matière d'**évaluation publique** des grands projets d'infrastructures de transport.

¹ En effet, la taxe poids lourds induira un report des camions vers les autoroutes où cette taxe ne s'appliquera pas, au moins dans un premier temps.

² En effet, il est prévu que le Gouvernement présente les conclusions au Parlement, au plus tard six mois après la promulgation de la présente loi, d'une étude sur « la possibilité de créer un fonds de capitalisation, regroupant des actifs et des participations de l'Etat 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. ». Il est précisé que « cette étude proposera différents dispositifs permettant de financer les grands projets d'infrastructures de transport », notamment au travers de la mobilisation de l'épargne des Français.

En revanche, **votre rapporteur pour avis ne souhaite pas que l'agence se voit conférer un rôle décisionnaire en matière de projets d'infrastructures de transport**, cette prérogative devant être réservée au Gouvernement.

C. LE SECTEUR FERROVIAIRE EST EN PLEINE MUTATION

Si l'année 2008 a été marquée par le contrat de performances signé entre Réseau ferré de France (RFF) et l'Etat, cette année est à marquer d'une pierre blanche pour les opérateurs ferroviaires car elle devrait signer le renouveau de l'activité fret à travers « *l'engagement national pour le fret ferroviaire* ».

LE CONTENU DE L'ENGAGEMENT NATIONAL POUR LE FRET FERROVIAIRE

Présenté le 16 septembre dernier en Conseil des ministres, ce plan très ambitieux a pour but de relancer l'activité fret et s'appuie essentiellement sur les 8 axes suivants :

- 1) création d'un réseau d'autoroutes ferroviaires cadencées ;
- 2) aide massive au développement du transport combiné ;
- 3) développement des opérateurs ferroviaires de proximité, en particulier dans les zones portuaires ;
- 4) développement du fret ferroviaire à grande vitesse entre les aéroports ;
- 5) création d'un réseau à priorité d'utilisation fret (réseau orienté fret) ;
- 6) suppression des goulets d'étranglement (notamment pour l'agglomération lyonnaise et entre Nîmes et Montpellier) et principaux points de congestion du réseau ferré national ;
- 7) amélioration de la desserte ferroviaire des grands ports français ;
- 8) enfin, modernisation de la gestion des sillons et traitement prioritaire du fret.

Votre rapporteur pour avis salue l'ambition du Gouvernement d'insuffler une nouvelle dynamique au fret ferroviaire.

Il constate que **les axes de réformes du « plan fret » s'inscrivent dans une longue durée** car ce plan s'étale sur **dix ans** et **mobilisera 7 milliards d'euros**. Selon les informations fournies par le Gouvernement à votre rapporteur pour avis, l'Etat supportera entre 80 et 85 % de cette dépense. L'année 2010 connaît deux réalisations concrètes : l'engagement du projet de contournement Nîmes- Montpellier et le soutien au transport combiné.

Il tient en particulier à souligner que **les difficultés financières majeures que connaît la SNCF sont très largement imputables au transport par wagon isolé**, mais il estime que l'entreprise publique doit répondre aux sollicitations des entreprises clientes qui souhaitent résolument

utiliser ce type de transport et s'efforcer, autant que possible, de tenir compte des enjeux liés à **l'aménagement du territoire national**.

A cette occasion, il rappelle l'implication constante de votre commission dans le domaine du transport ferroviaire et **la création** en son sein **d'un groupe de travail** chargé de réfléchir aux enjeux et au financement de la réforme du fret ferroviaire¹.

¹ Ce groupe de travail, composé de Mme Mireille Schurch, MM. Claude Biwer, Louis Nègre, Michel Teston, et présidé par M. Francis Grignon, a d'ores et déjà commencé ses auditions et devrait rendre public le résultat de ses réflexions avant le printemps 2010.

CHAPITRE III

LES CRÉDITS DESTINÉS AUX TRANSPORTS AÉRIENS

I. LES CRÉDITS CONSACRÉS AU TRANSPORT AÉRIEN DANS LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »

Le secteur du transport aérien est concerné par la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » au titre notamment des infrastructures aéroportuaires et de l’Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (Acnusa).

A. LE DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES

Les crédits consacrés aux infrastructures aéroportuaires sont retracés au sein du programme n° 203 « Infrastructures et services de transports ».

Au titre de ce programme, 10 millions d’euros en autorisations d’engagement (AE) et 8 millions d’euros en crédits de paiement (CP) seront consacrés aux **dépenses d’investissements** relatives à des infrastructures aéroportuaires, la principale concernant l’aérodrome de Bâle– Mulhouse (acquisition de terrains par l’État pour 6,4 millions d’euros en AE).

S’agissant des **dépenses d’intervention**, on peut noter en particulier des dépenses de 55 millions d’euros en AE prévues en faveur de l’aéroport Notre– Dame– des– Landes, afin de permettre la signature du contrat de concession au second semestre 2010.

Enfin, le financement des **lignes aériennes d’aménagement du territoire** bénéficie de 24,7 millions d’euros en AE.

Force est à votre rapporteur pour avis de remarquer, comme l’an passé, que le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances **ne comporte pas d’indicateur de performance spécifique aux infrastructures du transport aérien**. Certains indicateurs présents autrefois dans le programme « Transports aériens » ont en effet disparu avec la suppression de celui-ci.

B. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION POUR L’ACNUSA

Les crédits demandés pour l’Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa) **augmentent de 17 %**, pour s’établir à 1,336 million d’euros, alors qu’ils ont baissé de 4 % dans le budget précédent.

Votre rapporteur pour avis s'en réjouit, à l'heure où le projet de loi « Grenelle II » devrait **étendre les compétences de l'Autorité** à l'ensemble des nuisances environnementales aéroportuaires.

Il **s'étonne toutefois** que le plafond d'emplois de l'Acnusa soit maintenu en 2010 à 12 équivalents temps-plein travaillé (ETPT), alors que, comme l'a indiqué notre collègue M. Louis Nègre dans son rapport sur le projet de loi « Grenelle II »¹, un emploi supplémentaire était prévu afin de permettre la mise en œuvre des nouvelles compétences de l'Autorité.

L'Acnusa, devenue « Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires » (Acnua), devrait, aux termes du texte adopté en première lecture par le Sénat², comprendre **deux nouveaux membres** compétents en matière d'émissions atmosphériques de l'aviation et d'impact de l'activité aéroportuaire sur l'environnement. Elle aura un **pouvoir de recommandation** dans le domaine des nuisances environnementales générées par le transport aérien sur et autour des aéroports. Elle sera **consultée** notamment sur les **projets de textes réglementaires** susceptibles de donner lieu à des amendes administratives dans le domaine des nuisances environnementales aéroportuaires.

II. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » : UN BUDGET EN DIFFICULTÉ

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA), qui a remplacé en 2006 le budget annexe de l'aviation civile, retrace les activités de production de biens ou de prestations de services de la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

A. UN PÉRIMÈTRE STABILISÉ

Son périmètre et sa structure n'ayant pas évolué cette année, **votre rapporteur pour avis ne peut que faire observer**, comme l'année dernière, que **la répartition des actions conduit à confier à un budget annexe la gestion de crédits relevant de certaines fonctions régaliennes**, telles que la négociation de droits de trafic aérien, ce qui ne correspond pas à la vocation d'un budget annexe.

Celui-ci se compose de quatre programmes pour un total de 1,954 milliard d'euros en autorisations d'engagements (contre 1,926 milliard en 2009, soit une hausse de 1,45 %) et 1,937 milliard d'euros en crédits de paiement :

¹ Voir le rapport n° 552 (2008–2009) de MM. Dominique Braye, Louis Nègre, Bruno Sido et Daniel Dubois, fait au nom de la commission de l'économie sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement (présentation de l'article 68).

² Projet de loi portant engagement national pour l'environnement, adopté par le Sénat en première lecture le 8 octobre 2009, articles 67 et 68.

– le **programme n° 613**, « Soutien aux prestations de l’aviation civile » exerce au bénéfice des trois autres programmes une gestion mutualisée de différentes prestations, notamment dans les domaines financiers, des ressources humaines et des systèmes d’information ;

– le **programme n° 612**, « Navigation aérienne », regroupe des crédits consacrés à des services de circulation aérienne, de communication, de navigation et de surveillance, ainsi que des services d’information aéronautique. Il correspond aux activités de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) ;

– le **programme n° 614**, « Transports aériens, surveillance et certification » met en œuvre la politique de sécurité et de sûreté du transport aérien, promeut la prise en compte du développement durable auprès des acteurs du monde aéronautique et assure le respect d’un cadre concurrentiel équitable pour le transport aérien ;

– le **programme n° 611**, « Formation aéronautique », comprend des crédits consacrés à la formation aux métiers de l’aéronautique.

B. UN ÉQUILIBRE MENACÉ

Si le **périmètre du BACEA** demeure **stable** cette année, son **équilibre est mis en péril** par le manque de recettes résultant de la baisse du trafic aérien.

Sur le plan des **dépenses**, le Gouvernement indique qu’un plan d’économie de 40 millions d’euros a été entrepris, aussi bien par la rationalisation des dépenses de fonctionnement que par le report de certains projets d’investissement.

Du côté des **ressources**, les tarifs de la taxe d’aviation civile sont augmentés de 4,9 %, ce qui devrait apporter 12,7 millions d’euros supplémentaires au budget annexe, les tarifs des taux unitaires des redevances de navigation aérienne progressant dans les mêmes proportions.

Ces augmentations ne suffisent toutefois pas à équilibrer le budget annexe, de sorte que le **produit brut des emprunts** devrait passer de **116 millions** en 2009 à **250 millions** en 2010.

Votre rapporteur s’inquiète de cette dégradation de la situation financière du BACEA, marquée par une explosion de son endettement.

Le projet annuel de performances indique ainsi¹ que **le nombre d’années qui serait nécessaire pour parvenir à un désendettement total du BACEA** (si toute la capacité d’autofinancement était consacrée au désendettement) **passé de cinq années en 2008 à dix-sept en 2010**.

¹ *Projet annuel de performances « Contrôle et exploitation aériens » annexé au projet de loi de finances pour 2010, p. 40, indicateur 2.1 (endettement/capacité d’autofinancement).*

III. LE TRANSPORT AÉRIEN, UN SECTEUR EN PLEINE TOURMENTE

Le budget des transports aériens est un **budget de crise**. L'endettement croissant du BACEA s'explique en effet par une crise dont le secteur du transport aérien a été l'une des premières victimes.

A. UN SECTEUR EN PREMIÈRE LIGNE FACE À LA CRISE ÉCONOMIQUE

L'IATA (International Air Transport Association) estime que le trafic aérien mondial devrait baisser de 8 % en 2009 :

- le fret diminuerait de 20 % en volume ;
- 180 000 passagers de moins prendraient l'avion cette année par rapport à l'année dernière ;
- la perte nette du secteur atteindrait 11 milliards de dollars, qui s'ajoutent à 17 milliards de dollars de perte en 2008.

La France n'est pas épargnée ; ainsi le trafic passagers a-t-il baissé de 5,1 % entre janvier et août 2009 par rapport à 2008. Du côté des constructeurs, Airbus se voit contraint de reporter certaines livraisons et EADS a annoncé une perte nette de 87 millions d'euros au troisième trimestre, des incertitudes pesant toujours sur les charges pesant sur les programmes A 380 et A 400 M.

Ces tendances pourraient être accentuées en cas de développement de la grippe A.

Le secteur aérien constitue **l'un des postes de dépense les plus directement touchés** lors d'une crise économique. Les clients choisissent des prestations à moindre valeur ajoutée (choix de la classe économique, voyage sur une ligne *low cost*). Ils privilégient les moyens de transport alternatifs ou partent en vacances moins loin.

Face à ces difficultés, **votre rapporteur pour avis souligne que** les compagnies aériennes font **des efforts considérables**. Elles réduisent les capacités et proposent des services à moindre valeur ajoutée, mieux adaptés à la demande actuelle : Air France crée une classe intermédiaire entre la classe économique et la classe affaires. La recomposition du paysage aérien s'accélère : après la prise de participation d'Air France– KLM dans Alitalia, British Airways et Iberia viennent ainsi d'annoncer leur fusion.

B. LES RÉPONSES À LA CRISE

Le secteur du transport aérien étant absent du plan de relance, seules des réponses à des problèmes spécifiques ont pu jusqu'à présent être apportées aux difficultés du secteur.

1. Les liaisons d'aménagement du territoire

L'État finance douze liaisons aériennes d'aménagement du territoire en métropole et six outre-mer, pour un montant en 2010 de 24,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 17,5 millions d'euros en crédits de paiement. Ces sommes seront notamment consacrées au renouvellement des conventions arrivant à échéance en 2010. Le coût moyen de l'intervention de l'État utilisant les liaisons métropolitaines devrait demeurer inférieur à 50 euros par passager.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, **plusieurs liaisons**, actuellement non subventionnées, **pourraient bénéficier à l'avenir du soutien de l'État** : la chute du trafic, qui pèse sur leur rentabilité, les rendrait en effet éligibles à titre transitoire au dispositif des liaisons d'aménagement du territoire. Ces liaisons seront choisies en fonction de leur apport en termes de désenclavement, notamment sur les relations non couvertes par des lignes de chemin de fer à grande vitesse. La DGAC souligne que l'initiative des demandes de financement doit en revenir aux collectivités concernées.

2. Une ressource à faire évoluer : la taxe de l'aviation civile

La **taxe de l'aviation civile** (TAC) représente pour le BACEA une ressource complémentaire de celles tirées de la facturation des prestations réalisées par la DGAC.

Aux termes de l'article 302 *bis* K du code général des impôts, la taxe de l'aviation civile est due par les entreprises de transport aérien public. Elle est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués en France.

Le tarif de la taxe est de 3,92 euros par passager embarqué à destination de la France ou d'un État européen (Union européenne, Espace économique européen, Confédération suisse), de 7,04 euros par passager embarqué vers d'autres destinations et de 1,17 euro par tonne de courrier ou de fret embarquée.

La loi de finances détermine les quotités du produit de la taxe affectées respectivement au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et au budget général.

a) L'augmentation de la TAC prévue par le projet de budget

L'article 22 du projet de loi de finances, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, augmente les taux de la taxe de l'aviation civile (TAC) de 4,9 % en moyenne à compter du 1^{er} janvier 2010, après plusieurs années de stabilité. Cette hausse correspond, selon l'exposé des motifs, à une hausse de 19 centimes pour les passagers à destination de pays européens, de 34 centimes pour les autres passagers et de 6 centimes par tonne de fret.

Cette hausse devrait apporter 12,7 millions d'euros supplémentaires au budget annexe et 3,2 millions d'euros au budget général.

b) La répartition de la TAC entre budget annexe et budget général

Le produit total de la TAC est estimé en 2010 à 348 millions d'euros, dont **80 % environ reviennent au budget annexe** « Contrôle et exploitation aériens », **les 20 % restants étant versés au budget général.**

Or, la loi de finances pour 2009 a prévu dans son article 58 un parcours décroissant pour la part de TAC revenant au budget annexe : de 82,14 % en 2008 à 79,77 % en 2009 et 77,35 % en 2010.

Tout en reconnaissant que ceci correspond à un retour progressif à la quotité existant en 2007, le taux ayant été augmenté de manière exceptionnelle en 2008, **votre rapporteur considère que** les besoins du financement du budget annexe doivent conduire à une **réévaluation du principe de la répartition de la TAC** entre le budget annexe et le budget général.

Deux éléments lui inspirent dans cette réflexion :

– la taxe pesant sur l'activité des transports aériens, il paraît naturel que son produit contribue au financement d'un budget annexe qui a pour vocation d'accompagner le développement économique du transport aérien par l'offre de services techniques et de sécurité ;

– le transport aérien, particulièrement et durablement touché par la crise, fait figure d'« oublié » du plan de relance élaboré début 2009, malgré son apport essentiel à la vie économique du pays comme à la cohésion de certains territoires.

Votre rapporteur plaide donc pour une affectation exclusive de la taxe de l'aviation civile au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et encourage le Gouvernement à étudier cette possibilité.

3. Le recours éventuel au « grand emprunt » pour le développement de nouvelles technologies aéronautiques

La commission présidée par MM. Alain Juppé et Michel Rocard, dans son rapport remis au président de la République le 19 novembre 2009, propose de **consacrer 2 milliards d'euros au développement de technologies « vertes » dans l'industrie aéronautique et spatiale**¹.

La commission propose de développer un **programme de démonstration de technologies innovantes** telles que l'avion et l'hélicoptère du futur, la gestion de l'espace aérien, un lanceur spatial de nouvelle génération ou les satellites de télécommunications et d'observation. La répartition des fonds serait confiée à Oséo.

Votre rapporteur soutient bien entendu cette proposition, qui permettrait à la France de conserver et d'accentuer les atouts dont elle bénéficie, avec ses partenaires européens, dans le secteur des technologies aéronautiques et spatiales, à l'heure où les pays émergents investissent massivement dans le développement de nouveaux aéronefs.

Les avantages à en attendre concernent aussi bien **l'environnement**, avec la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des nuisances environnementales aéroportuaires causées par le transport aérien, **que la situation économique** du secteur, générateur d'emplois et d'externalités positives sur l'ensemble de l'économie.

C. LA FORÊT DES ORGANISMES DU TRANSPORT AÉRIEN

1. Les perspectives d'évolution statutaires de la DGAC

En application de l'article 193 de la loi de finances pour 2009, le Gouvernement a remis au Parlement, en novembre 2009, un rapport sur le contexte et les perspectives d'évolution de la DGAC, s'agissant notamment de l'impact de l'intégration européenne après l'instauration d'une séparation fonctionnelle entre l'autorité nationale de surveillance (direction de la sécurité de l'aviation civile ou DSAC) et le prestataire de service (direction des services de la navigation aérienne ou DSNA).

Ce rapport propose de **transformer la DGAC en établissement public administratif**, écartant le scénario de la création d'une autorité de régulation indépendante. Il fait observer que seule la DSNA, parmi les prestataires de services majeurs en Europe, est une administration de l'État et

¹ *Investir pour l'avenir, priorités stratégiques d'investissement et emprunt national, rapport remis le 19 novembre 2009 par la commission présidée par MM. Alain Juppé et Michel Rocard, action 15 : « Développer l'industrie aéronautique et spatiale de demain ».*

préconise son intégration dans l'établissement public, voire éventuellement sa transformation en établissement public et commercial (EPIC). Il exclut la transformation de la DSNA en société commerciale.

En tout état de cause, ce rapport propose de **maintenir l'unité de la DGAC**, dans laquelle il voit un facteur de sécurité pour le transport aérien.

2. Un projet d'avenir : l'unification du contrôle aérien en Europe

Alors que le règlement « Ciel unique II » vient d'être adopté¹, **l'unification des pratiques de navigation aérienne en Europe est un impératif** qui devrait permettre d'écourter les files d'attente des avions à l'approche des aéroports et de réduire la durée de vol pour les passagers. On attend par la même occasion de cette réforme une diminution des émissions de gaz à effet de serre de 16 millions de tonnes.

Or les règlements « Ciel unique », s'ils prévoient une coopération entre les organismes chargés du contrôle aérien en Europe, ne précisent pas les modalités de leur organisation. C'est pourquoi les syndicats représentant les contrôleurs de six pays (Allemagne, France, Italie et Benelux) ainsi que ceux qui sont détachés à Eurocontrol proposent la mise en place d'une **organisation européenne du contrôle aérien**.

Leur objectif est de mettre en place une **entité publique commune et unique**. La mise en concurrence ne paraît en effet pas pertinente dans un domaine où sécurité et efficacité doivent primer sur toute autre considération. Dès 1994, la Cour de justice des communautés européennes a indiqué que *« l'activité de contrôle de la navigation aérienne (...) est une tâche d'autorité publique, dénuée de caractère économique, car cette activité constitue un service d'intérêt général destiné à protéger à la fois les usagers du transport aérien et les populations concernées par les survols d'aéronefs »*².

Une organisation intégrée des prestataires de contrôle devrait en outre contribuer à éliminer les **surcoûts** à la fois **financiers** et **écologiques** occasionnés par l'inefficacité des routes aériennes. Eurocontrol a estimé ces surcoûts en 2006 à 2,2 milliards d'euros et 4,7 millions de tonnes de CO₂ par an³.

Votre rapporteur pour avis salue donc cette initiative qui lui paraît **cohérente** et **innovante**. Elle devrait contribuer utilement à la mise en place du ciel unique européen. Les six pays qui participent à cette initiative pourront ainsi constituer un « noyau dur » pour la mise en place d'un système de contrôle aérien à l'échelle de l'Union européenne.

¹ Règlement (CE) no 1070/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009, publié au Journal officiel de l'Union européenne le 14 novembre 2009.

² Arrêt du 19 janvier 1994 de la Cour de Justice des Communautés européennes (affaire C-364/92) : SAT Fluggesellschaft et Eurocontrol.

³ Eurocontrol, [Rapport d'examen des performances](#), mai 2007.

CHAPITRE IV LES CRÉDITS DESTINÉS À L'ENVIRONNEMENT

Deux programmes sont spécifiquement consacrés à la protection de l'environnement au sein de la mission « Ecologie ». Il s'agit :

– du **programme n° 113 « Urbanisme, paysage, eau et biodiversité »**, qui recouvre les crédits consacrés à l'urbanisme et à l'aménagement, à la gestion intégrée de la ressource en eau et à la protection de la biodiversité ;

– du **programme n° 181 « Prévention des risques »**, qui regroupe les crédits destinés à la prévention des risques technologiques et des pollutions, la prévention des risques naturels et hydrauliques, la gestion de l'après-mines et la sûreté nucléaire.

I. DES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT EN HAUSSE

Les crédits des deux programmes consacrés à l'environnement demandés pour 2010 connaissent, dans la continuité de l'année dernière, des hausses sensibles, en lien avec la mise en œuvre des priorités définies dans le cadre du Grenelle de l'environnement :

– le programme n° 113, qui n'a pas connu de changement de périmètre cette année, prévoit 353 millions d'euros en AE et 346 millions d'euros en CP, soit **une hausse de 4 % par rapport au budget pour 2009** ;

– le programme n° 181 est doté de 346,4 millions d'euros en AE et 306,7 millions d'euros en CP, soit une hausse de **29 %** par rapport aux crédits de la loi de finances initiale pour 2009.

A. DES FINANCEMENTS EN HAUSSE POUR LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ

Les crédits du programme n° 113 « Urbanisme, paysage, eau et biodiversité » sont ventilés entre deux actions : « Urbanisme, aménagement et sites-planification » (action n° 1) et « Gestion des milieux et biodiversité » (action n° 7). L'action n° 2 « Appui technique » ne comporte pas de crédits dans le projet de loi de finances, mais est destinée à décrire les prestations apportées par l'Etat aux collectivités territoriales.

1. Un soutien maintenu à la planification locale

Avec 75,8 millions d'euros demandés pour 2010, l'action n° 1 « **Urbanisme, aménagement et sites– planification** » regroupe **21,7 %** des crédits du programme, en légère baisse, essentiellement due à celle des crédits affectés au contentieux. Hormis celle– ci, les dotations demandées pour les différentes politiques sont **stables** par rapport à 2009.

Cette enveloppe est marquée d'une part par la création d'un **dispositif d'incitation financière pour les schémas de cohérence territoriale (SCOT) innovants en matière de développement durable**, sur lequel votre rapporteur pour avis reviendra plus loin et, d'autre part, la **mise en œuvre de la démarche « Eco– cités »**. Dans ce cadre, treize territoires ont été identifiés grâce à l'appel à projets lancé début 2009¹ et sélectionnés afin d'y développer une approche opérationnelle de l'aménagement durable, à vocation expérimentale et démonstrative. En 2009, le premier temps de la démarche a consisté en un dialogue animé par les collectivités sélectionnées et des experts d'envergure internationale. En outre, l'Etat financera la mission de préfiguration de la première Ecocité identifiée à Bordeaux. Votre commission pour avis se félicite, enfin, **du maintien des crédits affectés à la mise en œuvre de la réforme des autorisations d'urbanisme**, conformément, là encore, au souhait qu'elle avait exprimé l'an dernier.

2. Une priorité marquée à la protection de la biodiversité

Avec **272,7 millions d'euros** demandés pour 2010, l'action « Gestion des milieux et biodiversité » regroupe **78,3 %** des crédits du programme et connaît une hausse d'environ 6 %, qui reflète les moyens croissants consacrés aux priorités définies par le Grenelle de l'environnement et reprises dans la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle² :

– **plans nationaux d'actions pour la préservation des espèces** : 6,2 millions d'euros sont prévus pour l'objectif de réalisation dans les cinq ans d'un programme de suivi pour 131 espèces de faune et de flore menacées ;

– **connaissance de la biodiversité** : les crédits augmentent, notamment pour la création d'un observatoire de la biodiversité (2,9 millions d'euros) ;

¹ Les 13 territoires EcoCité sélectionnés sont : Bordeaux – Plaine de Garonne ; Rennes – Quadrant Nord– Est ; Strasbourg/ Kehl – Métropole des Deux– Rives ; Plaine Commune – Terre de partage et d'innovation urbaine ; Montpellier – De Montpellier à la mer ; Nantes – St Nazaire – Eco.Métropole : construire la ville autour du fleuve ; Metz Métropole – EcoCité 128 Clermont– Ferrand – EcoCité Clermont Métropole ; Grenoble – Grenoble EcoCité ; Marseille – Marseille Euroméditerranée ; Nice – EcoCité Nice Côte d'Azur ; Territoire de la Côte Ouest – La Réunion – EcoCité insulaire et tropicale ; Pays Haut Val d'Alzette – EcoCité Alzette Belval.

² Loi n° 2009– 967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

– **création de la trame verte et bleue** : dotation de 4 millions d’euros, pour son élaboration concertée en 2010 (animation, cartographique, ateliers) et sa mise en œuvre ;

– hausse des moyens dévolus aux **opérateurs**, notamment les **parcs nationaux** (+ 15 %), liée à la création des deux nouveaux parcs de Guyane et de la Réunion et de Parcs nationaux de France et **l’Agence nationale des aires marines protégées** (+ 24 %) ;

– hausse des moyens dévolus aux **associations** à travers celle des crédits consacrés aux réserves naturelles nationales (+ 7 %), à la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité (+ 20 %) et à la préservation des espèces animales et végétales (+ 44 %).

RÉSERVES NATURELLES DE FRANCE (RNF)

La convention pluriannuelle d’objectifs avec l’association Réserves Naturelles de France, opérateur du programme n° 113, a été reconduite pour les années 2007 à 2009. Une nouvelle convention pour la période 2010– 2012 est en cours d’élaboration et devrait viser notamment à :

– coordonner le réseau des gestionnaires de réserves naturelles, par l’échange d’expériences, la réflexion stratégique et le développement d’outils spécifiques, afin d’accroître les compétences en matière de gestion et de conservation du patrimoine naturel et d’apporter un appui renforcé aux gestionnaires des réserves naturelles d’outre-mer ;

– favoriser la connaissance du patrimoine naturel des réserves naturelles ;

– développer la politique nationale de protection du patrimoine naturel par le biais de ses publications, notamment dans le cadre des travaux de définition d’une stratégie de création de réserves associant les régions ;

– inciter les gestionnaires à constituer des pôles de compétences sur le patrimoine naturel et à participer à des projets de développement durable.

En 2009, la participation du ministère représente plus de **la moitié du budget de cette association, les charges de personnel représentant environ 40 % de son budget.**

B. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES

1. Une forte hausse des subventions aux opérateurs dans le domaine des risques technologiques et des pollutions

Les crédits de l’action « Prévention des risques technologiques et des pollutions », qui représentent 55 % du programme, connaissent une très forte hausse, puisqu’ils passent de 118 millions d’euros en AE à 193 et de 81 millions d’euros en CP à 147,7, soit des hausses respectives de **63 % et 82 %**. Cette hausse est destinée, d’une part, à **financer des mesures nouvelles**, comme :

– la mise en œuvre des actions du Plan national santé Environnement 2, à hauteur de 3,2 millions d’euros ;

– la prévention des risques liés aux agents physiques (ondes électromagnétiques) : 1 million d’euros doit être consacré au lancement d’une étude relative à la simulation d’une baisse du niveau des antennes relais et au développement de la concertation relative à l’implantation d’antennes nouvelles.

D’autre part, on constate une très forte augmentation de la **subvention pour charges de service public versée à certains opérateurs**, notamment pour :

– l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (ADEME), de **10 à 42,5** millions d’euros : votre commission pour avis reviendra, plus loin, sur la politique menée par cette agence ;

– le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) : la subvention passant de **2 à 8** millions d’euros : il s’agit d’un effort supplémentaire important consenti en matière de sites et de sols pollués avec notamment l’engagement des premiers diagnostics effectués sur les anciens sites industriels et d’activités **susceptibles d’avoir pollué les sols** et situés à proximité **des établissements accueillant des populations sensibles** ;

En outre, l’Institut de veille sanitaire se voit doté de 2,5 millions d’euros en AE pour le financement du programme de biosurveillance au titre du Grenelle.

S’agissant de la mesure de la performance de cette action, votre commission pour avis relève que celle relative aux contrôles des installations classées a été **inférieure en 2008 à la prévision actualisée**. En outre, celle pour 2009 relative au taux d’approbation des plans de prévention des risques technologiques a été **réduite de moitié** (de 10 à 5 %). Conscient de la nécessaire concertation entre les acteurs locaux et des difficultés d’élaboration de ces documents, votre rapporteur pour avis s’interroge, en conséquence, sur le caractère réaliste de l’objectif fixé pour 2010 d’un taux de **40 %** d’approbation¹ ainsi que sur celui de l’objectif final d’approbation de **420 PPRT**². Il relève notamment que l’objectif fixé pour 2012, soit près de dix ans après l’entrée en vigueur de la loi de 2003, s’établit à **85 % seulement**.

Au **31 août 2009, 13 plans avaient été approuvés et 194 autres prescrits**, soit une tendance en nette hausse par rapport à **2008**, puisqu’au 1^{er} septembre, 4 plans avaient été approuvés et environ 70 autres prescrits. La totalité des comités locaux d’information et de concertation (CLIC) prévus pour la mise en œuvre des PPRT sont aujourd’hui en place. Par circulaire du

¹ L’indicateur est obtenu en divisant le nombre cumulé de PPRT approuvés depuis la publication du décret du 7 septembre 2005 par 420.

² Prévus par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, 420 plans de prévention des risques technologiques (PPRT) doivent être mis en place, pour 622 établissements industriels et plus de 900 communes.

26 janvier 2009, le ministre d'Etat Jean- Louis Borloo a demandé aux préfets que la quasi totalité des PPRT soient prescrits d'ici la fin de l'année et que 80 % d'entre eux soient approuvés à la fin de l'année 2010.

2. Une forte hausse des crédits de personnel de l'Autorité de sûreté nucléaire justifiée par l'accroissement de ses missions

Avec **15 %** des crédits du programme, l'action « Contrôle de la sûreté nucléaire » est marquée par une **hausse de 7,6 %** des crédits destinés aux **dépenses de personnel** de l'Autorité de sûreté nucléaire, liée à la progression de son plafond d'emplois sur la même période (+ 6,5 %). D'après les informations fournies par le ministère, cette hausse est justifiée par les nouvelles missions de l'ASN. Celle- ci a ainsi identifié quatre priorités en matière de contrôle et d'information :

– la **construction de réacteurs de nouvelle génération** de type EPR et la nécessité pour l'ASN de répondre aux sollicitations de ses homologues à l'étranger pour des actions d'assistance ;

– le **vieillesse** des installations existantes et la gestion de l'existant ;

– l'extension des compétences de l'ASN au **nucléaire de proximité** ;

– l'application de la loi de 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire¹ et ses exigences en matière de **transparence**.

Outre ces priorités, les missions de l'ASN ont été élargies au contrôle des **sources radioactives**. La hausse des dépenses de personnel résulte ainsi :

– de l'augmentation de 22 ETPT du plafond d'emplois de l'ASN, qui s'élève en 2010 à **361 ETPT** au lieu de **339** en LFI 2009 ;

– de la prise en compte de l'impact financier de certains déterminants de la dépense (cotisations au compte d'affectation spéciale « pensions », « Glissement vieillesse technicité », mesures générales).

– de l'augmentation de l'enveloppe concernant le remboursement des conventions de mise à disposition².

¹ Loi n° 2006- 686 du 13 juin 2006.

² Dans le cadre de son fonctionnement courant, l'ASN bénéficie de la collaboration d'agents mis à disposition, contre remboursement, par le Commissariat à l'énergie atomique, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, l'Assistance publique- Hôpitaux de Paris et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs. Ces personnels n'impactent pas le plafond d'emplois de l'ASN mais le remboursement des conventions de mise à disposition est budgété sur le titre 2 du programme 181. La dotation prévue pour 2010 s'élève à 10,72 millions d'euros soit une augmentation par rapport à la LFI 2008 de 0,3 million d'euros.

Au total, la prise en compte de ces différents éléments dans la budgétisation de la masse salariale explique l'augmentation du titre 2 de l'ASN de 2,8 M€.

En outre, du 29 mars au 3 avril 2009, une mission de suivi a été organisée par l'AIEA¹ à la demande de l'ASN pour évaluer **l'état d'avancement de la mise en œuvre de son plan d'action**. Douze experts internationaux ont pris part à cette mission. Ils ont considéré que l'ASN avait apporté une réponse satisfaisante à **90 % des recommandations et suggestions émises en 2006**. Dans de nombreux domaines comme l'inspection, la préparation aux situations d'urgence, l'information du public ou encore le rôle de l'ASN à l'international, ils ont à nouveau estimé que son action se plaçait parmi les meilleures pratiques internationales. La qualité du travail de l'Autorité a notamment été soulignée pour :

- promouvoir au niveau européen l'harmonisation des exigences de sûreté nucléaire ;
- développer des relations au plan national pour assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et la radioprotection ;
- mettre en œuvre les dispositions prévues par la loi relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.

Les experts internationaux ont identifié quelques axes d'amélioration qui concernent notamment la **gestion des compétences** de l'ASN, la **maîtrise de son financement** et la mise en œuvre des dispositions prévues pour le contrôle de la sécurité des sources radioactives.

3. Des crédits en faveur de la prévention des risques naturels et hydrauliques stables

L'action « Prévention des risques naturels et hydrauliques » regroupe **16 %** des crédits, ceux-ci étant stables, à hauteur de 55,4 millions d'euros en AE. Les principales actions financées sont :

- la **prévention des risques naturels** : élaboration des plans de prévention, connaissance et surveillance sur les risques, subventions aux associations, études et travaux de prévention : **153 millions d'euros** au total sont consacrés à cette politique, dont 40 provenant spécifiquement du Fonds de prévention des risques majeurs (FPRNM) ;
- la prévention des **inondations** : mise en œuvre de la directive (5 millions d'euros en AE), cartographie, financement du Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI), plans Loire Grandeur Nature ;
- les subventions pour charges de service public à Meteo France et à l'Institut National de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

¹ Agence internationale de l'énergie atomique.

4. Une gestion de l'après– mines marquée par la nécessaire mise en sécurité des sites

Les crédits de l'action « Gestion de l'après– mines et travaux de mise en sécurité », qui représentent **13,6 %** du programme, sont stables, à hauteur de 47,5 M€ et concernent principalement les subventions pour charges de service public :

– de **GEODERIS¹** : les activités de GEODERIS en 2010 consisteront principalement à mettre à jour la base de données des titres et des sites miniers avec les résultats des diverses Identifications des risques miniers (IRM) ;

– du **Département prévention et sécurité minière (DPSM)** créé en 2006 au sein du BRGM, qui assure pour le compte de l'Etat des missions relatives à l'après– mines : gestion des installations hydrauliques de sécurité, système d'information après– mine, archives minières, etc : il emploiera 108 personnes en 2010 ;

– des **travaux de mise en sécurité des sites** après l'arrêt de l'activité minière, en cas de défaillance de l'exploitant ou pour les concessions orphelines.

II. LES INTERROGATIONS DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

A. UN SOUTIEN À LA PLANIFICATION URBAINE À RENFORCER

La principale nouveauté dans le domaine du soutien à la planification réside dans la création, conformément au souhait exprimé à de nombreuses reprises par votre commission pour avis, d'un dispositif d'aide financière à l'élaboration de schémas de cohérence territoriale (SCOT). Votre rapporteur pour avis s'en félicite, tout en relevant qu'il a été financé en 2009 par redéploiement de l'enveloppe qui avait été prévue pour soutenir 30 PLU intercommunaux. Cette enveloppe n'a en effet pas été utilisée faute de demande. **12 projets de SCOT ont ainsi été retenus sur les critères suivants :**

- territoires ayant prescrit leur SCOT au 1^{er} janvier 2009 ;
- volonté particulière de maîtrise de l'urbanisation ;
- accord pour aborder de manière expérimentale des thèmes très présents dans le Grenelle de l'environnement et de contribuer à une capitalisation nationale.

¹ Le GIP GEODERIS, créé par l'INERIS et le BRGM, est l'expert technique de référence de la direction générale de la prévention des risques.

Il est en outre prévu, en 2010, de financer **10 nouveaux SCOT « pilotes » à hauteur de 1 million d’euros**, soit environ **100.000 euros par site**. Votre rapporteur pour avis se félicite à cet égard de la **progression régulière** du nombre de SCOT approuvés, qui était de 78 au 1^{er} janvier 2009, contre 55 au 1^{er} janvier 2008. Il relève toutefois que le nombre de projets financés est faible au regard des 230 sites qui, en 2009, ont manifesté l’intention de lancer un SCOT. Il note que le projet de budget prévoit à nouveau d’aider **les PLU intercommunaux, avec une dotation de 500.000 euros, pour 20 EPCI bénéficiant chacun d’une subvention de 0,025 million d’euros**. Il s’interroge sur la pertinence de cette prévision de vingt EPCI dans la mesure où il n’y en a eu aucun en 2009 et juge nécessaire en revanche d’augmenter le nombre de projets de SCOT aidés, dans la droite ligne de la position qu’elle a adoptée à l’occasion de l’examen du projet de loi Grenelle II. En effet, à l’initiative de son président M. Jean– Paul Emorine, un amendement a été adopté par le Sénat, étendant l’application du principe d’urbanisation limitée à toutes les communes non couvertes par un SCOT à partir de 2017.

Enfin, votre rapporteur pour avis jugeant utile d’effectuer, à l’occasion de l’examen du budget, un **bilan d’application** de dispositions votées par le Parlement, il a souhaité cette année, en lien avec ses préoccupations concernant la **planification urbaine**, se pencher sur une disposition votée **il y a quatre ans**, dans la loi de 2005 relative au développement des territoires ruraux¹. Celle– ci avait ainsi ouvert la possibilité pour les départements de délimiter des **périmètres d’aménagement et de protection périurbains (PAEN)**, afin de mieux préserver ces espaces de la pression foncière qui s’y exerce. Or il est intéressant de constater **qu’aucun périmètre de protection n’a été créé à ce jour**.

Au– delà de ce constat, le ministère relève toutefois que *« le nombre de périmètres créés n’est pas forcément l’indicateur à l’aune duquel il convient aujourd’hui d’évaluer la pertinence du dispositif ou de juger de son bon accueil par les collectivités et le monde agricole »*. Rendue possible depuis **juillet 2006** seulement, l’application de ce dispositif, c’est– à– dire la prise de décisions qui engagent l’avenir d’un territoire, présuppose en effet une certaine **maturation technique et politique**. C’est donc plus à la dynamique de ce processus de maturation qu’il convient de s’attacher pour tirer un premier bilan. Et de ce point de vue, l’activité d’un certain nombre d’institutions et de collectivités qui, sous l’égide de l’association Terres en Villes, de la fédération nationale des SAFER² et de l’Assemblée des Départements de France, se sont constituées en **2006 en comité de pilotage pour « favoriser la mise en place des périmètres d’intervention en faveur des espaces agricoles et naturels périurbains » est significative**. Dans ce cadre, une **trentaine de départements** ont d’ores et déjà manifesté un vif intérêt pour l’outil, par l’engagement d’études de faisabilité et de consultations

¹ Loi n° 2005– 157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

² Sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural.

locales ou de façon plus modérée. Les départements les plus intéressés se situent principalement en **Rhône-Alpes**, sur le **littoral méditerranéen**, dans **l'ouest** (Bretagne et Pays de Loire), le **grand sud-ouest** et **l'Île de France**. Ils ne correspondent pas uniquement à la présence de très grandes agglomérations mais aussi à des contextes de **périurbanisation rapide d'agglomérations** plus modestes et à des départements où une démarche de planification de l'usage du foncier était déjà engagée. Les réflexions sur les PAEN se trouvent très logiquement liées à celles sur les SCOT et les politiques des communautés d'agglomération et à la mise en place de groupes LEADER en milieu périurbain. Par la suite, de nouveaux départements se sont engagés dans cette démarche. **Tous ces éléments laissent envisager l'aboutissement des premiers PAEN d'ici 2010**, dans des délais qui restent tributaires des réflexions, des procédures et de l'émergence de règles de gouvernance locale adaptées au bon fonctionnement des périmètres et de leur gestion. En conséquence, votre rapporteur pour avis reviendra sur ce sujet dans le prochain budget afin de vérifier que les collectivités territoriales ont pu effectivement s'approprier l'outil qui avait été élaboré dans le cadre de la loi sur le développement des territoires ruraux.

B. LA RÉORIENTATION DES SUBVENTIONS ALLOUÉES AUX ASSOCIATIONS

Votre rapporteur pour avis a souhaité, cette année, se pencher sur les crédits distribués aux associations. Les crédits versés par le ministère aux associations atteignent **29,6 millions d'euros en 2009, dont 20 millions d'euros pour les associations œuvrant dans le domaine de la protection des espaces et espèces naturels**. Le reste des crédits relève du partenariat associatif et de la prévention des risques. D'après les informations fournies par le ministère, les critères d'attribution sont stables et portent sur :

- l'information des citoyens et leur participation au débat public ;
- l'expertise et la connaissance ;
- l'éducation à l'environnement pour un développement durable.

Le ministère indique également que la volonté de mettre en œuvre de **« nouvelles formes de gouvernance favorisant la mobilisation de la société par une démarche d'élaboration des décisions publiques fondée sur la concertation et la participation »** a conduit à apporter **« une attention particulière »** à **« la consolidation de ces associations dans leurs projets de développement »**. Après un examen attentif, votre rapporteur pour avis constate effectivement que les principales associations nationales de protection de l'environnement siégeant au comité de suivi du Grenelle de l'environnement ont connu des **hausse de subvention de plus de 30 % entre**

2007 et 2008¹. Si votre rapporteur pour avis reconnaît que la mise en place de la « gouvernance à 5 » a permis de « décriper » un certain nombre d'oppositions entre acteurs, il s'interroge néanmoins sur l'utilisation qui a été faite des fonds supplémentaires alloués et souhaite interroger le Gouvernement sur ce point. Il souligne également que le corolaire de l'aide publique doit être la **responsabilisation des associations** et le respect, sur le terrain, des accords passés dans le cadre du Grenelle. Cette responsabilisation passe également par **le fait de ne pas multiplier les recours contre les projets locaux de développement**.

C. D'IMPORTANTES BESOINS DE CLARIFICATION POUR LA POLITIQUE DES DÉCHETS

1. Une présentation de la performance perfectible

L'objectif n° 2 « Réduire l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement » du programme n° 181 est associé à des indicateurs qui n'apparaissent pas en parfaite cohérence avec les priorités, définies en matière de déchets. En effet, les indicateurs relatifs aux déchets sont limités :

– au **taux de recyclage des déchets d'emballages ménagers**, avec un objectif, repris du Grenelle, fixé à 75 % en 2012 : outre que cet objectif sera, en tout état de cause, examiné par le Parlement dans le cadre du rapport annuel remis sur l'application de la loi Grenelle I, il s'agit d'un secteur désormais très marqué par la présence d'Eco-emballages et dont la performance est relativement satisfaisante au regard d'autres filières ;

– au **taux de collecte sélective de déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers** : là encore, la filière est déjà constituée et il ne s'agit sans doute pas de l'indicateur le plus utile ;

– au **coût moyen des réhabilitations de décharges subventionnées** par l'ADEME : le projet annuel de performances lui-même semble relativiser la fiabilité de cet indicateur en précisant : « *cet indicateur dépend de multiples facteurs (coûts locaux des travaux publics, volonté de sécurité des maîtres d'ouvrage...), l'action de conseil de l'ADEME n'en étant qu'un élément* » : dans ce contexte, quelle est sa réelle utilité ?

Seule est à saluer la création d'un nouvel indicateur lié à l'entrée en vigueur du **règlement REACH**, relatif à l'évolution de la pression de contrôle dans le domaine des produits chimiques.

¹ Comité français pour l'Union mondiale pour la nature : 268.000 à 352.500, France nature environnement : 781.995 à 1.086.500 hausse, Ligue de Protection des Oiseaux : 577.894 à 755.866.

Il serait plus opportun, étant donné les priorités fixées dans le plan « Déchets » de l'ADEME, de définir des indicateurs en matière de **prévention** (approbation de programmes locaux de prévention, mise en place de la tarification incitative), de **recyclage** (couverture des filières par une responsabilité élargie du producteur ou un système approchant) ou de **traitement** (efficacité des subventions accordées aux modes de traitement).

2. Des critères de subvention à préciser

L'État a confié à l'ADEME un rôle majeur d'opérateur sur les volets techniques et incitatifs du plan d'actions déchets 2009-2012 et renforcé très sensiblement ses moyens à cet effet. Le tableau ci-après récapitule l'emploi de ses fonds par l'ADEME durant les trois prochaines années ainsi que les montants attendus de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

RESSOURCES	2009	2010	2011	Total
TGAP Grenelle				
TGAP nouvelles	64,9	65,6	87,2	217,7
TGAP incinération	61,4	62,1	83,7	207,2
TGAP poussières	3,5	3,5	3,5	10,5
Acompte sur TGAP existantes	121	203	199	523
Total TGAP Grenelle	185,9	268,6	286,2	740,7
Ressources hors Grenelle				
TGAP de base	242	242	242	726
Dotation budgétaire	52,9	107,9	177,9	338,7
Total hors Grenelle	294,9	349,9	419,9	1064,7
Plan de relance	20			
Total Ressources	501	619	706	1825,4

EMPLOIS	2009	2010	2011	Total
Mesures Grenelle CP				
Fonds chaleur	50	110	160	320
Sites pollués	10	20	25	55
Points noirs bruit	20	30	75	125
Communication énergie	40	35	5	80
Plan Déchets	27	81	174	282
Total mesures Grenelle	147	276	439	862
Abondement fonds de roulement	39	- 7	- 153	- 121
Budget de base	318,9	318,9	318,9	956,7
Abondement/prélèvement fonds de roulement ADEME	15	24	- 52	- 13
Plan de relance	20			
Total Emplois	501	619	706	1825,7

Mesures Grenelle AE	2009	2010	2011	Total
Fonds chaleur	154	314	492	960
Sites pollués	25	30	34	89
Points noirs bruit	50	66	82	198
Communication énergie	40	35	5	80
Plan Déchets	50	154	200	404
Total mesures Grenelle	319	599	813	1731

Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

S'agissant, spécifiquement, du **plan Déchets**, votre commission relève qu'en 2009, sur les **30 millions d'euros** en CP prévus initialement, le conseil d'administration du 11 février 2009 a décidé d'en retirer 3 millions. Au 15 septembre 2009, le portefeuille des projets potentiels identifiés dans ce cadre représente 70 millions d'euros. Sur cette somme, **41,3 millions d'euros** sont engagés, en cours d'instruction ou de finalisation (31,7 millions d'euros sont engagés comptablement, 9,6 millions d'euros à l'étude), dont **22 millions d'euros** pour les soutiens à des programmes de prévention et **7,7** pour la mise en place de la tarification incitative.

D'après les données fournies par l'ADEME, le plan Déchets devrait induire un besoin en financement par les partenaires publics et privés d'environ 7 milliards d'euros sur la période 2009– 2015. Les priorités sont :

– les **investissements** : centres de tri, unités de compostage, installations de méthanisation, de recyclage ;

– la **prévention** : mise en œuvre et animation de plans départementaux et de programmes locaux de prévention (ceux-ci devraient concerner 50 millions d'habitants d'ici 2015), mise en place de la tarification incitative, lancement de programmes de recherche et information du public ;

– l'**extension** des filières de responsabilité élargie du producteur : études et travaux préalables, animation de groupes de travail, suivi technique.

S'agissant de l'aide aux investissements, votre rapporteur pour avis **souhaite interroger le Gouvernement sur les critères précis sur lesquels l'ADEME décide d'accorder des subventions aux différents modes de traitement et sur les études permettant de valider l'efficacité des dispositifs qu'il a été décidé de financer**. Il souhaite également que cette agence joue un véritable rôle de conseil auprès des élus afin de les aider sur les choix stratégiques d'investissement. Enfin, il se félicite de la création d'une mission commune d'information sur le traitement des déchets qui devrait notamment examiner précisément l'efficacité relative des différents modes de traitement des déchets.

3. Une réflexion à engager sur la taxe générale sur les activités polluantes

S'agissant du financement par la TGAP du « plan Déchets », votre rapporteur pour avis a plusieurs remarques et interrogations :

– l'article 46 de la loi du 3 août 2009¹ demande au Gouvernement un **rapport** avant le **10 octobre 2009** étudiant la possibilité **d'alléger** la TGAP pesant sur les collectivités dont les déchets sont éliminés dans des installations de stockage notamment lorsqu'elles réalisent des installations de récupération du biogaz ou des installations connexes visant à l'amélioration de la valorisation : **ce rapport n'a pas été transmis au Parlement** alors même que la date fixée visait à permettre une information optimale des parlementaires avant la discussion de la loi de finances ;

– de **très fortes inquiétudes** se manifestent depuis l'entrée en vigueur des hausses de TGAP chez les élus locaux, l'Assemblée des communautés de France (ADCF) estimant que la hausse de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) liée à la TGAP pourrait être de **2 ou 3 points** en moyenne en 2010.

¹ Loi de programmation n° 2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Il est enfin particulièrement inquiétant de relever que, du fait des nouvelles charges ainsi induites, certaines collectivités repoussent des investissements qui iraient pourtant dans le bon sens à l’instar, par exemple, d’un syndicat mixte qui retarderait, pour cette raison, l’automatisation de son centre de tri sélectif¹, notamment car les élus expriment des incertitudes sur les financements effectifs dont ils devraient en retour bénéficier. **Votre rapporteur pour avis sera en conséquence particulièrement attentif à l’affectation intégrale du produit supplémentaire de TGAP à la politique des déchets dans le prochain budget.**

¹ *Le syndicat mixte Ouest d’Armor, d’après Les Echos du 3 novembre 2009.*

CHAPITRE V LES CRÉDITS DESTINÉS À L'ÉNERGIE

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME

A. LA PART PRÉPONDÉRANTE DE « L'APRÈS MINES »

1. La gestion économique et sociale de « l'après- mines » absorbe 92 % des crédits

L'arrêt de l'exploitation minière a été décidé par les pouvoirs publics en raison des lourdes pertes d'exploitation subies pendant plusieurs années par le groupe Charbonnage de France et les Mines de Potasse d'Alsace. Charbonnage de France a été dissous le 1^{er} janvier 2008 et mis en liquidation à la même date. Le dispositif d'accompagnement de ces fermetures de mines est centré, pour ce qui relève du présent programme, sur la gestion des garanties sociales et la reconversion économique des bassins miniers.

En ce qui concerne les garanties sociales, des dispositifs sociaux protecteurs des mineurs et de leurs familles, pris en charge par les exploitants miniers, ont été mis en place de longue date. En cas de cessation définitive d'activité d'un exploitant minier, l'Etat s'est engagé à garantir l'ensemble des droits des mineurs au moyen de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), créée par la loi du 3 février 2004.

Cette réforme majeure couvre les droits de 180 000 anciens mineurs et ayant droits, et se traduit par un engagement financier de l'Etat de près de 695 millions d'euros pour 2010.

La reconversion économique nécessaire est favorisée par le Fonds d'industrialisation des bassins miniers (FIBM), alimenté par des concours budgétaires annuels. **Au total, l'action n° 4 « Gestion économique et sociale de l'après- mines » est dotée pour 2010 de 752 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 756,4 millions d'euros en crédits de paiement, soit 92,2 % du total des crédits du programme « Energie et après- mines ».**

Compte tenu de l'évolution démographique naturelle de la population des anciens mineurs, qui ne se renouvelle plus, la dotation demandée est en **baisse de 4,7 % en crédits de paiement** par rapport à 2009. Cette diminution spontanée dégage une marge de manœuvre pour financer les deux autres actions du programme.

Votre rapporteur pour avis observe que la diminution, bien compréhensible, des crédits destinés aux anciens mineurs ne saurait en aucun cas se traduire par une dégradation de leurs droits sociaux, notamment dans le domaine de la santé. A cet égard, il s'inquiète de la

fermeture progressive des centres de santé spécialisés qui leur sont réservés, au motif que les effectifs des personnes concernées s'amenuisent.

2. Les suites budgétaires du Grenelle de l'environnement

L'action n° 1 « Politique de l'énergie » est présentée en augmentation de 61 % en crédits de paiement, pour atteindre 38,1 millions d'euros. Ces crédits en forte augmentation, qui ne représentent toutefois que 5 % du programme, sont essentiellement consacrés aux subventions à l'ADEME et à l'ANDRA. Leur hausse spectaculaire se justifie par les moyens nouveaux nécessaires à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Sur ce point, il faut citer la création du **fonds de soutien au développement de la chaleur renouvelable**, qui est doté de 110 millions d'euros en crédits de paiement, ainsi que celle du **fonds démonstrateur de recherche**, doté de 41 millions d'euros, et qui vise à valider en grandeur réelle les technologies émergentes en amont de la phase de déploiement industriel et commercial. Il s'agit du captage et du stockage de CO₂, de l'énergie solaire, des biocarburants de deuxième génération, du stockage et de la gestion de l'énergie, des véhicules hybrides et électriques, des énergies marines et des bâtiments à énergie positive.

De même, **l'action n° 5 « Lutte contre le changement climatique »** est présentée en hausse de 22 % pour atteindre 25,8 millions d'euros en crédits de paiement, soit 3 % du programme. Ces crédits sont consacrés en majorité aux subventions au **Centre interprofessionnel d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA)** et des **Associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA)**. Mais leur augmentation s'explique principalement par l'accroissement des moyens destinés à la **lutte contre l'effet de serre**, qui bondissent de moins de 900 000 euros en 2009 à plus de 4 millions d'euros pour 2010. Ces crédits financeront notamment les études nécessaires à la mise en place des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie prévus par le projet de loi portant engagement national pour l'environnement.

B. L'IMPORTANCE DES DÉPENSES FISCALES ET DES TAXES AFFECTÉES

1. Les dépenses fiscales et taxes affectées représentent plus de trois fois le montant des crédits budgétaires

Une particularité du programme « Energie et après-mines » est l'importance des dépenses fiscales qui lui sont attachées. En effet, celles-ci sont estimées pour 2010 à **2,9 milliards d'euros au total**. Ce montant impressionnant est à comparer à celui des crédits, qui n'est que de 820 millions d'euros.

L'essentiel de ces dépenses fiscales est constitué par le **crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable**, qui est chiffré à lui seul à 2,6 milliards d'euros. Le reste est constitué de 19 catégories d'incitations fiscales différentes, dont les coûts sont bien plus modestes.

Outre les crédits et les dépenses fiscales, il faut mentionner les ressources extrabudgétaires dont disposent les divers organismes intervenant dans le champ de ce programme. En 2009, ces ressources affectées devraient s'élever à 220,7 millions d'euros pour l'ANDRA, à 57,4 millions d'euros pour l'ANGDM, à 600 000 euros pour le CITEPA et, surtout, à 531,7 millions d'euros pour l'ADEME, qui est destinataire du produit de la taxe générale sur les activités polluantes.

2. L'exonération d'impôt sur les chaudières au bois est à affiner

Votre rapporteur pour avis souhaite évoquer l'un des éléments du crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie, qui est codifié à l'article 200 quater du code général des impôts. Ce crédit d'impôt a été recentré l'an dernier par la loi de finances pour 2009.

C'est ainsi que le taux d'exonération des « chaudières et équipements de chauffage ou de production d'eau chaude indépendants fonctionnant au bois ou autre biomasses et les pompes à chaleur » a été progressivement abaissé de 50 % jusqu'alors à 40 % en 2009, puis à 25 % à compter de 2010.

Or, cette réduction de l'avantage fiscal, votée dans un souci d'économie budgétaire, présente aux yeux de votre rapporteur pour avis un inconvénient. En effet, environ 80 %, soit 4 millions sur les 6 millions du parc des chaudières au bois domestiques sont anciennes et ont des performances énergétiques et environnementales faibles, avec un rendement médiocre et un taux d'émissions polluantes élevé. Un label « Flamme verte » a été lancé en l'an 2000, et les performances des appareils n'ont cessé de s'améliorer depuis lors, leur facteur d'émission de CO₂ ayant été divisé par quatre en moyenne entre 2001 et 2009. **Il conviendrait donc d'inciter au renouvellement du parc, en maintenant un taux d'exonération de 40 % pour les chaudières qui viennent en remplacement d'un équipement existant.**

Au mois de juin dernier, notre commission avait adopté, à l'initiative de M. Jean-Claude Merceron et des membres du groupe de l'Union centriste, un amendement en ce sens dans le cadre de l'examen du projet de loi portant engagement national pour l'environnement. Toutefois, en séance publique, le Gouvernement a demandé la suppression de cette disposition, au motif principalement qu'elle serait difficile à contrôler, et le Sénat a bien voulu l'accepter. Votre rapporteur pour avis suppose que cette position du

Gouvernement a été vraisemblablement dictée davantage par le ministère du budget que par le ministère de l'écologie.

Pour sa part, il trouve cette réduction de l'avantage fiscal regrettable. La modernisation du parc des chaudières au bois est non seulement un enjeu en termes d'économies d'énergie et de réduction des émissions polluantes, mais aussi en termes industriels. Les trois quarts des chaudières vendues en France sont de fabrication française, et cette filière représente 20 000 emplois selon l'ADEME. Il apparaît donc opportun de donner un « coup de pouce » à la décision du propriétaire d'une chaudière au bois vieillissante, mais qui hésiterait à la renouveler.

C'est pourquoi, votre rapporteur pour avis présentera un amendement en ce sens dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2010, en l'assortissant d'une disposition prévoyant que le bénéfice du taux de 40 % est subordonné à la justification de la reprise de l'ancienne chaudière par l'installateur en vue de sa destruction. Cette condition répond à l'objection relative au bon contrôle du dispositif. Bien sûr, le taux demeurera fixé à 25 % pour une première installation. Le coût net de cet amendement, par différence entre le taux de 40 % et le taux de 25 % peut être estimé à environ 30 millions d'euros.

3. Le financement des commissions locales d'information est à pérenniser

La question du financement des commissions locales d'information (CLI), qui doivent être instituées auprès des sites accueillant des installations nucléaires de base, a été évoquée lors de la récente audition de M. André-Claude Lacoste, président de l'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN), par votre commission de l'économie.

L'article 22 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, dite « loi TSN », prévoit un financement mixte des CLI par l'Etat et les collectivités locales concernées, départements et communes. Pour les CLI non dotées de la personnalité morale, le fonctionnement est assuré par des personnels du conseil général. Par contre, les CLI adoptant un statut d'association, comme la loi TSN les y invite, doivent recourir à l'embauche de salariés. **Votre rapporteur pour avis estime qu'il convient qu'une partie au moins de ces charges de personnel soit couverte par des ressources de niveau national.** Or, les crédits dont dispose l'ASN pour subventionner les CLI permettent tout juste de soutenir des actions d'information ou des études, mais pas de rémunérer leurs salariés.

C'est pourquoi l'article 22 de la loi TSN prévoit que les CLI dotées de la personnalité juridique peuvent recevoir une partie du produit de la **taxe sur les installations nucléaires de base** instituée par l'article 43 de la loi de finances initiales pour 2000. Pour l'année 2010, une douzaine de CLI

répondraient aux critères pour bénéficier de cette affectation de taxe, dont les conditions doivent être définies par une loi de finances. Sur la base d'une dotation de 50 000 euros au maximum pour chacune d'entre elles, **le montant ainsi prélevé sur le produit de la taxe INB, qui est estimé à 363 millions d'euros pour 2010, serait de 600 000 euros.** A terme, il pourrait y avoir une quarantaine de CLI en activité sous statut associatif, ce qui implique un prélèvement s'élevant alors à 2 millions d'euros.

Dans la mesure où il n'est plus temps de déposer cet amendement d'affectation aux CLI d'une fraction du produit de la taxe INB, qui aurait relevé de la première partie de la loi de finances initiale pour 2010, il conviendrait de le présenter dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2009, qui viendra bientôt en discussion au Sénat.

II. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS SUR LES ÉNERGIES RENOUVELABLES

A. L'IMPULSION DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

1. Les énergies renouvelables : une option privilégiée

La France a pris l'engagement international, en application du Protocole de Kyoto apportée à la Convention– cadre des Nations Unies sur le changement climatique et du « paquet climat– énergie » adoptée par l'Union européenne, d'atteindre le pourcentage de **23 % d'énergies renouvelables dans sa consommation énergétique totale en 2020.**

Le Grenelle de l'environnement qui s'est tenu au cours du premier semestre 2008 a expertisé les moyens d'atteindre cet objectif de 23 %, en le déclinant par filière. Il en est résulté une « **feuille de route** », préparée dans le cadre du comité opérationnel n° 10 du Grenelle, dont les grandes lignes sont présentées dans le tableau ci– dessous.

Secteur renouvelable	Situation en 2006	Objectif 2020	Croissance
Chaleur	9,6 Mtep	19,7 Mtep	+ 10 Mtep
<i>Bois (chauffage domestique)</i>	7,4 Mtep (5,7 millions d'appareils)	7,4 Mtep (9 millions d'appareils)	–
<i>Bois et déchets (collectif/tertiaire/industrie)</i>	1,8 Mtep	9 Mtep	+ 7,2 Mtep
<i>Solaire thermique, PAC et géothermie</i>	0,4 Mtep (200 000 logements)	3,2 Mtep (6 000 000 logements)	+ 2,8 Mtep
Electricité	5,6 Mtep	12,6 Mtep	+ 7 Mtep
<i>Hydraulique</i>	5,2 Mtep (25 000 MW)	5,8 Mtep (27 500 MW)	+ 0,6 Mtep
<i>Biomasse</i>	0,2 Mtep (350 MW)	1,4 Mtep (2 300 MW)	+ 1,2 Mtep
<i>Eolien</i>	0,2 Mtep 1 600 MW (2000 éoliennes)	5 Mtep 25 000 MW (8000 éoliennes)	+ 4,8 Mtep
<i>Solaire photovoltaïque</i>	0	0,4 Mtep (5 400 MW)	+ 0,4 Mtep
Biocarburants	0,7 Mtep	4 Mtep	+ 3,3 Mtep
TOTAL	~ 16 Mtep	~ 36 Mtep	+ 20 Mtep

L'objectif de 23 % d'énergies renouvelables en 2020 correspond à **un accroissement de 20 millions de tonnes équivalent pétrole par rapport à 2006**. Décliné par type d'énergie, cet objectif suppose que l'on multiplie par 2 notre production dans le domaine du bois énergie, par 8 dans celui de la géothermie, par 15 dans l'éolien, et par 400 dans celui du solaire photovoltaïque.

Le **projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dit « Grenelle II »**, que le Sénat a adopté en première lecture le 8 octobre 2009, prévoit de nombreuses dispositions pour accompagner le développement des énergies renouvelables : instauration de schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, élaboration des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables, prolongation et classement des réseaux de chaleur utilisant majoritairement des énergies renouvelables, redéfinition des zones de développement de l'éolien et préparation du passage des éoliennes sous le régime des installations classées pour l'environnement, aménagement de la redevance sur les concessions hydroélectriques.

Le développement des énergies renouvelables en France est aussi un enjeu en termes d'emploi. **Avec un chiffre d'affaires total de 9,4 milliards d'euros en 2007, le secteur des énergies renouvelables a représenté cette même année, selon l'ADEME, près de 86 000 emplois.**

Filière énergétique Nombre d'emplois	2006	Fin 2008	Projections 2012 (Grenelle)(*)	Projections 2020 (Grenelle)
<i>Bois- énergie et biomasse (y compris approvisionnement)</i>	60 000		70 000	100 000
<i>Solaire thermique, PAC et géothermie</i>	2 800		30 895	35 000
<i>Hydroélectricité</i>	13 000		13 000	14 000
<i>Eolien</i>	5 000	7 000	18 155	60 000
<i>Photovoltaïque raccordé réseau</i>	1 800	4 000	13 593	60 000
<i>Biocarburants</i>	3 200		9 430	45 000
Total	85 800		155 073	314 000

La situation est contrastée selon le degré de maturité des différentes filières. La biomasse et l'hydroélectricité représentent aujourd'hui le plus grand nombre d'emplois, mais les projections à l'horizon 2020 montrent que l'éolien et le photovoltaïque pourraient employer des effectifs non négligeables. **En 2020, le total des emplois dans le secteur des énergies renouvelables pourrait atteindre plus de 300 000 personnes.**

2. Le « grand emprunt » : un accélérateur potentiel

Le rapport de la commission sur l'emprunt national, coprésidée par MM. Alain Juppé et Michel Rocard, a été rendu public le 19 novembre. Il fixe le montant souhaité de l'emprunt à 35 milliards d'euros, et ventile les investissements d'avenir qui seront ainsi financés selon sept axes stratégiques. **L'axe 4, auquel il est proposé d'affecter 3,5 milliards d'euros, soit exactement un dixième de la somme empruntée, est consacrée au développement des énergies décarbonées et à l'efficacité dans la gestion des ressources.**

La commission propose d'identifier un acteur public dédié au développement de solutions énergétiques décarbonées, qui permettront à la France de rassembler ses forces et ses compétences pour atteindre ses objectifs écologiques ambitieux. Une agence de moyens légers, **l'Agence pour les énergies renouvelables**, dotée de la personnalité juridique, pourrait rapidement être créée à cet effet, et financée par l'emprunt national pour co-investir dans la recherche partenariale et l'innovation dans le domaine des technologies propres et économes, à l'exclusion du nucléaire.

Plus spécifiquement, la commission identifie trois actions différentes pour cet axe d'investissement :

– le développement de démonstrateurs et de plateformes coopératives d'expérimentation pour les nouvelles technologies dans les énergies décarbonées et l'économie du recyclage, auxquelles serait attribué 1,5 milliard d'euros ;

– la création de cinq à dix instituts de recherche technologique dans le domaine des énergies décarbonées, sélectionnées par un jury international, auxquels serait affecté un milliard d'euros ;

– l'accélération de la transition vers les technologies nucléaires de demain et vers une gestion encore plus efficace des déchets radioactifs, auxquelles serait attribué un milliard d'euros.

Votre rapporteur approuve pleinement ces orientations du rapport de la commission sur l'emprunt national. Un surcroît d'investissement dans les énergies décarbonées, de nature à provoquer des sauts technologiques encore espérés, peut justifier une aggravation de l'endettement de notre pays, dans la mesure où il renforcera sa croissance future.

B. LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE EST ENGAGÉE

Compte tenu du fait que le potentiel hydraulique est déjà pleinement exploité, sous réserve du développement encore possible de la petite hydraulique, et que le photovoltaïque n'en est qu'à ses débuts, ce sont surtout la biomasse et l'éolien qui permettront d'atteindre l'objectif de 23 % dans la consommation finale en 2020.

1. L'hydraulique : une technologie installée, mais sans grande marge de progression

L'hydroélectricité est la principale source d'électricité d'origine renouvelable. La production annuelle moyenne est de 69,3 TWh, avec des variations liées aux précipitations. Ces variations sont relativement amples, avec une production annuelle parfois supérieure de 15 % à cette moyenne, parfois jusqu'à 30 % inférieure lors des années de très faible pluviométrie.

Plus de la moitié du parc hydroélectrique français est modulable, ce qui permet un ajustement de la production selon la consommation : cette production est plus faible l'été, la nuit ou le week-end et permet d'assurer de très fortes capacités de consommation facilement adaptable, lors de pointes de consommation ou en cas de vague de froid.

Les installations hydroélectriques françaises représentent une puissance de 23 550 MW pour une production moyenne de 69,3 TWh par an. Plusieurs études ont été réalisées ces dernières années par l'ADEME et les agences de l'eau pour déterminer le potentiel complémentaire exploitable, par bassin hydrographique. Selon le MEEDDM, le potentiel de développement des installations hydroélectriques est évalué à 7 TWh par an d'ici 2015, dont 4,6 TWh pour les nouveaux projets, 2 TWh par optimisation des installations existantes et 0,4 TWh par le turbinage des débits réservés.

L'enjeu des prochaines années est aussi celui du renouvellement des concessions hydroélectriques, qui va s'engager à partir de 2012. Dans cette perspective, le projet de loi « Grenelle II » prévoit un aménagement de la redevance sur les concessions hydroélectriques, qui ira pour un tiers aux départements et pour 1/6^{ème} aux communes concernés, le solde allant à l'Etat. Votre commission de l'économie a voulu qu'un plafond soit maintenu pour cette redevance, mais fixé au cas par cas par l'autorité concédante dans le cadre de la procédure de mise en concurrence.

2. Le photovoltaïque : en forte croissance, mais encore marginal

La mise en place du tarif d'obligation d'achat en juillet 2006 a permis la montée en puissance du nombre d'installations, l'année 2007 étant celle du décollage. **Entre janvier et juin 2009, le parc photovoltaïque français raccordé au réseau a connu une progression de 96 %.** La puissance totale s'établissait alors à 135 MW, dont 106 MW en métropole, 29 MW en outre-mer et en Corse. La production annuelle du parc photovoltaïque permettrait d'assurer la consommation électrique d'une ville de 62 500 habitants.

La France dispose du cinquième gisement solaire d'Europe. Les technologies actuelles permettraient de couvrir toute la consommation électrique du pays à partir d'une surface de panneaux de 5 000 km², soit environ la surface qu'occupe aujourd'hui la totalité des versants sud des toits des bâtiments.

La filière professionnelle s'organise et le nombre de sociétés travaillant à la production, la distribution ou l'installation de systèmes photovoltaïques a fortement augmenté. Ainsi, le Groupement français des professionnels du solaire a vu le nombre de ses membres quintupler entre 2006 et 2008. La France a été un acteur historique du secteur photovoltaïque et possède encore un tissu industriel important ainsi qu'une expertise reconnue dans le domaine de la recherche.

La structure tarifaire française est originale en favorisant l'intégration au bâti, ce qui permet de développer en France un savoir-faire et une expérience unique en la matière, qui répondront à la demande internationale. Le Gouvernement devrait arrêter d'ici la fin de l'année les tarifs suivants, applicables au 1^{er} janvier 2010 :

– les installations avec « **intégration au bâti** » bénéficieront du tarif de 60,2 centimes d'euros / kWh. Les règles d'intégration au bâti seront améliorées, de sorte que ce tarif particulièrement élevé, favorise les solutions architecturales et esthétiques les plus accomplies ;

– les installations avec « **intégration simplifiée au bâti** » bénéficieront d'un nouveau tarif fixé à 45 centimes d'euros / kWh. La création de ce nouveau tarif favorisera le développement du solaire sur les bâtiments professionnels agricoles, industriels ou commerciaux ;

– les **installations au sol** bénéficieront du tarif de 32,8 centimes d'euros / kWh. Pour les installations au sol d'une puissance supérieure à 250 kWc, le tarif variera désormais de 32,8 centimes d'euros / kWh pour les régions métropolitaines les plus ensoleillées, à 39,4 centimes d'euros / kWh pour les régions les moins ensoleillées. Cette modulation géographique vise à favoriser une meilleure répartition des centrales solaires sur le territoire national.

3. La biomasse : déjà la première des énergies renouvelables, mais peut encore mieux faire

La biomasse pour la production d'énergie est déjà la première source d'énergie renouvelable de notre pays, devant l'hydraulique : en 2006, la première représentait 9,4 millions de tonnes équivalent pétrole, tandis que la seconde ne représentait que 4,8 millions de tep. En 2007, la biomasse représentait 71 % de la production de chaleur renouvelable, 50 % de la production totale d'énergies renouvelables (chaleur, électricité et carburants), 5 % de la consommation finale d'énergie de la France.

Or, le gisement de biomasse est encore largement inexploité. La récolte annuelle de bois, soit 52 millions de m³, est inférieure à la production biologique de la forêt française, soit 125 millions de m³ par an. La forêt progresse ainsi de 48 000 hectares par an. **Selon l'ADEME, une ressource supplémentaire de bois pour l'énergie d'environ 7 à 12 millions de tonnes équivalent pétrole est mobilisable**, en plus des 9,4 millions de tep prélevés actuellement (dont 7,4 millions de tep pour le chauffage domestique).

4. L'éolien : une technologie mature et économique, mais contestée

La France dispose du deuxième gisement éolien d'Europe, derrière la Grande-Bretagne. La France métropolitaine compte actuellement 2 000 éoliennes, auxquelles il faut ajouter les 400 installées outre-mer. Au total, une puissance de 3 400 MW est répartie dans plus de 350 parcs éoliens. Chaque année, 400 éoliennes environ sont mises en service, soit environ 1 000 Mw, l'équivalent de la puissance d'une centrale thermique et demi.

Les progrès techniques accomplis ont été considérables : alors qu'une éolienne des années 1980 permettait d'alimenter environ 10 personnes, celles d'aujourd'hui ont une capacité de 2 MW et fournissent de l'électricité pour 2000 personnes, chauffage compris. A la fin 2008, la production éolienne annuelle a atteint près de 6 millions de MWh, soit l'équivalent de la consommation domestique de 2,5 millions de personnes.

De toutes les énergies renouvelables électriques, l'énergie éolienne est de loin celle qui détient le potentiel de développement le plus important. Le Grenelle de l'environnement a fixé comme objectif pour 2020 un parc éolien d'une capacité de 25 000 MW, dont 6 000 MW off-shore, soit environ 6000 éoliennes additionnelles.

Toutefois, les éoliennes sont aujourd'hui contestées, principalement au regard de leur insertion dans le paysage. En l'absence de véritables schémas directeurs, le développement de l'éolien s'est fait de manière parfois anarchique, suscitant en retour une opposition de plus en plus virulente. **Votre rapporteur pour avis estime qu'il y a eu pendant trop longtemps un défaut d'encadrement de la filière par l'Etat, qui n'y croyait pas vraiment.**

Il faut espérer que les choses rentreront progressivement dans l'ordre, avec les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie prévus par le projet de loi « Grenelle II » en cours de discussion, qui doivent servir notamment à planifier les zones de développement de l'éolien. **En revanche, votre rapporteur pour avis considère que le passage des éoliennes sous le régime des installations classées pour la protection de l'environnement, prévu par le projet de loi précité, n'est pas forcément une bonne idée.**

L'une des faiblesses de l'énergie éolienne est qu'il n'existe pas encore de véritable filière industrielle dans ce domaine en France, même si de nombreuses entreprises françaises en fabriquent déjà des composantes. Mais il n'est pas trop tard, est le développement d'une industrie éolienne dans notre pays est encore possible, dès lors qu'existe une volonté politique.

Réunie le mercredi 25 novembre 2009 sous la présidence de M. Jean-Paul Emorine, **la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a, sur la proposition de ses rapporteurs pour avis MM. Jean Bizet, Francis Grignon et Jean-François Legrand, son rapporteur pour avis M. Roland Courteau proposant un avis défavorable, émis à la majorité un avis favorable** à l'adoption des crédits budgétaires pour 2010 de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », ainsi que du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route », du compte de concours financiers « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres » et du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Elle a adopté un amendement majorant de 600 000 euros les crédits consacrés aux commissions locales d'information, en contrepartie d'une réduction des crédits du programme n° 174.