

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

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

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 11

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

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

*Rapporteurs spéciaux : MM. Alain LAMBERT, Jean-Pierre MASSERET, Gérard MIQUEL, Yvon COLLIN et Mme Fabienne KELLER*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)



## SOMMAIRE

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	7
<b>CHAPITRE PREMIER - MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »</b> .....	9
<b>I. PROGRAMME 203 « RÉSEAU ROUTIER NATIONAL »</b> .....	11
A. LES CRÉDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION : PRIORITÉ À L'ENTRETIEN .....	11
B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME MESURE LE MAUVAIS ÉTAT DU RÉSEAU .....	15
<b>II. PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ROUTIÈRE »</b> .....	17
A. DES CRÉDITS STABILISÉS DANS LEUR MONTANT ET LEUR DESTINATION .....	17
B. ANALYSE DE LA PERFORMANCE : DES PROGRÈS À CONSOLIDER .....	18
<b>III. PROGRAMME 226 « TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES »</b> .....	21
A. UN ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE FRAGILE .....	21
B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME : TROP D'INDICATEURS PEU CONCLUANTS .....	27
<b>IV. PROGRAMME 173 « PASSIFS FINANCIERS FERROVIAIRES »</b> .....	29
A. DES CRÉDITS DESTINÉS AU DÉSENETTEMENT .....	29
B. L'INTRODUCTION ATTENDUE D'INDICATEURS DE MESURE DE LA PERFORMANCE .....	30
<b>V. PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »</b> .....	33
A. DES CRÉDITS AJUSTÉS À LA RÉALITÉ DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....	33
B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME EST STABILISÉE .....	34
<b>VI. PROGRAMME 225 « TRANSPORTS AÉRIENS »</b> .....	37
A. LA DIMINUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME RÉSULTE DE L'AMÉNAGEMENT DU RÉGIME DE LA TAXE D'AÉROPORT .....	37
B. LE DÉCOUPAGE DU PROGRAMME EN ACTIONS .....	38
C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE QUI PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE .....	40

<b>VII. PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »</b> .....	43
A. LES CRÉDITS DESTINÉS À MÉTÉO FRANCE SONT LA CONSÉQUENCE DE L'APPLICATION DU CONTRAT D'OBJECTIFS CONCLU AVEC L'ETAT .....	43
B. DE L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE RESSORT LA QUALITÉ TECHNIQUE DES PRÉVISIONS DE MÉTÉO FRANCE.....	44
<b>VIII. PROGRAMME 113 « AMÉNAGEMENT, URBANISME ET INGÉNIERIE PUBLIQUE »</b> .....	47
A. DES CRÉDITS GLOBALISÉS SUR DEUX ACTIONS.....	48
B. AUCUNE CLARIFICATION N'A ÉTÉ APPORTÉE DANS L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE .....	50
<b>IX. PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »</b> .....	53
A. DES CRÉDITS D'UN MONTANT MODESTE .....	53
B. UNE ANALYSE ENCORE CONFUSE DE LA PERFORMANCE.....	54
<b>X. PROGRAMME 181 « PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES »</b> .....	57
A. LE PROGRAMME NE REPRÉSENTE QUE 12 % DE L'EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT .....	57
1. <i>Les changements de périmètre</i> .....	57
2. <i>Une priorité budgétaire pour 2008</i> .....	57
3. <i>Des crédits à mettre en perspective</i> .....	58
B. UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE AMÉLIORÉ .....	59
1. <i>La gestion intégrée de l'eau constitue désormais un objectif spécifique</i> .....	59
2. <i>Les autres aménagements</i> .....	60
C. OBSERVATIONS SUR LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO .....	60
1. <i>Risques naturels : le Fonds Barnier « asséché »</i> .....	60
2. <i>Les dépenses croissantes liées à la prévention des risques technologiques</i> .....	61
3. <i>Concours aux associations : quelle rationalité ?</i> .....	62
4. <i>Les provisions pour contentieux</i> .....	62
D. DES OPÉRATEURS PRÉPONDÉRANTS.....	63
1. <i>Des effectifs en forte augmentation</i> .....	63
2. <i>Observations sur l'Office national de la chasse et de la faune sauvage</i> .....	63
<b>XI. PROGRAMME 174 « ENERGIE ET MATIÈRES PREMIÈRES »</b> .....	67
A. UN NOUVEAU PROGRAMME DONT L'UNITÉ N'APPARAÎT PAS D'EMBLÉE .....	67
1. <i>Les changements de périmètre</i> .....	67
2. <i>Composition du programme</i> .....	68
3. <i>Des moyens essentiellement budgétaires</i> .....	68

B. « AMÉNAGER » LE DISPOSITIF D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE.....	70
C. LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO.....	70
1. Des dépenses contraintes .....	70
2. Une priorité donnée à la prévention.....	71
D. LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME.....	71
1. L'ANGDM et la dissolution de Charbonnages de France.....	71
2. La montée en puissance des missions de l'ANDRA.....	72
<b>XII. PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES ».....</b>	<b>73</b>
A. PRÉSENTATION DU PROGRAMME.....	73
1. Une mosaïque d'actions miroirs.....	73
2. 88,4 % de dépenses de personnel .....	74
3. Une dépense fiscale dynamique : le crédit d'impôt « développement durable » .....	75
B. PERFORMANCE : UN EFFORT DE RATIONALISATION .....	75
C. JUSTIFICATION AU PREMIER EURO.....	76
1. Les dépenses hors titre 2 .....	76
2. L'évolution générale des emplois .....	76
3. Les conséquences budgétaires de la décentralisation.....	77
4. Le MEDAD, laboratoire de modernisation administrative ? .....	78
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE 44 RATTACHÉ.....</b>	<b>81</b>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>87</b>
<b>CHAPITRE II - BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS ».....</b>	<b>89</b>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	<b>89</b>
<b>I. UNE STRUCTURE QUI RÉSULTE DE LA LOLF.....</b>	<b>90</b>
<b>II. LES RECETTES DU BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS ».....</b>	<b>91</b>
A. LES REDEVANCES DE NAVIGATION AÉRIENNE.....	91
B. LES REDEVANCES DE SURVEILLANCE ET DE CERTIFICATION.....	92
C. LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE .....	93
D. LES EMPRUNTS ET L'ENDETTEMENT DU BUDGET ANNEXE.....	94

<b>III. STRUCTURE DU BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AERIENS »</b> .....	95
A. PROGRAMME 613 « SOUTIEN AUX PRESTATIONS DE L'AVIATION CIVILE ».....	95
B. PROGRAMME 612 « NAVIGATION AÉRIENNE ».....	97
C. PROGRAMME 614 « SURVEILLANCE ET CERTIFICATION ».....	101
D. PROGRAMME 611 « FORMATION AÉRONAUTIQUE ».....	102
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	104
<b>CHAPITRE III COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »</b> .....	105
<b>I. PROGRAMME 751 « RADARS »</b> .....	106
A. UNE PRÉSENTATION DES CRÉDITS DIFFICILEMENT LISIBLE .....	106
B. UNE ANALYSE DE LA PERFORMANCE CONTESTABLE .....	108
<b>II. PROGRAMME 752 « FICHER NATIONAL DU PERMIS DE CONDUIRE »</b> .....	110
A. DES CRÉDITS ENCORE EXCLUSIVEMENT CENTRÉS SUR LE FONCTIONNEMENT .....	110
B. L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE ILLUSTRE LE REPORT DU PROJET FAETON .....	111
<b>AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	113
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	117

## AVANT-PROPOS

### PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

- Le projet de loi de finances pour 2008 voit **la constitution d'une nouvelle mission**, rassemblant les programmes précédemment inclus dans les missions « Transports » et « Ecologie » ainsi que certains programmes des missions « Politique des territoires »<sup>1</sup> et « Développement et régulation économiques »<sup>2</sup>.

- **Ces modifications de la maquette budgétaire sont la traduction de la création du grand ministère d'Etat de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables et de l'ambition de placer le développement durable au centre de la stratégie politique des prochaines années.**

- Cette nouvelle approche est déjà sensible dans plusieurs des programmes de la nouvelle mission qui ont procédé à un recentrage de leurs priorités autour des problématiques de l'environnement.

Parmi les « anciens » programmes de la mission « Transports », le programme 203 « Réseau routier national » fait de l'entretien raisonné des infrastructures son premier objectif et le programme 226 « Transports terrestres et maritimes » s'oriente plus clairement vers le développement des modes complémentaires et alternatifs à la route.

En ce qui concerne le secteur aérien, l'élaboration d'une politique de développement durable devient un objectif d'autant plus prioritaire que le trafic aérien international (+ 6,4 % en 2006) continue de progresser rapidement malgré la hausse du prix du pétrole. La direction générale de l'aviation civile en fait d'ailleurs une de ses missions stratégiques pour l'année 2008, avec notamment la volonté de mettre en œuvre le plus rapidement possible la directive communautaire qui vise à inclure les émissions de gaz carbonique de l'aviation dans le système européen d'échange de quotas d'émission.

Le programme 174 « Energie et matières premières » fait enfin figurer la lutte contre le changement climatique au sein de ses priorités stratégiques, inflexion qui reste à traduire au sein du dispositif d'évaluation de la performance.

- La création du ministère d'Etat de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables aura nécessairement des conséquences sur l'organisation administrative des anciens ministères. Celle-ci devrait conduire à de nouvelles évolutions de la maquette budgétaire.

- Le présent rapport expose les observations de votre commission sur trois missions :

- la mission « **Ecologie, développement et aménagement durables** » et l'article 44 qui lui est rattaché ;
- la mission constituée du compte d'affectation spéciale « **Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route** » ;
- la mission constituée du budget annexe « **Contrôle et exploitation aériens** ».

<sup>1</sup> Les programmes 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » et 159 « Information géographique et cartographique ».

<sup>2</sup> Le programme 174 « Energie et matières premières ».

Au 10 octobre 2007, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, **seulement 85 % des réponses** étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux.

Ce taux, qui reste supérieur à celui qui avait été enregistré en 2006, est cependant très variable selon les différents programmes.

	Taux de retour
Mission « Ecologie, développement et aménagement durables »	
203. Réseau routier national	93,33%
207. Sécurité routière	100,00%
226. Transports terrestres et maritimes	91,59%
173. Passifs financiers ferroviaires	72,22%
205. Sécurité et affaires maritimes	88,24%
225. Transports aériens	95,24%
170. Météorologie	100,00%
113. Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	75,00%
159. Information géographique et cartographique	100,00%
181. Protection de l'environnement et prévention des risques	42,86%
174. Energie et matières premières	72,00%
217. Conduite et pilotage des politiques de l'écologie	96,55%
Taux moyen de la mission	82,82%
Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »	100,00%
Compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »	69,57%



## CHAPITRE PREMIER

### MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »

La mission « Ecologie, développement et aménagement durables » est constituée de 7 programmes réunis antérieurement dans la mission « Transports », des deux programmes de la mission « Ecologie » désormais fusionnés, de deux programmes qui figuraient dans la mission « Politique des territoires », d'un programme provenant de la mission « Développement et régulation économique » et d'un nouveau programme de soutien qui réunit les anciens programmes de soutien des missions « Transports » et « Ecologie »

#### **Elle représente au total :**

**1. En termes de crédits budgétaires** : 10,149 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 10,105 milliards d'euros de crédits de paiement (CP).

Ces crédits seront complétés à hauteur de 2,210 milliards d'euros en autorisations d'engagement, par des **fonds de concours** dont 73 % sont destinés au programme « Réseau routier national » ;

**2. En termes d'emplois** : 86.645 emplois autorisés.

**3. En termes de dépenses fiscales** : 3,181 milliards d'euros ; les dépenses fiscales liées à cette mission sont peu nombreuses et leur volume estimé est concentré essentiellement sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » au titre du crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (2,4 milliards d'euros).

**Décomposition des moyens de la mission  
« Ecologie, développement et aménagement durables » pour 2008**

*(en euros)*

<b>Programme</b>	<b>Autorisations d'engagement</b>	<b>Crédits de paiement</b>	<b>En % des CP de la mission</b>
Réseau routier national (203)	473.653.038	456.979.650	5
Sécurité routière (207)	87.820.756	99.865.440	1
Transports terrestres et maritimes (226)	2.039.512.542	2.039.512.542	20
Passifs financiers ferroviaires (173)	1.327.200 000	1.327.200 000	13
Sécurité et affaires maritimes (205)	132.380.884	136.086.527	1
Transports aériens (225)	98.159.174	80.319.174	1
Météorologie (170)	176.410.000	176.410.000	2
Aménagement, urbanisme et ingénierie publique (113)	63.000.000	63.000.000	1
Information géographique et cartographique (159)	69.280.000	69.280.000	1
Protection de l'environnement et prévention des risques (181)	456.919.943	447.404.943	4
Énergie et matières premières (174)	908.052.786	907.337.758	9
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (217)	4.317.483.594	4.302.183.594	43
<b>Total Mission</b>	<b>10.149.872.717</b>	<b>10.105.579.628</b>	

*Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances*

## **I. PROGRAMME 203 « RÉSEAU ROUTIER NATIONAL »**

Le programme 203 « Réseau routier national » finance le développement et l'entretien du réseau routier national.

Il se décline en trois actions :

- l'action 1 « Développement des infrastructures routières » qui a pour objet le développement du réseau routier national non concédé ;
- l'action 2 « Entretien et exploitation » qui regroupe l'entretien courant du réseau, l'exploitation de proximité pour un meilleur service aux usagers et les opérations de réhabilitation ;
- l'action 3 « Politique technique, action internationale et soutien au programme » qui recouvre les dépenses de fonctionnement de la direction générale des routes (DGR) ainsi que les crédits d'études et de fonctionnement des services dont l'activité concourt aux missions de la DGR.

**Les orientations** retenues par ce programme connaissent une **inflexion notable** qui n'est pas étrangère au nouveau rattachement des anciennes directions du ministère de l'équipement à un grand ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ainsi qu'à l'attention plus forte portée par le gouvernement aux **exigences du développement durable**.

Ainsi, la présentation stratégique du projet annuel de performances annonce de manière claire **le passage au premier plan de l'objectif d'entretien du parc** au détriment de l'objectif d'investissement dans les infrastructures nouvelles qui était encore prioritaire en 2007.

A ce titre, on relève que seuls trois types d'opérations sont envisagés dans le cadre du « développement du réseau routier national » :

- les aménagements de capacité du réseau urbain ;
- les contournements et projets en milieu urbain ;
- les aménagements qualitatifs.

Parallèlement à ce changement assumé d'orientation, le programme 203 tire les conséquences du transfert des deux tiers des routes nationales aux départements, qui contribue naturellement à réduire les besoins budgétaires.

### ***A. LES CRÉDITS ET LA JUSTIFICATION PAR ACTION : PRIORITÉ À L'ENTRETIEN***

Le programme 203 représente 473 millions d'euros en autorisations d'engagement et 456 millions d'euros en crédits de paiement. Au total les dotations budgétaires demandées sont en diminution de 10,5 % et de 5,3 % par rapport à la loi de finances initiale de 2007.

Ces crédits sont complétés par des **montants très importants de fonds de concours** s'élevant à 1,619 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,735 milliard d'euros en crédits de paiement. Ces fonds de concours, qui proviennent pour l'essentiel de **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)** et de la participation des collectivités territoriales dans les contrats Etat-régions<sup>1</sup>, sont **globalement en forte diminution** et seront **réorientés vers l'entretien et les équipements de sécurité**, conformément aux nouvelles priorités définies pour le programme.

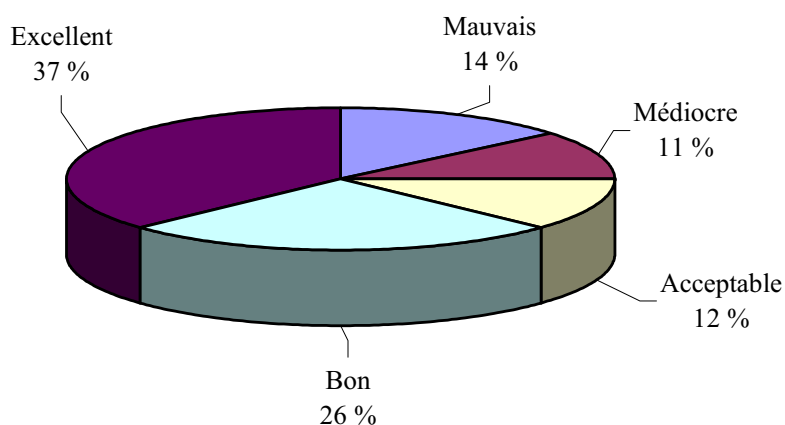
**Répartition des fonds de concours rattachés au programme « Réseau routier national »  
Autorisations d'engagement en euros**

Actions	LFI 2007	LFI 2008	Evolution
Développement des infrastructures routières	2 200 000 000	1 435 000 000	-53,31%
Entretien et exploitation	13 000 000	179 000 000	92,73%
Politique technique, action internationale et soutien au programme	9 000 000	5 000 000	-80,00%

Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances

Votre rapporteur spécial se félicite de la confirmation de la priorité donnée à l'entretien des infrastructures. Cette orientation est justifiée par la **dégradation de l'état général du réseau**, particulièrement des routes nationales ordinaires, illustrée par le schéma suivant.

**IQRN, résultats actualisés 2006**



*IQRN : image qualité du réseau routier national*

*Source : direction général des routes*

<sup>1</sup> A hauteur de 654 millions d'euros en autorisations d'engagement et 718 millions d'euros en crédits de paiement pour l'AFITF et à hauteur de 781 millions d'euros en autorisations d'engagement et 875 millions d'euros en crédits de paiement pour les collectivités territoriales.

Toutefois, il relève aussi que même en ce qui concerne l'entretien et l'exploitation du réseau, l'Etat procède à une **débudgétisation qui s'amplifie** par rapport aux exercices précédents, en mettant à la charge de l'AFITF une part croissante de la charge financière.

Le projet annuel de performances annonce ainsi **qu'à compter de 2008, le financement de deux programmes sera assuré par l'AFITF :**

- le programme de **mise en sécurité des tunnels** ;
- le programme SURE (sécurité des usagers sur le réseau existant) de mise en œuvre des **aménagements de sécurité sur l'ensemble d'un itinéraire**.

Ce transfert de financement, estimé à 171 millions d'euros en autorisations d'engagement et 129 millions d'euros en crédits de paiement, était annoncé par l'audit de modernisation sur la comparaison au niveau européen des coûts de construction et d'entretien des routes dont les conclusions ont été rendues publiques le 18 décembre 2006.

Toutefois, cette **compétence renforcée de l'AFITF** n'est pas sans poser - avec une grande acuité - la **question de son financement futur**, compte tenu de **l'épuisement, dès 2009, des ressources tirées de la privatisation des sociétés d'autoroutes**.

Depuis sa création, en effet, plus de la moitié des ressources de l'AFITF sont constituées du versement de 4 milliards d'euros, produit de la cession des sociétés concessionnaires.

#### Ressources de l'AFITF depuis sa création

(en millions d'euros)

Ressources	2005	2006	2007	2008
Produit de cession des sociétés concessionnaires	424	849	1.467	1.260
Dividendes routiers	332			
Taxe d'aménagement du territoire		512	520	530
Redevance domaniale	156	163	165	170
Produit des amendes radars		100	100	226
Dotations budgétaires versées par l'Etat		62		
Total	912	1.686	2.252	2.186

Source : direction générale des routes

Afin de permettre la réalisation du programme d'infrastructures pour 2008, le projet de loi de finances prévoit, certes, que **le produit des amendes radars sera déplafonné** et porté de 100 millions d'euros à 226 millions d'euros, mais **cette nouvelle ressource restera insuffisante** à l'avenir pour combler les besoins de financement des infrastructures, qu'elles relèvent du programme 203 « Réseau routier national » ou du programme 226 « Transports terrestres et maritimes ».

**Le solde des engagements non couverts par des crédits de paiements au 31 décembre 2008 est estimé à 2,3 milliards d'euros pour le seul programme « Réseau routier national ». Ce montant devra être couvert, comme le précise le projet annuel de performances, par des fonds de concours en provenance des collectivités territoriales et de l'AFITF.**

**Programme prévisionnel d'investissement de l'AFITF pour 2008**

- la poursuite de la liaison grande vitesse transfrontalière Perpignan-Figueras et la réalisation des installations terminales à Perpignan, la poursuite de la LGV Rhin-Rhône (branche est) ;
- la poursuite des études et le lancement des appels d'offres de la LGV Sud-Europe-Atlantique en concession et du contournement de Nîmes-Montpellier, les études de la LGV Bretagne-Pays de Loire ;
- la poursuite des études et travaux préparatoires (galerie de reconnaissance) de Lyon-Turin, le lancement des études de la 2<sup>ème</sup> phase de la LGV Est ;
- la poursuite de la modernisation de la ligne ferroviaire du Haut-Bugey et de la liaison classique Dijon-Modane vers l'Italie ;
- la mise au point du projet de canal Seine-Nord-Europe après l'enquête publique ;
- la poursuite des travaux portuaires de Fos 2XL à Marseille, et le lancement d'une nouvelle tranche de terminaux de Port 2000 au Havre ;
- les études et travaux pour une autoroute ferroviaire atlantique et le lancement du projet franco-espagnol d'autoroute de la mer atlantique ;
- la poursuite de la procédure de concession du projet de liaison ferroviaire express Charles-de-Gaulle-Express ;
- la préparation des travaux de prolongation de l'autoroute A34 entre Charleville-Mézières et la frontière belge, la poursuite de l'aménagement des autoroutes A75 et A750 et de la mise à 2x2 voies de la RN7 et de la Route Centre Europe Atlantique ;
- le lancement, sous forme de concession, des travaux du contournement autoroutier ouest de Strasbourg, la poursuite de la galerie d'évacuation du tunnel Maurice Lemaire et de l'A19 entre Artenay et Courtenay ;
- les études et procédures préalables à la réalisation, grâce à des contrats de partenariat, de 4 projets routiers (RN88 en Aveyron, tronçon commun A4-A86 en Île-de-France, rocade L2 à Marseille, liaison est-ouest d'Avignon) ;
- la poursuite de la réalisation d'infrastructures routières et ferroviaires dans le cadre du plan exceptionnel d'investissement pour la Corse ;
- la poursuite des projets routiers figurant dans les « contrats de plan » 2000-2006 ;
- une nouvelle tranche annuelle des « contrats de projet » conclus avec les régions pour 2007-2013 en matière de transports ferroviaires, fluviaux, maritimes ou combinés et de transports collectifs en site propres ;
- le financement de la réparation des dégâts causés par le cyclone Gamède sur l'île de La Réunion ;
- le financement du programme de mise en sécurité des tunnels et des aménagements de sécurité.

*Source : direction générale des routes*

La réponse aux besoins de financement pourrait plus sûrement se trouver dans la **mise en œuvre, annoncée par le « Grenelle de l'environnement », d'une taxe kilométrique pour les poids lourds**, à l'imitation de la redevance mise en place au début 2005 en Allemagne, ou du système expérimental en cours de réalisation en Alsace.

Toutefois, comme l'a précisé à votre rapporteur spécial le directeur général des routes, responsable du programme 203, **la mise en application d'une telle taxe**, qu'elle repose sur une localisation par satellite ou sur un protocole de communication à courte distance en hyperfréquence, **reste longue et délicate**. Dans la **meilleure des hypothèses**, si le principe d'une redevance acquittée par les poids lourds sur tout ou partie du réseau routier devait être retenue, **elle ne pourrait procurer des recettes qu'en 2010**, pour un montant envisagé de **800 millions d'euros**.

#### ***B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME MESURE LE MAUVAIS ÉTAT DU RÉSEAU***

La mesure de la performance du programme 203 est établie au regard de **trois objectifs** :

- améliorer le niveau de sécurité et de qualité de service du réseau routier national ;
- moderniser efficacement le réseau routier national en maîtrisant les dépenses ;
- entretenir et exploiter le réseau routier national au meilleur coût.

Les indicateurs rattachés à ces objectifs ont encore connu des modifications par rapport à la loi de finances de 2007.

L'indicateur du nombre de vies épargnées par les aménagements de sécurité, rapporté au million d'euros investi a été supprimé.

**Un indicateur de mesure du coût complet de l'entretien du réseau routier**, ciblé sur l'évolution nulle de la dépréciation du patrimoine routier, **a été introduit**. L'ajout de cet indicateur était une des préconisations de l'audit de modernisation sur la comparaison au niveau européen des coûts de construction et d'entretien des routes.

Il donne une **estimation des dépenses nécessaires à l'entretien**, incluant maintenance, entretien et répartition, soit, dans les conditions budgétaires de 2008, **53.200 euros par kilomètre**.

Votre rapporteur spécial note que **les résultats de certains indicateurs sont encore difficiles à exploiter** comme le calcul de la part des routes nationales dans l'accidentologie totale, dont la prévision pour 2007 a été révisée de 8,2 % à 16 %, en raison des incertitudes liées à la définition du nouveau réseau national.

Plusieurs indicateurs reflètent assez clairement le mauvais état d'entretien du réseau comme l'indicateur de l'état des structures de chaussées ou l'indicateur de satisfaction des usagers.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux  
sur le programme 203 « Réseau routier national »**

- Le projet annuel de performances pour 2008 marque une réorientation des priorités vers l'entretien des infrastructures.

- L'équilibre budgétaire du programme est dépendant de la contribution de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, dont les ressources ne sont pas pérennes.



## II. PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ROUTIÈRE »

Le programme 207 « Sécurité routière » retrace l'action et les moyens préventifs et répressifs mis en œuvre par l'Etat pour réduire le nombre d'accidents de la circulation, à l'exception des moyens liés au système de contrôle automatisé des infractions qui figurent au programme « Radars » du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».

### *A. DES CRÉDITS STABILISÉS DANS LEUR MONTANT ET LEUR DESTINATION*

Le programme 207 représente **87,8 millions d'euros en autorisations d'engagement** et 99,8 millions d'euros en crédits de paiement. Par rapport à la loi de finances initiale de 2007, les dotations varient peu puisque le montant d'autorisations d'engagement diminue de 5,04 millions d'euros et celui de crédits de paiement augmente de 1,29 million d'euros.

Le programme comprend **quatre actions qui ont été stabilisées après les mouvements importants qui avaient marqué l'exercice 2006** : imputation au programme 207 des dépenses liées au permis à un euro par jour, transfert du titre 5 au titre 3 des dépenses d'études, transfert aux collectivités territoriales d'une partie de la signalisation routière en lien avec le transfert du réseau routier.

#### Répartition des crédits par actions

(en euros)

Action	AE 2007 (LFI)	AE 2008 (PLF)	CP 2007 (LFI)	CP 2008 (PLF)
01. Observation, prospective, réglementation et soutien au programme	7.200.000	7.150.000	7.200.000	7.150.000
02. Démarches interministérielles et communication	29.500.000	29.370.000	29.500.000	29.370.000
03. Education routière	25.359.096	24.600.0000	25.859.096	25.100.000
04. Gestion du trafic et information des usagers	30.800.000	26.700.756	36.000.000	38.245.440

Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances

La diminution des dépenses de l'action 3 « Education routière » est liée aux mauvais résultats du dispositif du permis à 1 euro par jour. En effet, après trois trimestres d'exercice, les prévisions du nombre de prêts accordés dans le cadre du dispositif du **permis à 1 euro par jour** ont dû être révisées à 85.000 prêts en 2007 pour une estimation initiale de 150.000 prêts. En conséquence, les prévisions pour 2008 ont été fixées à l'objectif plus réaliste de 102.550 prêts. Sur cette base et celle d'un taux d'intérêt de 4,3 % (susceptible d'être soumis à une forte variation), le coût total de la mesure au titre du projet de loi de finances pour 2008 a été estimé à 10,05 millions d'euros contre 11,83 millions d'euros pour le budget 2007. L'audition de

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat chargé des transports, le 18 juillet 2007, sur le projet de loi portant règlement du budget de l'année 2006 avait d'ailleurs montré les limites du dispositif du permis à 1 euro par jour.

La diminution assez sensible des crédits sur l'action 4 « Gestion du trafic et information des usagers » (- 4,37 millions d'euros en AE et + 1,98 million d'euros en CP) résulte notamment d'une **réévaluation des besoins liés à la refonte des systèmes informatiques** des centres d'information routière et n'affecte pas la réalisation des opérations engagées au titre des contrats de plan Etat-région (CPER) et les dépenses de fonctionnement.

Les crédits inscrits au programme 207 ne résument pas l'effort de l'Etat en faveur de la sécurité routière. Celui-ci est retracé dans un **document de politique transversale « Sécurité routière »**. Ce document fait apparaître que **17 programmes des différentes missions budgétaires** sont concernés par cette action qui mobilise au total **plus de 2 milliards d'euros** de crédits dans le projet de loi de finances pour 2008.

#### Evaluation des crédits consacrés à la sécurité routière

(en euros)

Exécution 2006		LFI 2007		PLF 2008	
Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
2.237.137.559	2.161.198.336	2.216.645.671	2.205.445.671	2.351.638.435	2.346.338.435

Source : document de politique transversale « Sécurité routière »

#### **B. ANALYSE DE LA PERFORMANCE : DES PROGRÈS À CONSOLIDER**

L'analyse de la performance du programme 207 s'appuie sur huit indicateurs répartis entre quatre objectifs.

Le premier objectif « Réduire le nombre d'accidents et de tués sur les routes » obtient des résultats positifs que votre rapporteur spécial tient à souligner. Toutefois, les premiers chiffres de 2007 incitent à ne pas réduire les efforts engagés.

#### Evolution des accidents corporels sur l'année

	Accidents corporels	Personnes tuées	Total blessés
Année 2006	80.309	4.709	102.125
Année 2005	84.525	5.318	108.076
Evolution	- 5,0 %	- 11,5 %	- 5,5 %

Source : direction de la sécurité et de la circulation routières

**Evolution des accidents corporels sur les six premiers mois de l'année**

	<b>Accidents corporels</b>	<b>Personnes tuées</b>	<b>Total blessés</b>
6 mois 2006	37.844	2.069	47.955
6 mois 2007	39.613	2.108	51.332
Evolution	+ 4,7 %	+ 1,9 %	+ 7,0 %

*Source : direction de la sécurité et de la circulation routières*

De manière générale, les indicateurs font apparaître des évolutions plus satisfaisantes sur la diminution des accidents que sur l'amélioration du service du permis de conduire.

Enfin, ces résultats doivent être mis au compte de la globalité de l'action interministérielle en faveur de la sécurité routière et peuvent difficilement être imputés au crédit du seul programme 207 « Sécurité routière ».

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 207 « Sécurité routière »**

- Un effort de gestion et d'évaluation des besoins budgétaires a été réalisé.
- Le programme ne représente qu'une part minimale de l'effort global de l'Etat en faveur de la sécurité routière.



### **III. PROGRAMME 226 « TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES »**

Le programme 226 « Transports terrestres et maritimes » affiche pour 2008 une **réorientation de ses priorités** vers un renforcement de la politique de report modal.

A ce titre, il entend, selon le projet annuel de performances :

*« - favoriser la complémentarité et le rééquilibrage des modes, dans le cadre de la politique de développement et d'aménagement durables ;*

*« - concourir à la qualité des transports de voyageurs et de marchandises, à la position des ports français en Europe et à l'amélioration de la desserte des territoires, gage de leur compétitivité au plan européen et d'une politique équilibrée d'aménagement du territoire ;*

*« - contribuer à la prospérité du secteur économique des transports en garantissant le respect des règles économiques et sociales, dans un marché des transports largement libéralisé au niveau européen ».*

Cette définition des priorités du programme marque une inflexion certaine par rapport au projet annuel de performances pour 2007 qui plaçait au premier rang *« l'amélioration de la desserte des territoires ; le développement et la performance des réseaux d'infrastructures ferroviaires, fluviales et portuaires ».*

Ce programme est pour une part importante mis en oeuvre par des **opérateurs** : l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), les gestionnaires d'infrastructures (Voies navigables de France et Réseau ferré de France), les entreprises publiques de transports (SNCF, RATP).

#### ***A. UN ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE FRAGILE***

Le programme 226 « Transports terrestres et maritimes » représente 2.039 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Il est désormais organisé autour de cinq actions, l'action « Inspection du travail dans les ports » ayant été englobée dans le programme de soutien commun de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

**Répartition par actions du programme 226 « Transports terrestres et maritimes »**

(en euros)

Actions	LFI 2007		PLF 2008		Evolutions en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	2.081.164.525	2.081.677.132	1.794.750.241	1.794.750.241	- 13,8	- 13,8
Régulation, contrôle, sécurité et sûreté des services de transports terrestres	120.730.908	117.925.417	123.703.000	123.293.000	+2,5	+ 4,6
Infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral	124.483.695	131.129.280	102.712.301	103.662.301	- 17,5	- 20,9
Régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux et maritimes	10.806.536	9.768.706	9.843.000	9.603.000	- 8,9	- 1,7
Soutien au programme	9.838.445	9.088.641	8.504.000	8.204.000	- 13,6	- 9,7
<b>TOTAL Programme</b>	<b>2.347.024.109</b>	<b>2.349.589.176</b>	<b>2.039.512.542</b>	<b>2.039.512.542</b>	<b>- 13,1</b>	<b>- 13,2</b>

Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances

Ces crédits sont complétés par des **montants importants de fonds de concours** s'élevant à **461 millions d'euros** en autorisations d'engagement et 472 millions d'euros en crédits de paiement. Ces fonds de concours, qui proviennent pour l'essentiel de **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)** et de la participation des collectivités territoriales dans les contrats Etat-régions, sont **en diminution** et affectés pour 86 % de leur montant total à l'action « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires » et pour 13 % à l'action « Infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral ».

Les **dépenses fiscales** rattachées au programme sont estimées à 340 millions d'euros pour les impôts d'Etat. Ces dépenses comprennent :

- l'exonération d'impôt sur les sociétés des chambres de commerce maritime ;

- l'exonération de TIPP pour les carburants utilisés par les chauffeurs de taxi, dont l'estimation passe de 85 millions d'euros pour 2007 à 30 millions d'euros pour 2008<sup>1</sup> ;

- les remboursements d'une fraction de TIPP sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers et par les exploitants de transport public routier en commun de voyageurs<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Les chauffeurs de taxi ont droit à 5.000 litres de carburant détaxé par an et par véhicule. Ce plafond est porté à 9.000 litres pour le GPL-carburant (gaz de pétrole liquéfié) et le gaz naturel véhicule.

A ce total s'ajoute une dépense de 258 millions d'euros résultant du dégrèvement de taxe professionnelle, pris en charge par l'Etat, en faveur des entreprises disposant de véhicules routiers ou de bateaux, dit dégrèvement « camion ».

La **traduction budgétaire des priorités retenues pour 2008** appelle de la part de votre rapporteur spécial des **appréciations nuancées**.

S'agissant de l'action « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires », le point le plus positif réside dans l'effort particulier qui est réalisé pour la **remise en état du réseau ferroviaire**. L'audit du réseau ferré national, réalisé par l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne à l'automne 2005, avait permis d'avoir une vision claire de l'état du réseau, après plus de deux décennies de maintenance insuffisante<sup>2</sup>. Le plan de rénovation 2006-2010 prévoyait un accroissement des moyens financiers globalement consacrés à ces activités pour permettre la remise à niveau du réseau ferroviaire. Celle-ci sera poursuivie en 2008, en visant notamment à poursuivre la suppression des ralentissements, en priorité sur les lignes les plus circulées. En conséquence, **la subvention de régénération versée à RFF est augmentée de 79 millions d'euros** après les hausses de 2006 (+ 70 millions d'euros) et 2007 (+ 15 millions d'euros). Elle atteint désormais le niveau de 1.064 millions d'euros prévu par le plan de rénovation.

Votre rapporteur spécial se félicite également que la **convention de gestion du réseau**, qui définit les conditions d'exécution et de rémunération des missions réalisées par la SNCF pour le compte de RFF pour la gestion du réseau, soit fixée pour la première fois dans un **cadre pluriannuel** (2007-2010) qui donne à RFF et à la SNCF la **visibilité nécessaire** pour mieux organiser la réalisation des programmes d'entretien, faire évoluer les méthodes de travail pour gagner en productivité et optimiser ainsi les dépenses.

Toutefois, la priorité donnée aux opérations de régénération a pour **contrepartie une diminution sensible** de l'autre subvention de l'Etat à RFF, **la contribution aux charges d'infrastructures** (CCI), destinée à financer l'entretien du réseau ferroviaire en complément des moyens propres dégagés par l'établissement public ferroviaire et des péages d'infrastructures.

Au total, la contribution de l'Etat diminue de 5,4 % par rapport à 2007.

---

<sup>1</sup> Les exploitants de transport public en commun de voyageurs ont droit à une détaxe de 40.000 litres de GPL carburant (gaz de pétrole liquéfié) ou de gaz naturel par véhicule affecté à ce transport et par an. Les exploitants de transport public routier en commun de voyageurs ont droit à une détaxe partielle de gazole dans la limite de 15.000 litres par semestre et par autocar ou autobus.

<sup>2</sup> L'audit relevait notamment que « l'évolution des budgets de maintenance (entretien et renouvellement) est inquiétante. Durant ces 20 dernières années, les budgets d'entretien ont perdu 20 % de leur valeur en monnaie constante alors qu'environ 2.800 km de voies à grande vitesse se sont ajoutées au patrimoine entre 1981 et 1994 puis 641 autres entre 1994 et 2001 ».

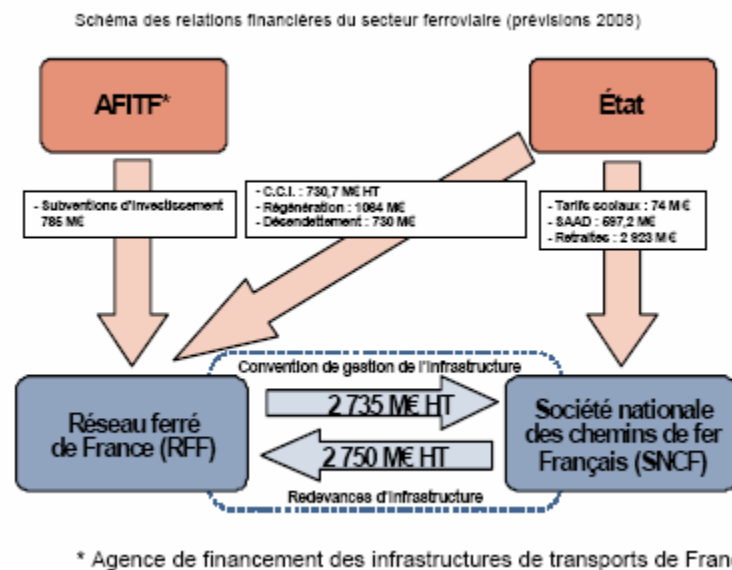
**Versements de l'Etat à Réseau ferré de France (RFF)  
hors Contribution au désendettement inscrite  
au programme « Passifs financiers ferroviaires »**

*(en millions d'euros)*

	2004	2005	2006	2007	2008
Contribution aux charges d'infrastructures (HT)	1.110	1.038	978	912	731
Subvention de régénération (crédits de paiement)	675	900	970	985	1.064
<b>Total</b>	<b>1.785</b>	<b>1.938</b>	<b>1.948</b>	<b>1.897</b>	<b>1.795</b>

*Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances*

Dans le circuit complexe du financement croisé des établissements publics ferroviaires, RFF est donc amené à dégager de nouvelles ressources soit par l'augmentation des péages d'infrastructures soit par la cession de ses biens.



*Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances*

Or, comme l'a souligné le président de RFF à votre rapporteur spécial, les **recettes tirées des péages** ne connaissent pas une progression suffisante. La baisse de la circulation des trains de fret et des trains rapides nationaux et interrégionaux n'est compensée que très difficilement par la hausse des trafics voyageurs.

Par ailleurs, si le **produit des cessions de biens** (une partie de la plus-value, égale à 9 millions d'euros, a été reversée à RFF) a été relativement élevé en 2006, les **perspectives pour 2007 et 2008 sont moins favorables**, compte tenu de la nature des biens qui sont susceptibles d'être vendus et dont



la « qualité » est très inférieure aux 17 bâtiments transférés dans un premier temps à la SOVAFIM. Dans ces conditions, l'estimation du projet annuel de performances, d'une plus-value de 121 millions d'euros reversée à RFF en 2008 (justifiant une diminution équivalente de la contribution aux charges d'infrastructures), paraît bien optimiste.

**Bilan des cessions de biens de RFF, déclarés inutiles, en 2006**

	<b>Nombre de biens</b>	<b>Biens cédés en 2006</b>	<b>Montant de cession (en millions d'euros)</b>
Bâtiments à céder par SOVAFIM	17	7	267
Terrains à céder par RFF pour le compte de SOVAFIM	70	54	130
Terrains à céder par SOVAFIM	71	0	0

*Source : Réseau ferré de France*

En outre, le transfert d'actifs cessibles au profit de la SOVAFIM, s'il permet à RFF de récupérer une partie de la plus-value réalisée, a pour conséquence une baisse des produits de gestion de patrimoine, estimée à 12 millions d'euros pour 2007.

Dans ce contexte, les résultats de l'établissement ont connu sur les deux derniers exercices une dégradation certaine qui risque de se poursuivre en 2008.

S'agissant du rôle de l'**AFITF**, votre rapporteur spécial note que de **nouveaux champs d'intervention** lui sont transférés. A partir de 2008, elle prendra en charge le financement du **programme « Gares »** et du programme de **réduction des nuisances sonores** qui étaient précédemment financés directement sur crédits budgétaires. Le projet annuel de performances ne précise pas le montant total de ces transferts qui peuvent toutefois être estimés à **5,2 millions d'euros** en crédits de paiement. La contribution de l'AFITF, sous forme de fonds de concours, à l'action « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires », reste toutefois stable. Mais, comme dans le cadre du programme « Réseau routier national », se posera **dès 2009, la question du financement de cet opérateur** qui perdra sa principale ressource, liée aux recettes de privatisation des sociétés d'autoroutes. Cette perspective est à mettre en regard de la prévision du solde des engagements non couverts par des crédits de paiements que le projet annuel de performances évalue à 1.808.352.964 euros au 31 décembre 2008 pour le seul programme « Transports terrestres et maritimes ».

**Contribution de l'AFITF aux infrastructures de transports collectifs et ferroviaires**  
(en millions d'euros)

AE 2007	AE 2008	Evolution	CP 2007	CP 2008	Evolution
404,2	396,82	- 1,8 %	399,2	408,45	+ 2,3 %

Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances

La présentation de l'action « **Régulation, contrôle, sécurité et sûreté des services de transports terrestres** » appelle également des observations contrastées :

- sur de nombreux postes de dépenses, des économies sont réalisées notamment par un ajustement des demandes budgétaires à la réalité de la consommation observée pour l'exercice 2006. **Ces économies permettent le financement de l'augmentation du coût du chèque-transport<sup>1</sup>** qui devrait passer de 10 millions d'euros en 2007 à 16,1 millions d'euros en 2008 ;

- le contrôle routier donnera lieu, pour les opérations d'investissement les plus lourdes concernant **l'aménagement des aires de contrôle**, à un transfert du financement qui sera **désormais à la charge de l'AFITF**. Ce transfert représente une débudgétisation estimée à 4 millions d'euros pour 2008 en autorisations d'engagement ;

- les **dotations de soutien au transport combiné sont en diminution**, ce qui paraît contradictoire avec l'objectif de renforcement du transfert modal par les autoroutes ferroviaires. Les crédits inscrits à ce titre s'élèvent à 15,9 millions d'euros contre 18,4 millions d'euros en 2007.

L'action « **Infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral** » enregistre une **baisse importante de ses dotations** qui résulte, d'une part, d'une économie de 3,5 millions d'euros du fait du **règlement définitif du différent qui avait opposé Voies navigables de France et la Compagnie nationale du Rhône** en matière de prises d'eau, et, d'autre part, de la **disparition de la contribution de l'Etat à l'entretien des ports maritimes d'intérêt national** transférés au 1<sup>er</sup> janvier 2007, à hauteur de 10 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial observe également, sur cette action, la **diminution de 16,1 % des crédits liés à l'entretien des ports autonomes** qui s'élèvent à 46,1 millions d'euros contre 55 millions d'euros en 2007. Il rappelle que la Cour des comptes a adressé, le 12 juillet 2007, au ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer et au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie un **référé portant sur le groupement d'intérêt économique Dragages-Ports** faisant suite au contrôle du GIE pour les exercices 1999 à 2004. Les observations de la Cour des comptes portaient notamment sur les **modalités du financement des dragages par l'Etat** dont elle estimait qu'elles n'étaient pas conformes à la règle de l'annualité budgétaire.

---

<sup>1</sup> Créé par la loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social n° 2006-1770 du 30 décembre 2006.

Interrogé sur ce point par votre rapporteur spécial, le responsable du programme a apporté la réponse suivante : « conformément à l'article L. 111-4 du code des ports maritimes<sup>1</sup>, l'Etat approuve chaque année les programmes de dragages et connaît leur montant prévisionnel, il prend en compte à ce stade la disponibilité budgétaire. Ainsi cette modalité ne déroge-t-elle pas à la règle de l'annualité budgétaire. En outre, la situation actuelle, où les disponibilités budgétaires ne permettent de couvrir qu'une partie des besoins, est une puissante incitation aux ports pour optimiser leurs dépenses, puisque la dotation de l'Etat est fixée de façon en partie forfaitaire et non sous la forme d'un taux de couverture prédéterminé. Le gouvernement étudie parallèlement la possibilité de mettre en place un accord pluriannuel de financement des travaux de dragage ».

Votre rapporteur spécial estime pour autant que la rédaction du code des ports maritimes mériterait d'être remaniée dans le cadre de la réforme des ports souhaitée et annoncée par le Président de la République. Il observe également que la réponse apportée aux observations de la Cour des comptes sous-entend qu'il existe une **sous-budgétisation de principe des dépenses de dragage** à la charge de l'Etat.

#### **B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME : TROP D'INDICATEURS PEU CONCLUANTS**

La mesure de la performance du programme 226 est établie au regard de cinq objectifs qui répondent aux cinq actions du programme mais s'accordent difficilement, à l'exception du dernier objectif, à la **réorientation de ses priorités** vers un renforcement de la politique de report modal.

##### **Les objectifs du programme 226**

**Objectif 1** : Réaliser les projets de desserte ferrée, fluviale, intermodale, portuaire et maritime planifiés par l'Etat en maîtrisant les dépenses

**Objectif 2** : Améliorer l'entretien et la qualité des infrastructures de transports ferroviaires, fluviales, portuaires et maritimes

**Objectif 3** : Assurer la sécurité et la sûreté des personnes et des biens dans les transports terrestres et fluviaux

**Objectif 4** : Veiller à une concurrence loyale et harmonisée dans chaque mode de transport dans un cadre européen

**Objectif 5** : Développer des modes de transport complémentaires ou alternatifs à la route dans leur champ de pertinence économique (voyageurs et marchandises) : ferroviaire, fluvial, maritime, transports combinés.

---

<sup>1</sup> L'article L 111-4 dispose : « L'Etat supporte les frais de l'entretien et de l'exploitation des écluses d'accès, de l'entretien des chenaux d'accès maritimes, de la profondeur des avant-ports, des ouvrages de protection contre la mer. Il supporte, dans les mêmes conditions, pour l'exécution de ces travaux, les dépenses relatives aux engins de dragage dont le régime de propriété et les conditions d'exploitation sont fixés par décret en Conseil d'Etat. Le programme et le montant des dépenses de ces opérations sont arrêtés chaque année par décision de l'autorité compétente ».

Les **indicateurs** associés à ces objectifs, dont on peut regretter le **nombre excessif et la technicité**, portent essentiellement sur les évolutions de coût des travaux d'entretien ou d'aménagement, la disponibilité des réseaux et le nombre des contrôles effectués par l'administration.

S'agissant des indicateurs relatifs au premier objectif, leur **appréciation est délicate** dans la mesure où elle est **extrêmement dépendante du choix des projets qui sont sélectionnés** pour mesurer la maîtrise de coûts de construction entre les avants projets détaillés et les projets mis en service, ou pour noter la somme des bénéfices actualisés des opérations.

Ainsi, les mauvais résultats de l'indicateur de maîtrise des coûts pour 2006 et les prévisions défavorables pour 2007, qui indiquent un dépassement moyen de plus de 10 % du total pondéré par la valeur des investissements, sont à imputer au dépassement prévu pour la ligne à grande vitesse est européenne, mise en service en juin 2007, compte tenu de son poids dans le total des opérations retenues.

En ce qui concerne l'évaluation des bénéfices actualisés des opérations ferroviaires, fluviales, maritimes et portuaires par euro investi, le choix des opérations est encore plus déterminant et les résultats obtenus laissent perplexe : toutes les opérations retenues pour 2004 obtiennent une valeur positive, alors qu'en 2005 elles ont toutes une valeur négative, un retournement de tendance généralisé se produisant en 2006.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux  
sur le programme 226 « Transports terrestres et maritimes »**

- La soutenabilité du programme est excessivement dépendante des ressources de l'AFITF dont la pérennité n'est pas, à ce jour, assurée.

- La diminution de la contribution aux charges d'infrastructure sera difficilement compensée en 2008 par Réseau ferré de France.

- Les coûts du dragage, de 35 millions d'euros, à la charge de l'Etat, sont sous-estimés dans le présent projet de loi de finances.

- L'analyse de la performance ne fait pas suffisamment référence au développement durable.

#### **IV. PROGRAMME 173 « PASSIFS FINANCIERS FERROVIAIRES »**

Le programme 173 « Passifs financiers ferroviaires » rassemble les contributions de l'Etat au désendettement des deux établissements publics ferroviaires : Réseau ferré de France et la SNCF.

##### ***A. DES CRÉDITS DESTINÉS AU DÉSENETTEMENT***

Le programme 173 « Passifs financiers ferroviaires » comporte deux actions, chacune étant consacrée à un établissement public.

**La première action « Désendettement de RFF »** est dotée de 730 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ce montant conduit, dans l'hypothèse de sa reconduction au-delà de 2008, à un apurement en 2046 de la dette RFF, hors dette liée aux investissements sur fonds propres ayant une rentabilité suffisante pour assurer le remboursement en fonds propres.

Cette distinction a été introduite en 2004, date à laquelle le système des dotations annuelles en capital versées par l'Etat a été remplacé par celui du versement d'une contribution de désendettement de 800 millions d'euros liée à la prise en charge de la dette d'infrastructure héritée à la création de RFF, contribution dont le montant a été ramené à 730 millions d'euros depuis 2006.

Ce schéma de financement doit permettre à RFF de définir une politique adaptée de gestion de son endettement, d'un montant total de 27 milliards d'euros à la fin 2006, en distinguant :

- une dette dite « article 4 » relative aux investissements de développement financés sur fonds propres par RFF (dont le montant peut être estimé à 6,8 milliards d'euros à fin 2006) et qui a pour vocation à être amortie sur le long terme par les revenus des projets ;

- le solde de la dette pouvant se décliner entre une part amortissable par RFF et une part amortissable par la contribution au désendettement de RFF versée par l'Etat<sup>1</sup>.

**La seconde action « Désendettement de la SNCF »** représente 597,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ce montant conduit, dans l'hypothèse de sa reconduction au-delà de 2008, à un apurement de la dette cantonnée dans le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) en 2028, dont le montant total sera égal à 8 milliards d'euros à la fin de 2007.

---

<sup>1</sup> Lors de la mise en place du nouveau schéma de financement en 2004, les dettes amortissables et non amortissables étaient évaluées respectivement à 9,3 et 11,8 milliards d'euros.

Selon le projet annuel de performances, la diminution de 30 millions d'euros de la contribution de l'Etat par rapport au montant prévu en loi de finances pour 2007 n'aura qu'un effet limité, en retardant de 18 mois l'échéance d'apurement de cette dette, compte tenu des taux d'emprunt actuels. **Votre rapporteur spécial souligne cependant que ce retard s'ajoute au report antérieur qui avait porté le délai prévisionnel d'apurement de 2023 à 2027.**

**Les crédits du programme 173 « Passifs financiers ferroviaires »**

(en euros)

Actions	AE/CP LFI 2007	AE/CP 2008	Evolution
Désendettement de RFF	730.000.000	730.000.000	
Désendettement de la SNCF	627.200.000	597.200.000	- 4,8 %
<b>Total</b>	<b>1 357 200 000</b>	<b>1.327.200.000</b>	<b>- 2 ,2 %</b>

Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances

***B. L'INTRODUCTION ATTENDUE D'INDICATEURS DE MESURE DE LA PERFORMANCE***

Le programme 173 « Passifs financiers ferroviaires » ne comportait aucun indicateur de performance, situation que votre rapporteur spécial avait critiquée à plusieurs reprises.

**Le projet annuel de performances 2008 répond à la demande exprimée en introduisant deux indicateurs :**

- le premier indicateur mesure le **coût moyen du stock de la dette** des établissements publics ; il donne une vision du coût du stock de la dette ferroviaire ;

- le deuxième indicateur mesure **l'écart entre le coût moyen de financement des établissements publics ferroviaires et le coût moyen de financement de l'Etat**. Il donne donc une appréciation dynamique de la gestion, liée aux émissions d'emprunts et doit permettre de s'assurer que le coût du financement de la dette gérée par les établissements publics ferroviaires présente un écart minimal par rapport au coût de financement de la dette publique gérée par l'Agence France Trésor.

Selon les informations disponibles, qui mériteront sans doute d'être affinées à l'avenir, le **coût moyen du stock de la dette est légèrement supérieur pour RFF** dont l'écart avec le coût de financement de l'Etat est également plus important.

Il paraît toutefois difficile de comparer les évolutions de coût moyen de dette sans se référer aux objectifs de gestion et aux contraintes qui pèsent sur les différents établissements.

En ce qui concerne RFF, il a été précisé à votre rapporteur spécial que la gestion de sa dette répond à un double objectif d'optimisation de son passif dans sa globalité (minimiser les charges financières moyennes sur un horizon à 10 ans dans une enveloppe de risque prédéterminée) et de développement progressif d'une approche actif/passif (mettre en adéquation les cash flows des nouveaux grands projets avec leur financement).

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux  
sur le programme 173 « Passifs financiers ferroviaires »**

- Le délai prévisionnel d'apurement de la dette du SAAD, évaluée à 8 milliards d'euros à la fin de l'année 2007, est repoussé de fin 2027 à fin 2028. Le stock de dette de RFF, à la fin de l'année 2006, est quant à lui évalué à 27 milliards d'euros, dont 6,8 milliards d'euros de dette dite « article 4 ».

- Deux indicateurs de performance ont été introduits dans le projet annuel de performances pour 2008.





## V. PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »

Le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » affiche pour 2008 les priorités suivantes :

- la poursuite de l'effort d'équipement et de modernisation en matière de sécurité maritime, sensiblement renforcé en 2007, par l'accélération de la modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) ;

- la promotion de l'emploi maritime par la qualité de la formation et des conditions de travail ;

- la mise en œuvre efficace des dispositifs concourant au développement de la compétitivité de la flotte de commerce française, en particulier au service de l'emploi maritime ;

- la poursuite des efforts de contrôle des activités maritimes et en particulier de la pêche.

### **A. DES CRÉDITS AJUSTÉS À LA RÉALITÉ DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE**

Le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » représente 132,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 136 millions d'euros en crédits de paiement.

Il est organisé autour de cinq actions selon la répartition suivante :

#### **Répartition par actions du programme 205 « Sécurité et affaires maritimes »**

(en euros)

Actions	LFI 2007		PLF 2008		Evolutions en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Sécurité et sûreté maritimes	30 292 980	27 072 980	27 023 000	29 572 980	- 10,8 %	9,2 %
Gens de mer et enseignement maritime	10 913 605	10 913 605	10 655 500	10 655 500	-2,4 %	-2,4 %
Flotte de commerce	73 515 795	73 915 795	75 290 000	75 290 000	2,4 %	2,4 %
Action interministérielle de la mer	9 777 027	9 777 027	8 726 187	9 881 850	-10,7 %	1,1 %
Soutien au programme	10 321 197	10 321 197	10 686 197	10 686 197	3,5%	3,5%
<b>TOTAL Programme</b>	<b>134 820 604</b>	<b>131 600 604</b>	<b>132 380 884</b>	<b>136 086 527</b>	<b>-1,8 %</b>	<b>3,4 %</b>

Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances

Le programme devrait également bénéficier du rattachement de **fonds de concours** pour un montant de 3,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,3 millions d'euros en crédits de paiement, essentiellement destinés à l'action « Sécurité et sûreté maritimes ».

Votre rapporteur spécial se félicite de la **clarté des choix budgétaires effectués**, les montants de **crédits demandés étant cohérents avec les orientations prioritaires du programme**. En particulier, il relève que l'évolution des crédits de l'action « Sécurité et sûreté maritimes » s'explique par le **déroulement du plan de modernisation des CROSS**, qui entraîne un surcroît d'engagements en 2007 et une baisse en 2008, tandis que les crédits de paiement, qui correspondent à la couverture par l'Etat des engagements pris au fur et à mesure de l'exécution des prestations, augmentent en 2008.

Il en est de même, au sein de l'action « Gens de mer et enseignement maritime », des crédits relatifs aux gens de mer, en diminution de 12,5 %, du fait du **réajustement de la dotation de financement des allocations de cessations anticipée d'activité de marins au commerce et à la pêche**, compte tenu de la consommation passée des crédits et des prévisions de consommation pour 2008.

Les **dépenses fiscales** rattachées au programme sont en **forte diminution**, celle-ci étant due à l'achèvement du processus engagé par **la loi de finances rectificative pour 2002<sup>1</sup>, qui a mis en place un système optionnel de taxe au tonnage** auquel les entreprises d'armement peuvent recourir pour **le substituer au régime de droit commun de l'impôt sur les sociétés (IS)**.

La plupart des entreprises ayant déjà opté pour ce régime, pour lequel la fin d'option a été fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2008, la dépense fiscale a été estimée négligeable pour 2008. L'estimation de la dépense 2007 a également été ramenée de 155 à 30 millions d'euros.

La seconde dépense fiscale rattachée au programme concerne le dégrèvement de taxe professionnelle, compensé par l'Etat, en faveur des entreprises d'armement au commerce. L'estimation est de 33 millions d'euros pour 2008, soit un niveau identique à la nouvelle évaluation pour 2007, en hausse de 9 millions d'euros par rapport à l'estimation antérieurement présentée.

#### ***B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME EST STABILISÉE***

La mesure de la performance du programme 205 est établie au regard de cinq objectifs qui répondent aux cinq actions du programme :

- renforcer la sécurité maritime et la protection de l'environnement ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002.

- promouvoir l'emploi maritime par la qualité de la formation et des conditions de travail ;
- améliorer l'efficacité des dispositifs d'aide à la flotte de commerce ;
- mieux contrôler les activités maritimes et en particulier la pêche ;
- renforcer les moyens consacrés aux missions opérationnelles ou au contact des usagers par une rationalisation des tâches administratives.

En 2007, les instruments de mesure de la performance du programme avaient été largement remaniés pour tenir compte, notamment, des observations des commissions des finances du Parlement ainsi que celles de la Cour des comptes. Le projet annuel de performances pour 2008 marque donc, logiquement, une **stabilisation de la structure du programme**.

Parmi les indicateurs, quatre résultats méritent une attention particulière :

- le **pourcentage de navires étrangers contrôlés** dans les ports français a atteint 30,81 % en 2006, contre 28,45 % en 2005 ;

- la cible de l'indicateur relatif à l'évolution de l'emploi dans la filière du transport maritime a été très sensiblement relevée, le **nombre de marins français à l'horizon 2010** passant de 10.250 à 14.358. **Votre rapporteur spécial se félicite de l'ambition affichée par cette réévaluation**, sachant que l'effectif actuel est de 13.537 marins français en 2006 ;

- le **nombre de navires de commerce** sous pavillon français armés par des compagnies **ayant opté pour la taxe au tonnage** est passé de 62 en 2005 à 96 en 2006, soit de 29 % à 45 % du nombre total de navires de commerce sous pavillon français ;

- la progression du **nombre d'infractions constatées à la pêche**, sur le nombre total des contrôles des pêches, témoigne de l'effort qui a été accompli pour améliorer le ciblage des actions et le redéploiement des moyens à la suite de la condamnation de la France par la Commission européenne dans le cadre du contentieux dit du « poisson sous-taille ».

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux  
sur le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes »**

- Les dotations budgétaires du programme 205 paraissent avoir été justement évaluées, en fonction de l'avancement des projets et de la consommation réelle des crédits.

- L'analyse de la performance a été stabilisée et prend en compte les observations présentées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007.



## VI. PROGRAMME 225 « TRANSPORTS AÉRIENS »

Il convient de rappeler que **les modes de gestion des aéroports français ont fortement évolué depuis 2004**, l'Etat s'étant partiellement et progressivement désengagé des plates-formes aéroportuaires. Si le transfert aux collectivités territoriales des aérodromes qui ne sont pas d'intérêt national ou international ou qui ne sont pas nécessaires à l'exercice des missions de l'Etat, prévu par l'article 28 de la loi de décentralisation du 13 août 2004<sup>1</sup>, était effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2007, **la réforme continue à se mettre en place en ce qui concerne les grands aéroports régionaux**. En 2007, les aéroports de Lyon, Toulouse et Bordeaux ont été transformés en sociétés anonymes, détenues à hauteur de 60 % par l'Etat, 25 % par les chambres de commerce et d'industrie, les 15 % restants étant répartis entre les collectivités territoriales intéressées.

### *A. LA DIMINUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME RÉSULTE DE L'AMÉNAGEMENT DU RÉGIME DE LA TAXE D'AÉROPORT*

Le programme 225 « Transports aériens » a deux fonctions : d'une part, **garantir la sécurité et la sûreté de l'aviation civile** et, d'autre part, veiller à ce que le développement du transport aérien se fasse dans des **conditions qui respectent le cadre de vie des citoyens**. Il couvre ainsi les **missions régaliennes exercées par la direction générale de l'aviation civile (DGAC)** mais exclut les activités de prestations de contrôle technique des services de navigation aérienne et de formation figurant dans la mission constitutive du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Dans le présent projet de loi de finances, les crédits du programme s'élèvent à **98 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et à 80 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**.

La comparaison avec le montant des crédits mentionnés dans le projet de loi de finances pour 2007 ne s'avère pas pertinente car celui-ci avait été présenté en incluant **les dépenses de personnel de quatre des cinq actions du programme qui sont, dans le présent projet de loi de finances, rattachées à l'action miroir « Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Transports aériens »** » du nouveau programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ». Cette modification résulte directement de l'intégration des transports et donc du programme « Transports aériens » au sein de la nouvelle mission ministérielle « Ecologie, développement et aménagement durables ».

En revanche, le projet annuel de performances permet une comparaison à périmètre constant avec la loi de finances initiale pour 2007. On constate ainsi que les **crédits d'AE et de CP, prévus par le présent**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

**projet de loi de finances, sont en baisse respectivement de 25 % et de 28 %.**

Cette baisse est une conséquence directe de la **création d'une majoration à la taxe d'aéroport, prévue par l'article 44<sup>1</sup> rattaché du présent projet de loi de finances**. Cette majoration, limitée à 1 euro par passager, sera acquittée par les compagnies aériennes afin de servir, d'une part, à résorber, en deux ans, le stock de dette que l'Etat a accumulé vis-à-vis des aérodromes de taille réduite et, d'autre part, à réduire le montant des subventions versées par l'Etat à ces aérodromes. Son rendement devrait être de **66 millions d'euros par an**.

On constate en effet que la baisse des crédits du programme, dans le présent projet de loi de finances, résulte exclusivement de la **diminution des dépenses d'intervention (titre 6)**, puisque les crédits affectés à chacun des autres titres augmentent. Les dépenses d'intervention diminuent de 41 millions d'euros, passant de 83 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007 à 42 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances. Le reste du produit de la majoration, soit 25 millions d'euros, servira à résorber la dette de l'Etat, évaluée, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, à 40 millions d'euros.

Par ailleurs, on note qu'est rattachée au programme une dépense fiscale de **1.430 millions d'euros**, qui correspond à l'exonération de taxe intérieure pour les produits pétroliers (TIPP) des carburateurs utilisés à bord des aéronefs. Cette dépense fiscale, qui peut s'analyser comme **une subvention d'un montant équivalent au transport aérien**, a une double origine. La première est historique : au début de l'aviation civile, au siècle dernier, le choix avait été fait de ne pas taxer les produits utilisés par ce nouveau mode de locomotion. La seconde est juridique : l'article 24 de la convention de Chicago de 1944 impose la fourniture hors taxe de carburants pour les vols entre Etats.

## ***B. LE DÉCOUPAGE DU PROGRAMME EN ACTIONS***

**- Action 1 : « Affaires techniques, prospective et soutien au programme » (27 millions d'euros en AE, 28 millions d'euros en CP)**

Cette action retrace principalement les missions dévolues à la direction des affaires stratégiques et techniques (DAST) : réglementation technique applicable en France dans le domaine de l'aviation civile, élaboration d'une politique de développement durable du transport aérien et coordination avec les institutions européennes et internationales. L'action participe aussi à la définition d'une doctrine d'emploi de la gendarmerie des transports aériens (GTA).

---

<sup>1</sup> Voir le commentaire de l'article 44 rattaché, ci-après.

Cette action comporte également une composante générale relative **aux moyens de soutien de la DGAC non rattachables au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »** : quote-part des frais généraux de la DGAC, moyens de la direction des programmes aéronautiques et de la coopération et de l'inspection générale de l'aviation civile.

**- Action 2 : « Régulation du transport aérien » (27 millions d'euros en AE, 20 millions d'euros en CP)**

Cette action est animée par la direction de la régulation économique (DRE) qui a en charge les questions économiques, juridiques et sociales relatives aux acteurs du transport aérien. En plus des crédits de fonctionnement et d'investissement (études, statistiques, informatique) correspondant à sa mission de régulateur avec les entreprises de transport aérien, cette action est principalement composée des crédits de **péréquation des lignes d'aménagement du territoire de l'ex-Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), intégré au budget général en 2005**. Ces dépenses ont pour objectif de compenser les déficits d'exploitation de certaines liaisons aériennes. Les dépenses d'intervention qui y sont consacrées représentent 25 millions d'euros en AE et 17,5 millions d'euros en CP.

**- Action 3 : « Régulation des aéroports » (38 millions d'euros d'AE et 27 millions d'euros de CP)**

Cette action est également animée par la direction de la régulation économique (DRE). D'une part, elle consiste à réglementer le fonctionnement des aéroports sur les aspects autres que techniques. D'autre part, elle correspond aux dépenses d'investissement et d'intervention visant les infrastructures aéroportuaires appartenant à l'Etat, exploitées en régie ou dont la gestion est déléguée. Ces deux types de dépenses représentent ensemble plus de 80 % des AE de l'action et sont **principalement dirigées vers les aéroports d'outre-mer**.

**- Action 4 : « Enquêtes de sécurité aérienne » (4,4 millions d'euros en AE et 3,8 millions d'euros en CP)**

Cette action correspond à l'activité du bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA), en charge notamment des enquêtes techniques ayant lieu en France et à l'étranger lors des dysfonctionnements aériens.

**- Action 5 : « Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) » (1,2 million d'euros en AE et en CP)**

Cette action, d'un montant relativement faible au sein du programme, est dédiée à une autorité administrative indépendante, l'ACNUSA, qui émet des recommandations sur toute question relative à la mesure du bruit et à la définition d'indicateurs adéquats. Elle dispose également d'un pouvoir de sanction administrative à l'encontre des personnes morales ou physiques.

Vos rapporteurs spéciaux avaient souligné dans leur rapport sur la loi de règlement pour 2006<sup>1</sup> que cette action avait nécessité 1 million d'euros supplémentaire en AE par rapport à la loi de finances initiale pour 2006, qui prévoyait un montant similaire à l'actuel projet de loi de finances. **Ils espèrent donc que cette sous-budgétisation n'avait été que ponctuelle.**

### ***C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE QUI PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE***

Votre rapporteur spécial ne peut que réitérer les critiques qu'il avait émises dans le rapport précité sur la loi de règlement pour 2006, à propos de l'indicateur n° 1 de l'objectif 1, qui mesure le « taux annuel de récurrence des compagnies aériennes sanctionnées au titre de la réglementation environnementale en vigueur depuis plus d'un an à la date de l'infraction ». En effet, cet **indicateur, ne pouvant être déterminé qu'au bout de 18 mois**, n'est pas renseigné pour l'année 2006 dans le projet de loi de finances pour 2008. **Dans ces conditions, toute étude d'efficacité est rendue difficile.** Votre rapporteur spécial s'étonne donc à nouveau de la présence d'un indicateur qui ne pourra être renseigné que 6 mois après la date où il est censé être examiné par le Parlement. Par ailleurs, il relève que les indicateurs au titre de 2007 et 2008 ont été revus à la hausse, du fait d'un renforcement de la réglementation fin 2005 qui pourrait générer plus d'infractions, mais regrette que ce risque n'ait pas été identifié dès l'année 2006 dans les prévisions pour les années 2007 et 2008.

Votre rapporteur spécial constate par ailleurs que la prévision pour 2007 de l'indicateur n° 2 de l'objectif 3, « **rapidité de traitement des réclamations des clients du transport aérien** », a été doublée entre le projet de loi de finances pour 2007 et le présent projet de loi de finances, passant de 20 à 40 jours. Il regrette ainsi que les moyens en effectifs supplémentaires, mentionnés dans le projet de loi de finances pour 2007, qui visaient à répondre à la multiplication par trois du nombre de plaintes reçues, n'aient **pas permis d'atteindre l'objectif fixé**, d'autant plus qu'un rapport de mission d'audit de modernisation sur le traitement des réclamations des passagers aériens, remis en juillet 2007, identifie des pistes pour l'amélioration des délais de traitement par l'administration.

Enfin, votre rapporteur spécial se félicite de la reformulation des deux indicateurs de l'objectif 4 qui les rend plus intelligibles. Mais il s'étonne à nouveau du maintien du deuxième indicateur, qui mesure le « taux de prise en compte des recommandations de sécurité » du BEA, puisque le rapport annuel de performances pour 2006 en soulignait le caractère « erratique », compte tenu du faible nombre de cas examinés dans l'année.

---

<sup>1</sup> Voir le commentaire du programme « Transports aériens » dans le rapport de la commission des finances sur la loi de règlement pour 2006, rapport n° 393 (2006-2007), tome II.



**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 225  
« Transports aériens »**

Plusieurs remarques peuvent être faites, tant sur le fond que sur l'architecture du programme :

- l'article 44 du présent projet de loi de finances, rattaché à cette mission, crée une **majoration de la taxe d'aéroport** qui devrait permettre de résorber la dette de l'Etat vis-à-vis des aérodromes de taille réduite. Cette majoration **explique par ailleurs la forte baisse des crédits** par rapport à la loi de finances initiale pour 2007, puisqu'elle se substitue en partie à certaines subventions de l'Etat. Elle effectue donc un transfert de charges de l'Etat vers l'utilisateur du système de transports aériens ;

- le processus de modification des modes de gestion des aéroports d'intérêt national et international s'est poursuivi en 2007, avec de nouvelles transformations en sociétés anonymes ;

- des efforts peuvent être faits pour raccourcir les délais de traitement, par l'administration, des réclamations des passagers aériens, en suivant les préconisations du rapport de la mission d'audit remis en juillet 2007 ;

- par ailleurs, deux points dans l'architecture du budget pourraient faire l'objet de modifications en 2008 :

- l'indicateur n° 1 de l'objectif 1, relatif au taux de récidive des compagnies aériennes enfreignant la réglementation environnementale, qui nécessite un délai de 18 mois afin d'être renseigné, pourrait être réformé afin de permettre une analyse des données de l'année « n - 2 » lors de l'examen du projet de loi de finances de l'année « n » ;

- l'indicateur n° 2 de l'objectif 4 devrait être revu afin de fournir des données moins erratiques et donc plus exploitables.



## VII. PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »

Le programme 170 « Météorologie » retrace la subvention versée par le ministère de l'écologie, de l'aménagement et du développement durables à **l'établissement public Météo France, responsable du programme, qui en est aussi le seul opérateur.**

Cette **situation paradoxale et peu satisfaisante** avait été mise en exergue par le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2006, publié en mai 2007 par la Cour des comptes.

*Celle-ci soulignait que « la LOLF repose sur le principe d'une responsabilisation des gestionnaires de crédits publics » et « qu'à cet égard, la désignation du président-directeur général d'un établissement comme responsable du programme auquel il est rattaché pose problème. En effet, le président-directeur général de Météo France n'est pas, en principe, placé sous l'autorité hiérarchique du ministre. Il ne lui revient pas non plus de définir les objectifs que l'Etat fixe à l'opérateur, ni les moyens qui lui sont attribués. Cette activité de tutelle devrait incomber au directeur de la recherche et de l'animation scientifique et technique, chargé de la définition de la stratégie sur la base de laquelle l'Etat passe contrat avec l'établissement. ».*

Votre rapporteur spécial adhère à cette proposition de changement du responsable de programme, qui pourrait être mise en œuvre pour la prochaine loi de finances.

### **A. LES CRÉDITS DESTINÉS À MÉTÉO FRANCE SONT LA CONSÉQUENCE DE L'APPLICATION DU CONTRAT D'OBJECTIFS CONCLU AVEC L'ETAT**

Le programme « Météorologie » constitue la **traduction budgétaire du contrat d'objectifs 2005-2008** conclu entre l'Etat et Météo France.

Il représente **176,41 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, constituant la subvention pour charges de service public versée par l'Etat à l'établissement, en augmentation de 6,8 % par rapport au budget de 2007. Cette évolution est liée à deux mouvements :

- l'augmentation résultant de l'application du contrat d'objectifs<sup>1</sup>, soit 2,1 millions d'euros (+ 1,3 %) par rapport au projet de loi de finances pour 2007 et 3,2 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2007 ;

- une augmentation de la subvention pour charges de service public, d'un montant de 8 millions d'euros, en compensation partielle de

---

<sup>1</sup> Le contrat d'objectifs prévoit une réduction de 0,3 % par an en euros constants des subventions versées par l'Etat par rapport à la référence de 2005. L'hypothèse d'inflation retenue pour 2008 est de 1,6 %.

l'augmentation du versement de Météo France au compte d'affectation spéciale « Pensions »<sup>1</sup>.

L'établissement public Météo France reçoit également une subvention du programme 193 « Recherche spatiale » de la mission « Recherche ». Cette subvention s'élève à 24,11 millions d'euros en 2008, contre 33,73 millions d'euros en 2007, soit une baisse de 28,5 %.

Les **effectifs** de Météo France sont en diminution conformément au contrat d'objectifs qui prévoit au total 70 suppressions de postes sur les quatre années du contrat. Pour 2008, les effectifs devraient s'établir à 3.676 emplois rémunérés par l'opérateur, soit 3.585 ETPT<sup>2</sup>.

Le programme « Météorologie » comprend deux actions : l'action « Observation et prévision météorologiques », dont les crédits s'élèvent à 157 millions d'euros et l'action « Recherche dans le domaine météorologique » dotée de 19,3 millions d'euros.

La répartition de la subvention pour charges de service public entre les deux actions enregistre une légère baisse au détriment de la recherche.

#### Répartition des crédits par action du programme

Action	AE-CP 2007 (en euros)	En % des crédits du programme	AE-CP 2008 (en euros)	En % des crédits du programme
Observation et prévision météorologiques	146.604.468	88,75	157.036.572	89,02
Recherche dans le domaine météorologique	18.591.735	11,25	19.373.428	10,98

Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances

### **B. DE L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE RESSORT LA QUALITÉ TECHNIQUE DES PRÉVISIONS DE MÉTÉO FRANCE**

L'analyse de la performance du programme « Météorologie » est axée sur quatre objectifs :

- disposer du meilleur système de précision météorologique à courte échéance sur l'Europe ;
- améliorer la prévention des risques d'origine météorologique ;
- développer les utilisations de la météorologie ;
- maintenir au niveau mondial, dans le domaine de la modélisation opérationnelle du temps et du changement climatique, le Centre national de la recherche météorologique.

<sup>1</sup> Le taux des cotisations des charges de retraite des établissements publics passera, en 2008, de 39,5 % à 50 % de la masse salariale concernée.

<sup>2</sup> Un suivi des emplois en ETPT a été mis en œuvre depuis 2007.

Votre rapporteur spécial se félicite de la **stabilité des huit indicateurs** illustrant ces objectifs. Leurs résultats font apparaître deux points positifs :

- la **haute technicité** de l'établissement public, comparée à ses équivalents européens et mondiaux ;

- l'**amélioration progressive de la qualité des prévisions** pour un coût maîtrisé.

Mais ils dénotent aussi une **évolution moins favorable** que prévu des **recettes propres** de l'établissement.

#### Evolution des recettes propres de l'établissement

(en millions d'euros)

	Réalisation 2005	Réalisation 2006	Prévision révisée 2007
Montant	44,7	43,2	45,2
Evolution annuelle	+ 8,8 %	- 3,6 %	+ 4,7 %

Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances

En outre, comme le relève le rapport précité de la Cour des comptes, qui procédait à un examen détaillé du programme 170 « Météorologie », « la comparaison des résultats de Météo France avec ceux d'organismes également en situation de monopole montre que les services des pays voisins ont un effectif et des dépenses de personnel sensiblement inférieurs.

« Les charges de personnel représentent ainsi 74 % des coûts pour Météo France contre 65 et 59 % pour ses homologues anglais et allemand. A l'inverse, ses dépenses d'investissement sont bien moindres, en valeur absolue (du simple au double par rapport à celles de l'établissement britannique) comme en proportion des dépenses ».

Votre rapporteur spécial se félicite enfin de la **diligence et de la transparence** dont fait preuve l'établissement public pour fournir des informations sur son activité et ses perspectives dans le cadre de l'examen du projet de budget. Il note que Météo France assure un **suivi attentif de la mise en application des observations formulées par votre commission des finances** suite à l'enquête menée en 2005 par la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF et poursuivie en 2006<sup>1</sup>. **Ce suivi fait apparaître que 17 sur 27 des observations formulées (soit plus de 60 %) ont déjà été prises en compte de façon complète et que les autres actions sont en cours de mise en œuvre, conformément à la planification prévue.**

<sup>1</sup> Rapport n° 264 (2004-2005) sur le rapport de la Cour des comptes relatif à Météo France, présenté par notre collègue Jean-Pierre Masseret. Rapport n° 43 (2005-2006) sur le suivi du rapport d'information n° 264 (2004-2005) concernant l'enquête de la Cour des comptes relative à Météo France, présenté par notre collègue Jean-Pierre Masseret.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux  
sur le programme 170 « Météorologie »**

- La désignation du président-directeur général de l'établissement Météo France comme responsable du programme n'est pas satisfaisante.
- La renégociation du contrat d'objectif conclu avec l'Etat, en 2008, devra viser le rééquilibrage entre charges de personnel et dépenses d'investissement.
- **Les observations présentées en 2005 par votre commission des finances sont mises en œuvre de manière satisfaisante par Météo France.** A ce jour, 17 des 27 observations formulées ont déjà trouvé à s'appliquer.

## VIII. PROGRAMME 113 « AMÉNAGEMENT, URBANISME ET INGÉNIERIE PUBLIQUE »

Le programme 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » **faisait antérieurement partie de la mission interministérielle « Politique des territoires »**.

Il a été rattaché, pour le budget 2008, à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ». Sa finalité essentielle, selon le projet annuel de performances, est l'aménagement équilibré et durable des territoires.

Du fait de son architecture - **éclatée en actions trop nombreuses** -, il apparaît comme l'énumération des crédits nécessaires à l'exercice des multiples politiques menées par l'Etat, à son profit et à celui des collectivités territoriales, dans les domaines de l'urbanisme, de la planification, de l'application du droit des sols, ou des prestations d'ingénierie.

Le rattachement du programme 113 à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » a eu des conséquences sur sa structure, passée de six actions en 2007 à quatre actions pour le budget 2008. Ont été supprimées :

- l'action n° 3, intitulée « Appui technique au ministère de l'écologie », qui avait perdu sa signification du fait du regroupement du ministère en charge de l'environnement avec celui en charge de l'équipement ;

- l'action n° 5, intitulée « Personnels » relevant du programme « Développement et amélioration » de la mission « Ville et Logement ». Cette action a été transférée dans le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ».

Parmi les quatre actions du programme 113 qui subsistent, **seules deux actions** (« Urbanisme, planification et aménagement » et « Soutien au programme ») **disposent de crédits budgétaires**. Les actions 02 « Appui technique de proximité aux collectivités territoriales et tiers » et 03 « Appui technique aux autres ministères » n'affichent, au titre de l'exercice 2008, comme en 2006 et 2007, aucune dotation budgétaire. Le projet annuel de performances justifie leur maintien par « *les enjeux qu'ils représentent* » dans la mesure où ils « *constituent une activité importante répondant à des enjeux majeurs de l'Etat* ».

**Votre rapporteur spécial est perplexe devant cette justification sommaire et très théorique.** Toutefois, cette présentation permet, dans l'analyse des coûts du programme et des actions, et après déversement analytique des crédits inscrits aux autres actions du programme 113 et des autres programmes, de calculer un coût des deux actions.

Il apparaît ainsi que **l'appui technique aux collectivités territoriales en matière d'urbanisme est estimé à 886 millions d'euros**, dont 13,9 millions d'euros au titre du programme 113 et que l'appui technique aux autres ministères est évalué à 137 millions d'euros, dont 1,9 million d'euros au titre du programme 113.

#### ***A. DES CRÉDITS GLOBALISÉS SUR DEUX ACTIONS***

Le programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » a pour objectifs principaux :

- de favoriser l'aménagement durable des territoires conformément aux politiques de l'Etat et dans le respect des prérogatives des collectivités territoriales ;

- de mener à bien les grandes opérations d'urbanisme initiées par l'Etat ;

- d'exercer les missions et responsabilités de l'Etat en matière de planification ou d'application du droit des sols ;

- d'apporter un soutien technique ou opérationnel à d'autres ministères (au titre des constructions publiques notamment) et un appui technique aux collectivités territoriales aussi bien en matière d'urbanisme, d'application du droit des sols que de prestations d'ingénierie au titre de la solidarité nationale envers les petites communes ou en synergie avec la mise en œuvre des politiques prioritaires de l'Etat ;

- de mettre en œuvre la mutation de l'ingénierie publique, vers une ingénierie d'appui territorial.

La réalisation de ces objectifs s'appuie essentiellement sur la **mobilisation de ressources humaines** (17.042 équivalents temps plein travaillé) qui relèvent du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » de la mission à laquelle appartient désormais le programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique ». Les crédits nécessaires à la rémunération de ces agents sont estimés à plus de 800 millions d'euros.

Outre ces moyens en personnels, le programme est doté de **moyens budgétaires** que l'Etat consacre :

- à des interventions ciblées sur des territoires prioritaires (**grandes opérations d'urbanisme** notamment) afin de soutenir leur développement ;

- au **renforcement des politiques foncières**, de planification et d'aménagement, portées par les collectivités territoriales ;

- enfin, au **soutien des réseaux professionnels**.



Il porte enfin les crédits correspondant aux fonctions supports dédiées (études, communication, contentieux...). Toutefois, les moyens de fonctionnement indivis (loyers, fluides...) ou communs à tous les programmes sectoriels (action sociale, fonctions d'état-major...) sont regroupés, en vue de faire des économies d'échelle, sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » précité.

Pour 2008, la dotation demandée pour le programme 113 est de **63 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en diminution de 6,75 %** par rapport à l'exercice précédent (67,55 millions d'euros en AE et CP).

Ces crédits sont répartis entre les actions « Urbanisme, aménagement et planification » et « Soutien au programme » comme le précise le tableau suivant.

**Les crédits du programme 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique »  
pour 2008**

<b>Actions</b>	<b>AE 2007 (en euros)</b>	<b>AE 2008 (en euros)</b>	<b>Evolution</b>
<b>Urbanisme, aménagement et planification</b>	<b>41.555.200</b>	<b>37.500.000</b>	<b>- 9,8 %</b>
<b>Soutien au programme</b>	<b>26.000.000</b>	<b>25.500.000</b>	<b>- 1,9 %</b>
<b>Total</b>	<b>67.555.200</b>	<b>63.000.000</b>	<b>- 6,7 %</b>

*Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances*

Il est prévu également qu'il bénéficie du rattachement du produit de **fonds de concours**, estimés à 10,41 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 16,61 millions d'euros en crédits de paiement, qui seront consacrés principalement au financement de projets relevant des **grandes opérations d'urbanisme** sous l'égide du secrétariat général aux grandes opérations d'urbanisme. Ces ressources extra budgétaires devraient être versées par le conseil régional d'Ile-de-France (voirie primaire) et par l'agence foncière et technique de la région parisienne (produits de liquidation de clôture des comptes des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles de Cergy-Pontoise et de Saint-Quentin-en-Yvelines). **Leur augmentation par rapport à 2007, de 91 % en autorisations d'engagement et 54 % en crédits de paiement, compensera la baisse des dotations budgétaires.**

Enfin, **trois dépenses fiscales**, dont l'objet principal contribue au programme, lui sont rattachées pour un montant estimé de **5 millions d'euros**. Il s'agit de :

- l'exonération dont bénéficient les établissements publics et les sociétés d'économie mixte chargés de l'aménagement par une convention de concession, ainsi que les sociétés d'habitations à loyer modéré régies par l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation<sup>1</sup>, pour les résultats provenant des opérations réalisées dans le cadre d'une zone d'aménagement concertée (ZAC) ;

- l'exonération des acquisitions d'actions de sociétés d'économie mixte par les collectivités locales ;

- l'exonération des opérations immobilières non destinées à la construction (opérations de lotissement effectuées par les départements, communes et établissements publics ; opérations de lotissement effectuées par les sociétés coopératives de construction, par les sociétés d'économie mixte de construction immobilière, par les groupements de castors ; opérations immobilières réalisées par les SAFER).

Seule la dépense relative à l'exonération des SEM est toutefois incluse dans cette évaluation.

#### ***B. AUCUNE CLARIFICATION N'A ÉTÉ APPORTÉE DANS L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE***

Le programme 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » comprend les **cinq objectifs** suivants :

- Promouvoir l'aménagement équilibré des territoires ;
- Contribuer à une meilleure organisation de l'occupation de l'espace ;
- Soutenir des pôles de développement urbain d'intérêt national ;
- Assurer aux usagers et aux collectivités locales, un service de qualité dans la délivrance des autorisations d'urbanisme ;
- Apporter aux collectivités une assistance pour leur permettre d'exercer leurs compétences en privilégiant l'assistance à maîtrise d'ouvrage et l'aide aux petites communes.

Ces objectifs sont mesurés par **13 indicateurs**. Malgré leur nombre et leur précision, **ceux-ci peuvent difficilement servir de baromètre de l'efficacité des services compte tenu de la globalisation des crédits sur deux actions très générales.**

---

<sup>1</sup> Sont ainsi visés : les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) ; les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) ; les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré ; les sociétés anonymes coopératives de production et sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré ; les sociétés anonymes de crédit immobilier ; les fondations d'habitations à loyer modéré.

Votre rapporteur spécial ne peut donc que rejoindre les appréciations portées en 2006<sup>1</sup> par notre collègue Roger Besse, rapporteur spécial de la mission « Politique des territoires », qui regrettait que « *les objectifs retenus relèvent davantage de l'énumération des différentes visées du programme que d'une véritable stratégie de performance* » et appelait de ses vœux « *un double travail d'amélioration, visant à affiner les objectifs d'une part, et à clarifier les indicateurs d'autre part.* »

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux  
sur le programme 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique »**

- Compte tenu du nouveau rattachement à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », le maintien du programme 113, dans son architecture actuelle, est problématique.

- Les choix de présentation des crédits par action répondent à une logique différente de celle qui est retenue pour les objectifs ; l'analyse de la performance est rendue de ce fait très difficile.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 78 (2006-2007) - tome III - annexe 18 sur le projet de loi de finances pour 2007.



## IX. PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »

Le programme 159 « Information géographique et cartographique » regroupe les crédits destinés au financement des besoins de la collectivité nationale en matière de données géographiques et cartographiques.

Il s'agit, concrètement, de la subvention pour charges de service public, versée à l'Institut géographique national (IGN) et des crédits de fonctionnement du Conseil national de l'information géographique (CNIG).

Antérieurement rattaché à la mission « Politique des territoires », ce programme a été intégré, pour le projet de loi de finances pour 2008, dans la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

### A. DES CRÉDITS D'UN MONTANT MODESTE

Les crédits du programme 159, demandés pour 2008 s'élèvent au total à 69,28 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ce montant global est en diminution de 8,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007. Mais il est plus proche de la réalité de l'exécution budgétaire constatée en 2006.

#### Evolution des crédits du programme

(en milliers d'euros)

	2006 crédits consommés	2007 LFI	2008 PLF
AE/CP	65.727	75.067	69.280

Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances

Les crédits sont répartis sur deux actions : « Production de l'information géographique » et « Recherche dans le domaine de l'information géographique ». On constate, depuis 2006, une progression de la part réservée à la recherche.

#### La répartition par action des crédits du programme

(en pourcentage)

Action	Exécution 2006	2007	2008
1. Production de l'information géographique	83,8	81,3	81
2. Recherche dans le domaine de l'information géographique	16,1	18,7	19

Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances

Sur l'ensemble des crédits du programme, 69,13 millions d'euros, soit 99,78 %, correspondent à la subvention pour charges de service public versée à l'IGN. Le solde, soit 150.000 euros, est réparti entre les moyens de fonctionnement du CNIG (80.000 euros) et des dépenses d'études (15.000 euros).

#### **Le Conseil national de l'information géographique**

Créé en 1986, le CNIG, est une instance consultative placée auprès du ministre chargé de l'équipement.

Ses grands objectifs sont les suivants :

1. Contribuer à définir et à mettre en œuvre la politique de la France en matière d'information géographique.

2. Favoriser un développement cohérent de l'information géographique publique tenant compte du rôle croissant des échelons locaux dans un souci de meilleur emploi des ressources tant financières qu'humaines.

3. Mettre en place des mécanismes clairs permettant au secteur privé de l'information géographique de trouver sa place et de se développer, en identifiant les moteurs de développement et les freins, dans le cadre de l'Union européenne et de la mondialisation de l'économie.

4. Assurer une coordination des acteurs dans le champ de l'amélioration des technologies, des procédures et de la formation.

La mission de conseil de l'Etat devrait être confortée dans le cadre de la transposition de la directive européenne INSPIRE, établissant une infrastructure d'information géographique dans la communauté européenne en vue de favoriser le partage des données.

#### ***B. UNE ANALYSE ENCORE CONFUSE DE LA PERFORMANCE***

Si l'architecture des actions du programme 159 « Information géographique et cartographique » n'a pas été modifiée pour 2008, les **quatre objectifs**, à l'exception du premier intitulé « Garantir et améliorer la qualité des données géographiques et cartographiques », ont connu quelques **aménagement mineurs** :

- l'objectif 2 devient « Diffuser le référentiel à grande échelle » (RGE) et se substitue à l'objectif « Etablir dans les délais et faire partager le Référentiel à Grande Echelle (RGE), dans une démarche partenariale » ;

- l'objectif 3 est complété et son intitulé devient « Optimiser l'équilibre des sources de financement de l'opérateur » ;

- l'intitulé de l'objectif 4 est ainsi précisé : « Adapter le dispositif de la recherche et de la formation aux besoins du secteur » au lieu d'« Améliorer la visibilité du dispositif de formation et de recherche ».

De nouveaux indicateurs sont également substitués aux anciens :

- l'indicateur 1.2 qui portait sur l'évaluation qualité a été remplacé par un indicateur sur la réalisation de la base de données parcellaire ;

- l'indicateur correspondant à l'objectif 2 mesure désormais le nombre de licences RGE et non plus la disponibilité de ses composantes ;

- l'indicateur 3.2 « gains de productivité » relatif à l'objectif 3 porte non plus sur la cartographie au 1:25 000, dont les objectifs de productivité sont atteints, mais sur le processus de production de l'orthophotographie<sup>1</sup> avec une base 100 en 2005 ;

- l'indicateur 4.1 « taux de placement à 6 mois des étudiants civils » a été remplacé par un indicateur de « coût de la formation initiale par élève » ; accompagné d'un « indice de citation des publications scientifiques de l'IGN » Ce nouvel indicateur sera renseigné à l'aide d'une étude à conduire par l'Observatoire des Sciences et des Techniques (OST).

Toutes ces évolutions ne permettent pas de porter, à l'occasion du débat sur le projet de loi de finances, une appréciation fondée sur la performance attendue.

Votre rapporteur spécial s'attachera donc, **dans l'exercice de ses fonctions de contrôle, à réexaminer les résultats obtenus qui pourront être mis en parallèle avec les priorités retenues** pour 2008 dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'IGN qui entrera en vigueur en 2008.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 159  
« Information géographique et cartographique »**

- Essentiellement constitué de la subvention à l'Institut géographique national (IGN), le programme peine à stabiliser ses objectifs et ses indicateurs de performance.

- La conclusion d'un contrat d'objectif en 2008, la conduite du projet Géoportail et les implications de la directive INSPIRE feront l'objet d'une attention particulière dans le cadre des contrôles budgétaires.

---

<sup>1</sup> L'orthophotographie est une technique qui permet de redresser une image ou une photographie suivant le relief de l'objet qu'elle représente à partir d'un modèle mathématique de cet objet.





## **X. PROGRAMME 181 « PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES »**

### ***A. LE PROGRAMME NE REPRÉSENTE QUE 12 % DE L'EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT***

#### **1. Les changements de périmètre**

Le nouveau programme 181 résulte de la **fusion des anciens programmes 181** « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » et **153** « Gestion des milieux et biodiversité » et d'une partie du **programme 211** (soutien) de la mission « Ecologie et développement durable », ainsi que de des **actions 2 et 3 du programme 127** « Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel » de la mission « Développement et régulation économiques ».

Votre rapporteur spécial prend acte de la volonté des gestionnaires d'opérer un regroupement de crédits **dispersés** et de **renforcer le pilotage** des actions menées dans le cadre du programme. Il constate par ailleurs que le projet annuel de performances persiste à superposer à la nomenclature en actions une **catégorisation des crédits** en fonction des **politiques** conduites (eau, pollution et risques, nature et paysages...) et des **structures** administratives qui les sous-tendent. Il se demande si cette tendance ne trahit pas **une inclination à « flécher » les crédits** en exécution et à limiter les marges de redéploiement.

#### **2. Une priorité budgétaire pour 2008**

Les **principales finalités** poursuivies par le programme sont la prévention des **risques technologiques et naturels**, la gestion intégrée de la ressource en **eau**, la protection et la restauration du **vivant** sauvage et la **sûreté nucléaire** et la radioprotection, à travers le rattachement au programme de l'Autorité de sûreté nucléaire (action 9).

Au total, le programme 174 comprend 456.919.943 euros d'autorisations d'engagement et 447.404.943 euros de crédits de paiement. Ces crédits sont **principalement concentrés sur les actions 1** (Prévention des risques et lutte contre les pollutions : 37,4 % du programme) **et 2** (Gestion des milieux et biodiversité : 50,7 %). Ils couvrent à **62 % des dépenses de fonctionnement** et à **27,4 % des dépenses d'intervention**.

Le projet annuel de performances pour 2008 indique également que le programme aura vocation à porter la mise en œuvre des mesures décidées dans le cadre du **Grenelle de l'environnement**. **Votre rapporteur spécial s'attachera donc, au cours des débats, à obtenir du gouvernement des éclairages sur l'impact budgétaire à court terme de ces mesures.**

**La priorité gouvernementale donnée aux problématiques environnementales se traduit par une augmentation sensible des dotations du programme à périmètre constant, qui passent de 384,98 (loi de finances 2007) à 438,86 millions d'euros en CP.**

Selon les représentants du ministère auditionnés par votre rapporteur spécial, l'accent est particulièrement mis sur :

1) la prévention des risques technologiques et naturels (114,6 millions d'euros, soit + 24,6 % par rapport à 2007), *via* un effort en faveur des **plans de prévention des risques naturels**, des **plans de prévention des risques technologiques**, l'amélioration de la **qualité de l'air** et l'évaluation de l'impact des **produits chimiques** en application du règlement REACH et de la directive Biocides ;

2) la gestion intégrée de la ressource en eau, et en particulier la lutte contre les **inondations** dont les crédits augmentent de 19 % ;

3) la préservation de la biodiversité, à travers la montée en puissance du dispositif des **parcs nationaux**<sup>1</sup>, la gestion des sites **Natura 2000** (enfin totalement désignés), la définition de nouveaux sites en mer et l'accroissement des moyens dédiés à la gestion des **réserves naturelles**.

Ces augmentations de crédits auront naturellement vocation à être mises en regard de **l'amélioration des performances de l'action publique qui devraient en résulter.**

### **3. Des crédits à mettre en perspective**

**Votre rapporteur spécial souligne néanmoins la nécessité de ne pas s'en tenir aux seuls crédits budgétaires pour apprécier l'effort consenti par l'Etat en faveur de l'environnement.** Les crédits du programme 181, agrégés aux autres crédits budgétaires en provenance, notamment du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables », ne représentent en effet que **27 % de cet effort.**

Cette situation résulte principalement des **ressources extrabudgétaires considérables dont disposent les nombreux opérateurs**, dont l'affectation a historiquement procédé d'une démarche de « sanctuarisation » des ressources de la politique environnementale et de leur soustraction aux phénomènes de régulation budgétaire (cf. diagramme).

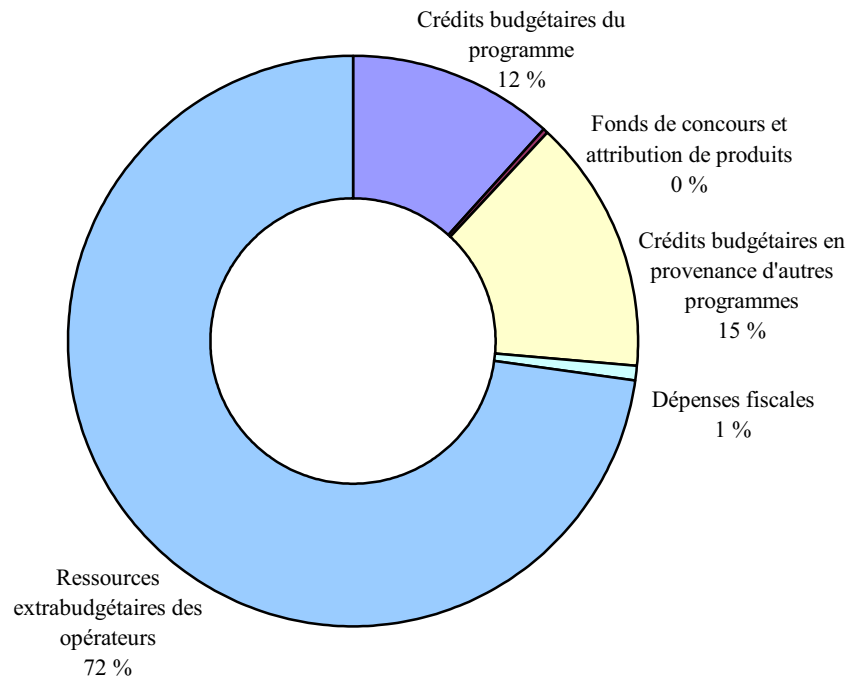
Cette démarche trouve, au demeurant, une nouvelle illustration dans le projet annuel de performances 2008, avec la **débudgétisation de 34,5 millions d'euros en AE et 28,6 millions d'euros en CP consécutive à la création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques,**

---

<sup>1</sup> *Création des parcs de La Réunion et de Guyane notamment.*

## débudgétisation étrangement qualifiée d'« économies » dans les réponses aux questionnaires budgétaires.

### « Mise en perspective » des crédits budgétaires du programme



Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008

## **B. UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE AMÉLIORÉ**

### **1. La gestion intégrée de l'eau constitue désormais un objectif spécifique**

**Le dispositif d'évaluation de la performance du PAP 2008 comprend désormais un objectif 3 de « Gestion intégrée de la ressource en eau », propre à assurer un suivi fin des progrès accomplis par notre pays sur la voie du « bon état écologique des eaux » que le droit communautaire nous impose d'atteindre en 2015.**

Deux indicateurs nouveaux apparaissent particulièrement **opportuns** :

1) l'indicateur 2.1 « Qualité de l'eau : pourcentage des masses d'eau en bon état » devrait permettre de mesurer l'état d'avancement de l'application de la directive cadre sur l'eau ;

2) l'indicateur 2.6 « Intervention des agences de l'eau pour la mise aux normes des stations d'épuration », censé mesurer l'implication des agences dans la mise en œuvre de la directive relative au traitement des eaux

résiduelles urbaines, apporte également une information précieuse, compte tenu du rôle de ces établissements publics dans la résorption du retard enregistré dans la mise aux normes de nos stations d'épuration.

**Votre rapporteur spécial, pour qui le respect du droit communautaire de l'environnement et la modernisation de notre politique de l'eau constituent des préoccupations majeures, se félicite par conséquent de ces innovations<sup>1</sup>.**

## **2. Les autres aménagements**

Peuvent enfin être mentionnés les aménagements suivants du dispositif de performance :

- la **suppression** d'un indicateur relatif à l'évolution de la **biodiversité avifaunistique**, dont l'évolution était jugée insuffisamment corrélée à l'action publique en matière d'environnement ;

- la **création** de deux indicateurs relatifs aux délais d'élaboration des **plans de prévention des risques technologiques** et aux délais d'instruction des **dossiers biocides**.

### ***C. OBSERVATIONS SUR LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO***

#### **1. Risques naturels : le Fonds Barnier « asséché »**

8,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 7,1 millions d'euros de crédits de paiement sont consacrés aux **plans de prévention des risques naturels** (connaissance, information et élaboration). Ils correspondent notamment à l'élaboration de 300 nouveaux plans et à l'approbation de 400 d'entre eux en 2008.

**Ces actions sont financées à 25 % par des crédits budgétaires et à 75 % par des crédits du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit Fonds Barnier).** A cet égard, votre rapporteur spécial croit important de souligner que **la réalisation des objectifs ci-dessus mentionnés dépendra de la possibilité de mobiliser les ressources du Fonds Barnier, dont la situation financière est précaire.** En 2007, la trésorerie du fonds a ainsi conduit à arrêter une programmation ne couvrant que les deux tiers des besoins, sans pour autant empêcher son « assèchement total ».

En effet, suite à l'élargissement progressif de ses missions, le Fonds Barnier, dont les disponibilités seront nulles fin 2007, devrait voir **ses dépenses osciller entre 135 et 170 millions d'euros par an entre 2008 et 2012.** Parallèlement, **ses recettes resteront de 52 millions d'euros par an si le**

---

<sup>1</sup> Voir les rapports d'information de Mme Fabienne Keller : « Changer de méthode ou payer : un an après, la France face au droit communautaire de l'environnement » (n° 332, 2006-2007) et « Politique de l'eau, la France au milieu du gué » (n° 352, 2006-2007).

prélèvement qui l'alimente sur le produit des primes et cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles n'est pas augmenté (cf. tableau).

**Evolution prévisible des dépenses et des recettes du Fonds Barnier**

*(en millions d'euros)*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Expropriation	4	11	14	12	12	8	6
PPRN	15	12	15	16	16	14	14
Mesures de prévention	31,9	27	40	36	30	20	16
Etudes - travaux des collectivités	33	33	98	96	92	93	89
Séchilienne	0	2	2	3	7	12	11
Total	85	85	169	164	157	148	135
Prélèvement loi sur l'eau	0	22	0	0	0	0	0
<b>Total dépenses</b>	<b>85</b>	<b>107</b>	<b>169</b>	<b>164</b>	<b>157</b>	<b>148</b>	<b>135</b>
<b>Recettes</b>	<b>31</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>52</b>

*Source : réponses aux questionnaires budgétaires*

Ce prélèvement étant plafonné à 4 % du produit des primes et cotisations par l'article L. 561-3 du code de l'environnement, votre rapporteur spécial vous propose un **amendement visant à porter ce plafond de 4 % à 12 %, seuil jugé nécessaire pour équilibrer financièrement le fonds et à rendre à la politique de prévention des risques naturels sa crédibilité et sa pérennité**. La question des ressources du Fonds Barnier étant intimement corrélée à celle du **régime d'indemnisation des catastrophes naturelles**, l'examen de cet amendement sera par ailleurs l'occasion d'obtenir du gouvernement de précieux éclairages sur la réforme attendue de ce régime.

**2. Les dépenses croissantes liées à la prévention des risques technologiques**

2,9 millions d'euros en AE et 3,1 millions d'euros en CP sont consacrés à l'élaboration des **plans de prévention des risques technologiques (PPRT)** et à la concertation autour des sites à risque.

Sur les 420 PPRT à réaliser<sup>1</sup>, 200 sont amorcés, 20 sont prescrits et 2 sont approuvés. Le MEDAD envisage par ailleurs un rythme de prescription d'un 1 à 3 plans par semaine et estime de 12 à 18 mois le délai requis entre prescription et approbation.

<sup>1</sup> Ils concernent 657 sites industriels et 900 communes.

Bien que la complexité des procédures mises en œuvre retarde considérablement la montée en puissance du dispositif, le déploiement des PPRT **engendrera des besoins budgétaires croissants**. De surcroît, **ces besoins seront renforcés par le financement partiel par l'Etat des mesures foncières<sup>1</sup> qui pourront être prescrites dans le cadre des plans**, en partenariat avec les collectivités territoriales et les industriels.

Votre rapporteur spécial croit donc utile d'attirer l'attention de la commission sur un **dispositif susceptible de susciter des dépenses budgétaires très dynamiques au cours des prochaines années**, dont l'évaluation sera demandée au gouvernement à l'occasion des débats.

### **3. Concours aux associations : quelle rationalité ?**

Le rôle des **associations** et organisations internationales, nationales ou locales dans la protection de l'environnement n'est plus à démontrer et peut justifier que des concours publics leurs soient attribués. Le programme 181 subventionne ainsi les associations sur les actions 1, 7 et 8, **pour un montant de près de 46,4 millions d'euros**.

Votre rapporteur spécial estime toutefois que **la stratégie qui sous-tend ces concours n'est pas explicitée et que ses priorités ne sont pas clairement définies**.

Si, prises isolément, les sommes en jeu sont souvent mineures, il est souhaitable qu'en soit opérée une **estimation consolidée et que soient davantage explicités les moyens mis en œuvre pour évaluer l'efficacité de la dépense**. Une première étape de cette consolidation pourrait consister à **regrouper l'ensemble des concours aux associations du programme 181 sur la seule action 8 « Soutien »**, pour une meilleure lisibilité.

### **4. Les provisions pour contentieux**

Votre rapporteur spécial constate enfin que **4 millions d'euros en AE et CP** sont intégrés à la dotation de l'action 1 pour faire face aux **frais de justice** liés aux contentieux pendants, et que **15,64 millions d'euros** se répartissent entre les actions 1 et 2 en vue de **contentieux nationaux ou communautaires pour lesquels la probabilité de condamnation de l'Etat est jugée supérieure à 50 %**.

Ces montants, somme toute modiques en comparaison de certaines sanctions pécuniaires actuellement encourues par la France pour infraction au droit communautaire de l'environnement, imposent de **demeurer vigilant dans un domaine où les procédures risquent de se multiplier, tant au plan national qu'au plan européen**.

---

<sup>1</sup> Une circulaire du 3 mai 2007 prévoit que le financement des mesures foncières par l'Etat sera de 25 %, 33 % ou 40 % en fonction du rapport du coût de ces mesures au potentiel financier de la collectivité et de l'importance stratégique de l'installation classée faisant l'objet du PPRT.

## **D. DES OPÉRATEURS PRÉPONDÉRANTS**

### **1. Des effectifs en forte augmentation**

Hors Autorité de sûreté nucléaire, **283 équivalents temps plein travaillés (ETPT) sont créés** au sein des opérateurs du programme en 2008, soit une augmentation de 4 % des effectifs budgétaires.

Ces créations concernent principalement l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'INERIS, les Parcs nationaux, l'Agence des aires marines protégées et le Conservatoire du littoral, et sont **présentées comme nécessaires à la mise en œuvre des priorités du programme.**

S'agissant plus particulièrement de l'ONEMA, qui procèdera à 77 recrutements en 2008, votre rapporteur spécial considère que le déploiement des missions du nouvel opérateur devra s'accompagner de la **réorganisation partielle des missions et structures de la direction de l'eau.** A ce titre, les réponses au questionnaire budgétaire évoquent :

1) le **recentrage** des missions de la direction sur le pilotage de la stratégie marine, des politiques de lutte contre la rareté de la ressource, de lutte contre les pollutions diffuses et de valorisation durable des produits de l'épuration ;

2) la **suppression du bureau de la pêche** et le redéploiement de ses effectifs au sein des bureaux des agences de l'eau (affectataire du suivi de l'ONEMA) et des services déconcentrés et de la police de l'eau ;

3) la nécessité de replacer ces évolutions dans le contexte **général de réorganisation administrative** suscitée par la création du MEDAD, qui sera abordée dans l'analyse du programme 217.

Par ailleurs, dans le prolongement de ses travaux sur le pilotage de la politique de l'eau<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial souhaite obtenir des informations sur le **maillage territorial des implantations de l'ONEMA et sur l'articulation de ces implantations avec les nombreux services concourant à cette politique**, aux niveaux du bassin, de la région et du département.

### **2. Observations sur l'Office national de la chasse et de la faune sauvage**

Votre rapporteur spécial observe enfin une **augmentation de 20 % de la subvention budgétaire accordée à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)**, qui passe, de l'exécution 2006 à la prévision 2008, de 15,3 à 18,4 millions d'euros<sup>2</sup> (AE = CP).

---

<sup>1</sup> Cf. rapports d'information cités plus haut.

<sup>2</sup> Cette augmentation est de 1,886 million d'euros entre la loi de finances initiale pour 2007 et les crédits demandés pour 2008.

Il s'étonne que le projet annuel de performances ne fournisse pas d'éléments détaillés de justification de cette augmentation, et ce **compte tenu des observations récemment formulées par la Cour des comptes dans un référé du 16 avril 2007 consacré à cet opérateur.**

La Cour des comptes fait notamment état d'une prise en charge accrue par l'Etat du financement des activités de l'office (police, conseil et développement, études et recherche), **sans que celui-ci s'engage, en contrepartie, à réaliser des économies de gestion.** Ces économies, auxquelles l'office semble peu accoutumé compte tenu de l'évolution passée de ses comptes<sup>1</sup>, **sont pourtant cruciales à court terme**, afin de préserver l'équilibre financier de l'établissement dans un contexte de baisse tendancielle du nombre de chasseurs qui pèsera sur ses ressources<sup>2</sup>.

Votre rapporteur spécial interrogera, par conséquent, le gouvernement sur les initiatives qu'il compte prendre pour **inscrire, dans le prochain contrat d'objectifs de l'office**, de telles mesures d'économies.

En outre, il sollicitera des éclaircissements sur la constitution dans les comptes de l'établissement de **provisions suffisantes pour faire face aux contentieux** qui l'opposent aux fédérations de chasseurs sur le financement de la garderie, et dont l'impact est évalué à **17 millions d'euros.**

#### **Principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 181**

1. En dépit de la fusion des anciens programmes 153 et 181, le projet annuel de performances persiste à superposer à la nomenclature en actions une catégorisation des crédits en fonction des politiques menées et des structures administratives qui les sous-tendent. Cette tendance pourrait se traduire par un fléchage des crédits en exécution.

2. Des précisions sont nécessaires sur l'impact budgétaire à court terme des propositions du Grenelle de l'environnement sur le programme.

3. Le programme connaît une forte augmentation de ses dotations à périmètre constant, qui auront vocation à s'accompagner de l'amélioration des performances de l'action publique. Cette augmentation doit toutefois être mise en perspective, dans la mesure où l'écrasante majorité des moyens de la politique environnementale est extrabudgétaire.

4. La création d'un objectif de gestion intégrée de la ressource en eau constitue une amélioration réelle du dispositif d'évaluation de la performance.

5. L'utilisation des crédits budgétaires dédiés à la prévention des risques naturels est corrélée à l'intervention du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dont la situation financière est extrêmement précaire.

6. La prévention des risques technologiques devrait générer une croissance très dynamique des dépenses, dont l'évaluation n'est pas disponible.

7. Il convient de s'interroger sur l'existence d'une stratégie sous-tendant les concours aux associations et l'information à ce sujet pourrait être consolidée.

<sup>1</sup> Le budget de l'Office a été constamment déficitaire de 2001 à 2004.

<sup>2</sup> L'Office est en effet majoritairement financé par la perception de redevances cynégétiques et du droit de timbre pour la validation du permis de chasser.



8. L'inscription de crédits pour contentieux impose de demeurer vigilant face à un phénomène appelé à s'amplifier.

9. L'Office national de la chasse et de la faune sauvage doit s'engager dans la réalisation d'économies de gestion, en contrepartie de la prise en charge accrue de certaines de ses dépenses par le budget général.

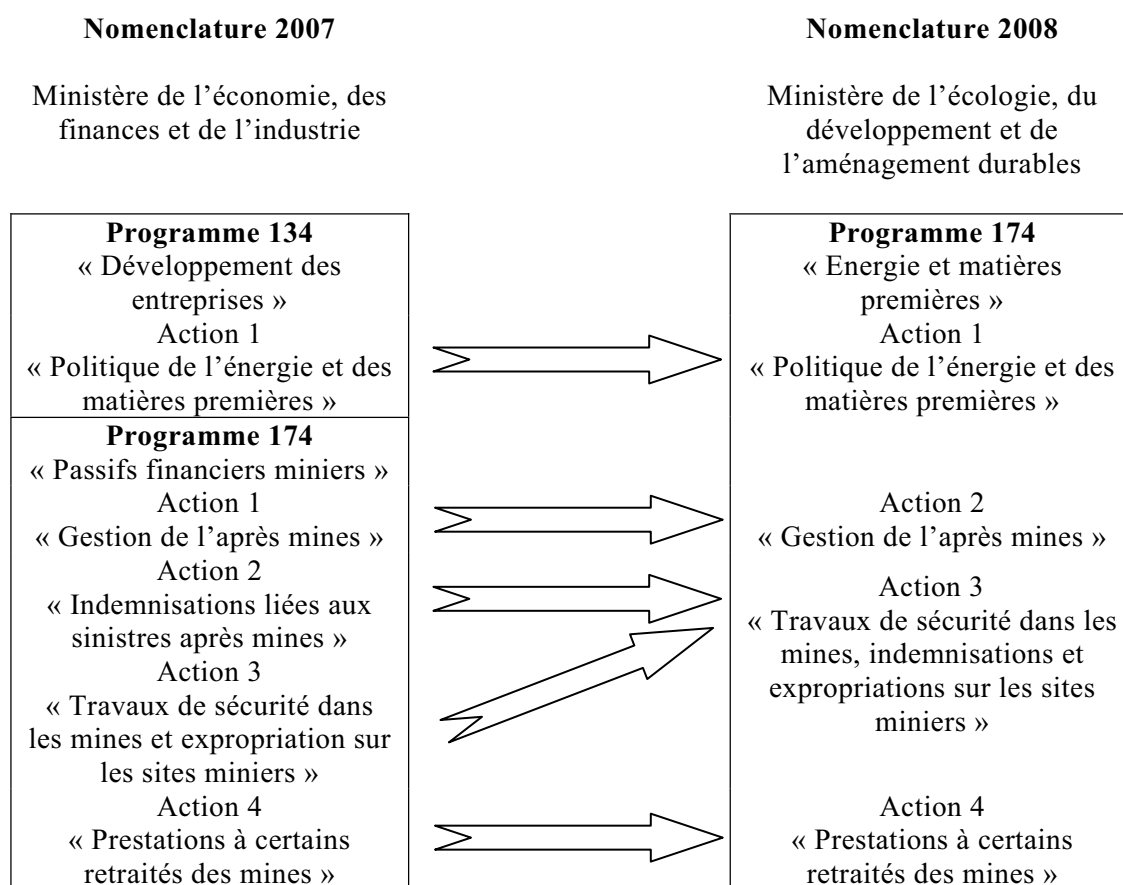


## XI. PROGRAMME 174 « ENERGIE ET MATIÈRES PREMIÈRES »

### A. UN NOUVEAU PROGRAMME DONT L'UNITÉ N'APPARAÎT PAS D'EMBLÉE

#### 1. Les changements de périmètre

Le programme 174 « Energie et matières premières » résulte de la fusion de l'ancienne **action 1 « Politique de l'énergie et des matières premières »** du programme 134 « Développement des entreprises » et de l'ancien **programme 174 « Passifs financiers miniers »** de la mission « Développement et régulation économiques ». Par ailleurs, les anciennes actions 2 et 3 du programme 174 ont été fusionnées (cf. schéma ci-dessous).



Sources : réponses au questionnaire

Sont ainsi regroupées dans un même programme l'essentiel des missions de la **direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP)**, désormais placée sous l'autorité du ministre chargé de l'écologie, et les missions confiées à la **direction de l'action régionale, de la qualité et de la sécurité industrielle (DARQSI)** au titre des passifs financiers miniers.

Votre rapporteur spécial considère que l'unité du programme est avant tout **thématique**, et qu'une **solide compartimentation** continue d'isoler la mission de pilotage de la politique énergétique (action 1) des différents aspects de la gestion de l'après-mines (actions 2 à 4). **Les deux finalités poursuivies par le programme**, qui consistent d'une part à garantir aux consommateurs la disponibilité en énergie et en matières premières, et d'autre part à gérer les conséquences de l'arrêt de l'exploitation minière, **ressortissent en effet à des problématiques fondamentalement différentes.**

## 2. Composition du programme

Le programme est doté de 908.052.786 euros en autorisations d'engagement et de 907.337.758 euros en crédits de paiement. **La répartition des crédits entre actions est très inégale :**

- l'**action 1**, qui regroupe l'ensemble des activités de l'Etat visant à **satisfaire les besoins** des consommateurs en énergie et matières premières, constitue **6 % de la dotation du programme**, avec 50,437 millions d'euros de crédits de paiement ;

- l'**action 2**, visant à limiter les conséquences dommageables des exploitations minières pour la **sécurité des biens et des personnes**, est dotée de 46,2 millions d'euros de CP, soit **4,9 % du programme** ;

- l'**action 3** représente **1 %** de la dotation totale (soit 10,7 millions d'euros), et concerne la gestion des procédures de travaux de **mise en sécurité** des sites, l'**expropriation** et l'**indemnisation** qui en résulte ;

- l'**action 4** est enfin nettement prépondérante : avec **800 millions d'euros de crédits de paiement**, elle constitue **88,1 % du programme** et finance les **prestations versées aux retraités des mines**, ainsi que la tutelle de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) et de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM).

Il résulte également de cette structure une **très forte proportion de dépenses d'intervention**, qui représentent **91 %** des crédits de paiement du programme, essentiellement concentrées sur l'action 4, et correspondant aux **prestations servies aux anciens mineurs par l'ANGDM.**

## 3. Des moyens essentiellement budgétaires

Une approche en **coûts complets**, soit après consolidation des crédits inscrits au programme et de crédits concourant à ses objectifs mais imputés sur d'autres programmes, **majore la dotation du programme de 33.287.506 euros**, qui correspondent essentiellement :

1) aux **crédits de personnel** inscrits au programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » de la mission, pour **26.122.138 euros**, soit 310 équivalents temps

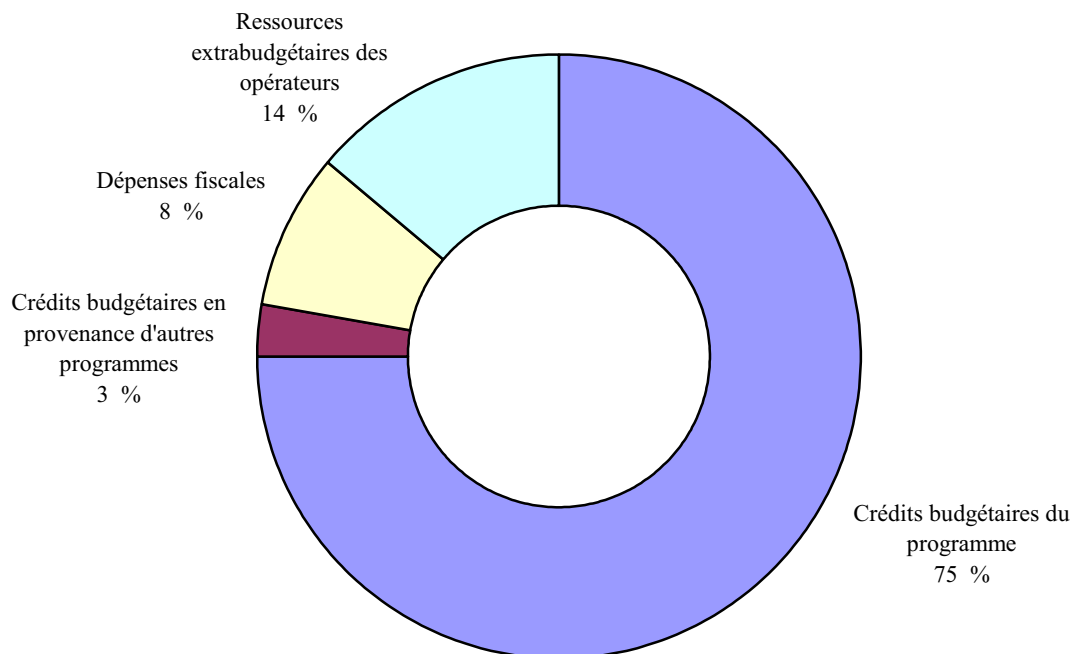
plein (188,34 à la DGEMP et 121,59 au sein des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement) ;

2) aux crédits concourant à la définition stratégique des politiques du ministère, à la modernisation, au pilotage des réseaux scientifique et technique, à l'inspection des services, à la communication et à la gestion financière.

L'analyse des coûts révèle en outre que c'est l'action 1 « Politique de l'énergie et des matières premières » qui est le plus concernée par les déversements en provenance d'autres programmes : **sa dotation est majorée de 60 % en raison de l'importante quantité de personnels qu'elle mobilise.**

Enfin, le programme se caractérise par un **montant nul de fonds de concours** et attributions de produits, des **dépenses fiscales modestes** (100 millions d'euros au titre de l'exonération de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers pour auto-consommation de produits pétroliers dans les raffineries) et des opérateurs dont les **ressources extrabudgétaires atteignent 168,1 millions d'euros**, essentiellement concentrées sur l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs.

#### Des crédits essentiellement budgétaires



Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2008

## ***B. « AMÉNAGER » LE DISPOSITIF D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE***

L'intégration du programme au sein de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » n'a, pour l'heure, produit **d'inflexion notablement environnementale** que dans la définition de ses priorités stratégiques, mentionnant la lutte contre le changement climatique.

Votre rapporteur spécial estime que **le dispositif de performance**, et singulièrement l'objectif 1 « Maîtriser l'énergie en réduisant la consommation et en développant l'usage des énergies renouvelables », **pourra opportunément être étoffé afin d'être à la hauteur des enjeux écologiques en matière de consommation énergétique.**

La création du programme entraîne par ailleurs une refonte partielle du dispositif d'objectifs et d'indicateurs associés à la précédente nomenclature. On notera principalement :

- la **création** d'un indicateur associé à l'objectif 2 (Mettre en sécurité l'ensemble du territoire minier en maîtrisant les coûts et les délais de réalisation), relatif au nombre de **défaillances sur les installations hydrauliques de sécurité** ;

- la **suppression** d'un indicateur relatif au **pourcentage des expropriations réglées à l'amiable.**

## ***C. LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO***

**La politique menée dans le cadre du programme semble budgétairement soutenable** puisque, après correction par les services du ministère des données erronées figurant sur le projet annuel de performances pour 2008, le solde des engagements non couverts par des paiements passe de 49,2 millions d'euros au 31 décembre 2006 à 43,9 millions d'euros au 31 décembre 2008.

**Cette tendance résulte du fait que le programme consiste essentiellement à financer des passifs miniers ayant vocation à se résorber dans le temps.**

### **1. Des dépenses contraintes**

La contrepartie directe en est le **caractère très fortement contraint de la gestion des crédits.** Votre rapporteur spécial observe en effet que les caractéristiques propres à l'action 4 « Prestations à certains retraités des mines » aboutissent à ce que **88 % des crédits du programme constituent des dépenses obligatoires.** Ces dépenses concernent :

1) 788,5 millions d'euros de prestations servies par l'ANGDM aux **mineurs retraités** et à leurs ayants droit ;

2) 39 millions d'euros de subventions à la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines au titre du remboursement par l'Etat des dépenses de **pensions anticipées** découlant de plans sociaux mis en place dans diverses exploitations minières ;

3) 17 millions d'euros de remboursements annuels à la Caisse nationale des industries électriques et gazières au titre des pensions qu'elle sert aux agents français des établissements publics, offices d'électricité et du gaz d'Algérie, du Maroc et de Tunisie.

## **2. Une priorité donnée à la prévention**

**La prévention des problèmes de sécurité des biens et des personnes liés à l'après-mines font l'objet d'un effort particulier** à travers :

1) le **passage de 7 à 20 millions d'euros en AE et CP de la subvention au département prévention et sécurité minière (DPSM)** du Bureau de recherches géologiques et minières, dont la mission de surveillance des installations hydrauliques de sécurité et de prévention des risques miniers couvrira l'ensemble du territoire métropolitain à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 ;

2) la réalisation d'une **cartographie des risques présentés par les anciennes concessions minières** sur le territoire par le groupement d'intérêt public GEODERIS, associant l'INERIS et le BRGM (7 millions d'euros en AE et CP).

### ***D. LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME***

#### **1. L'ANGDM et la dissolution de Charbonnages de France**

Votre rapporteur spécial retient de la partie « Opérateurs » du projet annuel de performance 2008 **l'impact de la dissolution de Charbonnages de France sur la situation de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)**.

Cette dissolution, intervenant le 31 décembre 2007, aura notamment pour conséquence la **reprise par l'ANGDM de tous les droits sociaux des anciens salariés et les obligations sociales de l'employeur pour tous les actifs<sup>1</sup> encore inscrits à l'effectif de l'entreprise**.

Celle-ci entraînera une **majoration de 205 millions d'euros de la subvention** versée par l'Etat à l'agence et la **création de 17 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** résultant de la reprise de certains personnels de Charbonnages de France.

---

<sup>1</sup> 4.000 salariés dispensés d'activités sont encore inscrits à l'effectif.

## 2. La montée en puissance des missions de l'ANDRA

Il convient enfin de relever **l'augmentation de la subvention budgétaire allouée à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)**, qui passe de 1,88 million d'euros en exécution 2006 à 4,465 millions d'euros en prévision 2008 (AE = CP).

Cette augmentation résulte de la prise en charge par l'ANDRA des **déchets du « nucléaire diffus » et du traitement des sites pollués**, en application de la loi de programme du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs.

L'ANDRA bénéficie par ailleurs en 2007 :

- de **89,1 millions d'euros de ressources fiscales** issues de la taxe additionnelle de recherche à la taxe sur les installations nucléaires de base ;

- de **72,3 millions d'euros de ressources propres** tirées de la rémunération versée par les producteurs de déchets pour les centres de stockage de déchets en exploitation.

### Principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 174

1. Le programme 174 ne présente **pas de réelle unité** et juxtapose les crédits de pilotage de la politique énergétique de la DGEMP à ceux intéressant, au sens large, l'après-mines.

2. Le rattachement du programme à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » devra se traduire par un **dispositif d'évaluation de la performance intégrant davantage les impératifs environnementaux**.

3. La répartition des crédits entre les actions est très inégale, et traduit **l'écrasante prépondérance des dépenses du financement des prestations des retraités des mines**.

4. Le traitement des passifs miniers se traduit par une **gestion très contrainte** des crédits du programme, interdisant tout véritable redéploiement.

5. La situation des opérateurs du programme est fortement impactée, en 2008, par la dissolution de Charbonnages de France et la montée en puissance des missions de l'ANDRA.



## **XII. PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES »**

### ***A. PRÉSENTATION DU PROGRAMME***

#### **1. Une mosaïque d'actions miroirs**

Le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » regroupe les **emplois et dépenses de personnel** situés, sous l'empire de la nomenclature 2007, au sein de la mission « Transport »<sup>1</sup>, du programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » de la mission « Politique des territoires », du programme soutien de la mission « Ecologie et développement durable », ainsi que la part des emplois et crédits correspondant aux effectifs et des DRIRE accomplissant les missions confiées au MEDAD, et de la DGEMP.

S'agissant des **dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention**, il opère le regroupement de crédits inscrits en 2007 aux programmes soutien des missions « Transports » et « Ecologie et développement durable », ainsi qu'une partie des crédits correspondant aux actions des DRIRE.

Les **25 actions** composant le programme sont de **5 types** différents :

1) **les actions 1 à 7 supportent les fonctions de définition et de pilotage des politiques du ministère** (stratégie, gouvernance, fonction juridique, immobilier, moyens de fonctionnement, systèmes d'information, ressources humaines et formation, action européenne et internationale). C'est sur ces actions que se concentre l'essentiel des **dépenses hors titre 2 du programme** ;

2) **les actions 8 à 14, 16, 23 et 24 comportent exclusivement des emplois et crédits de personnel ayant vocation à se « déverser » dans chaque programme opérationnel de la mission**. Ces actions dites « miroir », à défaut de faciliter l'exercice de la **fongibilité asymétrique** au sein de chaque programme<sup>2</sup>, procurent une certaine **lisibilité** en permettant d'identifier les moyens de personnel dévolus à chaque politique. Le projet annuel de performances fait également valoir qu'elles offrent une « *gestion plus souple et optimisée du plafond d'emploi ministériel et de la masse salariale* », tout en laissant aux responsables de programme la maîtrise des emplois des agents travaillant pour leur compte ;

3) **les actions 15 et 17 à 21 sont « vides »**. Elles sont destinées à recevoir en gestion, par décrets de transfert, des crédits et emplois en

---

<sup>1</sup> Sauf Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires.

<sup>2</sup> Fongibilité dont les réponses aux questionnaires laissent entendre qu'elle demeure largement théorique dans un contexte budgétaire contraint.

provenance d'autres missions, afin de permettre au MEDAD de **rémunérer les agents relevant de corps gérés par lui mais exerçant leur activité au sein d'autres ministères et dans le cadre d'autres missions** (Ville et logement, agriculture, culture...);

4) l'action 22 concerne les **personnels transférés aux collectivités territoriales** en application de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, provisoirement mis à disposition par le ministère et par conséquent rémunérés par lui ;

5) l'action 25 comprend enfin les crédits de personnel et de fonctionnement de la **Commission nationale du débat public (CNDP)**.

## **2. 88,4 % de dépenses de personnel**

Le programme est doté de 4,317 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 4,302 milliards d'euros en crédits de paiement. **88,4 % des crédits du programme couvrent des dépenses de personnel** (3,8 milliards d'euros). Les **crédits de fonctionnement représentent 10,8 %** de la dotation, les 0,8 % restants correspondant aux dépenses d'intervention et d'investissement.

Les **actions les plus significatives** au plan des dotations sont :

1) l'action 13, comprenant les dépenses de personnels oeuvrant dans le cadre du programme « **Aménagement, urbanisme et ingénierie publique** », avec **822,77 millions d'euros en CP**. Ces personnels se situent au sein de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction et des directions régionales et départementales de l'équipement (DRE, DDE), ainsi que des centres d'études techniques de l'équipement (CETE) ;

2) l'action 22, consacrant **705,46 millions d'euros à la rémunération des personnels mis à disposition des collectivités territoriales** en application de « l'acte II de la décentralisation » ;

3) l'action 7, soit **559,82 millions d'euros rémunérant les personnels oeuvrant dans le cadre du présent programme**. Ces effectifs sont à 16 % en administration centrale (cabinet du ministre, secrétariat général, direction générale du personnel et de l'administration, écoles du ministère...) et à 84 % en services déconcentrés.

4) l'action 8, correspondant aux personnels du programme « **Réseau routier national** », avec **500 millions d'euros** (DRE, parcs de l'équipement, directions interdépartementales des routes).

### **3. Une dépense fiscale dynamique : le crédit d'impôt « développement durable »**

Les **dépenses fiscales** dont l'objet principal contribue au programme représentent **2,416 milliards d'euros**. Elles sont essentiellement constituées par le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable, qui représente à lui seul 2,4 milliards d'euros.

Outre qu'il s'interroge sur les motifs qui ont conduit à rattacher cette dépense fiscale au programme 217, votre rapporteur spécial constate qu'elle est **particulièrement dynamique** : son montant est passé de 990 millions d'euros en 2006 à 1,9 milliard d'euros en 2007 et 2,4 milliards d'euros en 2008. S'il convient de se féliciter du succès du dispositif, il serait certainement opportun d'en actualiser les conditions d'octroi en procédant à une **réévaluation de l'impact des équipements éligibles sur la consommation d'énergie**.

Par ailleurs, la discrimination opérée par le crédit d'impôt entre **propriétaires occupants et propriétaires non occupants** ne semble pas pertinente au regard de l'objectif poursuivi et la possibilité d'une adaptation du mécanisme aux logements sociaux devrait être mise à l'étude.

#### ***B. PERFORMANCE : UN EFFORT DE RATIONALISATION***

La **fusion pure et simple** des dispositifs d'évaluation de la performance des anciens programmes 211 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie et du développement durable » et 217 « Soutien et pilotage des politiques de l'équipement » **aurait abouti à la sommation de 9 objectifs et 16 indicateurs**.

**Un effort de rationalisation a conduit à retenir 11 indicateurs associés à 5 objectifs**, dont l'amélioration des délais d'élaboration et de la qualité de la réglementation, le respect du schéma des emplois et recrutements ministériel et la maîtrise des dépenses de fonctionnement.

Votre rapporteur spécial est **plus sceptique** s'agissant :

1) de l'objectif 4 « Accentuer la diffusion des éléments stratégiques, prospectifs et statistiques au public, aux pouvoirs publics et aux acteurs des politiques du ministère et du débat public », dont il se demande s'il ne participe pas d'une **démarche proche de celle de l'objectif 2** (mobilisation en faveur du développement durable) ;

2) de l'indicateur 2.3 « Pourcentage des interlocuteurs du MEDAD considérant que celui-ci contribue significativement au renforcement de l'influence de la France à l'international », **fondé sur un sondage d'opinion dont la suppression permettrait d'économiser 13.626 euros, sans grand préjudice pour l'appréciation de la performance du programme**.

### **C. JUSTIFICATION AU PREMIER EURO**

A titre liminaire, votre rapporteur spécial observe que la justification au premier euro continue de s'articuler, au sein même des actions, autour d'une **subdivision en « pôles »** transports-équipement, écologie, énergie... Ce phénomène témoigne de l'agrégation récente de plusieurs départements ministériels et **leur disparition progressive constituera un indice précieux du degré d'intégration des structures administratives et des politiques du MEDAD.**

#### **1. Les dépenses hors titre 2**

Les **11,6 % de dépenses hors titre 2** sont essentiellement des dépenses de **fonctionnement**. Elles concernent principalement :

1) la programmation immobilière, les services d'utilité collective et les prestations logistiques à la disposition des agents (maintenance, sécurité, entretien, transports, fournitures...), soit **348,5 millions d'euros en CP sur l'action 3** ;

2) la politique des **ressources humaines** et de la **formation** (action 5, 72,2 millions d'euros en CP).

Les fonctions stratégiques mobilisent 22,5 millions d'euros, l'informatique 22,8 millions d'euros et l'action européenne et internationale 2,42 millions d'euros.

On notera par ailleurs que la Commission nationale du débat public dispose, en vertu de son statut d'**autorité administrative indépendante**, de ses propres moyens de fonctionnement, à hauteur de 796.251 euros.

#### **2. L'évolution générale des emplois**

Le programme 217 regroupe **86.305 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit 99,6 % des emplois de la mission**. Le reliquat correspond aux 330 ETPT de l'Autorité de sûreté nucléaire (programme 181) et aux 10 ETPT de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (programme 225), autorités administratives indépendantes. Ces emplois sont à 15 % de catégorie A, à 30 % de catégorie B et à 55 % de catégorie C.

Les **principales évolutions** à relever pour 2008 sont les suivantes :

1) **4.074 départs sont prévus**, dont 2.212 départs à la retraite et 1.576 départs provisoires (détachements, congés...). Le ministère fait valoir que 1.247 des 2.212 départs à la retraite ne seront pas remplacés, soit un **taux de non-remplacement de 56,4 %**. Il convient d'ajouter à ces hypothèses de sortie 918 départs définitifs d'agents mis à disposition des collectivités territoriales (cf. *infra*).

2) **2.911 entrées** sont programmées, dont 1.678 recrutements externes. **Le solde net des entrées et sorties devrait donc permettre de dégager une économie de 20,2 millions d'euros**, hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » ;

3) les principales **mesures catégorielles** devraient représenter un coût de 17,6 millions d'euros ;

4) les **prestations et actions sociales** représentent 11,62 millions d'euros (actions sociales, aide aux agents en difficulté) ;

5) la contribution au **CAS « Pensions »** s'élève à 914,83 millions d'euros.

#### Quels moyens pour les DRIRE ?

Votre rapporteur spécial ne souhaitait pas aborder les moyens de personnel de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » sans faire part de ses **craintes quant aux moyens des DRIRE et à leur aptitude à accomplir dans des conditions satisfaisantes leur mission dans le domaine des installations classées.**

Cette mission, à laquelle contribuent également les directions départementales des services vétérinaires, s'inscrit dans le cadre du programme 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques » et comprend principalement l'**instruction** des demandes d'autorisation d'installations nouvelles (2.740 en 2006) et le **contrôle** de ces installations (30.040 visites en 2006 pour environ 500.000 installations).

A ces activités « courantes » s'ajoutent des missions jugées prioritaires, telles que, pour la seule année 2007, le renforcement de la prévention des risques technologiques et naturels, la mise en œuvre du plan national santé environnement ou la mise en œuvre de la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, dite « IPPC ».

L'insuffisance des effectifs des DRIRE est un problème connu depuis 1995, date à laquelle la Cour des comptes le soulignait pour la première fois. Consécutivement au sinistre industriel majeur qui avait affecté l'usine AZF de Toulouse en 2001, **le gouvernement s'était engagé à augmenter de 400 postes les effectifs d'inspection sur la période 2004-2007, par création ou redéploiement d'effectifs.**

Au terme de cette programmation, **votre rapporteur spécial constate que seuls 206 renforts** sont aujourd'hui disponibles et que le projet de loi de finances pour 2008 prévoit une stabilité des effectifs. Il regrette par conséquent que les engagements gouvernementaux pris au lendemain d'événements suscitant l'indignation collective ne résistent pas davantage au passage des années.

### 3. Les conséquences budgétaires de la décentralisation

En application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, **8.316 ETP ont d'ores et déjà été retirés du plafond d'emplois ministériel**, correspondant aux agents ayant déjà exercé leur droit d'option avant le 31 août 2007, aux **postes vacants** au moment du transfert de compétence et aux agents non titulaires dont le contrat a été transféré. La compensation de ces deux derniers postes sera inscrite, en 2008, à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Pour 2008, les effectifs mis à disposition des collectivités sont évalués à **19.398 ETPT**, soit :

- 18.522 ETPT mis à disposition des collectivités en 2007, c'est-à-dire ayant opté, avant le 31 août 2007, pour le détachement sans limitation de durée ou l'intégration à la fonction publique territoriale au 1<sup>er</sup> janvier 2008 ;

- **876 ETPT nouvellement mis à disposition en 2008**. Ces agents devront opter pour le détachement ou l'intégration avant le 31 août 2008, option qui prendra effet au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

La très grande majorité des personnels en question appartient aux services en charge des routes nationales d'intérêt local et des routes départementales.

Le coût de ces compensations est égal, en 2008, à **705,46 millions d'euros** (AE = CP).

#### **4. Le MEDAD, laboratoire de modernisation administrative ?**

L'architecture du programme 217 témoigne à plusieurs égards d'une **période de transition**. Elle concerne en effet les moyens budgétaires et surtout humains d'un **périmètre ministériel sans précédent**, dont les structures ont déjà connu de **profonds remaniements**, notamment liés à la décentralisation, et où de multiples **expérimentations de réorganisation administrative** sont en cours (fusion des DDE et des directions départementales de l'agriculture, rapprochement des DRIRE et des DIREN...).

Les « chantiers » propres qui s'ouvrent avec la création du MEDAD sont, de surcroît, concomitants avec la mise en œuvre de la **révision générale des politiques publiques**, dont on imagine mal qu'elle n'aura pas d'impact sur ce ministère.

Votre rapporteur spécial considère que la conjonction de ces phénomènes et de la priorité politique donnée aux enjeux environnementaux doit permettre de faire du MEDAD un véritable **laboratoire de modernisation administrative**, et sera par conséquent attentif aux efforts de **rationalisation des structures et de perfectionnement des outils de pilotage des politiques publiques** qui seront prochainement mis en œuvre.

**Principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 217**

1. Le programme est composé à 88,4 % de dépenses de personnel et comprend la quasi-totalité des emplois de la mission.

2. Il comporte une dépense fiscale très dynamique, le crédit d'impôt « développement durable », dont le dispositif mériterait d'être actualisé.

3. Le dispositif d'évaluation de la performance a fait l'objet d'un effort de rationalisation.

4. La justification au premier euro continue de s'articuler autour d'une subdivision en « pôles » qui témoigne de l'agrégation récente de plusieurs départements ministériels et dont la disparition progressive sera un indice précieux du degré d'intégration des structures et des politiques du MEDAD.

5. 1.247 des 2.212 départs à la retraite ne seront pas remplacés, soit un taux de non-remplacement de 56,4 %.

6. Les engagements de 2004 sur le renforcement des moyens de l'inspection des installations classées ne sont pas tenus.

7. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a un impact de 700 millions d'euros sur le programme.

8. La création d'un périmètre ministériel sans précédent, la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques et la priorité politique donnée aux enjeux environnementaux doivent faire du MEDAD un véritable laboratoire de modernisation administrative.





## EXAMEN DE L'ARTICLE 44 RATTACHÉ

### ARTICLE 44

#### Aménagement du régime de la taxe d'aéroport

**Commentaire : le présent article crée une majoration de la taxe d'aéroport dont le produit sera affecté aux aéroports dont le trafic est inférieur à 2.000.000 d'unités de trafic<sup>1</sup>.**

#### I. LE DROIT EXISTANT

La taxe d'aéroport a été créée par l'article 136 de la loi de finances pour 1999 et figure aujourd'hui à l'article 1609 *quatervicies* du code général des impôts.

Celui-ci dispose que la taxe est **due par toute entreprise de transport aérien public**, proportionnellement au nombre de passagers et au fret embarqués par elle sur les aérodromes français. Elle est **perçue au profit des personnes publiques ou privées exploitant ces aérodromes**.

Le IV de l'article 1609 *quatervicies* du code précité définit trois « classes » différentes d'aérodromes selon l'importance de leur trafic, un arrêté ministériel<sup>2</sup> fixant la répartition des aérodromes dans chaque classe. Les aérodromes de la taille la plus importante appartiennent à la classe 1 et la classe 3 regroupe les aéroports de plus petite taille. L'existence d'un palier inférieur à la classe 3 implique que certains aérodromes, au trafic inférieur à ce plancher, ne sont pas concernés par la taxe d'aéroport.

L'article précité dispose que le tarif de la taxe pour le fret embarqué est identique pour les aérodromes des trois classes. En revanche, **en ce qui concerne les passagers, un arrêté ministériel<sup>3</sup> a la charge de fixer, au sein de chaque classe, le tarif de la taxe d'aéroport** applicable pour chaque aérodrome. La loi détermine toutefois, pour chaque classe d'aérodromes, un intervalle de prix dans lequel les tarifs de la taxe d'aéroport par passager devront être compris.

L'article précité précise que la détermination de ce **tarif doit se faire en fonction du besoin de financement de chaque aérodrome en services de sécurité, de sûreté, de lutte contre le péril aviaire et en mesures de contrôle environnemental**, notamment au regard de la réglementation en vigueur. La taxe d'aéroport a pour but de financer ces dépenses.

---

<sup>1</sup> Une unité de trafic est égale à un passager ou 100 kilogrammes de fret ou de courrier.

<sup>2</sup> Arrêté conjoint du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre chargé du budget.

<sup>3</sup> Arrêté conjoint du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre chargé du budget.

**Limites tarifaires en vigueur fixées par le législateur**

<b>Classe</b>	<b>Nombre d'unités de trafic de l'aérodrome ou du système aéroportuaire</b>	<b>Tarifs par passager</b>
1	A partir de 10.000.001	De 4,3 à 9,5 euros
2	De 4.000.001 à 10.000.000	De 3,5 à 9 euros
3	De 5.001 à 4.000.000	De 2,6 à 11 euros

Source : article 1609 *quatervicies* du code général des impôts

Enfin, le VI de l'article précité précise que la taxe d'aéroport s'applique aux aérodromes appartenant à l'Etat en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, sous réserve de certaines dispositions particulières.

Il convient de noter que le produit de cette taxe s'est élevé en 2006 à 578 millions d'euros et est estimé pour l'année 2007 à **648 millions d'euros**, ce qui ne suffit pas à financer l'ensemble des dépenses de sûreté, de sécurité et de protection de l'environnement. Des subventions de l'Etat aux aérodromes sont donc nécessaires pour compenser cette insuffisance. Elles s'élèvent, pour l'année 2007 à 83,2 millions d'euros.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

### ***A. LA CRÉATION D'UNE PART MAJORÉE DE TAXE D'AÉROPORT***

Le II de l'article 44 du présent projet de loi de finances modifie l'article 1609 *quatervicies* du code général des impôts **en créant une majoration de la taxe d'aéroport** qui concerne uniquement le tarif **par passager**, à l'exclusion du fret. Il dispose que cette majoration sera déterminée par arrêté ministériel<sup>1</sup> dans la **limite d'un euro par passager**. Il précise que cette majoration s'ajoute aux plafonds déterminés par la loi pour chaque classe d'aérodrome.

Elle concernera l'ensemble des aérodromes actuellement visés par le mécanisme de la taxe d'aéroport, à l'exclusion des aérodromes appartenant à l'Etat en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, le IV de l'article 44 du présent projet de loi de finances modifiant la rédaction du VI de l'article 1609 *quatervicies* du code général des impôts afin que la majoration de la taxe d'aéroport ainsi créée n'y soit pas rendue applicable.

Elle devrait, d'après l'exposé des motifs de l'article 44, avoir un **rendement de 66 millions d'euros**.

---

<sup>1</sup> Arrêté conjoint du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre chargé du budget.

### ***B. L'AFFECTION DU PRODUIT DE CETTE MAJORATION***

Le II de l'article 44 du présent projet de loi de finances précise qu'à la différence de la taxe d'aéroport actuelle, **la majoration ne sera reversée, par décision du ministre chargé de l'aviation civile, qu'aux aéroports de classe 3 et aux aéroports de faible trafic qui n'entrent pas dans le mécanisme actuel de la taxe d'aéroport.** Son produit ne bénéficiera donc pas aux aéroports de classe 1 et 2. Le produit de la majoration est censé servir à financer le même type de dépenses que celles que finance actuellement la taxe d'aéroport.

Toutefois, **la nouvelle rédaction est ambiguë et semble impliquer que la part de la majoration affectée aux aéroports n'appartenant à aucune classe ne sera pas nécessairement destinée à financer ce type de dépenses.**

Parallèlement, le I de l'article 44 du présent projet de loi de finances **abaisse de 4.000.000 à 2.000.000 d'unités de trafic le palier qui sépare les classes 2 et 3 d'aéroports.** L'exposé des motifs indique que la conséquence directe en sera le passage de la classe 3 à la classe 2 des aéroports de Bordeaux-Mérignac et Nantes-Atlantique. Ces deux aéroports ne pourront donc pas bénéficier du produit de la majoration de la taxe d'aéroport.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le mécanisme de cette taxe **ne serait que temporaire** et viserait notamment, en deux ans, à **absorber le stock de dette, évalué à 40 millions d'euros, que l'Etat a contracté vis-à-vis des aéroports de taille réduite,** dont il subventionne les dépenses de sûreté, de sécurité et de contrôle environnemental, du fait de l'insuffisance de la taxe d'aéroport.

### ***C. LES DISPOSITIONS ANNEXES***

Le I de l'article 44 du présent projet de loi de finances élargit par ailleurs le champ des dépenses que la taxe d'aéroport, et par conséquent sa majoration, visent à financer. Il ajoute en effet à la liste le **financement des systèmes automatisés de contrôle aux frontières par identification biométrique.**

Enfin, le I de l'article précité prend acte de la modification de la dénomination du « Budget annexe de l'aviation civile » en « Budget annexe Contrôle et exploitation aériens » et le III de l'article précité précise que les modes de recouvrement et de contrôle de la majoration de la taxe d'aéroport sont identiques à ceux de la taxe d'aéroport.

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur l'initiative de notre collègue député Charles de Courson, rapporteur spécial, les modalités de financement par la taxe d'aéroport des dispositifs de contrôle biométriques ont été modifiées. L'Assemblée nationale a adopté un amendement, sous-amendé par le gouvernement, qui **précise que la contribution de la taxe d'aéroport au financement des dispositifs de contrôle biométriques est fixée annuellement par arrêté**. Cette modification vise à sécuriser le financement des dispositifs concernés et à clarifier la part de ce financement issu de la taxe d'aéroport.

Par ailleurs, à l'initiative du gouvernement, la **majoration de la taxe d'aéroport a été rendue applicable aux aéroports appartenant à l'Etat en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin**, avec deux particularités :

- d'une part, pour des raisons de simplicité de mise en place, le produit de la majoration est reversé directement aux aérodromes et n'est pas recouvré par le groupement d'intérêt public qui la recouvre en métropole,

- d'autre part, des tarifs différents peuvent être fixés pour les vols intérieurs en fonction de leur destination, ce qui permet de prendre en compte les spécificités des lignes aériennes ultramarines.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements rédactionnels.

### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

#### *A. LA NÉCESSITÉ DE TROUVER DE NOUVELLES SOURCES DE FINANCEMENT POUR LES AÉRODROMES DE FAIBLE TAILLE*

Votre commission des finances avait déjà insisté, dans ses commentaires sur l'article 85 (nouveau) du projet de loi de finances pour 2006 instaurant la taxe d'aéroport<sup>1</sup>, sur le **risque de voir les dépenses de sûreté et de sécurité des petits aéroports, rapportées au nombre de passagers, augmenter largement plus vite pour les petits aéroports que pour les grands**, sans que la taxe d'aéroport suffise à les couvrir. Cela s'est effectivement produit et a conduit à l'augmentation du montant des subventions versées par l'Etat et à l'accumulation d'une dette de l'Etat vis-à-vis des aérodromes de taille réduite.

De ce point de vue, **le dispositif proposé a le mérite d'apporter une solution à cet endettement, en opérant une sorte de péréquation entre les « grands » aérodromes de classes 1 et 2, qui paieront la majoration sans**

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 66 (2006-2007), tome III.

**en bénéficiaire, et les « petits » aérodromes.** La majoration permet en effet de faire passer le montant des dépenses d'interventions du programme « Transports aériens » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » de 83,2 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007, à 42,2 millions d'euros au présent projet de loi de finances, soit une réduction de 41 millions d'euros. Le reliquat des 66 millions d'euros que la majoration de la taxe doit rapporter sera consacré à la résorption du stock de dette de l'Etat vis-à-vis de certains aérodromes, qui s'élève à 40 millions d'euros selon les informations fournies à votre rapporteur spécial.

La majoration permet par ailleurs aux aéroports dont le trafic est inférieur au plancher de la classe 3 de bénéficier en partie du produit de la taxe d'aéroport et leur apporte ainsi une source de financement bienvenue.

### ***B. QUELQUES NUANCES À APPORTER À CE CONSTAT***

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, l'objectif de la majoration, y compris pour les aérodromes qui n'entrent pas dans le mécanisme actuel de la taxe d'aéroport, est de **financer uniquement les dépenses de sûreté, de sécurité, de péril aviaire, de contrôle environnemental et de systèmes biométriques.** De ce point de vue, la **rédaction actuelle de l'article est ambiguë** puisqu'elle semble indiquer que la majoration affectée aux aéroports qui n'entrent pas dans le mécanisme actuel de la taxe d'aéroport ne serait pas soumise à cet impératif. **Un amendement vous est donc proposé** pour clarifier le fait que la majoration, affectée aux aéroports n'entrant pas actuellement dans le dispositif de la taxe d'aéroport, soit soumise aux mêmes contraintes que celle qui est affectée aux aérodromes de classes 1, 2 et 3.

D'autre part, on peut regretter que cette nouvelle source de financement soit obtenue par l'institution d'un mécanisme nouveau, complexe et transitoire. L'utilisation d'une majoration, plutôt que d'une augmentation des plafonds de la taxe d'aéroport, se justifie toutefois pour trois raisons : son caractère transitoire, son affectation différente de celle de la taxe d'aéroport et le fait que cette majoration ne s'applique pas aux aérodromes de Polynésie française et de Nouvelle Calédonie.

Toutefois, le caractère transitoire de la mesure n'étant pas affiché dans la loi, on peut penser que **cette majoration risque de perdurer** au-delà du délai nécessaire à la résorption de la dette actuelle de l'Etat vis-à-vis des aérodromes de taille réduite, **d'autant plus qu'aucune autre solution durable n'est apportée** au financement des petits aérodromes.

Or, plusieurs éléments indiquent qu'une nouvelle solution durable de financement doit être trouvée.

En effet, la très grande majorité des aérodromes de classe 3 facture un tarif de la taxe égal ou inférieur de moins de un euro à la limite supérieure fixée par le législateur.

D'autre part, les dépenses des aéroports en matière de sûreté, de sécurité et de préservation de l'environnement, que la taxe d'aéroport doit contribuer à financer, sont appelées à augmenter du fait de l'adoption de nouvelles réglementations.

Enfin, l'extension aux systèmes automatisés de contrôle aux frontières par identification biométrique de la liste des dépenses financées par la taxe nécessite une hausse du produit de la taxe.

Se pose aussi la question plus générale des taxes qui pèsent sur le secteur du transport aérien et plus particulièrement sur les compagnies aériennes dans le contexte d'une concurrence internationale accrue et d'une forte hausse des prix des carburants qui pèse sur les compagnies aériennes. Il convient donc de s'interroger sur ces sujets, en concertation avec les acteurs concernés.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### *A. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE*

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **majorant de 750.350 euros** les crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », à titre non reconductible. Cet abondement bénéficie :

- au programme 207 « Sécurité routière » (action 3 « Education routière ») à hauteur de 1.500 euros ;

- au programme 226 « Transports terrestres et maritimes » à hauteur de 12.500 euros (4.000 euros au titre de l'action 2 « Régulation, contrôle, sécurité et sûreté des services de transport terrestre » et 8.500 euros au titre de l'action 3 « Infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral ») ;

- au programme 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » (action 2 « Appui technique de proximité aux collectivités territoriales et tiers ») à hauteur de 10.000 euros ;

- au programme 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques » à hauteur de 690.350 euros (30.000 euros au titre de l'action 1 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » et 660.350 euros au titre de l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité ») ;

- au programme 174 « Energie et matières premières » (action 1 « Politique de l'énergie et des matières premières ») à hauteur de 3.000 euros ;

- au programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » à hauteur de 33.000 euros (24.000 euros au titre de l'action 1 « Stratégie expertise et gouvernance en matière de développement durable », 3.000 euros au titre de l'action 4 « Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques » et 6.000 euros au titre de l'action 5 « Politique des ressources humaines et formation »).

### *B. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE*

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **minorant de 600.000 euros** les crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », à l'initiative du gouvernement. Il s'agit de gager les ouvertures de crédits opérées en première délibération au profit de la dotation « Présidence de la République » de la mission « Pouvoirs publics ». Cette minoration sera imputée sur les dépenses de personnel du

programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ».

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a, par ailleurs, adopté un amendement **minorant de 58.105.876 euros** les crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », à l'initiative du gouvernement. Il s'agit de gager les ouvertures de crédits opérées en seconde délibération. Cette minoration sera répartie de la façon suivante :

- 5.373.785 euros sur le programme 203 « Réseau routier national » ;
- 1.174.353 euros sur le programme 207 « Sécurité routière » ;
- 23.983.349 euros sur le programme 226 « Transports terrestres et maritimes » ;
- 1.600.290 euros sur le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » ;
- 953.153 euros sur le programme 225 « Transports aériens » ;
- 2.074.468 euros sur le programme 170 « Météorologie » ;
- 740.839 euros sur le programme 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » ;
- 814.688 euros sur le programme 159 « Information géographique et cartographique » ;
- 4.882.659 euros sur le programme 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques » ;
- 10.669.706 euros sur le programme 174 « Energie et matières premières » ;
- 5.856.586 euros sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ».



## CHAPITRE II BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

### PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. La principale préoccupation tient à **l'augmentation de la part de la taxe de l'aviation civile (TAC) affectée au financement du budget annexe**, qui passe de 49,56 % en 2007 à 53,37 % en 2008, comme le prévoit l'article 20 du présent projet de loi de finances. Si cette hausse semble être justifiée par des investissements importants à réaliser entre 2008 et 2011, elle n'aurait toutefois pas été rendue nécessaire si la montée en puissance des redevances, censée avoir lieu depuis la loi de finances rectificative pour 2004, était effective. On ne peut que **regretter que le financement du budget annexe par les nouvelles redevances ne prenne pas une place plus importante.**

2. Vos rapporteurs spéciaux se félicitent toutefois que le montant prévisionnel, pour 2008, des redevances mises en place en 2004 soit davantage réaliste que les années précédentes et prenne en compte les montants réellement perçus en 2007 et 2006.

3. Les **remarques formulées par le comité interministériel d'audit des programmes ont pour certaines été mises en œuvre de manière très satisfaisante au sein de cette mission.** Notamment, cette année, avec la séparation des actions logistiques et financières au sein du programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile ».

4. Toutefois, la question du maintien, au sein du programme « Navigation aérienne », d'une action « Formation » de 119,5 millions d'euros, alors qu'il existe un programme dédié doté de 78 millions d'euros, doit être posée. Vos rapporteurs spéciaux rappellent leur soutien, déjà formulé les années précédentes, à la proposition de la mission du comité interministériel d'audit des programmes qui recommandait de regrouper ces crédits dans le programme « Formation aéronautique ».

5. La gestion de la dette du budget annexe revêt une importance particulière étant donné le nécessaire arbitrage à opérer, entre les principes financiers qui recommandent de limiter la dette et le recours à l'emprunt, et les enjeux économiques qui impliquent de ne pas trop peser financièrement sur les compagnies aériennes.

## I. UNE STRUCTURE QUI RÉSULTE DE LA LOLF

La mission « **Contrôle et exploitation aériens** » retrace, sous forme de budget annexe, l'activité de **prestations de services** de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), alors que le programme « Transports aériens » de la mission « **Ecologie, développement et aménagement durables** » regroupe l'activité proprement **régalienn**e de la DGAC.

Cette structuration, effective depuis l'année 2006, a été rendue nécessaire par la conjonction de deux facteurs :

- **d'une part, l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)**, qui dispose que « *des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de **production de biens ou de prestation de services** donnant lieu au paiement de **redevances**, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* » ;

- **d'autre part, la place croissante du droit international** dans le domaine du transport aérien, qui implique la séparation fonctionnelle entre les activités de prestations de service et les activités régaliennes.

Cette nouvelle structure des budgets annexes a eu deux conséquences importantes :

- au niveau des **recettes**, les ressources du budget annexe doivent être dorénavant composées **principalement de redevances**. Ainsi, en complément des redevances de navigation aérienne, **l'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004<sup>1</sup>** a institué un ensemble de redevances pour les **prestations de contrôles techniques** effectuées par la DGAC. Ces redevances avaient pour objectif de « monter en puissance » afin de réduire parallèlement le montant de la taxe de l'aviation civile affecté au budget annexe « **Contrôle et exploitation aériens** » ;

- au niveau des **dépenses**, le budget annexe « **Contrôle et exploitation aériens** » constitue une mission, au sens de la LOLF, structurée en **quatre programmes**.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

## II. LES RECETTES DU BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

Les recettes nettes du budget annexe s'élèvent à 1.704,4 millions d'euros. Elles sont de quatre types, détaillés dans le tableau suivant.

### Les recettes du budget annexe

(en millions d'euros)

Type de ressource	Montant prévu en 2008	Evolution par rapport à 2007
Redevances de navigation aérienne	1.317,9	+ 2,8 %
Redevances de surveillance et de certification	32,5	- 14,5 %
Taxe de l'aviation civile	194,5	+ 16,5 %
Autres ressources (dont autofinancement et emprunts)	159,6	+ 2,3 %

Source : projet annuel de performances 2008 du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »

On peut se féliciter de la clarté de la présentation du projet annuel de performances, qui inclut désormais une présentation des recettes.

### A. LES REDEVANCES DE NAVIGATION AÉRIENNE

Il existe **deux redevances** perçues en matière de circulation aérienne : la redevance de **route** et la redevance pour **services terminaux de la circulation aérienne** (RSTCA).

**La redevance de route** constitue la rémunération du coût pris en charge par l'Etat au titre des installations et des services de contrôles en route, ainsi que des coûts d'Eurocontrol. En 2008, elle serait d'un montant de **1,06 milliard d'euros**, en hausse de 2,3 % par rapport au projet de loi de finances pour 2007.

**La RSTCA** est quant à elle perçue à l'arrivée et au départ des principaux aéroports, pour financer les coûts de sûreté induits. Elle regroupe en réalité deux redevances distinctes : l'une applicable en métropole et l'autre en outre-mer. En 2008, elle serait d'un montant de 221,3 millions d'euros en métropole et de 34,9 millions d'euros en outre-mer, soit un montant total de **256,2 millions d'euros**.

La redevance de route et la RSTCA sont, par nature, censées couvrir un coût. En conséquence, leurs tarifs sont déterminés une fois estimée la charge pour l'Etat des différentes missions couvertes par ces redevances.

**L'outre-mer est un cas particulier.** En effet, le coût complet des services de navigation aérienne y est très élevé. En conséquence, une fraction du budget annexe est alimentée, non par la RSTCA outre-mer, mais par une part de la **taxe de l'aviation civile (TAC)**, c'est-à-dire **une ressource de**

**nature fiscale**, affectée au budget annexe. Cette affectation d'une partie du produit de la TAC a, en partie, pour objectif de couvrir la charge non facturée aux usagers se rendant ou partant d'outre-mer.

L'objectif n° 5 du programme « Navigation aérienne » est « *d'améliorer le taux de couverture des coûts des services de navigation aérienne outre-mer par la redevance* ». L'indicateur associé est particulièrement intéressant, puisqu'il montre que **ce taux de couverture s'établirait en 2008 à 30 %, contre 27 % en 2007, avec un objectif de 35 % en 2010**. La hausse du taux entre 2007 et 2008 est permise par une augmentation de 10 % du taux unitaire de la RSTCA outre-mer en 2008.

### ***B. LES REDEVANCES DE SURVEILLANCE ET DE CERTIFICATION***

L'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004<sup>1</sup> a créé **15 nouvelles redevances**, dont 5 sont affectées au groupement d'intérêt économique GSAC (groupement pour la sécurité de l'aviation civile).

Les 10 autres redevances sont perçues par le budget annexe, et sont acquittées par les bénéficiaires directs des prestations, en l'occurrence les entreprises de transport aérien.

En 2006, il était prévu que ces redevances s'élèvent à 35 millions d'euros. Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, il semblerait que les recettes se soient en réalité élevées à 19 millions d'euros. Les raisons de cet écart sont diverses mais tiennent principalement à la parution tardive des textes imposant la certification des aéroports, qui ont produit un « manque à gagner » de 5 millions d'euros, à la surévaluation du montant des travaux demandés par les instances européennes, soit un manque de 5,5 millions d'euros, ainsi qu'à la difficulté de mettre en place des redevances nouvelles, auxquelles les usagers ne sont pas habitués.

Votre rapporteur spécial regrette que ces problèmes, constatés en 2006, n'aient pas été anticipés, ce qui conduit pour **2007** à un écart toujours important entre la prévision de la loi de finances initiale, 38 millions d'euros, et le **montant des recettes en exécution, 28,5 millions d'euros**. Il est à espérer que les mêmes causes ne produiront plus les mêmes effets en 2008 et que le montant prévisionnel inscrit au présent projet de loi de finances, 32 millions d'euros, sera réellement atteint. Votre rapporteur spécial se félicite que l'objectif fixé pour 2008 soit réaliste au regard des sommes perçues en 2007, puisqu'il est en baisse de 15,8 % par rapport à celui prévu au projet de loi de finances pour 2007.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

### **C. LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE**

La taxe de l'aviation civile est perçue auprès des transporteurs aériens proportionnellement aux passagers et au fret transportés lors des vols commerciaux. Il revient à la loi de finances de l'affecter pour partie au budget annexe et pour partie au budget général<sup>1</sup>.

Il convient de rappeler que ce financement partiel d'un budget annexe par une ressource de nature fiscale n'est justifié que par l'existence de **missions d'intérêt général** qui, par leur nature, ne peuvent être facturées au coût complet aux usagers du service. En l'occurrence, la part du produit de la taxe de l'aviation civile affectée au budget annexe s'explique pour partie par les besoins de financement de l'outre-mer, pour partie par l'insuffisance, à l'heure actuelle, des ressources fournies par les redevances de surveillance et de certification et, enfin, pour partie par les investissements importants en matière de navigation aérienne, prévus pour la période 2008-2011.

En 2008, la taxe devrait rapporter **364,44 millions d'euros**, dont **194,5 millions d'euros** perçus au bénéfice du budget annexe.

On peut remarquer que **le montant de la TAC affecté au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » augmente fortement en 2008 (+ 16,5 %)** par rapport à 2007. La TAC devient, en 2008, davantage affectée au budget annexe qu'au budget général, le pourcentage d'affectation au budget annexe passant de 49,56 % en 2007 à 53,37 % pour 2008.

L'augmentation de la part de la TAC affectée au budget annexe, si elle semble justifiée par d'importants investissements à financer entre 2008 et 2011, est toutefois à mettre en parallèle avec les difficultés rencontrées pour remplir les objectifs fixés quant au produit des redevances. **Sans ce déficit du produit des redevances**, relevé par votre rapporteur spécial lors de l'examen de la loi de règlement pour 2006<sup>2</sup>, **le produit actuel des redevances aurait pu se substituer à cette modification de la répartition du produit de la TAC.**

Pour ces raisons, votre commission des finances, en examinant l'article 20 du présent projet de loi de finances, a adopté un amendement visant à répartir en deux parts égales à 50 % du produit de la taxe pour 2008 et n'a pas retenu la programmation pluriannuelle prévue par le projet de loi de finances<sup>3</sup>.

Il serait intéressant d'entamer une réflexion nouvelle sur la part des redevances dans le financement du budget annexe. Il est à noter que le taux unitaire de route français reste moins élevé que le taux moyen des pays limitrophes, comme le montre l'indicateur 1 de l'objectif 4 du programme « Navigation aérienne ».

---

<sup>1</sup> Conformément à l'article 302 bis K du code général des impôts.

<sup>2</sup> Voir le commentaire du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » dans le rapport de la commission des finances sur la loi de règlement pour 2006, rapport n° 393 (2006-2007), tome II.

<sup>3</sup> Voir le commentaire de l'article 20 du projet de loi de finances dans le présent rapport.

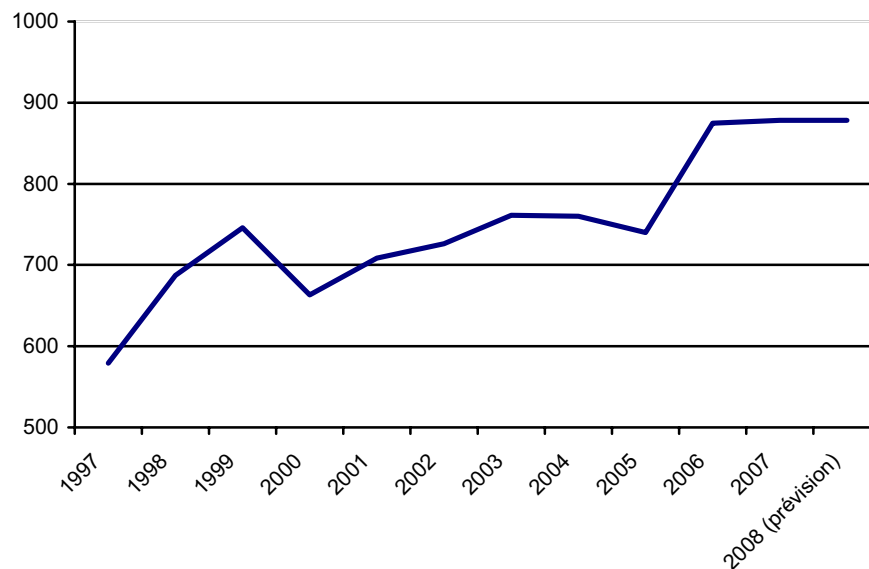
#### **D. LES EMPRUNTS ET L'ENDETTEMENT DU BUDGET ANNEXE**

Le projet de loi de finances pour 2008 autorise le budget annexe à un emprunt d'un montant de **103,7 millions d'euros**, égal à celui de l'année précédente, qui permet de manière classique l'autofinancement des opérations en capital.

Il convient de souligner que la gestion de la dette de la DGAC est désormais assurée, comme le reste de la dette de l'Etat, par les services de l'Agence France Trésor (AFT). Cette simplification, qui permet, en mutualisant la dette, d'obtenir des taux plus avantageux, est une conséquence directe du rapport d'information de notre collègue Paul Girod<sup>1</sup>. **L'économie obtenue grâce aux taux d'intérêt plus favorables négociés par l'AFT s'élève à 80.000 euros par an.**

**Encours de la dette du budget annexe depuis 1997**

*(en millions d'euros)*



*Source : direction générale de l'aviation civile*

**Les dramatiques événements de septembre 2001**, en fragilisant fortement l'activité de transport aérien, ont pesé sur le niveau des recettes des redevances. Ils **ont donc nécessairement eu des conséquences sur l'endettement du budget annexe**. Une légère progression de l'endettement a ainsi été constatée sur la période 2001-2003. L'année 2004 a été caractérisée par une stabilisation de l'endettement du budget annexe obtenue et l'année 2005 a permis un désendettement de 2,7 % du budget annexe.

<sup>1</sup> « Pour une gestion consolidée des dettes de l'Etat », rapport d'information n° 476 (2004-2005).

La hausse de l'encours de la dette du budget annexe en 2006 est une conséquence directe du « dénouement » des liens entre l'établissement public Aéroports de Paris et la DGAC. En effet, cette opération s'est traduite par **la reprise par le budget annexe, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, des investissements de navigation aérienne auparavant financés par ADP** et a nécessité un **emprunt supplémentaire de 149,8 millions d'euros en 2006**.

Votre rapporteur spécial regrette que le **montant actualisé de la dette** pour 2007, à hauteur de **878,4 millions d'euros**, représente une aggravation de l'ordre de 3,5 millions d'euros par rapport à 2006, alors que le projet de loi de finances pour 2007 prévoyait une légère amélioration par rapport à l'année précédente. Il est à espérer que la stabilisation de la dette, prévue pour 2008, soit effective.

### III. STRUCTURE DU BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AERIENS »

La présente mission est composée de **4 programmes**, dont les principales données sont synthétisées dans le tableau suivant.

#### Récapitulation des crédits et de leur évolution par programme

(en millions d'euros)

Programme	AE en 2007	AE en 2008	Evolution	CP en 2007	CP en 2008	Evolution
Soutien aux prestations de l'aviation civile	484,79	488,68	+ 0,8 %	482,08	474,27	- 1,62 %
Navigation aérienne	1.222,34	1.303,51	+ 6,64 %	1.199,55	1.248,77	+ 4,10 %
Surveillance et certification	79,79	84,73	+ 6,19 %	79,35	82,89	+ 4,46 %
Formation aéronautique	66,56	78,02	+ 17,22 %	67,86	71,03	+ 4,67 %
Total	1.853,48	1.954,94	+ 5,47 %	1.828,84	1.876,97	+ 2,63 %

Source : projets annuels de performances 2007 et 2008 du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »

#### A. PROGRAMME 613 « SOUTIEN AUX PRESTATIONS DE L'AVIATION CIVILE »

Ce programme a pour objectif de **mutualiser les différentes prestations**, notamment **dans les domaines financiers et des ressources humaines**, dont bénéficient les trois programmes opérationnels du budget annexe.

Sa structure a été modifiée par rapport à l'année dernière avec la **séparation de l'action 2** « Affaires financières et logistiques » du projet de loi de finances pour 2007 **en deux actions distinctes** : l'action 2 « Logistique » et l'action 3 « Affaires financières ». Votre rapporteur se félicite de cet élément de clarification, proposé par le comité interministériel d'audit des programmes dans son rapport rendu public en septembre 2006, qui permet notamment de mieux identifier les coûts de gestion de la dette du budget.

**L'action 1, « Ressources humaines et management »**, représente les activités de gestion des ressources humaines et de la formation continue, ainsi que l'activité du directeur général de l'aviation civile et de ses collaborateurs immédiats.

**L'action 2, « Logistique »**, regroupe notamment, aussi bien au niveau de l'administration centrale qu'à celui des services déconcentrés, les dépenses d'informatique, de télécommunications et d'achats divers nécessaires au fonctionnement de la DGAC.

**L'action 3, « Affaires financières »**, retrace la gestion de la dette du budget annexe ainsi que les dotations aux provisions et aux amortissements. Elle représente **65,3 % des crédits du programme** avec 488,7 millions d'euros en autorisations d'engagement prévus pour 2008.

En ce qui concerne **l'endettement**, il convient de souligner qu'il **permet, en période de crise du transport aérien, de ne pas pénaliser les compagnies aériennes, en reportant en partie la hausse des redevances**. Mais cette faculté de recours à l'emprunt doit réaliser un arbitrage entre les principes financiers, qui préconisent de ne pas trop augmenter le montant de la dette et la nécessité économique de ne pas trop peser sur les compagnies aériennes.

Votre rapporteur spécial estime qu'il convient de **surveiller avec attention l'évolution de l'indicateur 1 « Endettement / capacité d'autofinancement »** de l'objectif 2 « Maîtriser l'équilibre recettes / dépenses et l'endettement du budget annexe ». En effet, cet indicateur est en augmentation ininterrompue depuis 2005. En 2006, le ratio, qui représente le nombre d'années qu'il faudrait pour rembourser la dette si l'intégralité de l'autofinancement lui était consacrée, a fortement augmenté, passant de 4,1 à 4,6, ce qui s'expliquait notamment par la reprise dans le budget annexe des investissements de navigation aérienne auparavant financés par Aéroports de Paris. Le niveau de **la prévision du ratio pour 2008 augmente encore et atteint 5 années**. Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, cela s'explique mécaniquement, par une adaptation des méthodes comptables qui réduit l'autofinancement, mais justifie tout de même qu'une attention particulière soit portée sur l'évolution de cet indicateur, l'objectif affiché étant la stabilisation de ce ratio.

Pour l'année **2008, les charges financières s'établissent à 36,7 millions d'euros, en hausse de 25 % par rapport à 2007**, après une hausse en 2007 de 12,6 % par rapport à 2006. Selon les informations



recueillies par votre rapporteur spécial, cette aggravation est due à l'anticipation d'éventuelles hausses de taux d'intérêt, qui se répercutent sur les charges financières du fait qu'une partie de la dette est libellée à taux variables.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux  
sur le programme 613  
« Soutien aux prestations de l'aviation civile »**

Sur ce programme, il convient de relever les deux points suivants :

- la satisfaction de voir mises en œuvre certaines préconisations du comité interministériel d'audit des programmes, que partagent vos rapporteurs spéciaux ;

- la **gestion de la dette** du budget annexe revêt une importance particulière car elle doit réaliser un arbitrage entre les impératifs économiques et financiers et la nécessité de **surveiller l'évolution de l'endettement** du budget annexe.

**B. PROGRAMME 612 « NAVIGATION AÉRIENNE »**

Ce programme regroupe les activités visant à assurer la sécurité<sup>1</sup> des vols durant la phase de vol et d'approche et, de manière générale, à gérer l'espace aérien, principalement au sein de la **direction des services de la navigation aérienne (DSNA)**.

Il représente, de loin, **le premier en termes de coût** pour l'ensemble de la mission puisque les crédits prévus pour 2008 sont de **1,3 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 1,25 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)**. Les crédits connaissent une hausse en AE et en CP de respectivement **6,67 % et 4,16 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2007.

Il est aussi **le premier en termes d'emplois** avec 8.475 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) soit **75 % des emplois de la mission**.

Il convient de relever, au sein de ce programme, la présence de nombreux **opérateurs extérieurs, qui perçoivent des crédits, pour un montant total de 238,21 millions d'euros** en 2008. Les deux principaux bénéficiaires sont :

---

<sup>1</sup> Le terme « sécurité » fait référence aux conditions matérielles du vol (contrôle technique, contrôle en l'air, etc.), alors que le terme « sûreté » désigne les activités liées à la lutte contre les actions criminelles.

- **Météo France**, qui reçoit 81,36 millions d'euros pour l'assistance météorologique à la navigation aérienne qu'elle fournit afin d'assurer l'écoulement sûr et régulier du trafic ;

- l'Agence **Eurocontrol**, organisation européenne chargée plus spécifiquement d'organiser les contrôles en route, à laquelle seront versés 77,93 millions d'euros, conformément à la convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne du 13 décembre 1960.

**L'action 1, « Management et gestion »**, ne représente qu'un faible montant au sein du programme, avec 36,2 millions d'euros de crédits en AE. Elle comprend essentiellement des dépenses de l'administration centrale de la DSNA non prises en charge dans le programme « Soutien aux prestations de l'aviation civile ».

**L'action 2, « Aéroports »**, représente quant à elle 29,7 % des crédits du programme, soit **387,4 millions d'euros en AE**. Elle vise à contrôler la sécurité et la capacité d'écoulement du trafic à proximité des aéroports. Les prestataires de cette action sont les 9 services de la navigation aérienne (SNA) situés à Orly, Athis-Mons, Bordeaux, Brest, Lyon, Marseille, Nice, Toulouse et Strasbourg. On remarque qu'elle est séparée de la fonction régaliennne d'édition de la réglementation assurée par **l'action 3 « Régulation des aéroports » du programme 225 « Transports aériens »** de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ». Elle recouvre essentiellement des dépenses de personnel puisque 280,56 millions d'euros sont prévus en titre II et qu'elle est l'action du programme la plus riche en emplois avec 3.146 ETPT.

**L'action 3, « Centres en route »**, représente **46,8 % des crédits du programme** et est destinée à financer les 5 centres en route de la navigation aérienne (CRNA) en charge de gérer le trafic au-dessus du territoire national. Cette activité est très intégrée au niveau international, avec une intervention réglementaire très poussée d'Eurocontrol. Le financement des services rendus par les CRNA est constitué pour l'essentiel par la redevance de route acquittée par les transporteurs aériens.

**L'action 4, « Exploitation du contrôle aérien outre-mer »**, permet de mesurer l'aide spécifiquement apportée aux territoires d'outre-mer. Il est à relever qu'elle ne représente, avec des crédits de 61,86 millions d'euros en AE, que 4,7 % des crédits affectés au programme « Navigation aérienne ».

Comme votre rapporteur spécial l'a déjà souligné, les redevances de navigation aérienne outre-mer sont **très inférieures aux coûts supportés**, ce qui justifie que les services rendus outre-mer soient partiellement financés par la taxe de l'aviation civile. Cette politique s'explique par la situation géographique exceptionnelle de ces départements et collectivités, et par la volonté de **limiter le prix des billets d'avion**. Depuis la loi de finances pour 2004, **les redevances spécifiques à l'outre-mer** sont en augmentation afin d'améliorer le taux de couverture du coût des services. L'indicateur 1 de l'objectif 5 « Taux de couverture des coûts des services de navigation aérienne

outre-mer par la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne outre-mer » retrace cette évolution. On constate ainsi que la couverture était de 19 % en 2003, de 24 % en 2004 et 26,6 % en 2005. On peut regretter qu'aucun indicateur, même prévisionnel, ne soit disponible pour l'année 2006, les prévisions étant de 27 % en 2007 et de **30 % pour l'année 2008**, grâce à la **hausse de 10 % de la RSTCA outre-mer**. L'objectif est d'atteindre un taux de couverture de 35 % en 2010.

Votre rapporteur spécial estime que cet objectif est tout à fait réaliste et souhaitable. **Pour des motifs évidents de solidarité nationale, il n'est pas souhaitable de faire payer le prix réel à travers les redevances.** Pour autant, un objectif **d'un tiers** financé par les usagers directs et de **deux tiers** financés par la solidarité nationale, *via* la taxe de l'aviation civile, paraît conforme à l'équité.

**L'action 5, « Ingénierie technique de la navigation aérienne »**, est assurée par la direction technique et de l'innovation (DTI) de la DNSA et vise à fournir aux centres de contrôle les équipements et services informatiques de la meilleure qualité possible.

Enfin, **l'action 6 « Formation »**, qui avait été particulièrement critiquée dans le rapport de la mission du CIAP, ne représente que 9,2 % des crédits. Les auditeurs avaient estimé que **l'existence du programme 611 « Formations aéronautiques » devrait avoir pour corollaire l'intégration de l'ensemble des activités de formation de la DGAC au sein de ce programme**, ce qui impliquerait de supprimer cette action du programme « Navigation aérienne ». Dans sa réponse, la DGAC avait fait part de son opposition, arguant du fait que la suppression de cette action *« empêcherait la DNSA de faire des choix quantitatifs et qualitatifs pertinents et notamment de faire jouer la fongibilité nécessaire entre les ressources internes dédiées à la formation et l'appel à des entreprises extérieures »*.

Votre rapporteur spécial relève toutefois, pour la deuxième année consécutive, que les crédits consacrés à l'action « Formation », soit 119,5 millions d'euros en AE pour 2008, sont supérieurs de deux tiers aux crédits du programme « Formations aéronautiques », de 71 millions d'euros pour 2008, ce qui est paradoxal. En conséquence, il réitère son souhait d'**intégrer** les missions de formations de la DSNA au programme *ad hoc*, **ou de supprimer** ce dernier programme, d'une taille trop peu significative. Votre rapporteur spécial reste favorable à la première hypothèse, et souhaite relever que la réponse de la DGAC ne tient pas compte du fait que **le directeur général de l'aviation civile est le responsable des 4 programmes du budget annexe, et qu'il est donc tout à fait à même d'assurer la cohérence de l'ensemble**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'Assemblée nationale a adopté un amendement transférant au programme 611 « Formation aéronautique » des crédits de formation jusqu'alors inclus dans le programme 614 « Surveillance et certification », à hauteur de 723.000 euros d'autorisations d'engagement et de 711.000 euros de crédits de paiement.

Les objectifs et les indicateurs choisis pour ce programme doivent permettre, notamment en ce qui concerne les actions 2 et 3, de mesurer la pertinence de **l'arbitrage** réalisé par les gestionnaires, et approuvé par le Parlement, entre :

- d'une part, **l'efficacité du service**, mesurée par les indicateurs 1 et 2 de l'objectif 3, qui prennent en compte respectivement le pourcentage des vols retardés qui le sont pour des raisons attribuables au contrôle aérien (dit cause « ATC », pour « Air Traffic Control ») et le retard ATC moyen par vol contrôlé. On constate que la cible à l'horizon 2010 pour ces deux indicateurs est la stabilité, ce qui peut paraître peu ambitieux, mais doit se lire dans un contexte de forte hausse du transport aérien, à effectifs pratiquement constants ;

- d'autre part, **le coût du service**, qui se traduit en charges supplémentaires pour les compagnies aériennes par le biais des redevances. Le niveau de ces dernières fait ainsi l'objet des indicateurs de l'objectif 4 « Améliorer l'efficacité économique des services de navigation aérienne ». Il convient de se féliciter de l'approche comparatiste retenue pour la construction de l'indicateur 1, qui mesure l'écart entre le taux de route français et le taux de route des six Etats limitrophes de la France. La mise en parallèle avec des pays comparables permet d'obtenir une bonne indication de la compétitivité du contrôle aérien français et montre d'ailleurs que le taux français est plus compétitif que celui de ses voisins.

L'arbitrage ainsi réalisé permet de prendre en compte la logique économique de la construction du budget annexe, logique qui doit assurer le **meilleur service** possible sous peine de pénaliser l'ensemble des plateformes aéroportuaires françaises, **tout en veillant à ne pas alourdir la charge des compagnies aériennes** *via* les redevances et, enfin, être performant sur la **prévision en début d'année de l'évolution du transport aérien**, le chiffrage retenu permettant d'établir le niveau exact des redevances.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux  
sur le programme 612 « Navigation aérienne »**

- le programme représente l'essentiel de l'activité de la DGAC, à la fois en termes budgétaires, avec **1,3 milliard d'euros de crédits**, et du fait de son activité. L'efficacité des services est par ailleurs particulièrement importante, puisque le montant des redevances de route et des redevances pour services terminaux en dépend ;

- les indicateurs sont, à ce titre, bien construits, et intègrent une volonté comparative qu'il faut saluer, le secteur du transport aérien étant très compétitif en Europe ;

- l'indicateur « Taux de couverture des coûts des services de navigation aérienne outre-mer par la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne outre-mer » montre l'augmentation continue de la part des services aériens outre-mer financée par les redevances, ce dont vos rapporteurs spéciaux se félicitent ;

- des interrogations subsistent sur la pertinence de l'action « Formation », qui pourrait, pour plus de clarté, être intégrée au programme « Formation aéronautique ».

***C. PROGRAMME 614 « SURVEILLANCE ET CERTIFICATION »***

Ce programme a pour objectif de retracer les actions exercées par la DGAC pour s'assurer du **respect des dispositions législatives et réglementaires** applicables dans le domaine de la sécurité et de la sûreté. Il regroupe des crédits pour un montant de 84,7 millions d'euros en AE et 82,9 millions d'euros en CP, soit des montants relativement faibles au regard de l'ensemble de la mission.

Suivant les recommandations de la mission d'audit, ce programme comporte, depuis le projet de loi de finances pour 2007, deux actions :

- **l'action 1, « Méthodes et organisation du contrôle »**, principalement menée par la direction du contrôle et de la sécurité (DCS), qui vise à maintenir un haut niveau de compétences techniques et de moyens de surveillance ;

- **l'action 2, « Contrôles opérationnels »**, qui représente **84,2 % des crédits du programme**, et finance les différentes inspections, programmées ou inopinées, menées par les personnels.

Les principales dépenses du programme sont des dépenses de personnel. Elles représentent, pour l'année 2008, 69,7 millions d'euros, soit **84 % des crédits de paiement du programme**, et sont en hausse de 5,3 % par rapport à 2007.

Il semble important à votre rapporteur spécial de souligner que les accidents d'avion sont rarement le fait d'un seul facteur. Les études sur les crashes aériens montrent, au contraire, qu'ils sont principalement la conséquence d'une **suite de défaillances tant techniques qu'humaines**. Le fait de rassembler dans un même programme l'ensemble des intervenants devrait permettre de donner une plus grande efficacité aux contrôles.

Les différents indicateurs du programme sont clairs et pertinents, notamment après la clarification de l'intitulé de l'indicateur 2 de l'objectif 1. Votre rapporteur spécial note qu'un objectif spécifique est consacré au contrôle effectué sur les compagnies étrangères, en application du programme européen SAFA, qui vise à cibler les contrôles sur les compagnies pour lesquelles des doutes existent.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux  
sur le programme 614 « Surveillance et certification »**

Deux remarques peuvent être faites sur ce programme, qui n'appelle pas d'autres commentaires particuliers :

- la présentation du programme est claire et lisible ;
- on peut toutefois s'interroger sur le caractère apparemment peu ambitieux des objectifs fixés pour les indicateurs du programme, puisqu'ils étaient déjà tous atteints ou dépassés en 2006.

***D. PROGRAMME 611 « FORMATION AÉRONAUTIQUE »***

Ce programme est le moins doté en crédits de la mission puisqu'il représente **78 millions d'euros en AE** pour l'année 2008. Il retrace les activités de formation aux métiers de l'aéronautique dont la DGAC a la charge et qui sont mises en œuvre par l'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC), établissement public administratif, et le service d'exploitation de la formation aéronautique de la DGAC (SEFA).

Les deux actions de ce programme sont le corollaire de la séparation entre ces deux entités :

- **l'action 1, « Formation aux métiers de l'aviation civile »**, retrace l'activité de l'ENAC, qui assure la formation technique et le perfectionnement des ingénieurs, techniciens et pilotes de l'aviation civile. On peut remarquer que l'ENAC est la seule école européenne à rassembler toutes les disciplines et tous les métiers de l'aviation civile ;

- **l'action 2, « Formation pratique au pilotage »**, contribue à la sécurité du transport aérien par la formation aéronautique **pratique** des différents acteurs, notamment des pilotes de ligne.

Deux points doivent être relevés sur ce programme.

D'une part, sa taille modeste s'explique en partie par le fait que 119,5 millions d'euros de crédits de formation sont placés dans l'action « Formation » du programme « Navigation aérienne ». **Votre rapporteur spécial rappelle que la suggestion de la mission d'audit du CIAP de fonder cette action dans le programme « Formation aéronautique » devrait être retenue, afin de clarifier la construction des programmes, et d'augmenter la taille de celui-ci.**

D'autre part, les indicateurs permettent de déterminer le coût de la formation et le taux d'insertion professionnel d'un élève ingénieur de l'ENAC et d'un élève pilote de ligne. On constate ainsi que si les taux d'insertion sont excellents, proches de 90 %, **le coût de la formation des élèves pilotes, qui s'élève à 120.000 euros par an**, est élevé compte tenu de l'utilisation pédagogique d'avions et de simulateurs de vol qui sont onéreux.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux  
sur le programme 611 « Formation aéronautique »**

Deux points peuvent être soulignés :

- la question de l'intégration à ce programme des crédits de l'action « Formation » du programme « Navigation aérienne » se pose toujours ;
- la qualité, mais aussi le coût élevé (120.000 euros par an) de la formation des pilotes de ligne.

## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Notre collègue député Charles de Courson, rapporteur spécial, a proposé à l'Assemblée nationale le transfert au programme « Formation aéronautique » des crédits de formation jusqu'alors inclus, d'une part, dans l'action « Formation » du programme « Navigation aérienne » et, d'autre part, dans le programme « Surveillance et certification », ces crédits correspondant au financement de l'Ecole nationale de l'aviation civile.

L'Assemblée nationale a adopté un sous-amendement, à l'initiative du gouvernement, entraînant uniquement le transfert des crédits en provenance du seul programme « Surveillance et certification ».

Ainsi, l'Assemblée nationale a **réduit de 723.000 euros les autorisations d'engagement et de 711.000 euros les crédits de paiement du programme « Surveillance et certification »** du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » **pour les affecter au programme « Formation aéronautique »**.



### CHAPITRE III

## COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »

Le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » a été créé par l'article 49 de la loi de finances pour 2006.

Il retrace en **dépenses** les coûts relatifs à la conception, à l'entretien, à la maintenance, à l'exploitation et au développement de systèmes automatiques de contrôle et sanction, y compris les frais liés à l'information des contrevenants sur les points dont ils disposent sur leur permis de conduire, ainsi que les dépenses d'investissement au titre de la modernisation du fichier national du permis de conduire.

Le projet de loi de finances pour 2008 propose, dans son article 16, de modifier le montant de ses **recettes**. La répartition du produit des amendes des radars automatiques réservait initialement, au compte spécial, une fraction, égale à 60 %, du produit des amendes infligées en raison d'infractions au code de la route et perçues par la voie de systèmes automatisés, dans la limite de 140 millions d'euros. Le **projet de loi de finances** propose une nouvelle répartition qui **porte de 140 millions d'euros à 204 millions d'euros la fraction de recettes affectée au compte d'affectation spéciale** « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».

La responsabilité de la mission constitutive du compte spécial est partagée, le programme « Radars » relevant du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, alors que le programme « Fichier national du permis de conduire » relève du ministère de l'intérieur.

Les moyens de ces deux programmes sont récapitulés par le tableau ci-dessous :

#### Décomposition des moyens de la mission « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »

(en euros)

	Autorisations d'engagement/Crédits de paiement pour 2008	Part des crédits de la mission	Evolution des crédits 2008/2007
Programme 751 « Radars »	191.975.000	94,1 %	+ 65,5 %
Programme 752 « Fichier national du permis de conduire »	12.025.000	5,9 %	- 49,9 %
Mission « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »	204.000.000	100 %	+ 45,7 %

Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances

## I. PROGRAMME 751 « RADARS »

Le programme 751 « Radars » ne comprend qu'une seule action qui **rassemble les financements de l'ensemble de la chaîne de contrôle et de sanction des infractions au code de la route.**

### A. UNE PRÉSENTATION DES CRÉDITS DIFFICILEMENT LISIBLE

Le programme 751 représente **191,97 millions d'euros en autorisations d'engagement** et en crédits de paiement. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2007, ces crédits sont en forte **augmentation de 65,5 %.**

**Cette hausse doit permettre de mettre en œuvre le plan de mise en place des radars automatiques.**

L'objectif de déploiement à la fin de l'année 2007 avait été fixé par le gouvernement, lors du comité interministériel à la sécurité routière du 6 juillet 2006, à 2.000 dispositifs de contrôle automatisés, répartis en 1.950 équipements de terrains fixes et mobiles de contrôle de la vitesse déployés sur le territoire national et 50 dispositifs de contrôle d'autres types d'infraction<sup>1</sup>.

Le projet annuel de performances annonce que cet objectif ne sera pas totalement atteint et que **1.850 dispositifs de contrôle de la vitesse seront déployés à la fin 2007.**

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le conseil restreint sur la sécurité routière du 5 octobre 2007 aurait retenu le principe d'un **plan quinquennal d'installation de radars**, au rythme de 400 à 500 par an, qui devrait aboutir à un doublement du nombre de radars déployés sur les routes d'ici à fin 2012. En outre, le rapport entre les radars fixes et les radars mobiles devrait continuer d'évoluer en faveur de ces derniers, dont les coûts de fonctionnement sont inférieurs.

#### Répartition entre radars fixes et radars embarqués

	Nombre total de radars	Radars fixes	Radars embarqués	Pourcentage
Juin 2006	1.100	770	330	30 %
Juin 2007	1.500	986	514	34 %
Fin 2007 (prévision)	1.950	1.236	714	36 %

Source : direction de la sécurité et de la circulation routière

<sup>1</sup> Franchissement de feux rouges et non respect des distances de sécurité.

Sur le plan de la technique budgétaire, le programme 751 est attaché à un **compte d'affectation spéciale** qui présente l'avantage de permettre, par **dérogation au principe d'universalité budgétaire**, d'affecter à certaines dépenses des « recettes particulières<sup>1</sup> entretenant une relation directe avec tout ou partie des dépenses » (article 21-I de la LOLF).

Ce choix effectué en 2006, présente toutefois **certaines failles** :

- **le programme 751 finance certaines actions qui ne figurent pas dans l'objet du compte d'affectation spéciale**. C'est le cas de **dépenses de communication**, inscrites à hauteur de 4 millions d'euros, et qui auraient dû être imputées sur le programme 207 « Sécurité routière » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durable »<sup>2</sup> ;

- **l'extension des expérimentations**, financées par le programme 751 à hauteur de 5,5 millions d'euros, à des opérations concernant des **véhicules à l'arrêt** (verbalisation assistée par ordinateur des infractions aux règles de stationnement), excéderait également l'objet du compte d'affectation spéciale ;

- enfin, comme l'a indiqué à votre rapporteur spécial Mme Cécile Petit, directrice de la sécurité et de la circulation routière et responsable du programme, les **contraintes de gestion du compte d'affectation spéciale ne permettent pas une gestion satisfaisante des marchés d'acquisition de radars qui s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle, la notification des marchés des radars ne pouvant intervenir que lorsque le compte d'affectation spéciale est abondé par les recettes des amendes** liées aux radars.

Par ailleurs votre rapporteur spécial regrette une **présentation très confuse de la justification au premier euro**. Celle-ci, au sein des dépenses de fonctionnement et d'investissement, mêle les crédits destinés au centre national de traitement des amendes, ceux réservés aux anciens programmes d'équipement de radars et les crédits des nouvelles expérimentations, comme la verbalisation assistée par ordinateur ou les systèmes de contrôle du respect des feux rouges et des distances de sécurité. Cette présentation ne permet pas de comparer l'évolution des montants par rapport aux exercices précédents. Elle interdit également d'identifier avec certitude le coût réel du centre national de traitement comme celui de la maintenance du dispositif de radars.

---

<sup>1</sup> En l'occurrence, les recettes sont le produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle sanction.

<sup>2</sup> Ce point a été relevé par le rapport du comité interministériel d'audit sur les programmes de mars 2007.

**Justification au premier euro des crédits de paiement pour 2008 du programme « Radars »**

(en millions d'euros)

<b>Dépenses de fonctionnement</b>	
Dépenses liées au nouveau programme de radars	13,25
Dépenses liées au fonctionnement continu du dispositif contrôle automatisé	69,45
<i>dont Centre national de traitement (CNT)</i>	<i>52,65</i>
Soutien au programme, études et actions de communication	10,33
total	93,03
<b>Dépenses d'investissement</b>	
Dépenses liées au nouveau programme de radars	55,205
Dépenses liées au fonctionnement continu du dispositif contrôle automatisé	41,74
<i>dont Centre national de traitement (CNT)</i>	<i>24,24</i>
« Autres dépenses »	2
Total	98,945

Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances

**B. UNE ANALYSE DE LA PERFORMANCE CONTESTABLE**

L'analyse de la performance du programme 751 a fait l'objet de sévères **critiques de la part du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)** dans son rapport de mars 2007. Celui-ci souligne notamment **l'imprécision du contenu de l'objectif** unique du programme, intitulé « Assurer l'efficacité du système de contrôle-sanction, en termes de respect des règles du code de la route et en termes de gestion » ainsi que l'absence d'indicateur permettant de mesurer le déroulement du projet de déploiement des radars sur tout le territoire.

Votre rapporteur spécial relève que le projet annuel de performances a tenu compte de la remarque du CIAP qui suggérait le remplacement de l'indicateur de « dépense moyenne relative à la gestion d'un radar » par un **indicateur mesurant la « disponibilité des radars »**.

La prévision retenue pour 2007, soit un taux de disponibilité de 88 %, ne paraît pas très ambitieuse compte tenu des résultats déjà atteints au premier trimestre 2007, qui donnent, respectivement pour les radars fixes et pour les radars mobiles, des taux de disponibilité de 90,7 % et de 88,9 %, selon les informations fournies par la direction de la sécurité et de la circulation routière.

S'agissant de l'indicateur qui mesure le **pourcentage d'avis de contravention envoyés par rapport au nombre d'infractions relevées**, les résultats restent encore médiocres et la prévision 2007 a dû être réactualisée et ramenée de 70 % à 47,3 %.

Toutefois, la faiblesse du résultat est due en grande partie aux infractions commises par **les véhicules immatriculés à l'étranger, qui représentent environ la moitié des cas de non-identification.**

**Avis de contravention expédiés par rapports aux messages d'infraction**

<b>Année</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007 (1<sup>er</sup> trimestre)</b>
Infractions relevées	8.669.202	13.331.827	2.760.042
Avis de contravention expédiés	4.141.761	6.214.533	1.370.590
Ratio brut	47,78 %	46,61 %	49,66 %
Infractions relevées hors immatriculations à l'étranger	7.282.130	10.456.618	2.257.212
<b>Ratio net</b>	<b>56,88 %</b>	<b>59,43 %</b>	<b>60,72 %</b>

Source : direction de la sécurité et de la circulation routière

Votre commission vous propose l'adoption d'un amendement de modification de crédits sur le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » afin de tenir compte de sa position sur l'article 16 du projet de loi de finances.

Cet amendement vise à diminuer de 29 millions d'euros les crédits du programme « radars », la commission ayant adopté un amendement visant à minorer à 175 millions d'euros, au lieu de 204 millions, l'augmentation des fonds alloués au compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».

Elle a considéré en effet :

- que le compte d'affectation spéciale ne consomme pas la totalité des crédits qui lui sont affectés
- qu'il est désormais chargé de financer des dépenses qui excèdent la mission d'origine du compte spécial (actions de communication, verbalisation électronique des infractions de stationnement, etc).
- et, enfin, que l'augmentation de 140 à 204 millions d'euros des recettes du compte spécial excède les besoins liés au programme complémentaire d'implantation de 500 nouveaux radars.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 751 « Radars »**

- Le programme 751 finance des actions qui excèdent l'objet du compte d'affectation spéciale.
- Les lacunes de la justification au premier euro ne permettent pas d'apprécier la performance du programme ou l'adéquation des crédits aux priorités.

## II. PROGRAMME 752 « FICHER NATIONAL DU PERMIS DE CONDUIRE »

Le programme 752 « Fichier national du permis de conduire » est sous la responsabilité de la Secrétaire générale du ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire. Il couvre exclusivement le financement de la gestion du droit à conduire (retrait et restitutions de points) par l'actuel fichier national du permis de conduire (FNPC) ainsi que le financement du développement d'un nouveau système national des permis de conduire (projet FAETON).

### A. DES CRÉDITS ENCORE EXCLUSIVEMENT CENTRÉS SUR LE FONCTIONNEMENT

Le programme 752, constitué d'une action unique, représente **12 millions d'euros en autorisations d'engagement** et en crédits de paiement. Par rapport à la loi de finances initiale de 2007, ces crédits sont en forte diminution et leur évolution depuis la création du compte spécial a été très irrégulière.

#### Evolution des crédits du programme 752

(en euros)

Autorisations d'engagement (LFI 2006)	Autorisations d'engagement (consommation 2006)	Crédits de paiement (consommation 2006)	Autorisations d'engagement (LFI 2007)	Autorisations d'engagement (PLF 2008)
9.000.000	7.142.342	4.196.433	24.000.000	12.025.000

Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances

En **2006**, les seules dépenses prévues concernaient le fonctionnement du service de gestion des droits à conduire, en particulier **l'impression et l'envoi des lettres** concernant les points des permis. Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial par le directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières au ministère de l'intérieur, les dépenses ont été inférieures à ce qui avait été initialement prévu en raison d'une moindre progression du nombre d'infractions relevées.

En **2007**, à ce montant de dépense de fonctionnement maintenu au niveau de 2006, a été ajouté le **coût total estimé du projet FAETON**, de refonte du fichier national du permis de conduire, soit 15 millions d'euros.

### **Le projet FAETON**

Le projet FAETON vise à rénover profondément l'application informatique de gestion des permis de conduire (FNPC) administrée par le ministère de l'Intérieur. Il poursuit trois objectifs :

- moderniser une application informatique vieillissante : ergonomie non satisfaisante, sécurisation imparfaite de l'impression locale des permis, saturation des bases de données départementales générant des coûts de fonctionnement importants ;

- préparer la mise en œuvre de la nouvelle directive européenne : harmonisation des pratiques européennes de retrait de points, titre européen au format carte à puce, renouvellement tous les 10 ans du document, retrait des permis « roses » en circulation entre 2013 et 2032 ;

- ouvrir l'application à l'administration électronique et à la simplification des démarches : télétransmission des dossiers depuis les auto-écoles, consultation des relevés intégraux via Internet, consolidation des informations issues de l'éducation nationale relativement aux brevets de sécurité routière, prise en compte plus rapide des sanctions décidées par un tribunal...

Lancé officiellement en 2006, ce chantier de rénovation a été retardé dans l'attente de l'aboutissement de la normalisation du permis à puce et de la clarification des règles de sa mise en œuvre : création de l'agence nationale des titres sécurisés, définition et répartition des tâches entre les différents acteurs publics et privés (auto-écoles) et en préfecture.

Seules des modifications du fichier existant ont donc été entreprises en 2007 pour un montant estimé à 1 million d'euros ; la refonte totale de l'application pourrait être étudiée en 2008, réalisée en 2009, et mise en service progressivement à partir de 2010.

*Source : ministère de l'intérieur, direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières*

Le montant **2008** a été calculé en prenant en compte les reports de crédits 2006 sur 2007 ainsi que les reports prévisibles 2007 sur 2008. Il ne concerne que les dépenses de fonctionnement de l'actuel système national des permis de conduire, une progression des dépenses étant attendue en conséquence de **l'obligation récemment instituée d'avertir, par lettre recommandée, les conducteurs lorsqu'ils atteignent 6 points de permis.**

### ***B. L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE ILLUSTRE LE REPORT DU PROJET FAETON***

La performance du programme 752 est mesurée par un indicateur unique relatif au **taux de réalisation du programme de modernisation** du système informatique du FNPC.

Compte tenu de ce qui a été exposé sur le retard du projet FAETON, il n'est pas étonnant que la prévision pour 2007 ait été réactualisée ; le taux de réalisation est ainsi passé de 15 % à 5 %. La prévision pour 2008, toujours fixée à 40 %, paraît quant à elle clairement trop optimiste.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur  
le programme 752 « Fichier national du permis de conduire »**

- Les dépenses de fonctionnement sont étroitement dépendantes des nouvelles contraintes liées à l'information des usagers sur leur « reste » de points de permis de conduire.
- L'échéance de réalisation du projet de modernisation du fichier national est repoussée, mais les crédits budgétaires sont préservés par le compte d'affectation spéciale.



**AMENDEMENTS PRÉSENTÉS  
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE  
MISSION ECOLOGIE,  
DEVELOPPEMENT ET  
AMENAGEMENT DURABLES

N°	
----	--

---

---

**A M E N D E M E N T**

présenté par  
M. COLLIN  
au nom de la commission des finances

ARTICLE 44

Rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte proposé par le II de cet article pour le IV *bis* de l'article 1609 *quatervicies* du code général des impôts :

« Le produit de cette majoration est affecté aux exploitants des aérodromes de classe 3 ainsi qu'aux exploitants d'aérodromes ne relevant pas des classes d'aérodromes mentionnées au IV, pour le financement des missions mentionnées au IV.

**OBJET**

Cet amendement vise à clarifier le fait que la part de la majoration affectée aux aéroports n'entrant pas actuellement dans le dispositif de la taxe d'aéroport vise uniquement, comme la taxe d'aéroport elle-même, à financer les dépenses de sûreté, de sécurité, de péril aviaire, de contrôle environnemental et de systèmes biométriques.



PROJET DE LOI DE FINANCES

Articles de la deuxième partie  
MISSION ECOLOGIE,  
DEVELOPPEMENT ET  
AMENAGEMENT DURABLES

N°	
----	--

---

---

## A M E N D E M E N T

présenté par

Mme KELLER

au nom de la commission des finances

### ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 44

Après l'article 44, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans la première phrase du deuxième alinéa du II l'article L. 561-3 du code de l'environnement, le taux : « 4 % » est remplacé par le taux : « 12 % ».

### OBJET

Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Fonds Barnier », est actuellement alimenté par un prélèvement égal à 4 % du produit des primes et cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, soit le taux maximum autorisé par la loi.

L'extension progressive par le législateur du champ des interventions du fonds le conduiront à faire face à des dépenses annuelles oscillant entre 130 et 170 millions d'euros par an sur la période 2008-2012, alors même que ses recettes annuelles demeureront plafonnées à 52 millions d'euros.

Afin de prévenir une dégradation de la situation financière du fonds, dont la trésorerie devrait être quasiment nulle fin 2007, cet amendement vise à porter de 4 à 12 % le plafond légal du taux du prélèvement sur les primes et cotisations d'assurance, niveau minimum requis pour équilibrer ses recettes et ses dépenses.



PROJET DE LOI DE FINANCES

Articles de la deuxième partie  
COMPTE SPÉCIAL - CONTRÔLE ET  
SANCTION AUTOMATISÉS DES  
INFRACTIONS AU CODE DE LA  
ROUTE

N°	
----	--

---

---

## A M E N D E M E N T

présenté par

M. MIQUEL

Article 35

Etat D

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Radars</b>		29.000.000		29.000.000
<b>Fichier national du permis de conduire</b>				
<b>TOTAL</b>		29.000.000		29.000.000
<b>SOLDE</b>		- 29.000.000		- 29.000.000

### OBJET

Cet amendement de coordination tire les conséquences de la position adoptée par la commission des finances sur l'article 16 du projet de loi de finances pour 2008.

La commission a adopté un amendement visant à minorer à 175 millions d'euros, au lieu de 204 millions, l'augmentation des fonds alloués au compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».



## EXAMEN EN COMMISSION

**Au cours d'une réunion tenue le mercredi 31 octobre 2007 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Alain Lambert, Jean-Pierre Masseret, Gérard Miquel, Yvon Collin et Mme Fabienne Keller, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » et l'article 44 rattaché, le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».**

Eu égard aux changements intervenus dans la « maquette budgétaire », **M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a tout d'abord rappelé le périmètre du rapport spécial, qui comprend :

- la mission nouvellement créée « Ecologie, développement et aménagement durables », rassemblant désormais 10,149 milliards d'euros de crédits budgétaires auxquels s'ajoutent 2 milliards d'euros de fonds de concours et 3 milliards d'euros de dépenses fiscales ;

- la mission constituée du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », qui représente 1,9 milliard d'euros ;

- et la mission constituée du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route », pour 204 millions d'euros.

Il a indiqué que le projet de loi de finances pour 2008 avait ainsi créé une nouvelle mission, rassemblant les programmes précédemment inclus dans les missions « Transports » et « Ecologie » ainsi que certains programmes des missions « Politique des territoires » et « Développement et régulation économiques ». Il a précisé que les modifications de la maquette budgétaire étaient la traduction de la création du ministère d'Etat de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD), qui traduit l'ambition de placer le développement durable au centre de la stratégie politique des prochaines années.

**M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a fait état du taux de retour des réponses aux questionnaires budgétaires qui a atteint 85 % des réponses au 10 octobre, date limite prévue par la LOLF.

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a souligné que les programmes, « Réseau routier national » et « Sécurité routière » et les deux programmes qui constituent le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » étaient au cœur de l'actualité et des problématiques débattues depuis quelques mois.

Il a observé que si la fin des autoroutes et l'arrêt de l'augmentation de la capacité routière avaient été annoncés par le ministre d'Etat M. Jean-Louis Borloo, à l'ouverture de la table-ronde finale du « Grenelle de l'environnement », l'examen des dotations du programme « Réseau routier national » confirmait ces orientations, l'action « Développement des infrastructures routières » ne comportant aucun crédit budgétaire et l'avenir de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) étant incertain dès 2009. Il a estimé qu'au-delà du développement du réseau se posait la question de son entretien qui devrait permettre de préserver un patrimoine estimé à 104,3 milliards d'euros pour le seul réseau national après décentralisation.

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a déclaré que le débat sur la sécurité routière portait sur la répartition du produit des amendes et sur l'affectation de ses recettes. La question est de savoir si elles doivent se limiter à auto-financer le système du contrôle automatisé, lui-même bien perfectible, ou si elles doivent également contribuer à la sécurité routière par la réalisation de travaux d'aménagement des voies. Dans cette hypothèse, il convient de définir les critères de répartition entre les différents propriétaires de la voirie. Il a observé que ce débat serait tranché, au moins provisoirement, par le vote en première partie de l'article 16 du projet de loi de finances pour 2008.

S'agissant du programme 203 « Réseau routier national » qui finance le développement et l'entretien du réseau routier national, il a souligné l'arrêt donné au développement du réseau d'une part, et les interrogations sur l'avenir de l'AFITF d'autre part.

Il a indiqué que les orientations de ce programme connaissaient une inflexion notable avec le passage au premier plan de l'objectif d'entretien du parc, au détriment de l'objectif d'investissement dans les infrastructures nouvelles qui était encore prioritaire en 2007.

Les crédits inscrits au programme (473 millions d'euros en autorisations d'engagement et 456 millions d'euros en crédits de paiement, en diminution de 10,5 % et de 5,3 % par rapport à la loi de finances initiale de 2007), sont exclusivement concentrés sur l'action 2 « Entretien et exploitation » et l'action 3 « Politique technique, action internationale et soutien au programme ».

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a précisé que ces crédits étaient complétés par de très importants fonds de concours (1,619 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,735 milliard d'euros en crédits de paiement). Ces fonds de concours qui proviennent pour l'essentiel de l'AFITF et de la participation des collectivités territoriales dans les contrats Etat-régions, sont globalement en forte diminution et réorientés vers l'entretien et les équipements de sécurité, conformément aux nouvelles priorités définies pour le programme.

Il a observé que l'Etat procédait à une débudgétisation qui s'amplifiait par rapport aux exercices précédents, en mettant à la charge de l'AFITF le financement du programme de mise en sécurité des tunnels et du programme de mise en œuvre des aménagements de sécurité sur les itinéraires.

Il a estimé que cette compétence renforcée posait avec acuité la question de son financement futur, compte tenu de l'épuisement, dès 2009, des ressources tirées de la privatisation des sociétés d'autoroutes. Il a constaté que, depuis sa création, plus de la moitié de ses ressources étaient constituées du versement de 4 milliards d'euros, produit de la cession des sociétés concessionnaires.

La baisse de 3 % des ressources de l'AFITF pour 2008 doit être compensée par une hausse du produit des amendes radars, porté de 100 millions d'euros à 226 millions d'euros. Toutefois, cette nouvelle ressource reste insuffisante à l'avenir pour combler les besoins de financement des infrastructures alors que, d'ores et déjà, le solde des engagements non couverts par des crédits de paiements au 31 décembre 2008 est estimé à 2,3 milliards d'euros pour le seul programme « Réseau routier national ».

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a estimé que la mise en œuvre d'une taxe kilométrique pour les poids lourds, selon les informations qui lui avaient été données, ne pourrait, dans la meilleure des hypothèses, procurer des recettes qu'en 2010, pour un montant estimé de 800 millions d'euros.

Il a ensuite abordé brièvement la mesure de la performance du programme 203, soulignant que les modifications intervenues sur les indicateurs rendaient difficiles leur exploitation.

Il a toutefois constaté que plusieurs indicateurs reflétaient assez clairement le mauvais état d'entretien du réseau, qu'il s'agisse de l'indicateur de l'état des structures de chaussées ou de l'indicateur de satisfaction des usagers.

Concernant le programme 207 « Sécurité routière » (87,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 99,8 millions d'euros en crédits de paiement). **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a noté que ses dotations évoluaient peu par rapport à 2007.

Il a souligné que les quatre actions du programme avaient été stabilisées après les mouvements importants qui avaient marqué l'exercice 2006, notamment du fait de l'imputation des dépenses liées au « permis à un euro par jour ».

Sur ce point, il a rappelé que ce dispositif n'avait pas rencontré le succès escompté et que le ministre chargé des transports avait indiqué, lors de son audition sur le projet de loi de règlement 2006, qu'il recherchait des formules différentes, inspirées des expériences des collectivités territoriales.

Il a déclaré enfin que ces crédits ne résumaient pas l'effort de l'Etat en faveur de la sécurité routière, celui-ci étant retracé dans un document de politique transversale « Sécurité routière », qui fait apparaître que 17 programmes différents sont concernés, mobilisant au total plus de 2 milliards d'euros de crédits dans le projet de loi de finances pour 2008.

En ce qui concerne la performance du programme 207, si l'évolution des accidents corporels entre 2005 et 2006 autorise un certain optimisme, les premiers chiffres de 2007 incitent à ne pas réduire les efforts engagés, le nombre de blessés ayant augmenté de 7 %, sur les six premiers mois de l'année 2007, et celui des tués de 1,9 %.

Il a, ensuite, relativisé le lien entre ces résultats et l'évolution des crédits du programme, car les résultats des indicateurs rattachés au programme doivent être mis au compte de la globalité de l'action interministérielle en faveur de la sécurité routière.

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a ensuite abordé la mission spécifique constituée par le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route », créé par l'article 49 de la loi de finances pour 2006.

Il a précisé que le programme 752 « Fichier national du permis de conduire » couvrait exclusivement le financement de la gestion du droit à conduire (retrait et restitutions de points) par l'actuel fichier national du permis de conduire (FNPC) ainsi que le financement du développement d'un nouveau système national des permis de conduire (projet FAETON).

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a observé la diminution de moitié des crédits par rapport à 2007. Il a expliqué cette baisse par l'inscription en 2007 du coût total estimé du projet FAETON, de refonte du fichier national du permis de conduire, soit 15 millions d'euros.

Il a noté que ce projet, qui prévoyait notamment des permis au format carte à puce, le renouvellement tous les 10 ans du document ou encore le retrait des permis « roses » en circulation entre 2013 et 2032, avait pris du retard et précisé que le ministère de l'intérieur n'envisageait une mise en service progressive qu'à partir de 2010.

Il a noté une forte progression des dépenses pour 2008 en conséquence de l'obligation qui avait été récemment instituée d'avertir, par lettre recommandée, les conducteurs lorsqu'ils atteignaient 6 points de permis.

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a présenté le programme « Radars » qui ne comprend qu'une seule action rassemblant les financements de l'ensemble de la chaîne de contrôle et de sanction des infractions au code de la route, soit 191,97 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Il a fait observer que :



- les crédits enregistrent une forte augmentation, de 65,5 %, par rapport à 2007. Cette hausse doit permettre de mettre en œuvre le plan de mise en place des radars automatiques, mais compte tenu des retards accumulés dans les marchés d'acquisition des radars et de l'évolution entre le nombre de radars fixes et celui de radars mobiles, elle peut paraître « surdimensionnée » par rapport aux besoins ;

- lors de sa création, les dépenses du compte spécial ont été définies limitativement. Or, un montant croissant de dépenses est effectué à la marge, ou au-delà, de ce périmètre, comme l'a souligné le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) dans son rapport de mars 2007. Il s'agit de dépenses de communication, inscrites à hauteur de 4 millions d'euros, ou d'expérimentations concernant des véhicules à l'arrêt comme la verbalisation assistée par ordinateur des infractions aux règles de stationnement, à hauteur de 5,5 millions d'euros ;

- enfin, la justification au premier euro du programme pâtit d'une présentation très confuse. Au sein des dépenses de fonctionnement et d'investissement, sont mêlés les crédits destinés au centre national de traitement des amendes, ceux réservés aux anciens programmes d'équipement de radars et les crédits des nouvelles expérimentations. Dans ces conditions, il n'est possible ni de comparer l'évolution des montants par rapport aux exercices précédents, ni d'identifier avec certitude le coût réel du centre national de traitement comme celui de la maintenance du dispositif de radars.

Un débat s'est alors engagé.

**MM. Gérard Longuet et François Trucy** se sont interrogés sur les raisons du fort écart entre les infractions relevées par le dispositif de contrôle automatisé et les avis de contravention envoyés.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est inquiété du processus de budgétisation et de transfert des dépenses sur l'AFITF. Il a établi, à cet égard, un parallèle avec la prise en charge, par l'établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD) de dépenses d'entretien ou d'investissement portant sur le réseau routier national.

**Mme Fabienne Keller** s'est dite préoccupée de l'explosion des coûts sur certaines infrastructures, en particulier les tunnels, qui sont transférées aux collectivités territoriales.

**M. Gérard Longuet** a confirmé que l'AFITF ne disposait d'aucune visibilité sur ses ressources au-delà de 2008 et qu'il manquerait, pour équilibrer les dépenses d'investissement programmées jusqu'en 2012, 1 milliard d'euros par an. Il a précisé que la totalité des produits de cession des autoroutes serait consommée en 2009 et que ce calcul avait été réalisé avant le transfert à l'AFITF de la charge du programme de mise en sécurité des tunnels.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur l'opportunité, pour l'AFITF de recourir, directement ou non, à l'emprunt.

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a apporté les précisions suivantes :

- l'écart entre infractions et contraventions est lié aux véhicules immatriculés à l'étranger et aux difficultés d'identification des véhicules en infraction ;

- compte tenu des déficiences du dispositif de contrôle automatisé et du caractère très lacunaire des réponses fournies par l'administration, un contrôle budgétaire approfondi sera conduit par ses soins dès le début de l'année 2008 ;

- les redevances autoroutières, qui constituaient une ressource stable, ont été « perdues » lors de la privatisation des autoroutes, qui n'a pas été le meilleur choix stratégique pour le financement des infrastructures ;

- l'Etat a, parfois, conservé temporairement la propriété de certains tunnels dans l'attente de leur mise aux nouvelles normes.

Ensuite, **M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, a rappelé que la séparation des crédits liés au transport aérien entre le programme « Transports aériens » de cette nouvelle mission et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » était justifiée par la différenciation entre les missions régaliennes de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et ses activités de prestations de service.

Il a précisé que les crédits du programme « Transports aériens » étaient inférieurs à 100 millions d'euros, soit moins d'1 % du total des crédits de la mission, et a ajouté que le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » était d'une toute autre ampleur, avec près de 2 milliards d'euros de crédits.

S'agissant du programme « Transports aériens », il a souligné que les dépenses de personnel de quatre des cinq actions étaient désormais inscrites au programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » et s'est, à son tour, interrogé sur la pertinence d'un tel rattachement. Puis il a observé qu'à périmètre constant, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement étaient en forte baisse par rapport au projet de loi de finances pour 2007, respectivement de 25 % et de 28 %.

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, a relevé que cette baisse était une conséquence directe de l'article 44 du présent projet de loi de finances, qui créait une majoration à la taxe d'aéroport. Il a précisé que cette majoration visait notamment à réduire le montant des subventions versées par l'Etat aux aérodromes de taille réduite, d'où la diminution de 41 millions d'euros des crédits d'intervention du programme.

Concernant la mesure de la performance du programme « Transports aériens », il a relevé qu'un audit de modernisation de juillet 2007 portait sur le délai de traitement des réclamations des clients du transport aérien auprès de

l'administration, délai dont la prévision pour l'année en cours avait doublé par rapport à ce qui était prévu dans le projet de loi de finances pour 2007. Il a, par conséquent, invité l'administration à mettre en œuvre les pistes d'amélioration énumérées par l'audit. S'agissant de l'indicateur mesurant le taux annuel de récidive des compagnies aériennes qui enfreignent la réglementation environnementale, il a réitéré ses critiques quant à la difficulté de le renseigner dans des délais raisonnables.

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, a constaté que le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » regroupait à la fois des dépenses d'intérêt général financées par la fiscalité et des dépenses liées à des prestations de services aux usagers du transport aérien, couvertes par des redevances.

Il est ensuite revenu sur l'augmentation, prévue par l'article 20 du projet de loi de finances, de la part de la taxe de l'aviation civile affectée au financement du budget annexe. Il a précisé que cette part augmentait pour 2008 et 2009 et serait en baisse en 2010 pour ne retrouver son niveau actuel qu'en 2011, cette hausse étant justifiée par des investissements importants à réaliser entre 2008 et 2011. Il a toutefois regretté qu'une telle hausse ait été rendue nécessaire par l'impossibilité d'atteindre l'objectif de montée en puissance des redevances initialement fixé, avant de remarquer que le projet de loi de finances procédait à une évaluation plus réaliste du montant prévisionnel des redevances que les années précédentes.

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, s'est félicité des améliorations portées à la mesure de la performance de cette mission, suite aux observations formulées par le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).

Puis il est revenu sur l'article 44 du projet de loi de finances rattaché à la présente mission, dont l'objet était essentiellement la création d'une majoration au tarif de la taxe d'aéroport, acquittée par les compagnies aériennes, en fonction du fret et du nombre de passagers transportés, et versée aux aérodromes pour financer leurs dépenses de sécurité et de sûreté. Il a ajouté que son tarif par passager, actuellement compris entre 2,6 euros et 11 euros, variait selon la taille de l'aéroport concerné.

Cette majoration toucherait uniquement le tarif par passager et serait d'un montant maximal d'un euro, son produit, qui devrait s'élever à 66 millions d'euros par an, servirait, d'une part, à rembourser la dette - évaluée à 40 millions d'euros - que l'Etat avait accumulée vis-à-vis des petits aéroports qu'il subventionnait et, d'autre part, à se substituer pour partie au montant annuel de ces subventions. Il s'est déclaré favorable à la création de cette taxe, qui avait le mérite de proposer une solution au financement des aérodromes de taille réduite.

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, a toutefois regretté que ce dispositif, présenté comme transitoire, ne réponde pas structurellement au problème posé, puis s'est dit vigilant sur le montant des taxes qui pesaient sur

les compagnies aériennes dans le contexte d'une concurrence internationale accrue et d'une forte hausse des prix des carburants.

Il a par ailleurs indiqué que l'article 44 proposait d'élargir la liste des dépenses couvertes par le produit de la taxe d'aéroport, ce qu'il a approuvé, sous réserve d'un amendement rédactionnel de clarification.

**M. Jean Arthuis, président**, a souscrit à cette précision garantissant un emploi rigoureux du produit de la taxe.

**M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a ensuite présenté le programme 226 « Transports terrestres et maritimes » regroupant les moyens mis en oeuvre pour le transport ferroviaire, fluvial et maritime, ainsi que pour l'intermodalité.

Malgré l'affichage, pour 2008, d'une réorientation très claire des priorités vers un renforcement de la politique de report modal comme « contrepoint » à la route, la soutenabilité globale du programme est fragile.

Ce programme (2.039 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) est complété par d'importants fonds de concours (461 millions d'euros en autorisations d'engagement et 472 millions d'euros en crédits de paiement), qui proviennent pour l'essentiel de l'AFITF et sont en diminution de 8,6 %, même s'ils restent indispensables à l'équilibre budgétaire du programme. **M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a, en conséquence, souligné l'incertitude lourde qui pèse sur le financement de l'AFITF à partir de 2009 avec l'épuisement des recettes issues de la privatisation des autoroutes.

Puis il a abordé le point, selon lui, le plus positif du programme : l'effort particulier réalisé pour la remise en état du réseau ferroviaire.

Il a précisé que le plan de rénovation 2006-2010 serait respecté en 2008, en visant, notamment, à poursuivre la suppression des ralentissements, en priorité sur les lignes les plus utilisées. En conséquence, la subvention de régénération versée à Réseau ferré de France (RFF) sera augmentée de 79 millions d'euros, pour atteindre le niveau de 1.064 millions d'euros prévu par le plan de rénovation.

En outre, la convention de gestion du réseau, qui définit les conditions d'exécution et de rémunération des missions réalisées par la SNCF pour le compte de RFF, est fixée pour la première fois dans un cadre pluriannuel (2007-2010) qui donne à RFF et à la SNCF la visibilité nécessaire pour mieux s'organiser, gagner en productivité et optimiser ainsi les dépenses.

**M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a ensuite fait part de son inquiétude sur la situation de RFF : son projet de budget prévoit une diminution de 5,4 % de la contribution aux charges d'infrastructures (CCI), versée par l'Etat et destinée à financer l'entretien du réseau ferroviaire.

RFF est donc amené à dégager de nouvelles ressources soit par l'augmentation des péages d'infrastructures, soit par la cession de ses biens.

Or les recettes tirées des péages sont affectées par la baisse de la circulation des trains de fret et les perspectives, pour 2007 et 2008, du produit des cessions de biens sont moins favorables qu'en 2006, les biens les plus intéressants ayant déjà été vendus.

En conséquence, l'estimation du projet annuel de performances, qui envisage une plus-value de 121 millions d'euros reversée à RFF en 2008 (justifiant une diminution équivalente de la contribution aux charges d'infrastructures), paraît très optimiste.

Dans ce contexte, la dégradation des résultats de RFF risque de se poursuivre en 2008.

**M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a ensuite constaté, s'agissant de la performance du programme, le nombre important des indicateurs associés aux objectifs et leur technicité élevée. Il a regretté que ces indicateurs portent essentiellement sur la mesure de l'activité, et non pas sur la performance.

Puis il a présenté le programme 173 « Passifs financiers ferroviaires » dont la finalité est de contribuer au désendettement des deux établissements publics ferroviaires : RFF et la SNCF.

Il a rappelé que la dette de RFF serait à la fin 2006 de 27 milliards d'euros, dont 6,8 milliards d'euros de dette « article 4 », et que la dette du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) s'élevait à 8 milliards d'euros fin 2007.

Il a indiqué que la première action « Désendettement de RFF » (730 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement) conduisait à un apurement en 2046 de la dette RFF, hors dette dite « article 4 » liée aux investissements sur fonds propres ayant une rentabilité suffisante pour assurer le remboursement.

Sur la seconde action « Désendettement de la SNCF » qui représente 597,2 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement, il a noté que la contribution de l'Etat diminuait de 30 millions d'euros, ce qui devrait retarder de 18 mois l'échéance d'apurement. Il a précisé que ce montant conduisait à un apurement en 2028 de la dette cantonnée dans le SAAD.

Il a ajouté que ce retard s'ajoutait au report antérieur qui avait, en 2006, porté le délai prévisionnel d'apurement de 2023 à 2027.

En ce qui concerne la performance, il s'est félicité de ce que l'absence d'indicateurs ait été comblée. Un premier indicateur chiffre le coût moyen du stock de la dette des établissements publics, le second mesure l'écart entre le coût moyen de financement des établissements publics ferroviaires et le coût moyen de financement de l'Etat.

Il a toutefois estimé qu'il fallait être prudent quant à l'appréciation des résultats affichés par cet indicateur de « spread », car les objectifs de

gestion et les contraintes qui pèsent sur les deux établissements (RFF et SNCF) doivent être pris en compte. Il a ajouté que cet indicateur permettrait, au moins, d'évaluer les tendances.

S'agissant du programme 205 « Sécurité et affaires maritimes », qui avait fait l'objet d'une refonte importante en 2007, **M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il s'agissait d'un « petit » programme (132,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 136 millions d'euros en crédits de paiement), qui évoluait peu pour 2008.

Il a souligné la qualité de la gestion du programme et la cohérence des choix budgétaires avec les orientations prioritaires. Il a évoqué, à cet égard, l'exemple du déroulement du plan de modernisation des CROSS, entraînant une baisse des engagements en 2008 après la forte hausse de 2007, et celui des crédits relatifs aux gens de mer qui diminuent de 12,5 %, du fait du réajustement, à la réalité de l'exécution et des besoins, de la dotation de financement des allocations de cessations anticipée d'activité de marins au commerce et à la pêche.

Il a souligné que parmi les indicateurs, deux résultats méritaient une attention particulière : celui du pourcentage de navires étrangers contrôlés dans les ports français qui progressait pour atteindre 30,81 % en 2006, et celui du nombre d'infractions constatées à la pêche, en forte hausse, qui témoignait de l'effort qui avait été accompli pour améliorer le ciblage des actions et le redéploiement des moyens à la suite de la condamnation de la France par la Commission européenne dans le cadre du contentieux dit du « poisson sous-taille ».

**M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a enfin indiqué que la cible de l'indicateur relatif à l'évolution de l'emploi dans la filière du transport maritime avait été très sensiblement relevée, le nombre de marins français à l'horizon 2010 passant de 10.250 à 14.358, dans une perspective plus ambitieuse et optimiste.

Un large débat s'est ouvert.

**M. Jean Arthuis, président**, a signalé que l'Etat avait été amené, dans le cadre de la réalisation du TGV Est, à demander à RFF de faire l'avance de sa contribution. Il s'est enquis de savoir si le remboursement de ces avances avait été effectué.

**M. Gérard Longuet** a confirmé cette information. Il a précisé que la convention de financement, signée en 1999, avait conduit RFF à avancer sur quatre ans la part de financement de l'Etat, en contrepartie de frais financiers.

Il a constaté que la dette de RFF était issue du financement des premières lignes de TGV et qu'elle s'appuie, en partie, sur des investissements très rentables, comme les lignes TGV Paris-Marseille ou Paris-Lille.

**M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a jugé indispensable de clarifier les relations financières entre l'Etat, les collectivités territoriales et les

opérateurs ferroviaires. RFF a été conçue comme une société de défaisance, alors qu'il serait sans doute souhaitable, pour lui conserver des moyens d'intervention et une capacité d'action, de distinguer, dans sa dette, la partie de dette historique et la partie de dette portée par des actifs. De même, il a souligné que la performance de la SNCF pouvait être perturbée par un passif financier qui n'est pas mobilisateur. Il a estimé que la clarification des équilibres financiers était un préalable au renforcement de l'exigence de performance.

Il s'est enfin dit préoccupé par les conséquences, en termes de coût, des préconisations du « Grenelle de l'environnement », en particulier sur la remise à niveau du réseau pour le développement du fret ferroviaire.

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé, à cet égard, que le « Grenelle de l'environnement » avait conclu à l'arrêt du développement du réseau autoroutier et routier. En réponse à son interrogation sur le « caractère décisionnel » des préconisations du Grenelle, M. Gérard Longuet a évoqué un « état juridique d'apesanteur ».

**M. Jean Bizet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques**, a fait part de son inquiétude sur les conséquences des conclusions du « Grenelle de l'environnement » et sur l'inversion de la charge de la preuve en matière d'utilité des infrastructures.

**M. Auguste Cazalet** a souligné la faible rentabilité des lignes ferroviaires secondaires et leur mauvais état d'entretien.

**M. Jean-Pierre Masseret** est intervenu pour observer le nombre croissant de ralentissements liés aux contraintes techniques.

**M. Gérard Longuet** s'est préoccupé du calendrier de la réforme portuaire.

**M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial**, a présenté le programme « Météorologie » de l'« ancienne » mission « Transports » et les deux programmes « Information géographique et cartographique » et « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », qui faisaient antérieurement partie de la mission interministérielle « Politique des territoires ».

Il a souligné que ces trois programmes ne représentaient qu'une part minime du total des crédits de la mission, soit 2 % pour la météorologie et 1 % respectivement pour l'urbanisme et pour l'information géographique.

Il a indiqué que ce programme constituait la traduction budgétaire du contrat d'objectifs 2005-2008 conclu entre l'Etat et Météo France qui fixait à la fois les priorités de l'opérateur, l'évolution de ses effectifs et celle de la subvention pour charges de service public. Il a noté que ce programme, qui représente 176,41 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, comporte peu « d'éléments de surprise », le cadre et l'horizon ayant été préalablement définis. Estimant que Météo-France, établissement

contrôlé à deux reprises en dix-huit mois par la commission avec l'assistance de la Cour des comptes, avait eu à cœur de répondre positivement aux observations formulées, **M. Jean Pierre Masseret, rapporteur spécial**, a toutefois regretté que l'établissement public, seul opérateur du programme, en soit aussi le responsable.

Il a considéré que cette situation paradoxale était peu satisfaisante au regard du principe d'une responsabilisation des gestionnaires de crédits publics et s'est déclaré favorable au transfert de la responsabilité du programme au directeur de la recherche et de l'animation scientifique et technique du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, comme le propose la Cour des comptes.

Soulignant qu'en 2008 l'Etat et Météo-France devraient négocier un nouveau contrat d'objectif, il a souhaité, au vue de l'analyse des résultats des indicateurs du programme, que l'établissement fasse porter ses efforts sur deux points : l'évolution de ses recettes propres (les résultats obtenus étant encore trop faibles par rapport aux objectifs) et le rééquilibrage entre charges de personnel et dépenses d'investissement.

**M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial**, a, à cet égard, indiqué que par rapport aux autres organismes de prévision météorologique également en situation de monopole dans les pays voisins, Météo France avait, en effet, un effectif et des dépenses de personnel sensiblement supérieurs. La Cour des comptes, qui a procédé à un examen détaillé de ce programme en 2006, constate ainsi que les charges de personnel représentent 74 % des coûts pour Météo France, contre 65 % et 59 % pour ses homologues anglais et allemand. Il a noté qu'à l'inverse, ses dépenses d'investissement étaient bien moindres, en valeur absolue comme en proportion des dépenses, par rapport à celles de l'établissement britannique, dans un rapport qui allait du simple au double.

En conclusion, il a tenu à souligner la grande qualité et la rapidité d'envoi des réponses au questionnaire adressé à Météo-France, ainsi que l'attention portée par l'établissement au suivi des observations qui avaient été formulées par la commission en 2005 et 2006.

**M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial**, a ensuite présenté le programme 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », qui vise à l'aménagement équilibré et durable des territoires.

Il a observé qu'il s'agissait plus simplement de l'énumération des crédits nécessaires à l'exercice des multiples politiques menées par l'Etat, à son profit et à celui des collectivités territoriales, dans les domaines de l'urbanisme, de la planification, de l'application du droit des sols, ou des prestations d'ingénierie.

Il a précisé que, seules, deux des quatre actions du programme (« Urbanisme, planification et aménagement » et « Soutien au programme ») disposaient de crédits.



Les actions « Appui technique de proximité aux collectivités territoriales et tiers » et « Appui technique aux autres ministères » n'affichent, comme en 2006 et 2007, aucune dotation budgétaire, et ont pour utilité de permettre, a priori, un calcul des coûts analytiques, après déversement des crédits inscrits aux autres actions du programme 113 et des autres programmes de la mission.

Il a ainsi constaté que le coût de l'appui technique aux collectivités territoriales en matière d'urbanisme était estimé à plus de 800 millions d'euros, et que l'appui technique aux autres ministères était évalué à 137 millions d'euros.

**M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial**, a observé qu'en 2008, la dotation demandée pour ce programme était de 63 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en diminution, d'un exercice à l'autre, de 6,75 %.

Il a illustré la nature de ces crédits et précisé leur répartition en indiquant que 13 millions d'euros étaient inscrits au titre des frais de contentieux, 10 millions d'euros étant destinés aux agences d'urbanisme, le solde étant réparti entre le soutien aux villes nouvelles et aux établissements publics fonciers et l'aide aux politiques locales foncières. Il a estimé que la question se posait, à terme, du maintien de ce programme, compte tenu de son rattachement à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », dont toutes les conséquences ne semblent pas avoir été tirées.

En ce qui concerne la performance du programme, mesurée par un nombre très important d'indicateurs, **M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial**, a confirmé qu'il maintenait les appréciations critiques formulées l'année dernière, en regrettant qu'elles n'aient pas été encore suivies d'effet. Il a estimé qu'il n'y avait pas de véritable stratégie de performance de ce programme.

Puis il a présenté le programme 159 « Information géographique et cartographique » qui regroupe les crédits de la subvention pour charges de service public, versée à l'Institut géographique national (IGN), et de manière très accessoire, les crédits de fonctionnement du Conseil national de l'information géographique (CNIG).

Observant qu'il s'agissait du second programme antérieurement rattaché à la mission « Politique des territoires », il a précisé que les crédits demandés pour 2008 (69,28 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) étaient en diminution de 8,4 % par rapport à 2007. Il a toutefois considéré que ce niveau de crédits était plus proche de la réalité de l'exécution budgétaire constatée en 2006.

**M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial**, a souligné que les crédits étaient répartis sur deux actions : « Production de l'information géographique » et « Recherche dans le domaine de l'information

géographique ». Il a constaté, depuis 2006, la progression de la part réservée à la recherche, qui est passée de 16 % à 19 %.

Il a relevé que les quatre objectifs du programme et ses indicateurs avaient encore connu des aménagements, et que ces évolutions ne permettaient pas de porter, à l'occasion du débat sur le projet de loi de finances, une appréciation fondée sur la performance attendue et les résultats.

Il a donc envisagé, dans le cadre de ses travaux de contrôle budgétaire, de réexaminer les résultats obtenus qui pourront être mis en parallèle avec les priorités retenues dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'IGN qui doit entrer en vigueur en 2008.

Un débat s'est alors engagé.

**M. Charles Guené** a signalé la concurrence existant entre l'IGN et la direction générale des impôts quant à l'établissement du cadastre et les conséquences négatives qui peuvent en découler pour les communes.

**M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial**, a indiqué que les départements disposant d'un livre foncier ne connaissaient pas cette difficulté.

**M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a précisé que l'amélioration devrait porter sur la coordination des informations entre l'IGN et les services des impôts, dont les fonctions sont bien différenciées.

**M. Paul Girod** a évoqué le processus de déformation progressive des tracés routiers qui apparaît sur les documents produits par l'IGN.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a tout d'abord précisé que le programme 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques » comprenait 457 millions d'euros en autorisations d'engagement et 447 millions d'euros en crédits de paiement. Elle a indiqué que le projet annuel de performances pour 2008 mentionnait qu'il aurait vocation à appuyer la mise en œuvre des mesures décidées dans le cadre du « Grenelle de l'environnement » et s'est engagée, au cours des débats, à obtenir du gouvernement des éclairages sur l'impact budgétaire à court terme de ces mesures.

Elle a reconnu que la priorité gouvernementale donnée aux problématiques environnementales se traduisait par une augmentation sensible des dotations du programme à périmètre constant, indiquant que l'accent était mis particulièrement sur la prévention des risques technologiques et naturels, sur la gestion intégrée de la ressource en eau et sur la préservation de la biodiversité. Elle a ajouté que ces augmentations devaient être relativisées, dans la mesure où l'écrasante majorité des moyens de la politique environnementale était d'ordre extrabudgétaire, à l'instar des ressources propres et taxes affectées aux opérateurs, qui atteignaient 2,76 milliards d'euros. Elle a, à cet égard, rappelé que la débudgétisation connaissait une

nouvelle étape en 2008 avec la création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

S'agissant du dispositif d'évaluation de la performance, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, s'est félicitée de la création d'un objectif de « Gestion intégrée de la ressource en eau », qui devrait permettre d'assurer un suivi fin des progrès accomplis par la France sur la voie du « bon état écologique des eaux » que le droit communautaire impose d'atteindre en 2015.

S'agissant de la justification au premier euro, elle a observé que le financement des plans de prévention des risques naturels reposait à 25 % sur des crédits budgétaires et à 75 % sur des crédits du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Fonds Barnier ». Elle a ajouté que la situation financière de ce fonds était précaire et risquait de se dégrader dans les années à venir, compte tenu de l'élargissement progressif de ses missions. Rappelant que le fonds était alimenté par une fraction du produit des primes et cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, elle a proposé à la commission d'adopter un amendement accroissant cette fraction, afin d'obtenir du gouvernement des explications sur l'avenir du fonds et sur la question corollaire de la réforme de l'indemnisation des catastrophes naturelles.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a par ailleurs attiré l'attention de la commission sur les besoins budgétaires croissants que nécessiterait le déploiement des plans de prévention des risques technologiques, et sur l'inscription de 15,64 millions d'euros de crédits en vue de contentieux nationaux ou communautaires pour lesquels la probabilité de condamnation de l'Etat était jugée supérieure à 50 %.

S'agissant des opérateurs du programme, elle s'est enfin étonnée de l'absence d'explication accompagnant l'augmentation de 20 % de la subvention budgétaire accordée à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, alors même que la gestion de l'office avait fait l'objet de critiques dans un récent référé de la Cour des comptes.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a ensuite présenté le programme 174 « Energie et matières premières », observant que son unité était avant tout thématique. Elle a en effet jugé qu'une solide compartimentation isolait la mission de pilotage de la politique énergétique des différents aspects de la gestion de l'après-mines. Elle a mentionné que le programme était doté de 908 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 907 millions d'euros en crédits de paiement, l'action 4 étant très nettement prépondérante, avec 800 millions d'euros de crédits de paiement finançant majoritairement les prestations versées aux retraités des mines.

Après avoir exprimé le souhait que le dispositif de performance soit étoffé afin d'être à la hauteur des enjeux écologiques en matière de consommation énergétique, elle a souligné le caractère très contraint de la gestion des crédits. Elle a également souligné la priorité accordée à la

prévention des problèmes de sécurité des biens et des personnes liés à l'après-mines, matérialisée par le passage de 7 à 20 millions d'euros de la subvention au département « Prévention et sécurité minière » du Bureau de recherches géologiques et minières.

S'agissant enfin des opérateurs, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a relevé que la dissolution au 31 décembre 2007 de Charbonnages de France aurait un impact important sur la situation de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs, entraînant une majoration de 205 millions d'euros de la subvention versée par l'Etat à l'agence. Elle a également précisé que la subvention budgétaire allouée à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs augmentait, afin de couvrir la prise en charge des déchets du « nucléaire diffus » et du traitement des sites pollués, en application de la loi de programme du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a enfin présenté le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » (4,317 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 4,302 milliards d'euros en crédits de paiement), dont 88,4 % des crédits couvrent des dépenses de personnel, puis a détaillé les différentes catégories auxquelles appartenaient ses 25 actions.

Elle a, par ailleurs, constaté que les actions les plus significatives au plan des dotations étaient celles qui recueillaient les dépenses de personnel du présent programme et des programmes « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » et « Réseau routier national », puis souligné que 705,46 millions d'euros allaient à la rémunération des personnels mis à disposition des collectivités territoriales en application de « l'acte II de la décentralisation ».

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, est revenue sur le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable, qui représentait 2,4 milliards d'euros. Elle a constaté que cette dépense fiscale était particulièrement dynamique et observé qu'il serait certainement opportun d'en actualiser les conditions d'octroi en procédant à une réévaluation de l'impact des équipements éligibles sur la consommation d'énergie. Par ailleurs, elle a ajouté que la discrimination opérée par le crédit d'impôt entre propriétaires occupants et propriétaires non occupants ne lui semblait pas pertinente au regard de l'objectif poursuivi et souhaité que la possibilité d'une adaptation du mécanisme aux logements sociaux soit mise à l'étude.

S'agissant du profil des emplois, elle a noté que 1.247 des 2.212 départs à la retraite ne seraient pas remplacés et que le solde net des entrées et sorties devrait permettre de dégager une économie de 20,2 millions d'euros. Elle a fait part de ses craintes quant aux moyens des DRIRE et à leur aptitude à accomplir dans des conditions satisfaisantes leur mission dans le

domaine des installations classées, regrettant que seuls 206 renforts aient été octroyés sur les 400 prévus sur la période 2004-2007.

Elle a conclu en estimant que l'architecture du programme 217 témoignait d'une période de transition, et qu'elle concernait les moyens budgétaires et humains d'un périmètre ministériel sans précédent, dont les structures avaient déjà connu de profonds remaniements et où de multiples expérimentations de réorganisation administrative étaient en cours.

Rappelant que les « chantiers » propres qui s'ouvraient avec la création du MEDAD étaient concomitants avec la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques, elle a considéré que la conjonction de ces phénomènes et de la priorité politique donnée aux enjeux environnementaux devait permettre d'en faire un véritable « laboratoire de modernisation administrative ».

**M. Jean Arthuis, président**, a regretté que l'ensemble des crédits de personnel soient concentrés sur un seul programme.

**M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a expliqué que ce choix résultait en partie de la nécessité de mettre en œuvre les transferts de personnels liés à la décentralisation. Une fois ces transferts opérés, le programme aurait vocation à disparaître.

A la demande de **M. Jean Arthuis, président**, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a rappelé que l'ensemble des provisions pour contentieux communautaires représentait 586 millions d'euros à la fin de 2007.

**M. Jean Arthuis, président**, a estimé que cette problématique pourrait faire l'objet d'un débat en séance publique.

**M. Jean Bizet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques**, a souscrit aux observations faites sur le « Fonds Barnier ». Il a également regretté que la politique de subvention aux associations dans le domaine environnemental ne soit pas mieux explicitée. Après être revenu sur le contentieux communautaire relatif aux OGM, il s'est enfin dit très réservé sur l'inversion de la charge de la preuve proposée par le « Grenelle de l'environnement », en matière d'application du principe de précaution.

Au terme de ces présentations, la commission a adopté deux amendements visant à clarifier la rédaction de l'article 44 rattaché, relatif à la taxe d'aéroport, et à augmenter le plafond de ressources du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (article additionnel après l'article 44).

A l'invitation des rapporteurs spéciaux, la commission a alors **décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits pour 2008 de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » et du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », d'adopter l'article 44 rattaché amendé ainsi qu'un article additionnel après l'article 44 rattaché. Elle a décidé de réserver sa décision sur les crédits du compte d'affectation**

**spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».**

**Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale et a décidé de proposer au Sénat d'adopter avec modification le compte spécial « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».**