

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

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 2009, 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° 10

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

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

Compte spécial : avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres)

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

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE PREMIER MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »	17
I. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »	17
A. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE COMPRISE ENTRE 4,39 MILLIARDS D'EUROS ET 8,02 MILLIARDS D'EUROS	17
1. <i>Le périmètre du programme 203 : 4,39 milliards d'euros</i>	17
2. <i>La déclinaison en actions et en objectifs de performance du présent programme</i>	18
3. <i>L'apport de 3,63 milliards d'euros au programme 203 par déversement et fonds de concours</i>	20
4. <i>Quelle est la soutenabilité du programme 203 ?</i>	21
5. <i>La recherche d'économies et de solutions extrabudgétaires</i>	23
a) <i>Des économies de personnels prévues par la RGPP</i>	23
b) <i>Un partenariat public-privé de 150 millions d'euros</i>	23
B. UNE PRÉSENTATION PERFECTIBLE DES ACTIONS	25
1. <i>Le développement des infrastructures routières n'est pas justifié au premier euro</i>	25
2. <i>L'action 10 est un exemple de débudgétisation poussée à l'extrême</i>	26
a) <i>De nombreuses interrogations sur l'AFITF</i>	28
b) <i>La situation de RFF est préoccupante</i>	29
3. <i>Les autres actions du programme 203</i>	31
a) <i>L'action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires » progresse de 5,64 %</i>	31
b) <i>L'action 12 : une vision plus globale de la politique en faveur du réseau routier national</i>	31
c) <i>Les priorités claires des actions 13, 14 et 15</i>	32
II. LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES »	35
A. UN PROGRAMME STABLE ET SOUS-ÉVALUÉ	35
1. <i>Des crédits constants</i>	35
2. <i>Des crédits quadruplés après déversement</i>	35
B. DES ACTIONS SANS CHANGEMENT À PÉRIMÈTRE CONSTANT	37
1. <i>La reconduction des crédits</i>	37
2. <i>La nécessité de moderniser l'organisation du permis de conduire</i>	37
III. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »	39
A. UN PROGRAMME SOUS-ÉVALUÉ EN COÛTS COMPLETS	39
1. <i>Des crédits budgétaires stables, des dépenses fiscales en augmentation</i>	39
2. <i>Quel est le coût réel de la politique de sécurité et affaires maritimes ?</i>	40
B. DES MOYENS ADAPTÉS AUX POLITIQUES ENGAGÉES	41
1. <i>La répartition des moyens par action</i>	41

2. Un programme géré de façon « soutenable »	42
3. Des réformes pour plus d'efficience	42
IV. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »	44
A. UNE TUTELLE DU PROGRAMME PLUS SATISFAISANTE AU REGARD DE LA LOLF	44
1. Le changement satisfaisant de l'autorité responsable du programme.....	44
2. Un nouveau contrat d'objectifs doit être conclu.....	45
B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES POSE DES PROBLÈMES IMPORTANTS	45
1. Dans le cadre du présent projet de loi de finances	45
2. Les perspectives de réorganisation à long terme.....	46
C. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME S'EXPLIQUE PAR CELLE DES DÉPENSES DE PERSONNEL	47
1. La subvention de l'Etat à Météo-France augmente moins vite que les dépenses de personnel.....	47
2. L'évolution des autres ressources de l'établissement public	48
V. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »	50
A. UN NOUVEAU PÉRIMÈTRE POUR DE NOUVELLES PRIORITÉS	50
1. 333,33 millions d'euros en crédits de paiement.....	50
2. 1.731,76 millions d'euros en CP après déversement	51
B. DES ACTIONS TRÈS HÉTÉROCLITES	52
1. L'action relative à l'urbanisme est en mutation	53
2. L'action relative à la gestion des milieux et la biodiversité est composite.....	53
C. L'ÉVOLUTION DE DEUX OPÉRATEURS DU PROGRAMME 113	55
VI. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »	56
A. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS PEU LISIBLE	56
B. L'ABSENCE INEXPLIQUÉE DE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE	57
VII. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »	59
A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2009	59
1. A nouvelle direction, nouvelle maquette.....	59
2. Un programme de taille modeste, aux enjeux prioritaires	59
B. RETOUR SUR QUELQUES INTERROGATIONS PERSISTANTES.....	61
1. Risques technologiques : des objectifs réalistes ?	62
2. Inspection des installations classées : de nouveaux engagements chassent les anciens	62
C. UN INDISPENSABLE « APPOINT » EXTRABUDGÉTAIRE.....	63
1. Les moyens du « Fonds Barnier » portés à la hauteur de ses missions	64
2. La montée en puissance de l'ADEME.....	65

VIII. LE PROGRAMME 174 « ENERGIE ET APRÈS-MINES »	67
A. UN PROGRAMME INCOMPLET ET DUAL.....	67
1. <i>Un changement de périmètre inabouti</i>	67
2. <i>Un programme solidement compartimenté</i>	68
B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES, « PARTIE ÉMERGÉE DE L'ICEBERG ».....	68
1. <i>La gestion de l'après-mines mobilise 95 % des crédits du programme</i>	68
2. <i>Un recours significatif à la dépense fiscale et aux ressources extrabudgétaires</i>	70
IX. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »	73
A. UN PÉRIMÈTRE MODIFIÉ.....	73
1. <i>Les 20 actions du programme</i>	73
2. <i>... ramenées à 14 par amendement de vos rapporteurs spéciaux</i>	74
B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME ENTRE 3,8 MILLIARDS D'EUROS ET 210 MILLIONS D'EUROS.....	74
1. <i>Des crédits stables</i>	74
2. <i>Vers un meilleur rattachement des dépenses fiscales ?</i>	75
3. <i>Les principales actions du présent programme</i>	75
C. LES EFFETS DE LA RÉORGANISATION DU MINISTÈRE ET DE LA RGPP.....	76
X. EXAMEN DE L'ARTICLE 60 RATTACHÉ	78
XI. EXAMEN DE L'ARTICLE 61 RATTACHÉ	91
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	99
CHAPITRE II BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »	101
I. UNE MODIFICATION SIGNIFICATIVE DU PÉRIMÈTRE DU BUDGET ANNEXE	101
A. L'ANCIENNE MAQUETTE DU BUDGET ANNEXE.....	101
B. LA RÉFORME MISE EN ŒUVRE PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES EST DISCUTABLE AU REGARD DE LA LOLF.....	101
C. LES RÈGLES QUI PRÉSIDENT AU FONCTIONNEMENT DU BUDGET ANNEXE DEMEURENT.....	102
II. LES RECETTES SONT EN FORTE AUGMENTATION	103
A. LA NOUVELLE RÉPARTITION DE LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE RÉSULTE DU CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE DU BUDGET ANNEXE.....	104
B. LE PRODUIT DES REDEVANCES DE NAVIGATION AÉRIENNE AUGMENTE DE 6,8 %.....	104
C. LES REDEVANCES DE SURVEILLANCE ET DE CERTIFICATION POURSUIVENT LEUR MONTÉE EN PUISSANCE.....	105

D. L'ENDETTEMENT DU BUDGET ANNEXE SE STABILISE À 877 MILLIONS D'EUROS	106
E. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE : + 7,1 % DE CRÉDITS ENTRE 2009 ET 2011	107
III. LA STRUCTURE INTERNE ÉVOLUE ÉGALEMENT	108
A. LA MULTIPLICATION PAR TROIS DES CRÉDITS DU PROGRAMME « SOUTIEN AUX PRESTATIONS DE L'AVIATION CIVILE »	108
1. Une évolution qui résulte du regroupement de l'ensemble des dépenses de personnel de la mission	108
2. Une réorganisation discutable au regard de la LOLF	109
B. LE PROGRAMME « NAVIGATION AÉRIENNE » PERD 97 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DE FORMATION	110
C. LE PROGRAMME « TRANSPORTS AÉRIENS, SURVEILLANCE ET CERTIFICATION » INTÈGRE UNE PARTIE DES CRÉDITS DE L'ANCIEN PROGRAMME « TRANSPORTS AÉRIENS »	112
D. LE PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME « FORMATION AÉRONAUTIQUE » EST FORTEMENT MODIFIÉ	113
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	115
CHAPITRE III COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »	117
I. PROGRAMME 751 « RADARS »	118
A. UNE POLITIQUE AMBITIEUSE	118
1. L'objectif de déploiement de 2.250 dispositifs de contrôle	118
2. Les types de dispositifs de contrôle	119
B. L'AMÉLIORATION DE LA PRÉSENTATION DU PROGRAMME	119
1. Les réserves de vos rapporteurs spéciaux en 2008	119
2. Une justification au premier euro beaucoup plus satisfaisante	120
a) Le déploiement des dispositifs de contrôle	120
b) Le maintien en condition opérationnelle des dispositifs de contrôle	121
c) L'exploitation du CNT de Rennes	121
d) Le développement du CNT de Rennes	121
II. PROGRAMME 752 « FICHIER NATIONAL DU PERMIS DE CONDUIRE »	122
A. DES CRÉDITS EXCLUSIVEMENT CENTRÉS SUR LE FONCTIONNEMENT	122
1. La diminution des crédits	122
2. ... complétée par des reports de crédits	123
B. L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE ILLUSTRE LE REPORT DU PROJET FAETON DE GESTION DES PERMIS DE CONDUIRE	124

CHAPITRE IV COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »	125
I. LE « BONUS-MALUS » AUTOMOBILE SELON LA LOLF	125
A. LE MÉCANISME DU « BONUS-MALUS ».....	125
1. <i>La mise en œuvre réglementaire du bonus</i>	125
2. <i>Un malus progressivement durci</i>	126
B. UN COÛT NET DE 259 MILLIONS D'EUROS EN 2008.....	127
1. <i>Un dispositif autofinancé... en principe</i>	127
2. <i>Les raisons d'un déséquilibre</i>	127
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	128
A. LES DÉTERMINANTS DE LA PRÉVISION EN RECETTES.....	129
1. <i>328 millions d'euros en 2009</i>	129
2. <i>Un PAP un peu trop laconique ?</i>	129
B. ANALYSE DES PROGRAMMES.....	130
1. <i>Programme 871 « Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres »</i>	130
2. <i>Programme 872 « Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans »</i>	131
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	133
EXAMEN EN COMMISSION	145
ANNEXE EVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE	159

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Mission « Ecologie, développement et aménagement durables »

Programme 203 « Infrastructures et services de transports »

- La création de ce nouveau programme s'accompagne d'une **déperdition conséquente d'informations** sur l'allocation effective des crédits, renforcée par la **débudgétisation des crédits** au profit de grands opérateurs, tels que l'AFITF, RFF et dans une moindre mesure VNF. Cette « **agencisation** » des politiques publiques interroge vos rapporteurs spéciaux.

- La question de l'**existence de l'AFITF** doit être posée après la privatisation des autoroutes. L'allocation d'une « subvention d'équilibre » de **1,2 milliard d'euros** que l'AFITF reverse par voie de fonds de concours aux différentes actions du présent programme est une complication inutile des circuits de financement qui conduira inévitablement à des **retards de consommation des crédits** dans des domaines prioritaires aux termes du Grenelle de l'environnement. Un **amendement** de suppression de l'AFITF sera proposé afin d'ouvrir le débat.

Programme 207 « Sécurité et circulation routières »

Les crédits du présent programme sont **sous-évalués** du fait du regroupement des crédits du titre 2 au sein d'une action « miroir » du programme 217 de soutien.

Programme 205 « Sécurité et affaires maritimes »

La **maîtrise des coûts** de l'action « Soutien au programme » fera l'objet d'un **suivi attentif**.

Programme 170 « Météorologie »

La désignation de la Commissaire générale au développement durable comme responsable du programme, à la place du président-directeur général de Météo-France est un **changement très satisfaisant** au regard des objectifs de la LOLF.

Programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité »

L'**architecture** modifiée du présent programme **n'est pas plus satisfaisante** que ne l'était la structuration du programme 113 en 2008. Vos rapporteurs spéciaux se demandent si le « décalque » de l'organisation administrative du ministère sur l'organisation des programmes de la mission répond à une logique conforme à l'esprit de la LOLF.

Programme 159 « Information géographique et cartographique »

Aucun contrat d'objectifs ne lie l'IGN avec l'Etat depuis le 31 décembre 2006, ce qui est regrettable. Il conviendra de renégocier ce contrat dans le courant du 1^{er} semestre 2009. Malgré l'absence de ce contrat, les effectifs de l'IGN poursuivront leur décroissance en 2009 avec une diminution prévue de 1,75 %.

Programme 181 « Prévention des risques »

- Les objectifs du programme 181 seraient hors d'atteinte sans la mobilisation de **ressources extrabudgétaires considérables**.

- Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit, dans le prolongement de l'initiative prise par votre commission des finances en 2007, un accroissement bienvenu des recettes du **Fonds de prévention des risques naturels majeurs**.

- Le concours de plus en plus significatif de l'**ADEME** à l'atteinte des objectifs du programme exige que sa contribution soit précisément retracée et que son propre contrat d'objectifs soit clairement articulé avec le dispositif d'évaluation de la performance du PAP.

Programme 174 « Energie et après-mines »

La révision du périmètre du programme 174 « Energie et après-mines » est **inaboutie** et aurait dû aboutir à l'inclusion des crédits de personnel qui concourent à sa mise en œuvre.

Programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire »

Le programme « Soutien » de la présente mission n'a plus lieu, après la réorganisation du ministère, de regrouper tous les crédits du titre 2 et d'**empêcher ainsi la fongibilité asymétrique**. Vos rapporteurs spéciaux vous proposeront un **amendement** prévoyant la répartition des crédits de personnel entre les programmes concernés.

Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »

- **Le périmètre du budget annexe** évolue en 2009 puisqu'il **intègre une partie des missions et des crédits antérieurement consacrés au programme « Transports aériens »** de la présente mission. L'objectif affiché de cette réforme est de rassembler l'ensemble des actions concourant à l'activité de l'Etat en matière de sécurité et de sûreté aérienne, parallèlement à la mise en place, au 1^{er} janvier 2009, du service à compétence nationale chargé de la surveillance et de la sécurité.

Bien que **vos rapporteurs spéciaux** reconnaissent les difficultés antérieurement rencontrées dans la séparation entre les activités régaliennes et les activités de prestation de service de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), ils **regrettent que la modification opérée par le projet de loi de finances pour 2009 soit en contradiction avec la LOLF**. En effet, l'article 18 de la LOLF précise que les budgets annexes ont pour seul objet de retracer les opérations de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances. Ils ne peuvent donc que constater que la redéfinition du budget annexe l'éloigne de la lettre de la LOLF.

- L'architecture du budget annexe est également modifiée du fait du **regroupement, au sein du programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile », de l'ensemble des dépenses de personnel de la mission**. Cette évolution est également **contraire aux objectifs de la LOLF**. En effet, elle rend moins lisibles les moyens alloués par l'Etat à la réalisation des objectifs de chaque programme et ne permet pas au responsable de programme de faire usage de la fongibilité asymétrique, censée lui fournir d'utiles marges de manœuvres budgétaires. Ils vous proposeront donc un **amendement** visant à revenir à la situation prévalant actuellement.

Compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »

- Vos rapporteurs spéciaux se félicitent que leurs remarques de l'année dernière aient été **pleinement entendues** et que le programme 751 ne finance plus d'actions excédant l'objet du CAS d'une part, et que la justification au premier euro ait été améliorée et permette une meilleure vision de l'**adéquation des crédits aux priorités** et une réelle appréciation de la performance d'autre part.

- La **programmation pluriannuelle** permet d'améliorer la **visibilité** de la politique publique menée dans le cadre du programme 752.

Compte de concours financiers « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres »

La justification des recettes et des dépenses du compte doit être plus circonstanciée, une fois dissipées les incertitudes de nature technique liées à la mise en œuvre du nouveau dispositif.

INTRODUCTION

La mission « Ecologie, développement et aménagement durables » (EDAD) repose, en 2009, sur une **maquette à nouveau révisée**, tenant compte des orientations tracées par le **Grenelle de l'environnement** et de la restructuration administrative résultant de la **révision générale des politiques publiques** (RGPP).

L'administration centrale du nouveau ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) se compose désormais de **deux structures transversales**, le secrétariat général et le commissariat général au développement durable, respectivement chargées des fonctions support du ministère et du suivi de la prise en compte, par les administrations d'Etat, des orientations du Grenelle de l'environnement. **Cinq directions générales « de métier »** complètent cet organigramme, dédiées aux infrastructures de transport, à l'aviation civile, à la sécurité routière, à l'énergie et au climat, à la prévention des risques ainsi qu'à l'aménagement, au logement et à la nature.

La nouvelle maquette budgétaire tire les conséquences de cette nouvelle organisation administrative, et le parti semble avoir été pris de **faire coïncider les contours des principaux programmes avec ceux des grandes directions créées**. Voient ainsi le jour les programmes 203 « Infrastructures et services de transports », 113 « Urbanisme, paysage, eau et biodiversité » ou 181 « Prévention des risques », dont la conduite est confiée aux responsables des directions éponymes.

Au terme de plusieurs années de **bouleversements systématiques** de la maquette budgétaire « écologie », **vos rapporteurs spéciaux aspirent à une stabilisation durable de la présentation des crédits, seule à même de permettre un suivi rigoureux** des moyens et des résultats des politiques mises en œuvre. Cette aspiration se double toutefois d'une certaine frustration, face à un remodelage de la maquette budgétaire qui n'a pas tiré toutes les conséquences de la LOLF. **Il y a lieu, en particulier, de regretter que l'ensemble des moyens de personnel de la mission demeure, à de rares exceptions près, centralisés au sein d'un programme « soutien »¹**. Probablement commode pour les services gestionnaires, cette répartition ôte une grande partie de sa portée à la loi organique, en obérant toute possibilité de fongibilité asymétrique au sein des programmes opérationnels. **C'est pourquoi vos rapporteurs spéciaux vous proposeront un amendement visant à la réduction du périmètre de ce programme « soutien »**.

10,25 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 10 milliards d'euros en crédits de paiement sont consacrés à la mission EDAD en 2009. Le programme 203 « Infrastructures et services de

¹ Programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire »

transports », avec 4,4 milliards d'euros et le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire », avec 3,8 milliards d'euros, **concentrent à eux seuls plus de 80 % des crédits de paiement de la mission.**

Un tiers de ces crédits correspond à des dépenses de personnel, soit **69.169 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, un tiers à des dépenses d'intervention et un quart à des dépenses de fonctionnement.

Les crédits de paiement de la mission en 2009, par programme et par titre

Programme	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7 Opérations financières	Total (millions d'euros)	%
203 - Infrastructures et services de transport		1 478 753 225	272 372 865	2 643 982 275		4 395 108 365	43,65%
207 - Sécurité et circulation routières		39 790 000	5 500 000	16 110 000		61 400 000	0,61%
205 - Sécurité et affaires maritimes		30 450 097	15 012 760	89 037 143		134 500 000	1,34%
170 - Météorologie		184 300 000				184 300 000	1,83%
113 - Urbanisme, paysages, eau et biodiversité		188 672 496	12 041 113	130 053 206	2 570 000	333 336 815	3,31%
159 - Information géographique et cartographique		75 663 500		25 000		75 688 500	0,75%
181 - Prévention des risques	36 332 970	144 313 611	9 550 000	47 320 565		237 517 146	2,36%
174 - Energie et après-mines		47 266 384		797 572 534		844 838 918	8,39%
217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie	3 257 576 783	518 728 615	18 487 415	7 014 440		3 801 807 253	37,76%
Total (millions d'euros)	3 293 909 753	2 707 937 928	332 964 153	3 731 115 163	2 570 000	10 068 496 997	100,00%
%	32,72%	26,90%	3,31%	37,06%	0,03%	100,00%	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances

La programmation 2009-2011 consacre une augmentation des crédits de paiement de la mission de 1,28 % en 2010, puis une **baisse de 8,41 %** en 2011. **Cette baisse est essentiellement imputée sur le programme 203** « Infrastructures et services de transports », qui verrait ses crédits **diminuer de 22 %** de 2010 à 2011 en raison de la débudgétisation de certaines dépenses d'infrastructures confiées à l'AFITF, affectataire, à compter de 2011, de la « **taxe poids lourds** ». Les dotations des autres programmes sont relativement stables ou en légère augmentation, à l'exception du **programme 181** « Prévention des risques », qui voit ses crédits de paiement **augmenter de plus de 28 % en 2010 et en 2011**. Ce programme est en effet présenté comme l'un des supports privilégiés de mise en œuvre des priorités du Grenelle, notamment en matière de « santé-environnement »¹.

¹ Cf. infra l'analyse par programme.

La programmation 2009-2011 des crédits de paiement de la mission

(en euros et en pourcentage)

Programme	PLF 2009	Plafonds 2010	Evolution 2009/2010	Plafonds 2011	Evolution 2010/2011
203 - Infrastructures et services de transport	4 395 108 365	4 536 174 101	3,21	3 530 684 221	-22,17
207 - Sécurité et circulation routières	61 400 000	62 400 000	1,63	62 900 000	0,80
205 - Sécurité et affaires maritimes	134 500 000	134 500 000	0,00	134 500 000	0,00
170 - Météorologie	184 300 000	189 300 000	2,71	193 800 000	2,38
113 - Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	333 336 815	348 609 815	4,58	376 159 815	7,90
159 - Information géographique et cartographique	75 688 500	73 650 000	-2,69	73 650 000	0,00
181 - Prévention des risques	237 157 146	304 953 627	28,59	390 434 110	28,03
174 - Energie et après-mines	844 838 918	820 338 918	-2,90	798 938 918	-2,61
217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie	3 801 807 253	3 726 628 529	-1,98	3 777 757 311	1,37
Totaux pour la mission	10 068 136 997	10 196 554 990	1,28	9 338 824 375	-8,41

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances

L'analyse des **seuls crédits budgétaires** ne saurait toutefois retracer l'ensemble des moyens que l'Etat consacre aux politiques environnementales, politiques qui constituent **l'un des domaines privilégiés où « prospèrent » débudétisations et dépenses fiscales**. De fait, le plan triennal de **financement du Grenelle de l'environnement** présenté par le cabinet du ministre d'Etat confirme et amplifie cette tendance.

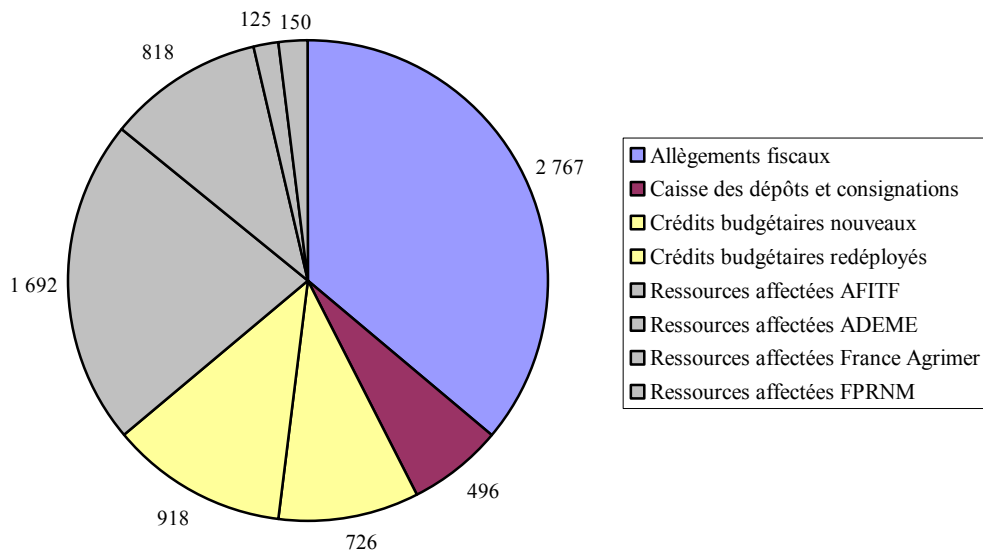
Ainsi, sur les **7,3 milliards d'euros** qui seront consacrés à la mise en œuvre des orientations du Grenelle, **seuls 17 % le seront sous forme de crédits budgétaires** nouveaux ou redéployés (1.252 millions d'euros). 38 % de ce financement s'opèrera sous forme d'allègements fiscaux nouveaux (2.767 millions d'euros), et 45 % sous forme de ressources affectées aux opérateurs ou de contribution de la Caisse des dépôts et consignations (cf. tableau ci-dessus).

Au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, vos rapporteurs spéciaux s'étaient étonnés de l'absence de déclinaison budgétaire des mesures ambitieuses annoncées dans le cadre du Grenelle de l'environnement. A l'heure où le Sénat s'apprête à examiner le projet de loi de programme censé en traduire les orientations, ces « silences du Grenelle » perdurent, dans la mesure où **ce sont les quatre cinquièmes du financement d'une des réformes les plus ambitieuses de la présente législature qui**

échapperont à l'autorisation budgétaire et ainsi à la démarche de performance promue par la LOLF.

Répartition du financement du Grenelle de l'environnement de 2009 à 2011

(en millions d'euros)



Répartition du financement du Grenelle de l'environnement de 2009 à 2011

(en millions d'euros)

	Allègements fiscaux	Caisse des dépôts	Crédits budgétaires		Ressources affectées				Total
			Nouveaux	Redéployés	AFITF	ADEME	France Agrimer	FPRNM	
Bâtiments	2 516	406							2 922
Transports	210		39	130	1 692				2 071
Energie						410			410
Recherche		90	97	388					575
Risques			98			198		150	446
Agriculture	41						125		166
Déchets			108			210			318
Biodiversité			132						132
Eau			30						30
Urbanisme			15						15
UPM			10						10
Etat exemplaire				200					200
ADEME (fonctionnement)			5						5
Totaux	2 767	496	534	718	1 692	818	125	150	7 300
% du total	37,90%	6,79%	7,32%	9,84%	23,18%	11,21%	1,71%	2,05%	100,00%

Source : commission des finances, d'après les données transmises par le MEEDDAT

CHAPITRE PREMIER

MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »

I. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »

A. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE COMPRISE ENTRE 4,39 MILLIARDS D'EUROS ET 8,02 MILLIARDS D'EUROS

1. Le périmètre du programme 203 : 4,39 milliards d'euros

Les différents modes de transport sont regroupés pour la première fois en 2009 au sein d'un **nouveau programme d'ensemble** : le programme 203 « Infrastructures et services de transports », ce qui est **conforme** aux **nouvelles orientations politiques** du secteur qui sont les suivantes :

- **l'organisation de la complémentarité** des modes de transport dans le respect du champ de pertinence économique de chacun d'entre eux ;

- **l'utilisation optimale des infrastructures** existantes pour desservir le territoire, grâce à une meilleure exploitation, un meilleur entretien et un choix plus sélectif des projets, tout en améliorant de la sécurité des usagers, la protection de l'environnement et la compétitivité des territoires ;

- la priorité donnée, chaque fois que cela s'avère réaliste au plan économique, **aux modes de transports alternatifs à la route** ayant de meilleures performances environnementales.

Construit dans un objectif d'approche multimodale des questions de transport, le nouveau programme 203 comprend :

- l'ancien programme « **Réseau routier national** », l'ancien programme « **Passifs financiers ferroviaires** » en intégralité ;

- l'ancien programme « **Transports terrestres et maritimes** » dans sa quasi intégralité¹ ;

- l'action 4 « **Gestion du trafic et information des usagers** » du programme « **Sécurité routière** », qui subsiste dans son nouveau périmètre ;

- les crédits relatifs aux subventions pour les lignes d'aménagement du territoire et aux infrastructures aéroportuaires des actions¹ de l'ancien programme « **Transports aériens** », qui disparaît.

¹ Quelques sous-actions sont exclues du programme 203 au profit d'autres programmes, telles que l'aménagement et la protection du littoral, la réglementation du transport des marchandises dangereuses, et l'inspection du travail des transports.

Aux termes de ces évolutions, les crédits du programme 203 s'élèvent à **4,39 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP) et **4,54 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE). Les fonds de concours rattachés à ce programme atteignent **1,973 milliard d'euros** en AE et **2,17 milliards d'euros** en CP. Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur leur **comptabilisation**. Il apparaît en effet que ceux-ci sont versés par l'**Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF)** qui reçoit elle-même une **subvention de fonctionnement** au titre du présent programme. Vos rapporteurs spéciaux se demandent si les crédits du programme 203 ne prennent pas **deux fois** en compte les mêmes crédits, une fois sous forme de subvention allouée à l'AFITF, et une fois sous forme de fonds de concours reversés par cet opérateur aux actions du présent programme. Des **éclaircissements** sur ces circuits financiers complexes seraient les bienvenus.

Les dépenses fiscales rattachées au programme 203 s'établissent à **660 millions d'euros**.

2. La déclinaison en actions et en objectifs de performance du présent programme

Le programme 203 comprend 7 actions présentées dans le tableau suivant. L'examen de la politique menée dans le cadre de chacune des actions du présent programme donne lieu à un développement ci-dessous (cf. B).

La répartition des crédits du programme 203 par actions

(en millions d'euros)

(en pourcentage)

Actions	LFI* 2008		PLF 2009		Evolution 2008/2009		Part des crédits 2009	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
I – Développement des infrastructures routières	1	1	0	0	-	-	0	0
10 – Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	2 503,6	2 503,6	3 641,1	3 641,1	45,43	45,43	80,15	82,85
11 – Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	136,1	125,9	130,9	133	- 3,8	5,64	2,88	3,03
12 – Entretien et exploitation du réseau routier national	478,8	473,6	605,5	455,5	26,46	- 3,82	13,33	10,36
13 – Soutien, régulation, contrôle et sécurité des transports terrestres	118,6	118,6	110,1	110,1	- 7,16	- 7,16	2,42	2,5
14 – Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	32,5	25,1	27,1	27,2	- 16,6	8,36	0,60	0,62
15 – Stratégie et soutien	27,6	26,7	28	28	1,44	4,87	0,62	0,64

* LFI retraitée pour prendre en compte les modifications de la maquette budgétaire.

Source : commission des finances, d'après le bleu budgétaire

¹ Actions 2 « Régulation du transport aérien » et 3 « Régulation des aéroports ».

La **performance** du programme 203 est jugée sur la base des 4 objectifs et 12 indicateurs présentés dans l'encadré ci-après. Si l'analyse de la performance trouve mieux sa place lors de l'examen de la gestion, en loi de règlement des comptes, vos rapporteurs spéciaux remarquent que **l'évolution des indicateurs nuit à l'appréciation des résultats obtenus**. Il serait sans doute souhaitable que les objectifs et les indicateurs de performance soient **stables** à moyen terme. De plus, vos rapporteurs spéciaux s'étonnent que les cibles de certains indicateurs soient **déjà atteintes**, comme c'est le cas pour l'indicateur 2-2 « Evolution du coût de dragage dans les ports autonomes » pour l'indicateur 3-1 « Intensité du contrôle des transports routiers de matières dangereuses », et pour l'indicateur 3-2 « Infractions à la réglementation sociale européenne constatées lors des contrôles ».

Quelle marge de progression reste-t-il aux responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) lorsque les objectifs de budgets qui leur sont fixés sont déjà remplis ? Cela ne semble **pas plus conforme à l'esprit de la LOLF** que l'affichage d'un **indicateur « non calculable »** (sous-indicateur 1-2-1 « Somme des bénéfices actualisés des opérations ferroviaires, fluviales et portuaires par euro public investi » de l'indicateur 1-2 « Intérêt socio-économique des projets mis en service »).

Récapitulation des objectifs et indicateurs de performance

Objectif 1 : Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transport

Indicateur 1.1 : Ecart entre les réalisations et les prévisions de coûts pour les projets mis en service

Indicateur 1.2 : Intérêt socio-économique des projets mis en service

Indicateur 1.3 : Coût kilométrique de construction des opérations routières mises en service

Objectif 2 : Améliorer l'entretien et la qualité des infrastructures de transports

Indicateur 2.1 : Coût des opérations de régénération et d'entretien du réseau ferré

Indicateur 2.2 : Evolution du coût du dragage dans les ports autonomes

Indicateur 2.3 : Etat des ouvrages routiers

Indicateur 2.4 : Qualité de service des réseaux de transport

Objectif 3 : Améliorer le niveau de sécurité des transports et assurer les conditions d'une concurrence loyale

Indicateur 3.1 : Intensité du contrôle des transports routiers de matières dangereuses

Indicateur 3.2 : Infractions à la réglementation sociale européenne lors des contrôles

Objectif 4 : Développer la part des modes alternatifs à la route dans les déplacements des personnes et le transport des marchandises

Indicateur 4.1 : Part morale des transports non routiers

Indicateur 4.2 : Volume de transport combiné par fer, voie fluviale et cabotage maritime rapporté aux aides combiné

Indicateur 4.3 : Part de marché des ports autonomes métropolitains français sur leurs façades respectives.

Source : bleu budgétaire

3. L'apport de 3,63 milliards d'euros au programme 203 par déversement et fonds de concours

La présentation des « crédits de paiement concernant la mise en œuvre de la politique » exposée dans le bleu budgétaire permet d'avoir une vision plus juste des montants alloués au programme 203 « Infrastructures et services de transports » en ajoutant, aux dotations directes prévues par le projet de loi de finances pour 2009, les fonds de concours¹ et les crédits d'autres programmes ou missions concourant à la réalisation des objectifs du présent programme. Dans ce dernier cas, est appliqué le « schéma de déversement analytique du programme » qui, en l'occurrence, se traduit par :

- l'apport de **2,17 milliards d'euros** par voie de fonds de concours. Vos rapporteurs spéciaux regrettent que l'origine des **fonds de concours** ne fasse pas l'objet d'une **présentation synthétique** et précise, qui serait pourtant pleinement justifiée vu leur importance ;

- le déversement de **1.454 millions d'euros** provenant du programme 207 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire » de la présente mission.

Le tableau suivant présente ces mouvements de crédits.

Crédits de paiement concourant à la mise en œuvre du programme 203

(en millions d'euros)

Actions	CP 2009	Fonds de concours	Ventilation des crédits de soutien		CP 2009 après ventilation, y compris fonds de concours
			au sein du programme	entre programmes	
1	0	1200	+ 10,09	+ 132,35	1342,44
10	3641,15	680	+ 2,86	+ 14,69	4338,7
11	133,03	22,35	+ 0,92	+ 308,34	464,64
12	455,55	256	+ 7,49	+ 866,85	1585,88
13	110,12	4	+ 8,16	+ 88,14	210,42
14	27,21	0	+ 6,24	+ 44,07	77,52
15	28,05	7,71	- 35,76	0	0
Total	4395,11	2170,06	0	1454,44	8019,61

Source : commission des finances, d'après le bleu budgétaire

Il apparaît ainsi que les crédits concourant à la mise en œuvre du programme 203 sont presque doublés atteignant, après déversement, **8 milliards d'euros**, augmentant de **3,63 milliards d'euros** par rapport à une dotation initiale de **4,39 milliards d'euros**, soit une progression de **82,2 %**.

¹ Sous réserve des remarques déjà exprimées sur la double comptabilisation de la subvention versée à l'AFITF et réallouée au présent programme par voie de fonds de concours.

Le déversement des crédits du programme 207 précité correspond à la concentration des crédits de personnel (titre 2) sur ce seul programme. Participent ainsi à la mise en œuvre du programme 203 « Infrastructures et services de transports » **23.121 ETPT**. La masse salariale correspondante, inscrite sur une action dédiée du programme 207 : l'action 8 « Personnels œuvrant pour le programme « Infrastructures et services de transport » s'élève à **810,63 millions d'euros**. Vos rapporteurs spéciaux rappellent que le programme 207, programme « soutien » de la présente mission, avait **vocation à disparaître** lorsque la réorganisation du ministère aurait eu lieu. Le regroupement des crédits du titre 2 sur un programme dédié de la mission n'est pas conforme à l'esprit de la LOLF dans la mesure où il empêche l'exercice de la **fongibilité asymétrique**. **Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'un débat doit s'ouvrir sur cette question, et vous proposeront un amendement à cette fin.**

4. Quelle est la soutenabilité du programme 203 ?

Depuis la présentation du projet de loi de finances pour 2008, les bleus budgétaires contiennent des tableaux présentant le « *suivi des crédits de paiement associés à la conservation des autorisations d'engagement* » qui indiquent le **niveau de soutenabilité** de la politique engagée, c'est-à-dire la capacité du responsable de programme à **honorer les engagements** qu'il entend souscrire au nom de l'Etat, au regard des droits de paiement qui lui sont notifiés ou qui sont susceptibles de lui être délégués dans le futur. Les **contraintes** liées aux **engagements pris avant 2009** et pesant sur le présent programme sont présentées dans le schéma suivant.

En 2009, près de **7 %** des CP ouverts doivent être consacrés à des engagements antérieurs à 2009. De plus, à la fin de l'année 2009, les engagements pris et non couverts s'élèveront à **4,451 milliards d'euros**, qu'il faut comparer aux **4,395 milliards d'euros** ouverts au titre du présent programme en 2009. Les engagements non couverts en fin d'année représentent donc **101,3 %** des crédits ouverts en 2009. En supposant que les crédits ouverts en 2010 et 2011 soient du même montant qu'en 2009, les crédits de paiement alloués aux engagements antérieurs atteindraient **41,57 %** des crédits ouverts en 2010, puis **31,76 %** en 2011, avec un solde de **27,96 %**. La programmation pluriannuelle présentée prévoit une nette diminution des crédits de paiement en 2011, qui seraient ramenés à **3,53 milliards d'euros**. La contrainte financière et budgétaire du présent programme pourrait donc baisser moins vite que prévu. Il convient toutefois de noter que la programmation pluriannuelle n'est qu'indicative pour les programmes de la mission, seul le plafond de crédits de la mission est ferme.

Vos rapporteurs spéciaux souhaiteraient que la présentation du programme **prenne en compte ces enjeux de soutenabilité**, qui sont **essentiels** en raison de l'incidence certaine qu'ils ont sur l'utilisation des CP ouverts.

**Synthèse du suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement
du programme « Infrastructures et services de transports »**

(en euros)

AE LFI 2008 + reports 2007 vers 2008 (1) 6 090 256 837
--

CP LFI 2008+ reports 2007 vers 2008 (2) 4 011 039 495

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2007 (3) 4 187 160 499	AE demandées pour 2009 (4) 4 542 943 365	CP demandés sur AE antérieures à 2009* (5) 307 380 915	CP demandés sur AE nouvelles en 2009 (6) 4 087 727 450	Total des CP demandés pour 2009 (7) = (5) + (6) 4 395 108 365	Prévision du solde des engagements non couverts par des CP au 31/12/2009 (8) 4 451 670 050
---	---	--	--	---	--

Estimation des CP 2010 sur engagements non couverts au 31/12/2009 (9) 1 826 943 921
--

Estimation des CP 2011 sur engagements non couverts au 31/12/2009 (10) 1 395 701 153

Estimation du montant maximal de CP nécessaires après 2011 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2009** (11) = (8) - (9) - (10) 1 229 024 976
--

* Cette case n'a pas vocation à correspondre à un calcul théorique de la tranche des CP 2009 pouvant couvrir les engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2008

** Ces données constituent un calcul arithmétique maximal ne prenant pas en compte les désengagements de crédits rendus nécessaires en gestion.

5. La recherche d'économies et de solutions extrabudgétaires

a) Des économies de personnels prévues par la RGPP

Dans ce contexte **contraint**, deux sujets doivent être examinés : les économies qui pourraient découler de la **révision générale des politiques publiques** (RGPP) et la recherche de **financements extrabudgétaires**.

Selon les informations fournies à vos rapporteurs spéciaux, le programme 203 est concerné par la **RGPP** à trois titres :

- la réorientation des activités du réseau scientifique et technique du ministère : la réorientation des activités routières entraînant la suppression de **18 ETPT sur 3 ans** ;

- la rationalisation de l'opérateur Voies navigables de France qui doit permettre une réduction de **186 EPTP** sur 3 ans, dont **64 ETPT** en 2009 ;

- la réorganisation du réseau routier national entraîne une réduction de **120 ETPT** d'ici 2011, dont **65 ETPT** en 2009.

Ces **économies en personnel** n'auront toutefois que peu d'impact sur le présent programme si les crédits de titre 2 restent **concentrés** au sein du **programme 207** précité.

b) Un partenariat public-privé de 150 millions d'euros

La construction d'une **soixantaine de centres d'entretien et d'intervention** (CEI) dans le cadre de la **restructuration du réseau routier national** pourrait donner lieu à la signature d'un **partenariat public-privé**.

Le transfert des routes nationales d'intérêt local aux départements, aux termes de la loi n° 2004-089 du 13 août 2004, a conduit à une **réorganisation** des services routiers de l'Etat concentrés en 11 directions interdépartementales des routes et 60 CEI. La construction des CEI tendait à **optimiser l'accès au réseau routier** lorsque le CEI existant se trouve trop éloigné du réseau routier national, à mettre fin à des **solutions temporaires** de localisation de services et à des situations de cohabitation avec les services routiers départementaux, à régler des **problèmes de vétusté, d'hygiène** et de **sécurité** des bâtiments et à accroître les **capacités d'accueil**.

Selon les informations communiquées à vos rapporteurs spéciaux, le recours à un partenariat public privé serait envisagé pour construire les CEI, dans un **délai resserré de deux ans** par rapport à une procédure de maîtrise d'ouvrage publique, et selon des exigences uniformes de **haute qualité** tant en construction qu'en exploitation, en s'appuyant sur la procédure dite « haute qualité environnementale » (HQE), conforme aux objectifs du Grenelle de l'environnement, et susceptible de garantir d'importantes économies de fonctionnement. Le bleu budgétaire fournit des précisions tant sur le **coût prévisionnel** du partenariat public privé que sur **l'avancement du projet**, qui sont présentées dans l'encadré suivant. En revanche, il ne fournit pas d'éléments de comparaison avec un **financement purement budgétaire**.

**Les caractéristiques du partenariat public-privé envisagé
pour la construction des CEI**

Sur le plan financier, le montant relatif à la partie investissement est estimé à 150 millions d'euros dont l'engagement est prévu en 2009, compte tenu de la durée globale de la procédure jusqu'à la notification du marché. La durée prévisionnelle du contrat est de **30 ans**. Le **loyer total annuel** à payer correspondant à la somme de la part de l'**investissement** répartie sur la durée du contrat (**5 millions d'euros**) et de la part relative à la **maintenance**, à l'entretien et aux frais de financement des CEI (**12 millions d'euros**) est estimé à **17 millions d'euros** selon la décomposition indicative suivante :

(en millions d'euros)

Consommations		2009	2010	2011	2012 et après	Total achevé
Autorisations d'engagement	Investissement *	150,00				150,00
	Fonctionnement		5,00	5,00	140,00	150,00
	Financement		7,00	7,00	196,00	210,00
Crédits de paiement	Investissement *		5,00	5,00	140,00	150,00
	Fonctionnement		5,00	5,00	140,00	150,00
	Financement		7,00	7,00	196,00	210,00

* Comprenant le dédit.

Sur le plan des procédures, en application des dispositions de l'ordonnance du 17 juin 2004, une **évaluation préalable** a été réalisée et a fait l'objet d'un **avis favorable sans réserve** de la mission d'appui au contrat de partenariat (MAPPP) rendu le 28 décembre 2007. L'**avis d'appel public à la concurrence** a été publié le 30 juillet 2008.

Compte tenu de la nature des bâtiments et des délais prévisionnels de construction, les premiers CEI pourraient être livrés dès 2010 permettant un gain de 2 ans par rapport à une procédure de maîtrise d'ouvrage publique.

Outre le programme fonctionnel, et en cohérence avec la procédure HQE retenue, les objectifs principaux de performance assignés au partenaire privé retenus dans le cadre du projet sont les suivants :

- gestion de l'énergie ;
- gestion des déchets d'activité ;
- maintenance – pérennité des performances environnementales.

L'atteinte des performances par le futur titulaire s'appréciera par rapport au nombre d'anomalies recensées au regard des exigences détaillées fixées contractuellement pour chacun des différents thèmes.

Source : extraits du bleu budgétaire

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent être tenus informés de cette procédure, et recevoir **l'estimation du coût global** de ces travaux s'ils étaient réalisés sous **maîtrise d'ouvrage publique**, ce qui n'est pas précisé dans le bleu. Cette information est essentielle pour évaluer la **pertinence** du recours à un partenariat public-privé.

B. UNE PRÉSENTATION PERFECTIBLE DES ACTIONS

1. Le développement des infrastructures routières n'est pas justifié au premier euro

L'action 1 « Développement des infrastructures routières » a pour objet le développement du réseau routier national concédé et non concédé. Elle ne fait l'objet **d'aucune dotation initiale** selon le projet de loi de finances pour 2009. Elle est intégralement financée par :

- l'**AFITF** qui finance directement les opérations sur le réseau concédé et verse des fonds de concours rattachés au présent programme pour les opérations sur le réseau non concédé. Elle contribuera à hauteur de **760 millions d'euros** en AE et **726 millions d'euros** en CP à ces opérations ;

- les **collectivités territoriales** qui participent à des opérations contractualisées. Leur participation est également rattachée au programme par voie de fonds de concours, évalués pour 2009 à **205 millions d'euros** en AE et **474 millions d'euros** en CP.

Les informations contenues dans le bleu budgétaire sont **sommaires**, en l'absence de crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2009, la **justification au premier euro n'a pas lieu d'être**, ce qui constitue un effet pervers de « l'agencisation » des politiques publiques. L'AFITF finance en effet, pour l'Etat, la politique relative au réseau routier national selon des priorités présentées dans l'encadré suivant.

Vos rapporteurs spéciaux déplorent **la perte d'informations** résultant de la suppression de l'ancien programme « Réseau routier national » et de la « débudgétisation » de la politique du réseau routier. En effet, les priorités des politiques menées dans le domaine routier sont très brièvement exposées, de façon éparse au sein du bleu budgétaire. L'encadré suivant retrace les principales informations fournies sur les orientations de la politique de développement des infrastructures routières.

Les priorités de la politique relative au réseau routier national

Pour le **réseau non concédé**, l'action 1 du programme 203 consiste à réaliser des aménagements de capacité du réseau existant sous forme d'aménagements sur place, de réalisation de sections nouvelles en tracé neuf ou de contournement d'agglomération. Le financement de ces travaux s'effectue par la fin des volets routiers des contrats de plan Etat-régions 2000-2006 (cofinancement à 60 % des collectivités territoriales).

Pour le **réseau concédé**, l'action 1 du programme 203 a pour finalité la concession de nouvelles liaisons autoroutières. La justification au premier euro ne donne pas plus de précision.

Dans la partie du bleu budgétaire relative à la présentation des opérateurs du présent programme figure l'**AFITF**. Il est indiqué que son **budget** (2.538 millions d'euros en 2009) doit permettre de financer :

- la préparation des travaux de prolongation de l'autoroute A34 entre Charleville-Mézières et la frontière belge, la poursuite de l'aménagement des autoroutes A79 et A750 et de la mise à 2x2 voies de la RN7 et de la Route Centre Europe Atlantique ;

- la poursuite de la réalisation d'infrastructures routières et ferroviaires dans le cadre du plan exceptionnel d'investissement pour la Corse ;
- l'achèvement des projets routiers figurant dans les « contrats de plan » 2000-2006, et l'engagement des plans de développement et de modernisation d'itinéraires ;
- le financement du programme de mise en sécurité des tunnels routiers et ferroviaires, des passages à niveau et des aménagements de sécurité sur le réseau routier national.

Source : extraits du bleu budgétaire

Vos rapporteurs spéciaux regrettent que ne soit pas indiqué le montant des crédits alloués à chacune de ces opérations.

2. L'action 10 est un exemple de débudgétisation poussée à l'extrême

La présentation de l'action 10 « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires » n'est pas pleinement satisfaisante. Cette action a pour **objectifs** l'amélioration de la **performance des réseaux** pour permettre une **meilleure fiabilité** des services de transport au bénéfice des usagers, d'une part, et le **développement des infrastructures** de transport relevant de la compétence de l'Etat, d'autre part. L'action 10 doit contribuer à quatre objectifs définis par le Grenelle de l'environnement :

- **poursuivre le développement du réseau à grande vitesse** pour une meilleure desserte des métropoles régionales et une compétitivité accrue des territoires, et améliorer la desserte des grandes villes qui resteraient à l'écart du réseau grande vitesse en aménageant les infrastructures existantes et en y assurant un haut niveau de service ;

- permettre le **développement du fret** sur les axes d'échanges majeurs, dont l'exploitation peut être organisée en privilégiant le trafic marchandises ;

- ancrer ainsi la France dans l'Europe en contribuant à constituer le **réseau de transport européen ferroviaire pour les voyages (TGV) et de marchandises** (corridors européens de fret) ;

- et participer à l'effort de **réduction des émissions de gaz à effet de serre** en renouvelant et en développant quand cela est nécessaire les modes de **transport alternatifs** à la route.

Vos rapporteurs spéciaux regrettent que le bleu budgétaire ne contienne que **très peu d'informations** sur la **réalisation** concrète de ces objectifs, alors que les crédits de la présente action atteignent **3,641 milliards d'euros** en AE et en CP. De fait, les crédits de cette action sont alloués sous forme de subvention pour **1,2 milliard d'euros** en AE et en CP à l'AFITF et pour **2,441 milliards d'euros** en AE et en CP à Réseau ferré de France (RFF).

La présente action concerne donc essentiellement deux des **principaux opérateurs** du programme 203. « **L'agencisation** » s'illustre une fois de plus puisque des pans entiers de l'action publique sont confiés à des

opérateurs. Vos rapporteurs spéciaux notent que la conséquence première est l'**appauvrissement** de leur **information sur les politiques menées**. Les éléments contenus par le bleu budgétaire sont parcellaires et éparpillés. Ils sont présentés dans l'encadré suivant.

Les priorités de la politique relative aux transports collectifs et ferroviaires

1. L'amélioration de la performance du réseau

Pour atteindre ses objectifs de développement durable, la politique des transports doit d'abord garantir la qualité, la fiabilité et l'efficacité des réseaux existants. A cet effet, la maintenance et la modernisation des infrastructures de transports collectifs et ferroviaires sont indispensables pour assurer la qualité des services de transport de voyageurs et de fret. Dans le secteur ferroviaire, l'audit du réseau ferré national réalisé en 2005 par l'école polytechnique de Lausanne a permis d'avoir une vision claire de l'état du réseau. Pour permettre sa remise à niveau en visant notamment à supprimer les ralentissements préventifs en priorité sur les lignes les plus circulées, les moyens financiers consacrés à ces activités sont accrus en 2009, dans le cadre du plan de rénovation 2006-2010. Ce plan ambitieux vise un haut niveau de sécurité tout en mettant en œuvre une politique de modernisation des méthodes d'entretien et d'exploitation, de maîtrise de leurs coûts grâce à une approche pluriannuelle comportant des objectifs précis et chiffrés. Par ailleurs, dans le cadre des contrats de projets 2007-2013, l'Etat et les régions qui l'ont accepté cofinancent des opérations de modernisation du réseau pour accélérer ce programme d'amélioration de la qualité de service. Certaines régions ont en outre conclu avec Réseau ferré de France des conventions particulières en faveur de la régénération du réseau (« plans-rail » Midi-Pyrénées et Limousin).

Conformément aux conclusions du Grenelle de l'environnement, l'effort entrepris dans le cadre du plan de rénovation 2006-2010 doté sur la période de **1.800 millions d'euros supplémentaires**, sera accentué et soutenu dans le temps, pour atteindre, en 2015, 400 millions d'euros supplémentaires par an par rapport aux prévisions de l'actuel plan de rénovation 2006-2010. Ainsi, pourra être rétabli à terme un meilleur équilibre entre l'entretien courant et le renouvellement des équipements afin d'assurer un meilleur niveau de service en optimisant le montant des dépenses de maintenance.

D'une manière générale, **la régénération et l'entretien du réseau ferroviaire ne peuvent être aujourd'hui financés par les seuls péages d'infrastructures versés par les opérateurs ferroviaires. L'Etat est ainsi amené à intervenir financièrement auprès de Réseau ferré de France.** L'effort supplémentaire de maintenance sera réalisé dans le souci d'employer au mieux les financements de l'Etat, en appelant la contribution du système ferroviaire :

- par des gains de productivité accrus, sur lesquels les entreprises se sont engagées pour la première fois en 2007 dans le cadre de la convention de gestion 2007-2010 de l'infrastructure,
- par l'augmentation des péages en mobilisant, lorsque le marché s'y prête, une plus grande part de l'avantage économique tiré de l'utilisation du réseau,
- par la valorisation du patrimoine de Réseau ferré de France inutile à ses missions ferroviaires.

2. Le développement du réseau national et européen.

Le Grenelle de l'environnement a défini un objectif ambitieux de développement du réseau des lignes ferroviaires à grande vitesse afin d'offrir plus d'alternatives aux transports aériens et routiers. Le projet de loi de programme relatif à sa mise en œuvre prévoit ainsi que « le maillage du territoire par des lignes ferrées à grande vitesse sera poursuivi, non seulement pour relier les capitales régionales à Paris, mais aussi pour les relier entre elles et assurer la connexion du réseau français au réseau européen. A cet effet, [...] la réalisation de

2.000 kilomètres de lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse sera lancée d'ici 2020 [...]. Un programme supplémentaire de 2.500 kilomètres sera défi dans une perspective de long terme [...] ». Au-delà des nouvelles lignes à grande vitesse, l'amélioration et le développement du réseau ferré fait l'objet d'une intervention prioritaire dans les contrats de projet, puisque leur volet ferroviaire est de loin le principal axe des volets transports des contrats signés, dont il représente plus de 50 % des engagements. Enfin, en matière de transports collectifs urbains, l'Etat contribue déjà financièrement au développement des infrastructures dans la région lie de France et aux projets majeurs de transport collectifs des agglomérations de province dans le cadre des contrats de projets. Là aussi le Grenelle de l'environnement a redéfini une ambition pour les années à venir, dont la première étape est constituée par le volet transport urbain du plan « Espoir banlieues ».

Ces différents volets relèvent des moyens apportés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) qui, soit apporte son cofinancement directement au maître d'ouvrage pour les grands projets de RFF ou des autorités organisatrices, soit les reverse sous forme de fonds de concours au programme, pour contribuer à la réalisation notamment des contrats de projet

Enfin, pour mieux répartir la prise en charge des risques, l'Etat, comme ses établissements publics, recourent aux **partenariats public-privé**, qu'ils prennent la forme de concessions (à l'instar des projets CDG Express ou de la section Tours-Bordeaux de la ligne à grande vitesse Sud-Europe-Atlantique) ou de **contrats de partenariat** (comme pour le contournement ferroviaire de Nîmes et Montpellier ou la ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire).

Source : extrait du bleu budgétaire

a) De nombreuses interrogations sur l'AFITF

L'action 10 comporte donc une « **une subvention d'équilibre** » à l'AFITF. L'année dernière, vos rapporteurs spéciaux avaient noté **l'amplification des débudgétisations** par rapport aux exercices précédents, mettant à la charge de l'AFITF de nouveaux champs d'intervention¹. Ils s'étaient inquiétés de la question du **financement de cet opérateur**, qui, rappelons-le, est avant tout une **structure de financement**.

Depuis sa création, plus de la moitié des ressources de l'AFITF étaient constituées du versement de **4 milliards d'euros, produit de la cession des sociétés concessionnaires. Dès 2009, les ressources tirées de la privatisation des sociétés d'autoroutes devraient être épuisées, ce qui rend nécessaire la subvention attribuée à cet opérateur.**

Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit, de plus, la création d'une taxe sur les poids lourds dont le rendement devrait s'élever à **880 millions d'euros** par an à partir de 2011. La subvention accordée à l'AFITF devrait alors diminuer pour atteindre **1,1 milliard d'euros** en 2010, puis **0,2 milliard d'euros** en 2011. Cette projection paraît **très optimiste**, il semble **peu probable** que la taxe puisse prendre le relais de la subvention budgétaire dès 2011. Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il serait plus judicieux de **rebudgétiser** les crédits versés à l'AFITF au lieu de les faire

¹ Notamment les programmes de mise en sécurité des tunnels et le programme SURE (Sécurité des usagers sur le réseau existant) pour le réseau routier d'une part, et le programme « Gares » et le programme de réduction des nuisances sonores pour le réseau ferroviaire d'autre part.

transiter par des fonds de concours qui ne font que **ralentir la consommation des crédits**. De plus, ils estiment que la privatisation des autoroutes privant l'AFITF de leurs dividendes a supprimé les **ressources pérennes** qui lui donnaient une certaine **légitimité**. Ils vous proposeront donc un **amendement** prévoyant la **dissolution de l'AFITF** afin que le débat sur l'avenir de cet opérateur soit largement ouvert.

b) La situation de RFF est préoccupante

La présente action prévoit également d'allouer à RFF une subvention de **2,441 milliards d'euros** en 2009 pour concourir à l'équilibre financier du gestionnaire d'infrastructure du réseau ferré national, RFF.

Pour financer la maintenance et l'exploitation du réseau ferré national et rembourser la dette ferroviaire « hors article 4 »¹, RFF dispose des ressources présentées dans le tableau suivant.

Ressources de RFF

(en millions d'euros)

Recettes	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Concours de l'Etat	2.585	2.738	2.678	2.627	2.504	2.441
Paiement de la SNCF à RFF au titre des péages d'infrastructure	2.130	2.183	2.285	2.540	2.830	3.015
Versement de RFF à la SNCF au titre de la convention de gestion	2.531	2.531	2.600	2.715	2.775	2.800

Source : bleu budgétaire

Vos rapporteurs spéciaux notent que la nouvelle maquette budgétaire et les évolutions des relations entre l'Etat et RFF rendent **difficile l'appréciation de la situation de RFF et du remboursement de sa dette**. Des informations complémentaires ont été demandées au service du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Rappelons que depuis 2004, les subventions budgétaires de l'Etat étaient composées des **trois éléments suivants** :

- la **contribution aux charges d'infrastructures (CCI)**, dont le montant a été progressivement réduit, en même temps qu'étaient décidées la hausse du barème des péages pour augmenter la part du financement de l'entretien et de l'exploitation du réseau ferré national supportée par ses utilisateurs, les entreprises ferroviaires, d'une part, et la mobilisation accrue des plus-values de cessions de biens de Réseau ferré de France inutiles au service public ferroviaire, d'autre part ;

¹ Conformément à l'article 4 des statuts de RFF, la dette correspondant au financement des investissements de développement du réseau sera remboursée par des recettes de péage.

- la **subvention de renouvellement** de la mise aux normes, soit 1.064 millions d'euros en 2008, augmentée progressivement à partir de 2006 en application du plan de rénovation 2006-2010 ;

- et la **subvention de désendettement**, inscrite au programme « passifs financiers ferroviaires » soit 730 millions d'euros en 2008.

Le projet de loi de finances pour 2009 est construit sur de « *nouvelles bases au vu des conclusions du Grenelle de l'environnement, (...) au vu des travaux menés dans le cadre de l'élaboration du contrat de performance entre l'Etat et RFF, en cours de finalisation, ainsi qu'au vu du projet de réforme du système de tarification de l'infrastructure* ». Sont ainsi prévues :

- la **poursuite de la hausse des péages**, en mobilisant, en fonction du type de marché, une plus grande part de l'avantage économique tiré par les entreprises ferroviaires de l'utilisation du réseau ;

- la **valorisation accrue du patrimoine** de Réseau ferré de France ;

- la **maîtrise des coûts du réseau** grâce, notamment, à la signature en 2007 de la convention de gestion de l'infrastructure dont le montant, désormais fixé dans un cadre pluriannuel (2007-2010), donne à RFF et à la SNCF la visibilité nécessaire pour mieux organiser la réalisation des programmes d'entretien, gagner en productivité et optimiser ainsi les dépenses.

Il est précisé que la réforme du système de tarification de l'infrastructure, sur laquelle est calquée la refonte des **subventions** de l'Etat à RFF, vise à **distinguer les types de services** utilisant le réseau, pour lesquels les redevances ne couvrent pas les coûts d'infrastructure. Dans cette logique, les concours budgétaires alloués à RFF en 2009 seront ainsi répartis :

- **1.201 millions d'euros** pour la subvention relative à l'utilisation du réseau ferré national par les trains régionaux de voyageurs (« TER »), hors Ile-de-France (la tarification de l'infrastructure pour les services « Transilien » a été établie au complet dès l'origine) ;

- **378 millions d'euros** pour la subvention relative à l'utilisation du réseau ferré national par les trains nationaux classiques de voyageurs (« Corail ») ;

- **863 millions d'euros** pour la subvention relative à l'utilisation du réseau ferré national par les trains de fret. En cohérence avec les objectifs du Grenelle de l'environnement, une part de cette subvention est destinée à assurer au départ la **neutralité financière de la réforme de la tarification** pour les entreprises ferroviaires de fret. Après modification et accord de la Commission européenne, cette aide, dégressive en fonction de l'amélioration de la qualité de service de l'infrastructure, devrait être versée directement aux entreprises ferroviaires.

Vos rapporteurs spéciaux estiment anormal que le **contrat de performance de RFF** ne soit pas finalisé. Ils jugent regrettable la réduction de la **visibilité** de la politique des transports collectifs et ferroviaires, avec la disparition du bleu budgétaire des informations relatives à **la dette de RFF** ou

aux **relations financières du secteur ferroviaire** notamment. Enfin, ils souhaitent que RFF soit considéré comme **opérateur principal** du programme 203 au même titre que l'AFITF.

3. Les autres actions du programme 203

a) L'action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires » progresse de 5,64 %

Vos rapporteurs spéciaux constatent que les crédits de paiement alloués à la présente action progressent de **5,64 % pour atteindre 133 millions d'euros**, ce qui est conforme à la priorité gouvernementale de développer le report modal, réaffirmée par le Grenelle de l'environnement.

Les autorisations d'engagement diminuent de **3,8 %**, elles s'élèvent à **130,9 millions d'euros**. Le changement de périmètre de cette action qui intègre désormais les infrastructures aéroportuaires rendent difficiles les comparaisons avec 2008.

Il convient de remarquer l'augmentation des crédits d'entretien des accès des grands ports maritimes s'élevant à **51,35 millions d'euros**, soit **6 millions d'euros** supplémentaires, dans le cadre de l'effort financier mis en œuvre par l'Etat pour accompagner le plan de relance portuaire et la loi du 4 juillet 2008. Par ailleurs, la subvention pour charges de service public allouée à Voies navigables de France (VNF) progresse de 8 %, soit **4 millions d'euros**, pour atteindre **58,94 millions d'euros** en 2009.

b) L'action 12 : une vision plus globale de la politique en faveur du réseau routier national.

Cette nouvelle action « Entretien et exploitation du réseau routier national » regroupe l'entretien courant du réseau, l'exploitation de proximité pour un meilleur service aux usagers et les opérations de réhabilitation, qui relevaient de l'ancien programme « Réseau routier national » ainsi que la gestion du trafic et l'information routière qui relevaient auparavant du programme « Sécurité routière » qui relevaient auparavant du programme « Sécurité routière ». Ce nouveau périmètre semble parfaitement **cohérent**.

Les crédits de cette action atteignent **605,54 millions d'euros** en AE et **455, 54 millions d'euros** en CP. La justification au premier euro de cette action est beaucoup **plus précise et détaillée** que celle des autres actions du présent programme. Il apparaît ainsi que la forte progression des AE de la présente action entre 2008 et 2009, soit **26,5 %**, tient essentiellement à l'accroissement des AE allouées aux besoins immobiliers, et plus précisément à la **construction des CEI** dont il a déjà été question.

c) Les priorités claires des actions 13, 14 et 15

Les crédits de l'action 13 « Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services des transports terrestres » s'élèvent à **110,12 millions d'euros** en CP et en AE, soit une diminution de **7,16 %** par rapport à 2008. Les évolutions suivantes doivent être soulignées :

- la subvention à la **SNCF** compensant les **tarifs sociaux préférentiels** imposés par l'Etat dans le but de favoriser l'accès de certaines populations au transport ferroviaire est maintenu au même niveau qu'en 2008, soit **73,13 millions d'euros** ;

- en revanche, les crédits alloués au **chèque transport** soit **16,1 millions d'euros** en 2008, ne sont pas reconduits en 2009, conformément à l'annonce du Premier ministre visant à supprimer ce dispositif pour le remplacer par une prime de transport, versée directement par les entreprises à leurs salariés qui est créée par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 ;

- enfin, le soutien au transport combiné bénéficie de **6 millions d'euros** supplémentaires, atteignant ainsi **21,8 millions d'euros** en 2009. Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de cette évolution, ils avaient regretté l'année dernière la diminution des crédits en contradiction avec l'objectif de renforcement du transfert modal par les autoroutes ferroviaires.

Les crédits de l'action 14 « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens » s'élèvent à **27,2 millions d'euros** en CP et **27,1 millions d'euros** en AE. Les AE diminuent de **16,6 %** par rapport en 2008, en raison de la réduction de **7,3 millions d'euros** des engagements consacrés au soutien aux lignes aériennes d'aménagement du territoire. Les aides au transport combiné (maritime et fluvial) augmentent de **1,8 million d'euros**, conformément aux objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement.

Les crédits de l'action 15 « Stratégie et Soutien » s'établissent à **28,04 millions d'euros** en AE et en CP. Ces crédits recouvrent les moyens transversaux du programme, c'est-à-dire les crédits d'étude et de prospective d'une part, et les crédits de fonctionnement de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer d'autre part. Ils sont intégralement ventilés entre les autres actions du présent programme selon le schéma de déversement analytique.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 203
« Infrastructures et services de transports »**

- La contrainte de **soutenabilité** doit être mieux prise en compte et explicitée, vu son importance pour le présent programme.

- La création de ce nouveau programme s'accompagne d'une **déperdition conséquente d'informations** sur l'allocation effective des crédits, renforcée par la débudgétisation des crédits au profit de grands opérateurs, tels que l'AFITF, RFF et dans une moindre mesure VNF. Cette « **agencisation** » des politiques publiques interroge vos rapporteurs spéciaux.

- **La question de l'existence de l'AFITF doit être posée après la privatisation des autoroutes.** Le versement d'une « subvention d'équilibre » de 1,2 milliard d'euros que l'AFITF reverse par voie de fonds de concours aux différentes actions du présent programme est une complication inutile des circuits de financement qui conduira inévitablement à des retards de consommation des crédits dans des domaines prioritaires aux termes du Grenelle de l'environnement.

II. LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES »

Ce programme retrace l'action et les moyens mis en œuvre par l'Etat, en termes de prévention et de répression, pour **réduire le nombre d'accidents de la circulation**, exception faite des moyens liés au système de contrôle automatisé des infractions qui figurent au compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».

L'**action 4** « Gestion du trafic et information des usagers » qui figurait au présent programme en 2008 est désormais inscrite au **programme 203 « Infrastructures et services de transports »**.

Enfin, il convient de préciser que le présent programme s'intègre dans un dispositif interministériel de lutte contre l'insécurité routière, décrit dans un document de **politique transversale**. Les crédits consacrés à celle-ci s'élèvent à **2,497 milliards d'euros** en crédits de paiement en 2009¹.

A. UN PROGRAMME STABLE ET SOUS-ÉVALUÉ

1. Des crédits constants

Les crédits du présent programme s'élèvent à **61,4 millions d'euros** en CP et **60,9 millions d'euros** en AE en 2009. Ces dotations sont stables depuis 2007.

Des crédits du présent programme ne sont complétés par aucun fonds de concours. Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme 207.

Le nombre de personnels concourant à la mise en œuvre de la politique de sécurité routière est de **2.317 ETPT**, soit une masse salariale de **122,057 millions d'euros**, très largement supérieure au montant des crédits ouverts au titre du présent programme.

2. Des crédits quadruplés après déversement

Les crédits de masse salariale qui participent à la mise en œuvre du programme 207 s'élèvent à **196,21 millions d'euros**, dont **122,057 millions d'euros** au titre de l'action 9 du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ». Tous les crédits de titre 2² concernant la

¹ Cf. annexe Evolution des crédits consacrés à la politique transversale de sécurité routière.

² C'est-à-dire les crédits de l'action 9 « Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et circulation routières » pour les agents de l'administration centrale et des services déconcentrés et des crédits de l'action 14 « Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique pour les agents des centres d'études techniques de l'équipement ».

politique de sécurité routière sont inscrits au programme 217, programme « soutien » de la présente mission, ce qui empêche l'**application effective de la fongibilité asymétrique** prévue par la LOLF et la gestion la plus efficiente des crédits de personnel.

Après application du schéma de **déversement analytique**, les crédits du programme 207 atteignent **257,61 millions d'euros** comme le montre le tableau suivant.

Crédits concourant à la mise en œuvre du programme 207

(en euros)

Intitulé de l'action	PFL 2009 crédits directs (y.c FDC et ADP)	Ventilation des crédits de pilotage de soutien et/ou de polyvalence		PLF 2009 après ventilation (y.c FDC et ADP)
		Au sein du programme	Entre programmes	
Observation, prospective, réglementation et soutien au programme	7.070.00	- 1.401.000	+ 65.001.600	+ 70.670.600
Démarches interministérielles et communication	29.530.000	+ 572.000	+ 24.619.900	+ 54.721.0900
Education routière	24.800.000	+ 829.000	+ 105.589.378	+ 132.218.378
Totaux	61.400.000	0	+ 196.210.878	257.610.878

Source : bleu budgétaire

Vos rapporteurs spéciaux estiment que cette présentation pose un réel problème, qui se retrouve en gestion. La justification au premier euro du présent programme ne comporte aucun élément sur les **2.317 ETPT** concernés. Sur les **257,6 millions d'euros** alloués après déversement au programme 207, seuls **61,4 millions d'euros**, soit 23,8 % des crédits concourant à cette politique, sont justifiés au premier euro.

En gestion, le responsable du programme, le Délégué à la sécurité routière et à la circulation routière « reçoit » les ETPT concourant à la réalisation de sa politique au sein de son budget opérationnel de programme. Selon le bleu budgétaire « *par ce mécanisme, les responsables de programme ont la totale maîtrise sur les emplois (...) conformément aux principes de la LOLF* ». Vos rapporteurs spéciaux contestent cette analyse, l'exercice de la **fongibilité asymétrique** est rendu **impossible**. Le maintien d'un programme « soutien » au sein de la présente mission paraît **contraire à l'esprit de la LOLF** et vos rapporteurs spéciaux proposeront un **amendement remédiant à cette situation**.

B. DES ACTIONS SANS CHANGEMENT À PÉRIMÈTRE CONSTANT

Le programme ne comporte plus que trois actions, stabilisées après les mouvements importants qui avaient marqué l'exercice 2006¹.

1. La reconduction des crédits

Les crédits de l'action 1 « Observation, prospective, réglementation et soutien au programme » atteignent **7,07 millions d'euros** en CP et en AE en 2009. Les études menées relèvent des trois thèmes suivants : l'accidentologie, la conduite guidée et la réglementation.

Les crédits de l'action 2 « Démarches interministérielles et communication » progressent de **1,7 %** par rapport à 2008. Ils s'élèvent à **29,55 millions d'euros** en CP et en AE en 2009. La communication bénéficie de **0,48 million d'euros** supplémentaire afin de maintenir le **caractère prioritaire** de la **lutte contre l'insécurité routière**.

L'action 3 « Education routière » est dotée de **24,8 millions d'euros** en AE et en CP, soit une diminution de **1,2 %** des CP par rapport à 2008. Il s'agit essentiellement de la réduction, limitée, des crédits consacrés à l'organisation des examens du permis de conduire.

On remarque que les résultats des dispositifs du **permis à 1 euro par jour** semblent se stabiliser au niveau de 2008 en CP, soit **10,05 millions d'euros**. Par contre, le nombre de dossiers de prêts prévus est une nouvelle fois révisé à la **baisse**. L'estimation initiale pour 2007 était de 150.000 prêts, révisée en fin d'année à 85.000 prêts. En 2008, l'objectif de 102.550 prêts semblait plus réaliste. En 2009, l'estimation est encore revue à la baisse avec seulement **91.000 prêts**. Vos rapporteurs spéciaux s'étonnent que le **niveau des crédits reste inchangé** par rapport à 2008, alors que le nombre de prêts est réduit. Notons que le **coût moyen par dossier** de prêt est passé de **98 euros** en 2008 à **110,44 euros** en 2009.

2. La nécessité de moderniser l'organisation du permis de conduire

La RGPP a conclu, lors du conseil de modernisation des politiques publiques de décembre 2007, à la nécessité de **modifier l'organisation du permis de conduire**. L'objectif de cette réforme est de **réduire les délais d'attente** pour se présenter aux épreuves et d'**améliorer les taux de réussite**.

Un rapport d'audit portant sur la réforme du permis de conduire a été remis au mois de mai 2008. Une large concertation a alors été lancée avec

¹ Soit, l'imputation au programme 207 des dépenses liées au permis à un euro par jour, le transfert du titre 5 au titre 3 des dépenses d'études, le transfert aux collectivités territoriales d'une partie de la signalisation routière en lien avec le transfert du réseau routier.

l'ensemble des acteurs concernés. Il a été indiqué à vos rapporteurs spéciaux qu'un prochain comité interministériel de la sécurité routière devait se réunir, sous la présidence du Premier ministre, pour décider des orientations de la réforme, et qu'à ce stade il n'était **pas possible** de chiffrer les **effets budgétaires** de la modernisation de l'organisation du permis de conduire.

Vos rapporteurs spéciaux seront **attentifs** aux développements apportés à ce dossier en cours d'année et à son éventuel **impact budgétaire**.

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

- Le programme 207 ne représente qu'une part minime de l'effort global de l'Etat en faveur de la sécurité routière, retrace dans un **document de politique transversale**.

- Les crédits du présent programme sont **sous-évalués** du fait du regroupement des crédits du titre 2 au sein d'une action « miroir » du programme 217 de soutien.

III. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »

Le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » n'a pas subi de changement de structure entre 2008 et 2009, le périmètre, les actions du programme et les objectifs de performance sont restés inchangés.

Les priorités affichées pour 2009 sont comme l'année dernière :

- la poursuite de **l'effort d'équipement** et de **modernisation en matière de sécurité maritime**, en améliorant les équipements techniques, les moyens de surveillance et de transmission, et les systèmes de gestion de l'information des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). Le but affiché est d'augmenter leur périmètre opérationnel outre-mer et en métropole ;

- la **promotion de l'emploi maritime**, en agissant tant sur la qualité de la formation dispensée que sur les conditions de travail ;

- la mise en œuvre efficace des dispositifs concourant au développement de la **compétitivité de la flotte de commerce française** ;

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

Elles sont complétées par un nouvel objectif : qui emporte l'adhésion de vos rapporteurs spéciaux : **la rationalisation de la gestion du présent programme, afin de contenir les dépenses de l'action « Soutien au programme »**.

A. UN PROGRAMME SOUS-ÉVALUÉ EN COÛTS COMPLETS

1. Des crédits budgétaires stables, des dépenses fiscales en augmentation

Le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » représente **134,5 millions d'euros** en crédits de paiement et **132 millions d'euros** en autorisations d'engagement, auxquels s'ajoutent **2 millions d'euros** en CP et AE de fonds de concours au titre de l'action 1 « Sécurité et sûreté maritimes »¹ Les moyens alloués au présent programme sont stables par rapport à la loi de finances pour 2008.

Les dépenses fiscales atteignent **237 millions d'euros** en 2009. Le coût du dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des entreprises d'armement au commerce progresse légèrement pour atteindre **37 millions d'euros**. En revanche, la seconde dépense fiscale rattachée au programme augmente très nettement. La loi de finances rectificative pour 2002² a prévu un

¹ Il s'agit des fonds de concours versés par des tiers, soit pour participer au financement des établissements de signalisation maritime (ESM), soit pour financer des prestations réalisées grâce aux moyens nautiques des services extérieurs de l'Etat.

² Loi n° 2002-1976 au 30 décembre 2002.

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.

Il apparaissait l'année dernière que la plupart des entreprises concernées avaient opté pour ce régime, pour lequel la fin d'option avait été fixée au 1^{er} janvier 2008, la dépense fiscale avait donc été estimée négligeable pour 2008. L'estimation de la dépense pour 2008 a finalement été réévaluée à **200 millions d'euros**, niveau maintenu en 2009.

Vos rapporteurs spéciaux ont demandé des **éclaircissements** sur ce sujet dans la mesure où cette évolution fait plus que **doubler le coût global du présent programme**. Ils ont reçu la réponse suivante des services du ministère.

La variation de la dépense fiscale rattachée au présent programme

« La forte variation de la dépense n° 320119 entre 2007 et 2008 est due à son caractère très concentré (un très petit nombre d'entreprises représente l'essentiel de la dépense). La volatilité de la dépense s'explique donc par la volatilité du résultat des entreprises concernées.

Compte tenu de cette volatilité, la dépense 2009 n'a pas pu faire l'objet d'une estimation.

La méthode de calcul de la dépense consiste à isoler les entreprises concernées puis à substituer à la taxation au tonnage une taxation à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun. Le montant ainsi obtenu est ensuite diminué de l'impôt effectivement dû au titre de la taxe au tonnage. »

Source : MEEDDAT

2. Quel est le coût réel de la politique de sécurité et affaires maritimes ?

Vos rapporteurs spéciaux rappellent que la LOLF incite à envisager les **coûts complets** des politiques publiques engagées. Il convient donc d'appliquer le « *schéma de déversement analytique du programme* » pour obtenir une **vision plus juste** des crédits de paiement concernant la mise en œuvre de la politique, présentée dans le tableau suivant.

Les crédits du programme 205 avant et après déversement

(en millions d'euros)

	Actions	PLF 2009 Crédits directs	PLF 2009 après ventilation
1-205	Sécurité et sûreté maritime	27,974	155,648
2-205	Gens de mer et enseignement maritime	11,88	94,128
3-205	Flotte de commerce	75,9	76,564
4-205	Action interministérielle de la mer	8,93	41,0951
5-205	Soutien au programme	9,818	0*
	Total	134,5	367,432

*Les crédits de l'action 5-205 sont ventilés entre les autres actions du présent programme.

Le présent programme contribue à hauteur :

- de **29,772 millions d'euros** au programme « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » ;

- et de **0,465 million d'euros** au programme « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » de la mission « Régime sociaux et de retraite ».

Soustraction faite de ces crédits, après déversement des crédits de paiement issus du programme 207 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire », soit **263,174 millions d'euros**, les crédits du programme 205 sont **plus que doublés** par rapport à la dotation prévue en crédits directs par le projet de loi de finances pour 2009. Ils atteignent **367,432 millions d'euros**. Précisons que les personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité et affaires maritimes », au nombre de **3.285 ETPT**, sont inscrits à l'action 11 du programme 207 précité, à hauteur de **174,98 millions d'euros**.

B. DES MOYENS ADAPTÉS AUX POLITIQUES ENGAGÉES

1. La répartition des moyens par action

Le présent programme comprend **cinq actions**, présentées dans le tableau suivant :

(en millions d'euros)

Action	PLF 2009		Evolution par rapport à la LFI 2008		Répartition par action	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1. Sécurité et sûreté maritimes	25,62	27,97	- 2,31	- 2,8	19,41	20,8
2. Gens de mer et enseignement maritime	12,18	11,88	16,64	13,77	9,23	8,9
3. Flotte de commerce	75,89	75,89	0,81	0,81	57,5	56,4
4. Action interministérielle de la mer	8,48	8,93	0,47	- 6,94	6,42	6,6
5. Soutien au programme	9,82	9,82	- 5,39	- 5,39	7,44	7,3
Total	132	134,5	0,93	0,01	100	100

L'évolution et le niveau des crédits de l'action 1-205 correspondent au **déroulement du plan de modernisation** des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). Notons que le rythme d'engagement et le niveau d'ouverture des CP permettent de **lisser l'exécution** du plan sur les exercices 2009 et suivants. Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il s'agit là d'une **mesure de bonne gestion**.

La forte augmentation des crédits de l'action 2-205 correspond aux **investissements** réalisés pour effectuer des travaux de **mise en sécurité** dans les écoles de la marine marchande. Il serait souhaitable que la justification au premier euro indique si les crédits ouverts en 2009 sont la **totalité** ou une **annuité** des **investissements nécessaires**.

Les crédits de l'action 5-205 diminuent fortement de **5,39 %** par rapport à 2008, soit **0,86 million d'euros**. La justification au premier euro **n'explique pas** les mesures d'économie prises pour maîtriser les dépenses communes. Le changement de présentation de ces crédits par rapport à 2008 exclut toute possibilité de comparaison. Vos rapporteurs spéciaux seront donc **attentifs** lors de l'examen du projet de loi de règlement **au niveau de consommation réelle des crédits de la présente action**.

2. Un programme géré de façon « soutenable »¹

Selon les informations fournies par le « bleu budgétaire »², en 2009 sur **134,5 millions d'euros** de CP ouverts, **5,93 %**, c'est-à-dire **7,97 millions d'euros** serviront à couvrir des engagements pris avant 2009. Le solde des engagements non couverts par des CP au 31 décembre 2009 s'élèvera à **9,27 millions d'euros**.

Il est précisé que le programme 205 réalise « *en 2008 un effort pour parvenir à un rythme de consommation de CP sur AE antérieures plus satisfaisant. A la fin de l'exercice 2008, 11 millions d'euros d'AE des années 2008 et antérieures seront à couvrir sur les exercices à venir. Le stock sera totalement résorbé en 2011, tout en assurant une couverture en CP sur 3 ans des AE nouvelles dès 2009* ».

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de voir que la gestion du programme 205 intègre une vision de **moyen terme** de façon très satisfaisante, la **question de la capacité future à honorer les engagements pris est au cœur de la réflexion**.

3. Des réformes pour plus d'efficience

Enfin, vos rapporteurs spéciaux remarquent que les réformes prévues par la RGPP permettent des **simplifications bienvenues** de l'organisation administrative du présent programme, notamment :

- **l'intégration de la direction des affaires maritimes** au sein de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer ;

¹ Le « bleu budgétaire » présente un schéma intitulé « Suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement » qui mesure la « soutenabilité » des politiques publiques menées, c'est-à-dire la capacité de leurs responsables à honorer les engagements souscrits au nom de l'Etat.

² Cf. p. 151 du bleu budgétaire.

- la **création d'une mission de la flotte de commerce** chargée de l'élaboration et de la gestion des dispositifs de soutien et de développement des entreprises concernées ;

- et la **suppression du niveau régional des services des affaires maritimes** qui pourraient être remplacées par des « *directions de façade maritime* », sous l'autorité des préfets, coordonnateurs de façade maritime.

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

- La **maîtrise des coûts** de l'action « Soutien au programme » fera l'objet d'un **suivi attentif**.

- Les efforts pour garantir la **soutenabilité** du programme doivent être **maintenus**.

- Les mesures prévues par la **RGPP** vont dans le sens d'une **efficience accrue**.

IV. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »

La principale caractéristique du programme « Météorologie » est d'être **exclusivement consacré au financement de l'établissement public Météo-France**.

Ce programme est composé de **deux actions**, correspondant à la distinction entre, d'une part, l'essentiel de l'activité de Météo-France, qui est l'observation du climat, l'élaboration et la diffusion de prévisions météorologiques (action « Observation et prévision météorologique ») et, d'autre part, les activités de recherche, qui ne regroupent que 11 % des crédits du programme (action « Recherche dans le domaine météorologique »).

A. UNE TUTELLE DU PROGRAMME PLUS SATISFAISANTE AU REGARD DE LA LOLF

La tutelle de l'Etat sur l'établissement public Météo-France est exercée par le **ministre chargé des transports**, soit M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat de l'écologie, de l'énergie, de l'aménagement durable et du développement du territoire.

1. Le changement satisfaisant de l'autorité responsable du programme

Votre commission des finances, ainsi que la Cour des comptes, se sont plusieurs fois prononcées sur le **caractère discutable**, au regard des impératifs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001¹, **d'avoir fait du président-directeur général de l'établissement public Météo-France le responsable du programme de l'Etat dont Météo-France est l'opérateur**.

Ainsi, la Cour des comptes, dans son rapport de mai 2007 sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2006, 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 »*.

¹ Voir, à ce sujet, les rapports n^{os} 264 (2004-2005) et 431 (2005-2006) concernant l'enquête de la Cour des comptes relative à Météo-France.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent que ces remarques aient été prises en comptes dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009. En effet, la responsabilité du programme incombe dorénavant à la Commissaire générale au développement durable¹, ce qui constitue une avancée importante en termes de bonne gouvernance.

2. Un nouveau contrat d'objectifs doit être conclu

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent, par ailleurs, en ce qui concerne la tutelle de l'établissement, sur la conclusion du **nouveau contrat d'objectifs qui devrait être passé entre l'Etat et Météo-France** avant la fin de l'année 2008, pour remplacer le précédent contrat, concernant les années 2005 à 2008. En effet, ce contrat, qui doit « *viser le rééquilibrage entre charges de personnel et dépenses d'investissement* »², n'était, d'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, toujours pas conclu à l'automne 2008.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES POSE DES PROBLÈMES IMPORTANTS

1. Dans le cadre du présent projet de loi de finances

Pour participer à l'effort de réduction des effectifs de la fonction publique, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le projet de loi de finances pour 2009 prévoit la **suppression de 44 emplois** en équivalent temps plein travaillé (ETPT). Ainsi, les ETPT sous plafond d'emploi de l'opérateur passent-ils de 3.585 en 2008 à 3.541 en 2009. Ces emplois sont rémunérés par l'opérateur, et non par le programme, celui-ci étant d'ailleurs exclusivement constitué de dépenses de fonctionnement (dépenses de titre 3).

Cette diminution des effectifs correspond au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite. Elle permet, malgré l'augmentation du point de la fonction publique, de ne prévoir une augmentation que de 1,6 % des dépenses de personnel en 2009 (+ 3,7 millions d'euros).

Toutefois, si l'on prend en compte **l'augmentation de la contribution de l'établissement public au compte d'affectation spéciale « Pensions »**, qui résulte de la décision de faire passer la contribution des établissements publics au CAS « Pensions » de 50,31 % en 2008 à 60,76 % de la masse salariale en 2009, **la progression des dépenses de personnel reste importante et s'élève à + 5,9 %.**

¹ Actuellement Mme Michèle Pappalardo.

² D'après les réponses aux questionnaires parlementaires transmis par votre commission des finances dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour l'année 2009.

2. Les perspectives de réorganisation à long terme

Le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007, s'est prononcé en faveur d'un « *allègement progressif des implantations départementales [de Météo-France] compte tenu des évolutions technologiques, qui ne rendent plus aussi utile un maillage très fin* ».

Les contours de la réforme ont été présentés en juin 2008 par le président-directeur général de l'établissement public, M. Pierre-Etienne Bisch. L'objectif était la **fermeture, à l'horizon 2017, « d'à peu près 50 % » des centres départementaux pour arriver à « une grosse quarantaine » de centres**, sur les 115 actuels. Cette réforme s'accompagnerait de la **suppression d'environ 500 postes, correspondant au non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite**.

Etat des lieux des conflits sociaux suscités par la réforme de l'implantation territoriale de Météo-France

Les premiers mouvements sociaux contre la réforme envisagée ont eu lieu en **mars 2008**, avec des pourcentages d'agents en grève élevés : 36,1 % le 28 mars et 66,8 % le 29 mars.

Les mois de mai et juin ont vu la poursuite d'un conflit social important, avec une grève du tiers des agents de Météo-France. Trois syndicats (SPASMET/Solidaires, SNM/CGT et SNITM/FO), représentant 90 % des agents de Météo-France, avaient appelé à la grève et à manifester.

Les syndicats remettent notamment en cause les prévisions de la réforme et estiment qu'entre les deux tiers et 80 % des implantations locales sont menacés de fermeture. Ils estiment par ailleurs que la proximité du personnel est nécessaire en cas de crise, lorsqu'il faut répondre aux interlocuteurs ou informer les professionnels locaux.

Lundi 13 octobre 2008, les salariés de Météo-France ont entamé un nouveau mouvement de protestation, et mis en place un filtrage des salariés à l'entrée du siège national de Météo-France, à Toulouse, ne laissant entrer que ceux dont l'activité est en lien avec la sécurité nationale. Le mouvement s'est également durci avec la demande de démission du président-directeur général de Météo-France, M. Pierre-Etienne Bisch. Lundi 20 octobre 2008, les salariés ont à nouveau reconduit, pour 24 heures, leur mouvement de grève.

D'après les dernières informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, la concertation est toujours en cours entre la direction et le personnel de Météo-France. La direction espère pouvoir aboutir à un règlement du conflit dans le courant du mois de novembre 2008.

Source : commission des finances

Les réponses aux questionnaires adressés par votre commission des finances précisent qu'il « *s'agit d'une réforme lourde, tant du point de vue des développements techniques qu'elle nécessite qu'en raison de la mobilité géographique et fonctionnelle qu'elle va imposer pour les agents aujourd'hui affectés dans les centres départementaux* ».

Il est donc prévu une **réalisation de la réforme en deux phases** :

- 2009–2011 : phase de transition : mise en place des moyens techniques indispensables à la réforme, préparation de l'accompagnement social de la réforme, pas de programme de fermeture de centres ;

- 2012–2017 : resserrement effectif de l'implantation territoriale.

Enfin, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, le programme « Météorologie » devrait faire l'objet d'un audit du Comité interministériel d'audit des programmes dans le courant du premier trimestre de l'année 2009.

C. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME S'EXPLIQUE PAR CELLE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

1. La subvention de l'Etat à Météo-France augmente moins vite que les dépenses de personnel

Evolution des crédits des actions du programme entre 2008 et 2009

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	AE et CP 2008	AE et CP 2009	Evolution 2008 - 2009
Observation et prévision météorologiques	155,2	164,1	+ 5,7 %
Recherche dans le domaine météorologique	19,1	20,2	+ 5,7 %
Total	174,3	184,3	+ 5,7 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009

La subvention de l'Etat à Météo-France au titre de l'année 2009 progressera de 5,7 % par rapport à l'année 2008.

Comme indiqué ci-avant, la progression des dépenses de personnel entre 2008 et 2009 est de + 5,9 %, en tenant compte de la contribution au CAS « Pensions ». **La hausse de la subvention en 2009 sera donc inférieure à celle des dépenses de personnel.** Il en résulte, pour l'établissement public, la nécessité de compenser cette différence, soit par la progression des autres ressources de l'établissement public, soit par la maîtrise des autres charges de fonctionnement et d'investissement.

La maîtrise des dépenses de personnel de l'établissement correspond aux critiques déjà formulées par la Cour des comptes en 2007 dans son rapport précité. Celle-ci estimait en effet que « *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 ». D'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009, **les dépenses de personnel de Météo-France représenteront, en effet, plus de 70 % de ses coûts en 2008.**

2. L'évolution des autres ressources de l'établissement public

Outre les subventions de l'Etat pour charges de service public en provenance du programme « Météorologie », qui représentent environ 50 % des ressources financières de l'établissement, Météo-France tire une part de ses revenus de recettes propres. **Le budget total de l'opérateur en 2008 devrait s'élever à 343,05 millions d'euros.**

En 2008, Météo-France a notamment reçu :

- 24,11 millions d'euros en provenance du programme « Recherche spatiale » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur », au titre de la **contribution de la France à l'organisation européenne pour les satellites de météorologie EUMETSAT**. Cette subvention augmentera légèrement en 2009, à 27,21 millions d'euros ;

- 81,2 millions d'euros financés par le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », qui correspondent à la **facturation, au coût du service rendu, des services météorologiques dispensés par Météo-France à l'aéronautique civile française**. 83,6 millions d'euros sont prévus pour cette facturation en 2009 ;

- un montant, évalué à « *environ 15 % de ses ressources* » par le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009, correspondant aux **recettes commerciales** auprès des professionnels et du grand public ;

- enfin, Météo-France reçoit « *des subventions de l'Union européenne et des collectivités locales* ».

A défaut d'obtenir des prévisions fidèles de l'ensemble de ces ressources pour l'année 2009, **vos rapporteurs spéciaux souhaiteraient toutefois pouvoir disposer, pour cet opérateur, de montants plus précis correspondant aux ressources des années précédentes et à leur évolution.** Vos rapporteurs spéciaux constatent notamment qu'ils ne disposent pas des éléments permettant de détailler la baisse globale des recettes propres de l'opérateur, telle qu'elle figure dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009. Ces recettes passent en effet de 151,2 millions d'euros en exécution pour l'année 2007 à 142,5 millions d'euros en prévision pour l'année 2008, soit une diminution de 5,7 %.

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

- La désignation de la Commissaire générale au développement durable comme responsable du programme, à la place du président-directeur général de Météo-France est un **changement très satisfaisant** au regard des objectifs de la LOLF.

- La renégociation du contrat d'objectifs passé avec l'Etat devra traduire la **nécessité de rééquilibrer le budget de Météo-France en faveur des dépenses d'investissement**, grâce notamment à la réorganisation territoriale de l'opérateur, dans le cadre de la RGPP. Toutefois, ces évolutions doivent se faire **en prenant en compte les revendications du personnel de Météo-France**.

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

A. UN NOUVEAU PÉRIMÈTRE POUR DE NOUVELLES PRIORITÉS

1. 333,33 millions d'euros en crédits de paiement

Le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est **réorganisé** en fonction des conclusions du Grenelle de l'environnement. Ont ainsi été créées :

- une **direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature**, qui regroupe principalement l'ancienne direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), la direction de la nature et des paysages (DNP) et une partie de la direction de l'eau, auxquelles s'ajoutent les bureaux de la législation minière, les bureaux responsables du littoral et du domaine public maritime. Cette nouvelle direction anime les politiques de l'urbanisme, de la construction, du logement, des paysages, de la biodiversité, de l'eau et des substances minérales non énergétiques ;

- des **directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement** (DREAL), regroupant les directions régionales et les directions départementales de l'équipement (DRE et DDE), les directions régionales de l'environnement (DIREN) et les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). En 2009, **neuf DREAL** seront créées, la **fusion** des services extérieurs précités sera échelonnée sur **trois ans**. Pour garantir la continuité de la gestion, les réseaux déconcentrés de gestion existants au plan local sont maintenus.

Le programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » a été modifié pour tenir compte de cette réforme. Il regroupe désormais :

- les crédits de l'ancien programme 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », soit **62 millions d'euros** en CP en 2008 ;

- les crédits du programme 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques » consacrés à l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité », soit **187 millions d'euros** en CP en 2008, ainsi que ceux consacrés à la gestion intégrée de la ressource en eau, à hauteur de **50 millions d'euros**, venant de l'action 1 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » du programme 181 ;

- ceux destinés aux contentieux sur le domaine public maritime, soit **0,3 million d'euros**, et ceux réservés à la sécurité des approvisionnements en matières premières et coopération minières, soit **1,5 million d'euros** ;

- ceux de plusieurs actions du programme 162 « Interventions territoriales de l'Etat ».

Le programme est structuré en **trois actions** :

- l'action 1 « Urbanisme, aménagement et sites-planification » ;
- l'action 2 « Appui technique » ;
- l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité ».

Les crédits du programme seront déclinés au sein de **48 budgets opérationnels** de programme (BOP) : 3 BOP centraux, 44 BOP régionaux et 1 BOP de bassin pour les crédits du plan Loire grandeur nature, inscrits à l'action 7 précitée du programme 113. Cette déclinaison tient compte du **regroupement en cours des services** de la nouvelle direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, très dispersés sur le territoire et utilisant des outils financiers distincts. Ainsi les crédits de l'action 1 transitent par le réseau DRE/DDE et ceux de l'action 7 par le réseau des DIREN. Les BOP régionaux seront donc de trois ordres en 2009 : 9 DREAL gérant les crédits des actions 1 et 7, 18 DRE gérant les crédits de l'action 1, et enfin, 17 DIREN pour les crédits de l'action 7.

Vos rapporteurs spéciaux veilleront à l'**efficience** de ces choix lors de l'examen de la loi de règlement.

Les crédits du nouveau programme atteignent **333,336 millions d'euros** en CP et **341,121 millions d'euros** en AE, auxquels s'ajoutent, en fonds de concours, respectivement **6,39 millions d'euros** en CP et **0,2 million d'euros** en AE.

Ces crédits sont, à périmètre constant, en augmentation de **9 %** en CP et **11 %** en AE, ce qui témoigne de la priorité accordée aux objectifs du présent programme : préserver la biodiversité et les ressources naturelles et favoriser un aménagement de l'espace équilibré et cohérent.

Ces crédits sont complétés par **huit dépenses fiscales**, dont deux ont un produit nul et trois un produit non chiffrable. L'effort fiscal en faveur du présent programme s'élève à **6 millions d'euros** en 2009.

2. 1.731,76 millions d'euros en CP après déversement

Le présent programme ne comporte pas de titre 2 : une « action miroir » n° 13 créée dans le programme 217 retrace les moyens en personnels qui y sont affectés, soit **815,88 millions d'euros** en CP et en AE et **16.065 ETPT**.

Après application du schéma de déversement analytique, les crédits du programme 113 s'élèvent à **1.738,152 millions d'euros**, ou **1.731,76 millions d'euros** hors fonds de concours. Le présent programme bénéficie du déversement de **1.299,37 millions d'euros** du programme 217 et

de **99,05 millions d'euros** de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». ¹

Vos rapporteurs spéciaux regrettent le commentaire trop sommaire du schéma de déversement analytique qui ne permet pas de comprendre comment le programme 113 participe à la réalisation de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». De même, il serait souhaitable que le **déversement des ETPT soit précisé par action**, afin de pouvoir apprécier réellement l'étendue des moyens humains mis au service de chacune des actions du présent programme.

Enfin, vos rapporteurs spéciaux notent que **l'action 2** du programme 113, privée de dotation initiale, se voit pourvue de **405,543 millions d'euros** en 2009, après déversement. Cette action a pour objectif d'apporter un **appui technique aux collectivités territoriales**, et dans une moindre mesure aux autres ministères ne disposant pas des compétences techniques nécessaires (prestations d'ingénierie sur les constructions publiques et le patrimoine immobilier).

Vos rapporteurs spéciaux estiment que la **structuration** de la présente mission est remise en cause par l'importance qu'acquiert l'action 2 « Appui technique » après déversement. Comment justifier la concentration des moyens humains et des crédits du titre 2 qui s'y rapportent au sein du seul programme 217 lorsque cela conduit à **ne pas inscrire de crédits en dotation initiale** sur une action qui représente finalement :

- plus de crédits que la dotation initiale du présent programme, soit **405,543 millions d'euros** pour l'action 2, après déversement, contre **333,336 millions d'euros** pour l'ensemble du programme 113 ;

- **plus de la moitié des objectifs** du présent programme, soit 4 objectifs² sur les 7 qu'il comporte.

B. DES ACTIONS TRÈS HÉTÉROCLITES

Les crédits consacrés à chacune des actions du présent programme sont présentés dans le tableau suivant.

¹ Dont **94,47 millions d'euros** du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » et **4,58 millions d'euros** du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».

² Objectif 1 : « Promouvoir la planification et la connaissance des territoires », objectif 2 : « Assurer aux usagers et aux collectivités locales un service de qualité dans la délivrance des autorisations d'urbanisme », objectif 3 : « Soutenir des pôles de développement urbain d'intérêt national », objectif 4 : « 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 ».

Répartition des crédits par action

(en millions d'euros)

Actions	LFI 2008		PLF 2009		Evolution en %		Crédits 2009 après déversement*
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
1 - Urbanisme, aménagement et sites-planification	68,60	69,10	79,98	77,68	16,6	12,4	922,06
2 – Appui technique	0	0	0	0			405,54
3 – Gestion des milieux et biodiversité	234,99	233,02	261,14	255,65	11,1	9,7	410,55

* Fonds de concours compris

L'action 2 ne fait l'objet d'aucune justification au premier euro.

1. L'action relative à l'urbanisme est en mutation

Les crédits de cette action progressent de **12,4 %** en CP et **16,6 %** en AE par rapport à 2008, ce qui correspond notamment aux priorités de cette action et à la réalisation des opérations d'intérêt national de la région parisienne¹ et en province².

Cette action repose essentiellement sur les **moyens humains** et le budget de personnel, de l'ordre de 800 millions d'euros, va évoluer conformément à deux grandes décisions politiques :

- la RGPP qui prescrit **l'abandon de l'ingénierie publique concurrentielle**, en dehors de l'assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT). Cette décision aura des effets étalés sur trois ans et devrait se traduire par la **suppression** d'environ **3.000 ETPT**. En 2009, **1.000 ETPT** devraient ainsi être supprimés et **40 millions d'euros économisés** ;

- le Grenelle de l'environnement qui devrait se traduire par un **redéploiement** d'effectifs en faveur des nouvelles missions du ministère, dans le domaine du développement et de l'aménagement durables.

2. L'action relative à la gestion des milieux et la biodiversité est composite

Les crédits consacrés à cette action progressent de **9,7 %** en CP et **11,1 %** en AE par rapport à 2008.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que la présentation de cette action devrait être améliorée afin de la rendre **plus lisible**.

¹ Plaine de France, Seine Amont, Seine Aval, Marne-la-Vallée – Melun-Sénart, Massy-Palaiseau, Saclay, Versailles et Saint-Quentin-en-Yvelines.

² Euroméditerranée/Marseille, Saint-Etienne et la plaine du Var.

La présentation de l'action dégage **trois axes d'intervention** : la politique de préservation de la biodiversité, la politique de l'eau et la politique d'approvisionnement en matières premières. Les objectifs et indicateurs de performance portent sur la gestion intégrée de l'eau, l'efficacité du réseau des espaces protégés et la conservation des espaces naturels et des espèces animales et végétales menacées. Enfin, la justification au premier euro distingue l'utilisation des crédits selon qu'ils servent à la politique de l'eau ou à la politique de la nature. Il n'est pas évident de faire **coïncider ces différentes catégorisations de l'intervention publique. La création de sous-actions** permettrait de clarifier les choses et de mieux suivre l'attribution et l'utilisation des crédits.

Après analyse des données du « bleu budgétaire », il apparaît que la politique de l'eau bénéficiera de **47 millions d'euros** en AE et **48 millions d'euros** en CP. La politique de la nature disposera de **219 millions d'euros** en AE et **207 millions d'euros** en CP.

Les priorités de la **politique de la nature** sont les suivantes :

- la création d'une **continuité écologique**, à travers **la trame verte et bleue** : constituée de grands ensembles naturels et de corridors les reliant et servant d'espaces tampons, cette trame sera l'outil partagé d'aménagement durable et de concertation. Elle promeut une gestion intégrée du territoire qui préserve la biodiversité ordinaire, les fonctions des écosystèmes et les capacités d'adaptation de la nature. Son élaboration et sa mise en œuvre requièrent l'engagement des collectivités territoriales ;

- la **protection des patrimoines naturels les plus remarquables** via une stratégie de développement des **aires protégées** (renforcement du réseau des parcs nationaux et des réserves naturelles) et la mise en place de plans de conservation et de restauration pour les **espèces les plus menacées** de France ;

- la poursuite des mesures de gestion des sites propres au **réseau Natura 2000**, chaque site devant faire l'objet d'ici à 2010 d'un document d'objectifs, d'une instance de concertation, de moyens d'animation et de mesures de gestion ;

- la mise en œuvre d'une stratégie nationale **d'aires marines protégées**, afin d'atteindre l'objectif gouvernemental de couverture de **10 %** des eaux territoriales, et la création de **6 nouveaux parcs naturels marins** d'ici 2011 ;

- le renforcement de la connaissance, en particulier relative au milieu marin et à l'outre-mer, dans la continuité des travaux initiés dans le cadre du **système d'information sur la nature et les paysages** (SINP).

La politique de l'eau s'articulera autour des objectifs suivants :

- les trois mesures spécifiques issues du Grenelle de l'environnement : le **plan PCB** (polychlorobiphényles) initié en 2007, l'application de la **directive « stratégie marine européenne »** et l'adaptation

au **changement climatique** (expérimentation de dispositifs de réalimentation des nappes, de stockage d'eau et de recyclage des eaux usées non traitées) ;

- la **police** de l'eau par la surveillance de la mise aux normes des **stations d'épuration**, la protection des aires d'alimentation de 500 captages prioritaires, etc ;

- la gestion des **cours d'eau domaniaux**, élément du bon état des milieux aquatiques et de la trame bleue ;

- la **mesure du bon état des eaux**, au travers de la production et de la valorisation des données sur l'eau ;

- la **gouvernance** avec la mise en conformité des **SAGE** (Schéma d'aménagement et de gestion des eaux) avec la loi sur l'eau avant fin 2011 et leur mise en compatibilité avec les **SDAGE** (Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) avant fin 2012.

C. L'ÉVOLUTION DE DEUX OPÉRATEURS DU PROGRAMME 113

Les opérateurs rattachés au présent programme sont : l'agence des aires marines protégées (AAMP), les agences de l'eau, le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et les parcs nationaux.

La RGPP prévoit le **rapprochement des effectifs des établissements publics** qui sont chargés de la **police de l'eau et de l'environnement** : **ONEMA** et **ONCFS** avec les **services déconcentrés** au niveau départemental chargés notamment du respect des textes relatifs à la chasse, la pêche et la protection de la faune et de la flore sauvages. L'objectif est notamment de préparer la constitution d'équipes atteignant une « **masse critique** » suffisante pour mettre en œuvre les contrôles que l'application des directives européennes exige dans ces domaines. En 2011 devrait ainsi être mis en place un **service départemental unifié** pour l'exercice de leurs missions de police rassemblant les personnels de l'ONEMA et de l'ONCFS, sous l'autorité du préfet.

Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité »

- L'**architecture** modifiée du présent programme **n'est pas plus satisfaisante** que ne l'était la structuration du programme 113 en 2008. Vos rapporteurs spéciaux se demandent si le « décalque » de l'organisation administrative du ministère sur l'organisation des programmes de la mission répond à une logique conforme à l'esprit de la LOLF.

- La **présentation des crédits** par action est **peu lisible**, ce qui n'est compensé ni par une analyse des coûts des politiques menées, inexistante, ni par la présentation trop synthétique des priorités du programme.

- Le **schéma de déversement analytique** est trop **sommairement expliqué**.

VI. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »

A. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS PEU LISIBLE

Le programme « Information géographique et cartographique » regroupe les crédits correspondant aux **besoins de la collectivité nationale en matière de données géographiques et cartographiques**. Il s'agit, concrètement, de deux dépenses :

- d'une part, la subvention pour charges de service public, versée à **l'Institut géographique national (IGN)**, qui représente 99 % des crédits du programme ;

- et, d'autre part, les crédits de fonctionnement du **Conseil national de l'information géographique (CNIG)**.

Le programme est par ailleurs divisé en deux actions, qui correspondent à la division entre les **activités directement productives** (action « Production de l'information géographique ») et les **activités de recherche** (action « Recherche dans le domaine de l'information géographique »). Ces dernières ont un moindre poids financier puisqu'elles ne correspondent qu'à 17,3 % des crédits du programme en autorisations d'engagement.

Evolution des crédits du programme entre 2008 et 2009

(en millions d'euros)

	AE 2008	AE 2009	Evolution 2008 - 2009	CP 2008	CP 2009	Evolution 2008 - 2009
Production de l'information géographique	55,45	62,20	+ 12,2 %	55,45	62,67	+ 13 %
Recherche dans le domaine de l'information géographique	13,02	13,02	+ 0 %	13,02	13,02	+ 0 %
Total	68,47	75,22	+ 9,9 %	68,47	75,69	+ 10,5 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009

La subvention de l'IGN pour charges de service public augmente de 9,8 % entre 2008 et 2009, passant de 68,3 millions d'euros à 75 millions d'euros. Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009 précise que cette hausse « *correspond essentiellement à un retour à un niveau comparable à la loi de finances initiale pour 2006* ». Toutefois, le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour l'année 2008 indique que l'exécution des crédits en 2006 ne s'est élevée qu'à 65,69 millions d'euros, soit un niveau inférieur de 12,4 % au niveau prévu

pour 2009. D'autre part, les réponses aux questionnaires budgétaires transmis par vos rapporteurs spéciaux mentionnent une diminution de la subvention pour charges de service public de 7,4 millions d'euros en 2009, ce qui ne se retrouve pas dans les chiffres du projet annuel de performances. Enfin, l'évolution des subventions allouées à l'IGN est rendu moins lisible du fait des opérations de régularisation fiscale mises en œuvre pour tenir compte du principe de neutralité en matière de régime fiscal.

Par ailleurs, en 2008, l'IGN va dégager, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, un bénéfice de 3,28 millions d'euros. **Vos rapporteurs spéciaux regrettent donc que les raisons de la nouvelle hausse des dotations de l'Etat à l'IGN en 2009 ne soient pas mieux expliquées dans les documents transmis par le ministère.**

Enfin, le fait que le montant des crédits de paiement soit supérieur, à hauteur de 470 millions d'euros, à celui des autorisations d'engagement en 2009 résulte du **transfert dans ce programme de crédits en provenance du programme 221 « Stratégie économique et financière de la réforme de l'Etat »**. Ces crédits correspondent notamment aux projets de coordination du Géoportail, du Géocatalogue et de Géosource, qui ont effectivement davantage leur place dans ce programme que dans la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ».

B. L'ABSENCE INEXPLIQUÉE DE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, **un contrat d'objectifs et de performance nouveau devrait être conclu avant la fin du 1^{er} semestre 2009** entre l'Etat et l'IGN. Vos rapporteurs spéciaux relèvent **qu'il n'y a plus de contrat d'objectifs et de moyens en vigueur entre l'Etat et l'IGN depuis le 31 décembre 2006**, ce qui est regrettable. Ils s'interrogent par ailleurs sur les raisons qui ont conduit le ministère à ne pas assurer la permanence d'un contrat d'objectifs avec l'IGN depuis le début de l'année 2007.

Ce contrat devra notamment prendre en compte l'évolution du **projet Géoportail**, le site internet ayant été ouvert le 23 juin 2006 et ayant depuis évolué avec notamment, en 2007, l'introduction de la 3D, dont la précision se poursuit, et les possibilités accrues d'intégrer ce portail dans des sites internet individuels.

Par ailleurs, ce contrat devrait matérialiser la participation de la France à la **directive européenne INSPIRE**, adoptée en mai 2007 par le Conseil et le Parlement européens, qui vise à construire une infrastructure d'accès aux données géographiques de l'ensemble de l'Union européenne et à répondre aux préoccupations environnementales et aux besoins des usagers et des professionnels.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent toutefois que, malgré l'absence de contrat d'objectifs, **les effectifs de l'IGN poursuivront leur diminution en 2009** : 1713 ETPT en 2007, 1710 en 2008 et 1680 en prévision pour 2009, soit une diminution de 1,75 %. Cette diminution des effectifs de l'IGN constitue l'unique aspect de la mise en place de la révision générale des politiques publiques (RGPP) dans le cadre du programme « Information géographique et cartographique ».

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

- Les raisons de l'augmentation de la dotation de l'Etat à l'opérateur du programme qu'est l'Institut géographique national (IGN) sont rendues **peu lisibles** par les opérations de régularisation fiscale mises en œuvre pour tenir compte du principe de neutralité en matière de régime fiscal.

- **Aucun contrat d'objectifs ne lie l'IGN avec l'Etat depuis le 31 décembre 2006, ce qui est regrettable.** Il conviendra de remplir l'objectif d'une renégociation de ce contrat dans le courant du 1^{er} semestre 2009. Malgré l'absence de ce contrat, les effectifs de l'IGN poursuivront leur décroissance en 2009 avec une diminution prévue de 1,75 %.

VII. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »

A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2009

1. A nouvelle direction, nouvelle maquette

La maquette budgétaire de la mission consacre, en 2009, **l'éclatement** de l'ancien programme 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques ». Le présent programme, qui **exclut** désormais les crédits dédiés à la gestion des milieux, à la biodiversité et à la gestion intégrée de la ressource en eau¹, résulte de l'agrégation :

1) de la fraction des crédits consacrés à la **prévention des risques naturels et technologiques** au sein de l'ancien programme 181 ;

2) des crédits dévolus à la sécurisation des sites où a cessé l'exploitation **minière**, auparavant inscrits au programme 174 « Energie et matières premières » ;

3) des crédits de **l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)**, autorité administrative indépendante à laquelle est consacrée l'action 9 du programme.

Ce périmètre correspond aux attributions de la nouvelle **direction générale de la prévention des risques** du ministère, dont le directeur est responsable de programme. Cette direction est elle-même subdivisée en trois services dédiés aux risques technologiques, à la prévention des nuisances et à la qualité de l'environnement, ainsi qu'aux risques naturels et hydrauliques, partition qui évoque largement la structuration en actions du programme.

2. Un programme de taille modeste, aux enjeux prioritaires

Doté de **237,5 millions d'euros de crédits de paiement**, soit **2,86 %** de la mission, le programme 181 est composé à **60 % de crédits de fonctionnement**, à 20 % de crédits d'intervention et à 15 % de crédits de personnel². Il est structuré comme suit :

1) l'action 1 « Prévention des risques **technologiques** et des **pollutions** » (81 millions d'euros et 34 % des CP) rassemble les moyens dévolus à la lutte contre les pollutions générées par les installations industrielles et agricoles, à la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT, *cf. infra*) et à la réduction et à la valorisation des **déchets** ;

¹ Ces crédits sont transférés au programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité ».

² Les crédits de personnel sont dédiés à l'Autorité de sûreté nucléaire. En effet, en tant qu'autorité administrative indépendante, cet opérateur ne voit pas ses dépenses de personnel inscrites au programme soutien de la mission.

2) l'action 2 « Contrôle de la sûreté **nucléaire** et de la radioprotection » (48,4 millions d'euros et 20,4 % des CP) comporte les moyens de fonctionnement et les crédits de personnel de l'**Autorité de sûreté nucléaire** (ASN), autorité administrative indépendante chargée d'une mission de contrôle et d'information du public ;

3) l'action 3 « Prévention des risques **naturels** et **hydrauliques** » (60,7 millions d'euros et 25,6 % des CP) consacre ses moyens à la connaissance, à la surveillance et à l'information sur les phénomènes naturels dangereux (climatiques, géologiques, hydrauliques...) et met en œuvre les plans de prévention des risques naturels (PPRN). On observe que la **présentation des crédits de cette action sépare nettement les risques hydrauliques des autres risques naturels**. Ce constat peut également être fait pour l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité » du programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité », qui distingue les crédits selon qu'ils se rapportent à la politique de l'eau ou à la politique de la nature. La persistance de ces subdivisions, qui peut se traduire en gestion par un **fléchage des crédits de politique de l'eau contraire au principe de fongibilité**, témoigne à nouveau de la **difficulté**, déjà analysée par notre collègue Fabienne Keller¹, **de conférer à la politique de l'eau, par essence transversale, une traduction budgétaire adéquate** ;

4) l'action 11 « Gestion de l'**après-mines** » (47,4 millions d'euros et 20 % des CP) regroupe enfin les crédits dédiés à l'évaluation, à la sécurisation et à la surveillance des **sites miniers** dont l'exploitation a cessé.

Répartition par action et par titre des crédits de paiement du programme

(en euros)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
01 - Prévention des risques technologiques et des pollutions		71 634 611	900 000	8 470 000	81 004 611	34,10%
09 - Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	36 332 970	11 439 000		636 000	48 407 970	20,38%
10 - Prévention des risques naturels et hydrauliques		23 140 000	850 000	36 714 565	60 704 565	25,56%
11 - Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites		38 100 000	7 800 000	1 500 000	47 400 000	19,96%
Total (millions d'euros)	36 332 970	144 313 611	9 550 000	47 320 565	237 517 146	100,00%
%	15,30%	60,76%	4,02%	19,92%	100,00%	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances

¹ Voir le rapport de Mme Fabienne Keller, « Politique de l'eau, la France au milieu du gué » n° 352 (2006-2007).

De taille modeste, le programme 181 voit toutefois ses dotations augmenter sensiblement dans le cadre de la **programmation pluriannuelle 2009-2011**. Les autorisations d'engagement progressent en effet de 28,18 % en 2010 et de 27,67 % en 2011. En crédits de paiement, ces pourcentages sont respectivement de 28,39 % et 28,03 % (*cf.* tableau).

La programmation 2009-2011 des crédits du programme 181

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	<i>en euros</i>	<i>Evolution (en pourcentage)</i>	<i>en euros</i>	<i>Evolution (en pourcentage)</i>
PLF pour 2009	269 517 146		237 517 146	
Plafonds 2010	345 453 627	28,18	304 953 627	28,39
Plafonds 2011	441 034 110	27,67	390 434 110	28,03

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances

Vos rapporteurs spéciaux ont souhaité connaître les **déterminants** de cette évolution, sur lesquels le projet annuel de performances ne s'appesantit guère. Selon le cabinet du ministre d'Etat, les moyens supplémentaires seront fléchés vers les **priorités** suivantes :

1) mise en œuvre des **plans de prévention des risques technologiques** (PPRT), dont les AE passent de 40 à 60 et 90 millions d'euros en 2009, 2010 et 2011 et les CP de 8 à 16 et 32 millions d'euros ;

2) mise en œuvre des orientations du Grenelle de l'environnement en matière de « **santé-environnement** » (évaluation des produits chimiques et des nanomatériaux, écotoxicologie, plan chlordécone, inventaires des sites pollués et croisement avec les zones à risques telles que les établissements accueillant des publics sensibles ou les captages d'eau potable, renforcement des moyens d'étude de l'inspection des installations classées...) ;

3) gestion des risques liés à **l'après-mines** (inventaire des sites, sécurisation et surveillance ;

4) renforcement des crédits de fonctionnement et de personnel de l'ASN.

B. RETOUR SUR QUELQUES INTERROGATIONS PERSISTANTES

La lecture du projet annuel de performances pour 2009 n'a pas été de nature à dissiper les **interrogations persistantes** de vos rapporteurs spéciaux sur la mise en œuvre des PPRT et sur l'évolution des effectifs de l'inspection des installations classées.

1. Risques technologiques : des objectifs réalistes ?

A l'action 1 « Prévention des risques technologiques et des pollutions », les **plans de prévention des risques technologiques** sont dotés de 4 millions d'euros (AE et CP) au titre des dépenses d'élaboration et de concertation autour des sites à risque et de 36 millions d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP au titre des mesures foncières¹. Ces plans sont présentés comme une des priorités du ministère en 2009 et leur entrée en phase « opérationnelle » devrait se traduire par une augmentation des crédits dévolus aux mesures foncières dans les années à venir.

L'approbation définitive des plans est une tâche « de longue haleine », dont la difficulté résulte essentiellement de la **complexité des procédures** à mettre en œuvre². **A cet égard, vos rapporteurs spéciaux se demandent si l'objectif fixé par le PAP de 50 % de PPRT approuvés en 2010, soit 210 plans, est réaliste**³. Le cabinet du ministre d'Etat, qui reconnaît le caractère « ambitieux » de cette prévision, fait valoir que « *le fait que 84 PPRT soient déjà prescrits, 130 à 140 à la fin de l'année (2008), et qu'on estime le délai moyen d'approbation à 18 mois, permet d'être raisonnablement optimiste pour voir le nombre de PPRT approuvés décoller en 2010, pour dépasser la centaine, et tendre en 2011 vers un objectif de 200* ». Il demeure que l'Etat ne maîtrisera pas à lui seul ce rythme de progression, dans la mesure où **les industriels et les collectivités territoriales sont parties prenantes aux plans, s'agissant notamment du financement des mesures foncières qu'ils impliquent.**

2. Inspection des installations classées : de nouveaux engagements chassent les anciens

L'analyse des coûts complets enseigne que **la mise en œuvre du programme 181 mobilise un montant total de crédits supérieur au double de ceux qui y sont inscrits *stricto sensu*, soit près de 511 millions d'euros.** Le programme 181 reçoit en effet des **crédits de soutien** du programme soutien de la présente mission et de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ». Ces derniers correspondent notamment aux moyens des directions régionale et départementale de l'agriculture et de la forêt (DRAF, DDAF), ainsi que des directions départementales des services vétérinaires (DDSV).

¹ Délaissement et expropriation sur les sites à risques.

² Selon les réponses au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, « l'élaboration des PPRT est plus longue que prévue en raison de la complexité des études préalables, en particulier les études de danger à réaliser par les entreprises, qui doivent ensuite être analysées par les DRIRE, sur la base de nouveaux concepts (en particulier la probabilité des accidents). De même l'étude de la vulnérabilité des enjeux urbains présents autour des sites est lourde. »

³ Seuls 4 PPRT sont approuvés en septembre 2008.

Les crédits de personnel concourant à la mise en œuvre du programme sont inscrits à l'action 16 du programme 217, pour un montant de 170 millions d'euros (AE et CP) qui correspond à **2.874 équivalents temps plein travail** (ETPT¹). La justification au premier euro de cette action indique que « *dans le cadre des décisions prises suite au Grenelle de l'environnement et à la révision générale des politiques publiques, le Gouvernement a décidé de **renforcer significativement**, par redéploiement en provenance d'autres activités du ministère, les **moyens humains de la prévention des risques** (et notamment) **l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement** ».*

L'évolution des effectifs de l'inspection des installations classées constitue un **sujet de préoccupation récurrent de vos rapporteurs spéciaux**, qui relèvent depuis plusieurs années **l'absence de respect des engagements gouvernementaux** pris au lendemain de la catastrophe de l'usine AZF. Aux termes des réponses au questionnaire budgétaire de 2009, « *le besoin de renfort dans les DRIRE et les DDSV est patent* ». L'accroissement des effectifs de l'inspection devait être de **400 postes** entre 2004 et 2007, dont 200 par redéploiements. **60 postes** ont été effectivement créés ou sur cette période, et **146** redéployés, soit un total de 206 postes supplémentaires.

De nouveaux engagements chassant les anciens, le projet annuel de performances pour 2009 évoque un « **programme stratégique 2008-2012 de l'inspection des installations classées** » qui devrait s'accompagner de la **création de 200 postes entre 2009 et 2012**, par redéploiement interne au MEEDDAT². Vos rapporteurs spéciaux seront attentifs au respect de cette prévision, qui conditionnera la mise en œuvre effective des priorités du Grenelle et l'application d'une réglementation communautaire de plus en plus exigeante.

C. UN INDISPENSABLE « APPOINT » EXTRABUDGÉTAIRE

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent enfin souligner qu'à l'instar de nombreux autres programmes de la présente mission, les finalités poursuivies par le programme 181 **seraient hors d'atteinte sans l'appoint de ressources extrabudgétaires substantielles**. Ce constat est notamment étayé par le **plan de financement du Grenelle de l'environnement** qui prévoit que, sur la période 2009-2011, la politique de prévention des risques et des déchets bénéficiera de **558 millions d'euros de ressources extrabudgétaires supplémentaires**.

¹ 252 ETPT en administration centrale, affectés à la direction générale de la prévention des risques et 2.622 ETPT dans les services déconcentrés de l'Etat.

² 12,5 ETPT ont été créés en 2008 au sein des DRIRE.

1. Les moyens du « Fonds Barnier » portés à la hauteur de ses missions

9,3 millions d'euros (AE et CP) sont consacrés, au sein de l'action 2, à la **prévention des risques naturels et aux plans de prévention qui y concourent (PPR)**. L'élaboration de 300 PPR devrait être amorcée en 2009 et 400 PPR devraient être approuvés dans le courant de cette même année¹. **L'atteinte de ces objectifs est toutefois conditionnée par la mobilisation de financements en provenance du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, ou « Fonds Barnier »), qui finance 75 % des dépenses afférentes à l'information préventive et à l'élaboration des PPR.**

En 2007, vos rapporteurs spéciaux avaient attiré l'attention sur la **situation financière extrêmement précaire** du FPRNM, résultant de l'élargissement progressif de ses missions. Sur le fondement de ce constat, notre collègue Fabienne Keller avait proposé, au nom de votre commission des finances, un **amendement visant à porter le plafond du prélèvement au profit du FPRNM de 4 % à 12 %** des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophe naturelle, seuil jugé nécessaire pour équilibrer financièrement le fonds et pour **rendre à la politique de prévention des risques naturels sa crédibilité et sa pérennité**. Rectifié à la demande du Gouvernement pour porter le prélèvement à 8 %, cet amendement a été adopté² et a permis de porter les recettes du fonds à 69 millions d'euros en 2008 et à 104 millions d'euros en 2009. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, cette augmentation devrait « *permettre de financer environ les deux tiers des besoins de financement correspondant à la mise en œuvre de l'ensemble* » des dépenses assignées au FPRNM par la loi.

Afin de porter définitivement les recettes du fonds au niveau de ses dépenses (soit environ 150 millions d'euros par an), l'article 61 du présent projet de loi de finances³ **relève à nouveau le plafond du prélèvement au profit du Fonds Barnier, qui serait désormais fixé à 12 %.**

¹ L'objectif intermédiaire est l'approbation de 7.000 PPR à la fin de 2010 (soit 7.000 communes couvertes). Les projections du ministère montrent que cet objectif sera atteint et probablement dépassé. Actuellement, plus de 10.000 PPR sont approuvés ou prescrits. Selon le ministère, l'objectif final est l'approbation de 10.000 PPR à l'horizon 2015, soit une cible compatible avec le rythme d'approbation constaté actuellement et prévu les deux prochaines années. Le cabinet du ministre d'Etat indique que « Ceci suppose évidemment la disponibilité durable de moyens suffisants en personnel et financiers (les perspectives pour les trois prochaines années sont favorables de ce point de vue), et ce d'autant que de nombreux PPR de première génération sont à réviser dans les prochaines années, pour améliorer les modalités de prise en compte des risques naturels, et le cas échéant pour prendre en compte de nouveaux risques, pour tenir compte des évolutions des connaissances et des situations d'aménagement, d'urbanisme, de la mise en place d'ouvrages de protection, etc. ».

² Il s'agit de l'article 101 de la loi de finances pour 2008, mis en œuvre par un arrêté interministériel du 12 août 2008.

³ Cf. infra le commentaire de l'article 61 rattaché.

S'ils souscrivent à la nécessité de doter le FPRNM des recettes nécessaires à l'exercice de la totalité des missions qui lui sont attribuées, vos rapporteurs spéciaux :

1) **se demandent pourquoi le relèvement à 12 % n'a pas été opéré en une seule fois**, comme le proposait l'amendement initial de votre commission des finances ;

2) interrogeront le Gouvernement sur l'état d'avancement de la **réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles**, qui constitue le corollaire indispensable de la modernisation du FPRNM.

2. La montée en puissance de l'ADEME

On observera enfin, au titre des moyens non budgétaires mobilisés pour l'atteinte des objectifs du programme 181, la montée en puissance des **interventions de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)**. Selon le PAP, et suite aux conclusions du Grenelle de l'environnement, l'ADEME bénéficiera en 2009 de 190 millions d'euros de ressources de taxe générale sur les activités polluantes **supplémentaires**. Une partie de ces ressources sera consacrée :

1) pour **11 millions d'euros**, à la mise en sécurité des sites **d'installations classées** dont les responsables ne sont plus en mesure d'assurer la cessation d'activité (traitement des sites et sols contaminés et réhabilitation des friches) ;

2) pour **20 millions d'euros**, à la résorption des « **points noirs bruit** »¹ ;

3) pour **30 millions d'euros**, à la mise en œuvre du **Plan déchets** (soutien au développement de la prévention et du recyclage, gestion biologique des déchets, renforcement du plan national de compostage domestique...).

Au total vos rapporteurs spéciaux estiment que la contribution de plus en plus significative de l'ADEME à l'atteinte des objectifs du programme 181 **impose que ses concours financiers soient très précisément retracés et que son propre contrat d'objectifs soit clairement articulé avec le dispositif d'évaluation de la performance du PAP.**

¹ En comparaison, les crédits budgétaires dédiés à l'amélioration de la qualité de l'environnement sonore s'élèvent à 1,7 million d'euros en 2009.

**Principales observations de vos rapporteurs spéciaux
sur le programme 181 « Prévention des risques »**

1. De taille modeste, le programme 181 voit sa dotation **augmenter significativement** au cours de la programmation pluriannuelle 2009-2011.

2. En dépit de la forte priorité affichée par le gouvernement, la complexité des procédures à mettre en œuvre compliquera l'atteinte des objectifs en matière de **plans de prévention des risques technologiques**.

3. Eu égard au non-respect des engagements passés en matière d'augmentation des effectifs de **l'inspection des installations classées**, les objectifs du nouveau « programme stratégique 2008-2012 » feront l'objet d'un suivi attentif de la part de vos rapporteurs spéciaux.

4. Les objectifs du programme 181 seraient hors d'atteinte sans la mobilisation de **ressources extrabudgétaires considérables**.

5. Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit, dans le prolongement de l'initiative prise par votre commission des finances en 2007, un accroissement bienvenu des recettes du **Fonds de prévention des risques naturels majeurs**.

6. Le concours de plus en plus significatif de **l'ADEME** à l'atteinte des objectifs du programme exige que sa contribution soit précisément retracée et que son propre contrat d'objectifs soit clairement articulé avec le dispositif d'évaluation de la performance du PAP.

VIII. LE PROGRAMME 174 « ENERGIE ET APRÈS-MINES »

A. UN PROGRAMME INCOMPLET ET DUAL

1. Un changement de périmètre inabouti

A l'instar de nombreux autres programmes de la mission, et dans le prolongement de la réorganisation du ministère chargé de l'environnement, le programme 174¹ change de dénomination et de périmètre en 2009. Désormais intitulé « **Energie et après-mines** », ce programme exclut les crédits consacrés aux dépenses de sécurité sur les anciens sites miniers et aux ressources minières non énergétiques². **Il intègre en revanche un volet « Lutte contre le changement climatique »** (action 5) regroupant essentiellement des crédits d'études et d'expertise³, ou consacrés à la mise en œuvre de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, ainsi qu'au suivi et à la réduction des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre⁴.

Ce changement de périmètre, qui fait largement coïncider les contours du programme avec celui des compétences de la nouvelle **direction générale de l'énergie et du climat** du ministère, semble toutefois **inabouti** à vos rapporteurs spéciaux. On regrettera en particulier que n'aient pas été suivies d'effets certaines recommandations formulées en février 2008 par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).

Ces recommandations concernaient notamment **l'intégration au programme 174 des dépenses de personnel qui concourent à sa mise en œuvre**⁵. Cette solution n'a pas été retenue et le regroupement des dépenses du titre 2 de la mission au sein du seul programme « soutien » continue de prévaloir, obérant toute possibilité de fongibilité asymétrique au sein des programmes de politique publique. Un tel regroupement aurait pourtant été particulièrement simple et opportun s'agissant du programme 174, en ce qu'il

¹ La création de ce programme avait résulté, en 2008, 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 ».

² Ces crédits sont respectivement transférés aux programmes 181 « Prévention des risques » et 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité ».

³ Précédemment imputés sur le programme « soutien » de la mission (217).

⁴ Auparavant inscrits au programme 181.

⁵ L'analyse du programme en coûts complets fait apparaître que sa mise en œuvre requiert 61 millions d'euros de crédits de pilotage, de soutien et de polyvalence. Une partie de ces crédits est inscrite à l'action 23 du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire », et correspond aux effectifs affectés à la direction générale de l'énergie et du climat et au réseau des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Selon que l'on se rapporte à la présentation du programme 174 ou du programme 217, le nombre d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) correspondant à ces effectifs passe sans explication de 731 à 729.

aurait permis de **retracer clairement le coût du pilotage d'une politique énergétique bénéficiant d'effectifs entièrement dédiés.**

2. Un programme solidement compartimenté

Les modifications de périmètre affectant le programme 174 n'invalident pas le constat, formulé en 2008 par vos rapporteurs spéciaux, relatif à sa solide **compartimentation**¹. Ainsi que le laisse pressentir sa présentation stratégique, le programme poursuit en effet deux finalités relativement indépendantes l'une de l'autre :

1) le **pilotage de la politique énergétique et de lutte contre le changement climatique**, à travers les moyens dévolus à la direction générale de l'énergie et du climat du MEEDDAT ;

2) la **gestion économique et sociale de l'après-mines**, et en particulier la garantie aux anciens mineurs de leurs droits résultant de l'arrêt de l'exploitation minière, qui prend la forme de dotations aux opérateurs.

L'introduction d'une action 5 « Lutte contre le changement climatique », regroupant 2,5 % des crédits du programme, n'est pas de nature à remettre en cause cette structuration.

B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES, « PARTIE ÉMERGÉE DE L'ICEBERG »

1. La gestion de l'après-mines mobilise 95 % des crédits du programme

Le clivage qui vient d'être évoqué trouve son prolongement **dans la structuration en actions et dans la répartition des crédits** du programme.

Répartition par action et par titre des crédits de paiement du programme

(en euros)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
01 -Politique de l'énergie		14 150 000		9 590 000	23 740 000	2,81%
04 - Gestion économique et sociale de l'après-mines		11 917 466		787 982 534	799 900 000	94,68%
05 - Lutte contre le changement climatique		21 198 918			21 198 918	2,51%
Total (millions d'euros)	0	47 266 384	0	797 572 534	844 838 918	100,00%
%	0,00%	5,59%	0,00%	94,41%	100,00%	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances

¹ Ce constat semble partagé par les auditeurs du CIAP qui soulignent le « caractère dual » du programme.

L'**action 4** « Gestion économique et sociale de l'après-mines », mobilise **95 % des crédits de paiement du programme**, soit 799,9 millions d'euros. Ces crédits sont presque entièrement consacrés aux **dépenses d'intervention** suivantes :

1) prestations servies aux **ménages** par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (712 millions d'euros), la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (39,5 millions d'euros) et la Caisse nationale des industries électriques et gazières¹ (16 millions d'euros) ;

2) transferts aux **Mines de potasse d'Alsace**, dont la dissolution est programmée au 1^{er} janvier 2009 (10,2 millions d'euros, cf. encadré), ainsi qu'au **Fonds d'industrialisation des bassins miniers** (10,4 millions d'euros en CP).

La dissolution des Mines de potasse d'Alsace (MDPA)

Les MDPAs ont été, par décret du 26 novembre 2004, rattachées directement à l'Etat à compter du 1^{er} janvier 2005. Jusqu'à fin 2008, les fonds alloués aux MDPAs ont permis de financer les différents aspects de l'après-mine dans le bassin potassique sur les plans sociaux, techniques, de réindustrialisation et environnementaux. La dissolution des MDPAs est programmée au 1^{er} janvier 2009. A compter de cette date, les fonds alloués permettront de couvrir le coût de la structure de liquidation composée de 6 personnes (charges de personnels et autres dépenses de fonctionnement), les salaires des personnels des MDPAs encore inscrits à l'effectif, en activité ou dispensés d'activité (39 au début 2009, 8 à fin 2009), les indemnités de départ et les dépenses de mutuelle des retraités, l'ensemble des opérations prévues dans le domaine technique jusqu'à son transfert au BRGM au 1^{er} janvier 2010. Dans le domaine environnemental, l'ensemble des actions prévues est transféré au BRGM au 1^{er} janvier 2009, à l'exception des indemnités liées aux dégâts miniers et des dossiers d'arrêt de travaux. Les opérations de cession des terrains bâtis et non bâtis seront poursuivies. Comme les années précédentes, une dotation de fonctionnement sera consacrée au fonctionnement de la filiale STOCAMINE.

Besoin de financement prévisionnel des MDPAs en liquidation en 2009

(en euros)

Structure de liquidation		1 320 000
Social (personnels des MDPAs)	Coût de fonctionnement du service personnel	150 000
	Charges de personnel	1 960 000
	Indemnités de départ	2 500 000
	Dotations mutuelles retraités	500 000
Technique minier		2 500 000
Environnement dépollution		170 000
Cession du patrimoine		- 2 000 000
Stocamine		3 100 000
TOTAL		10 200 000

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009

¹ Le rapport d'audit précité du CIAP préconisait le rattachement des crédits dévolus à la CNIEG au programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers » de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Les 5 % de crédits résiduels se répartissent entre :

1) l'**action 1 « Politique de l'énergie »** (23,74 millions d'euros en CP), sous forme de crédits de fonctionnement de la direction générale de l'énergie et du climat, de subventions pour charges de service public aux opérateurs (ADEME et Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs) et de diverses dépenses d'intervention ;

2) l'**action 5 « Lutte contre le changement climatique »** (21,1 millions d'euros en CP), créée en 2009. Outre la subvention pour charges de service public des **34 associations agréées de surveillance de la qualité de l'air** (14 millions d'euros), cette action regroupe une multitude de subventions de faible montant intervenant dans le domaine du climat et de la qualité de l'air, et dont certaines relèvent d'une compréhension très **extensive** de ce périmètre¹.

2. Un recours significatif à la dépense fiscale et aux ressources extrabudgétaires

Prendre la juste mesure des moyens consacrés à la politique énergétique implique de ne pas se limiter à l'examen des crédits budgétaires et de porter une attention particulière aux **dépenses fiscales** et aux **ressources extrabudgétaires** affectées aux opérateurs, dont les montants sont considérables.

Les **dépenses fiscales** rattachées à titre principal au programme sont évaluées, pour 2009, à **1,708 milliard d'euros**, dont 1,5 milliard d'euros correspondent au **crédit d'impôt dit « développement durable »**² et 200 millions d'euros à l'exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel des ménages et des réseaux de chaleur. **Vos rapporteurs spéciaux s'étonnent, à cet égard, que certaines dépenses fiscales ne soient pas rattachées au programme 174** alors que leur objet les y invite et qu'elles figurent, par ailleurs, dans le « jaune » relatif aux moyens de la politique énergétique. Il en va ainsi, par exemple, des dépenses liées à la **défiscalisation des biocarburants**³ (939 millions d'euros en 2008) ou du taux réduit de TVA en faveur des **réseaux de chaleur**⁴ (15 millions d'euros en 2008).

¹ Vos rapporteurs spéciaux observent par exemple l'inscription d'une subvention de 35.000 euros à la Ligue de protection des oiseaux que l'on aurait pu s'attendre à voir figurer au programme 113 de la présente mission, partiellement consacré à la biodiversité.

² Ce crédit d'impôt, prévu à l'article 200 quater du code général des impôts, vise les dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable. L'article 50 du projet de loi de finances pour 2009 en opère le recentrage sur les équipements les plus performants et l'élargit aux bailleurs, aux diagnostics de performance énergétique et aux frais de main-d'œuvre pour l'isolation.

³ Cette dépense fiscale est actuellement rattachée au programme 154 de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », ce qui implique que la défiscalisation est davantage considérée comme un outil garantissant les débouchés agricoles.

⁴ Rattaché au programme 217 de la présente mission.

L'importance des dépenses fiscales s'accroîtra au gré de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, qui s'accompagnera de la création de nouveaux dispositifs ayant pour objet la maîtrise de la consommation d'énergie. Selon le plan de financement livré par le cabinet du ministre d'Etat, **2,516 milliards d'euros d'allègements fiscaux nouveaux seront consentis sur la période 2009-2011** pour l'aide à l'acquisition de logements neufs à basse consommation énergétique, ainsi que pour la rénovation thermique du parc privé¹.

L'examen des **ressources extrabudgétaires affectées aux opérateurs** du programme conduit aux mêmes conclusions. On relève en particulier que, dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle, **l'ADEME**, déjà attributaire de 242 millions d'euros de recettes fiscales, **bénéficiera d'un surcroît de taxes affectées, hors recherche, de 190 millions d'euros en 2009**. S'agissant plus particulièrement de ses missions dans le domaine de **l'énergie**, 50 millions d'euros seront dédiés à la création du **Fonds chaleur**² et 40 millions d'euros à des actions de **communication** auprès du grand public et des professionnels.

L'ensemble de ces évolutions, **qui vident un peu plus de son sens l'examen des seuls crédits budgétaires**, plaident :

1) pour une clarification des **règles de rattachement** des dépenses fiscales au programme 174 ;

2) pour que les projets annuels de performance fassent mieux apparaître **l'articulation** entre les contrats d'objectifs des **opérateurs** et les objectifs et indicateurs propres au programme, et pour qu'ils mentionnent si et dans quelle mesure les objectifs assignés aux opérateurs sont remplis ;

3) pour qu'il soit répondu avec précision au questionnaire budgétaire lorsque celui-ci requiert une **présentation consolidée**, même sommaire, des moyens budgétaires et extrabudgétaires mobilisés en vue de l'atteinte des objectifs du programme.

¹ Dont 1,5 milliard d'euros correspondent à la prorogation du crédit d'impôt « développement durable » et 676 millions d'euros à son extension aux bailleurs sociaux, aux diagnostics de performance énergétique et aux frais de main-d'œuvre pour l'isolation.

² Destiné à soutenir la production de chaleur d'origine renouvelable (biomasse notamment).

**Principales observations de vos rapporteurs spéciaux
sur le programme 174 « Energie et après-mines »**

1. La révision du périmètre du programme 174 est inaboutie et aurait dû aboutir à l'inclusion des **crédits de personnel** qui concourent à sa mise en œuvre.

2. Le programme 174 demeure **solidement compartimenté** entre les actions de pilotage de la politique énergétique et les crédits dévolus à la gestion économique et sociale de l'après-mines, cette dernière mobilisant 95 % des crédits.

3. Le poids croissant des dépenses fiscales et des moyens extrabudgétaires de la politique énergétique relativise la portée de l'examen des crédits du programme et requiert une amélioration significative de l'information fournie au Parlement.

IX. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

A. UN PÉRIMÈTRE MODIFIÉ

1. Les 20 actions du programme...

Le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire » (CPPEDDAT) regroupe essentiellement les **emplois et les dépenses de personnels** de la présente mission¹. Par rapport au périmètre du programme en 2008, sont ajoutées l'action de soutien en provenance de l'ancien programme 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques » et l'action portant les crédits et les emplois de l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) venant de l'ancien programme 225 « Transports aériens ».

Les **20 actions** composant le programme sont de **5 types différents** :

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

- les **actions 8, 9, 11, 13, 16 et 23** comportent exclusivement des emplois et crédits de personnel ayant vocation à se « **déverser** » dans **chaque programme opérationnel** de la mission ;

- l'**action 24** regroupe les emplois et crédits de personnels œuvrant pour les infrastructures aéroportuaires et les personnels de l'inspection générale de l'**aviation civile** ;

- les **actions 15 et 18** sont « **vides** ». Elles sont destinées à recevoir en gestion, par décrets de transferts, des crédits et emplois en provenance d'**autres missions**, afin de permettre au MEEDDAT de rémunérer les agents relevant de corps gérés par lui mais exerçant leur activité au sein d'autres missions et d'autres ministères. Le nombre de ces actions vides a été réduit à une pour la politique du logement et une pour tous les autres ministères ;

- l'**action 14** identifie les personnels œuvrant pour les politiques de deux des programmes de **recherche** relevant du MEEDDAT de la **mission interministérielle** « Recherche et enseignement supérieur ». Cette action

¹ Seul le programme 181 « Prévention des risques » dispose de crédits de titre 2, à hauteur de 36,33 millions d'euros en 2009.

identifie également les personnels des centres d'études techniques de l'équipement (CETE), hors personnels des services support et informatique ;

- 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 ;

- et les **actions 25 et 26** correspondent respectivement aux crédits de personnel et de fonctionnement de la Commission nationale du débat public et l'ACNUSA.

2. ... ramenées à 14 par amendement de vos rapporteurs spéciaux

Vos rapporteurs spéciaux estiment que la structuration de la présente mission, isolant les crédits du titre 2 au sein d'un programme unique de soutien, le programme 217, avait une raison d'être dans l'attente de la réorganisation du MEEDDAT. Celle-ci est réalisée, le ministère est désormais doté d'un secrétariat général, d'un commissariat général au développement durable, de cinq directions générales de « métier », la direction générale de l'énergie et du climat, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, la direction générale de l'aviation civile, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, la direction générale de la prévention des risques, et d'une délégation à la sécurité et à la circulation routières¹.

Il n'apparaît donc plus opportun à vos rapporteurs spéciaux de retarder plus longtemps la **répartition des crédits de titre 2 entre les programmes de la présente mission**. Un amendement vous sera donc proposé en ce sens visant à attribuer les crédits de masse salariale des actions miroirs aux programmes « éponymes ».

B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME ENTRE 3,8 MILLIARDS D'EUROS ET 210 MILLIONS D'EUROS

1. Des crédits stables

Le programme est doté de **3,807 milliards d'euros** en AE et **3,801 milliards d'euros** en CP, auxquels s'ajoutent, par voie de fonds de concours, 21,36 millions d'euros en AE et en CP. A structure constante, le budget de ce programme n'évolue pas entre 2008 et 2009.

¹ Décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du MEEDDAT.

Les dépenses de personnel représentent **85,7 %** des crédits de paiement, soit **3,257 milliards d'euros** et **68.670 ETPT**. Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 530 millions d'euros, soit 13,9 % des CP ouverts. Les dépenses d'investissement et d'intervention ne représentent que 0,4 % des CP du programme 217.

Après application du schéma de **déversement analytique**, les crédits du présent programme ne représentent plus que **210,26 millions d'euros** en 2009.

2. Vers un meilleur rattachement des dépenses fiscales ?

Vos rapporteurs spéciaux notent que leurs **recommandations** ont été pleinement entendues. La dépense fiscale relative au **crédit d'impôt** pour dépenses d'équipement de l'**habitation principale** en faveur des **économies d'énergie** et du développement durable¹, soit 1,5 milliard d'euros en 2009, est désormais rattachée au programme 174 « Energie et après-mines » de la présente mission, et non plus au programme 217, ce qui n'avait pas réellement de sens.

Le montant des dépenses fiscales rattachées au présent programme s'élève à **222 millions d'euros**, dont **150 millions d'euros** au titre de l'exonération des intérêts des CODEVI puis des livrets de développement durable. Le rattachement de cette dépense fiscale subsidiaire n'est pas pleinement convaincant, mais il est vrai que cette dépense fiscale ne saurait être rattachée à un autre programme, en particulier de la présente mission.

3. Les principales actions du présent programme

Les actions les plus significatives au plan des dotations sont :

- l'action 13 comprenant les personnels œuvrant pour les politiques du programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité », avec **815,88 millions d'euros**. Ces personnels sont affectés en administration centrale, en direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et en direction départementale de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) ;

- l'action 8 comprenant les personnels œuvrant pour les politiques du programme 203 « Infrastructures et services de transport », avec **810,63 millions d'euros** ;

- l'action 7 regroupant les personnels œuvrant pour les politiques du présent programme, soit **647,06 millions d'euros**. Il s'agit des personnels du secrétariat général, du commissariat général au développement durable, du conseil général de l'environnement et du développement durable, des agents

¹ Dépense fiscale n° 110222.

des secrétariats généraux des services déconcentrés, ainsi que les élèves des différentes écoles du ministère rémunérés par le budget de l'Etat ;

- l'action 3 relative à la politique immobilière, soit **347,35 millions d'euros**. Il semble que de réels problèmes de gestion existent dans ce domaine puisque le dernier trimestre de loyers de l'administration centrale, d'un montant de **9 millions d'euros**, ne pourrait être payé en 2008. Vos rapporteurs spéciaux seront attentifs à l'évolution de l'exécution de cette action ;

- enfin, l'action 22 correspondant aux personnels transférés, avec **191,96 millions d'euros** en 2009, contre 705,46 millions d'euros en 2008. Elle regroupe **4.943 ETPT** travaillant dans les **services déconcentrés** du MEEDDAT, soit **2.136 ETPT** de moins qu'en 2008, à raison de 335 mises à disposition et de **2.471 transferts vers les collectivités territoriales**.

C. LES EFFETS DE LA RÉORGANISATION DU MINISTÈRE ET DE LA RGPP

Le programme conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (CPPEEDDAT) rassemble **l'ensemble des effectifs qui mettent en œuvre les politiques ministérielles**, tant pour l'administration centrale que pour les services déconcentrés aux seules exceptions de ceux de l'autorité de sûreté nucléaire (ASN, 339 ETPT en 2009) et de ceux de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT, 160 ETPT en 2009). A ce titre, ce programme est directement touché par les effets décisions arrêtées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), telles qu'elles ont été exprimées lors des trois premiers conseils de modernisation.

Un lien fort a été établi entre les réformes du MEEDDAT et l'expression des besoins du ministère en personnels dans le cadre du PLF 2009.

Avec une diminution totale en 2009 de 1.400 ETP sur le budget général du MEEDDAT¹ tenant compte des redéploiements sur les nouvelles missions du ministère², l'effort demandé est lourd mais il peut être atteint car les projets de réforme ont été construits en conséquence.

Ces décisions ont porté principalement sur quatre domaines :

- **suppression progressive de l'activité d'ingénierie concurrentielle** (réforme n° 143) : à l'échelle de trois ans, les 3.200 ETPT environ (estimation 2008) affectés aujourd'hui à des missions d'ingénierie publique concurrentielle dans les directions départementales et les directions régionales de l'équipement doivent être supprimés et les agents exerçant ces missions redéployés sur d'autres missions prioritaires ;

¹ La diminution de 1.400 ETPT est un solde.

² Environ 420 ETP.

- **mutualisation des activités support, avec les créations des DREAL et des DDEA et la réforme de l'administration centrale** (réformes n^{os} 11, 12, 26, et 155) : la mutualisation des activités support doit permettre, sur la période 2009-2011, la suppression de plus de 1.250 ETPT dans les services déconcentrés et l'administration centrale du MEEDDAT, soit de 3,6 % à 4 % de réduction par an. Le déploiement du progiciel de gestion intégrée CHORUS et la mise en place de l'office national de la paie sont supposés également, au-delà de la période indiquée, permettre générer des gains de productivité dans les activités support ;

- réorientation des activités du réseau scientifique et technique du MEEDDAT (réformes n^o 144 et 145) : la réorientation des activités routières, des activités d'ingénierie publique, et des fonctions support des centres d'études techniques de l'équipement (CETE), vers des domaines nouveaux ou en croissance ou vers des activités à forte valeur ajoutée est supposer permettre, sur la période, de réduire les ETPT de 300 (80 % des départs en retraite non remplacés) ;

- rationalisation de l'organisation de Voies navigables de France (réforme n^o 150) : elle doit permettre une réduction d'emplois de 186 ETPT sur la période 2009-2011.

Principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire »

- Le programme « Soutien » de la présente mission n'a plus lieu, après la réorganisation du ministère, de regrouper tous les crédits du titre 2 et d'empêcher ainsi la fongibilité asymétrique. Vos rapporteurs spéciaux vous proposeront **un amendement prévoyant la répartition des crédits de personnel entre les programmes concernés.**

- Les transferts de personnels en faveur des collectivités territoriales se poursuivent à un rythme soutenu.

X. EXAMEN DE L'ARTICLE 60 RATTACHÉ

ARTICLE 60

Instauration d'une taxe due par les poids lourds à raison de l'utilisation de certaines infrastructures

Commentaire : le présent article prévoit que l'expérimentation d'une taxe spéciale sur les véhicules de transport de marchandises en Alsace doit avoir lieu avant le 31 décembre 2010 et que cette taxe sera généralisée à l'ensemble du territoire avant le 31 décembre 2011. Son produit sera affecté à l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) et rétrocédé aux collectivités territoriales pour l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA SITUATION EST CONTRASTÉE EN EUROPE

La directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999, dite « **Eurovignette** » a été modifiée le 17 mai 2006 en vue d'autoriser les Etats à **percevoir des péages sur les poids lourds circulant sur les autoroutes et les routes du réseau transeuropéen de transports.**

La situation des Etats européens est très **contrastée** dans ce domaine. Certains pays, tels que la France ne taxe pas spécifiquement les poids lourds.

Au Danemark, aux Pays-Bas, en Belgique, en Suède et au Luxembourg, les poids lourds de plus de 12 tonnes de poids total autorisé qui empruntent les autoroutes doivent acquitter une **eurovignette**, dont le montant est plafonné à **1.250 euros par an.**

D'autres pays ont mis en place une taxation basée sur la **distance parcourue.** C'est le cas de **l'Allemagne.** La loi visant à l'introduction d'un péage pour l'utilisation des autoroutes fédérales par des véhicules utilitaires lourds a été promulguée le **12 avril 2002.** Elle crée une **taxe kilométrique** appelée Lastkraftwagen Maut¹ s'appliquant aux poids-lourds **de 12 tonnes et plus** circulant sur le réseau autoroutier fédéral. Le rendement attendu de cette taxe s'élève à **3,5 milliards d'euros par an.** L'Allemagne entend dégager d'importantes recettes pour son programme **d'amélioration** des infrastructures de transports et de diminution de la **congestion.**

¹ « Droit de péage sur les camions ».

Depuis le 1^{er} janvier 2004, l'**Autriche** a introduit un nouveau système de péage pour tous les véhicules, poids-lourds et autocars, d'un poids total autorisé supérieur à **3,5 tonnes** qui empruntent les autoroutes et voies rapides autrichiennes. Les recettes de ce nouveau péage sont estimées à **600 millions d'euros par an** et doivent être affectées à la **réalisation** et à l'**entretien** du réseau routier à haut débit.

Le Royaume-Uni mène une réflexion visant à mettre en place sur l'ensemble de son réseau routier une redevance kilométrique à la charge des **poids-lourds de plus de 3,5 tonnes** : la « lorry road-user charge ». Les recettes issues de cette redevance devraient contribuer au financement de la **politique de transport britannique**, définie à un horizon de 10 ans. L'encadré suivant présente les dernières avancées en la matière.

La Grande-Bretagne teste le péage routier par satellite

Le gouvernement britannique relance un projet de routes à péage. Une centaine de conducteurs sont recrutés pour tester des projets pilotes à partir de janvier.

Dans leurs véhicules seront installés des GPS, couplés avec des compteurs qui déduiront automatiquement le montant du péage sur des comptes en banque ouverts à cet effet. Le tarif variera en fonction de l'endroit, du moment et de la distance parcourue : emprunter la rocade d'une grande ville lors d'un départ en week-end coutera beaucoup plus cher que rouler la nuit en rase campagne. Des modulations sont aussi envisagées en fonction des émissions de CO₂ des véhicules : les 4x4 paieraient deux fois plus que les berlines.

Confidentialité des trajets

Le système à l'essai collecterait tous les péages, les taxes d'entrée dans les villes (comme à Londres), les péages des ponts ou des tunnels, et n'enverrait qu'une seule note. Par souci de confidentialité, les localisations ne seraient pas transmises au centre de paiement.

Le gouvernement britannique affirme que le réseau routier sera bientôt complètement engorgé, si rien n'est fait.

Source : Quotidien gratuit « Métro » du 12 novembre 2008

B. L'EXPÉRIMENTATION PEINE À SE METTRE EN PLACE EN ALSACE

La loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006, relative à la sécurité et au développement des transports, a introduit dans le code des douanes un article 285 *septies* créant, à **titre expérimental en Alsace, une taxe pour les véhicules utilitaires de plus de douze tonnes utilisant certaines voies.**

Instituée **pour une durée de cinq ans**, cette taxe frappe les véhicules utilitaires dont le poids total en charge est égal ou supérieur à **12 tonnes** lorsqu'ils empruntent les routes ou portions de routes d'usage gratuit à proximité d'axes autoroutiers à péage situés ou non sur le territoire français.

Son montant est compris entre **0,001 et 0,015 euro par tonne et par kilomètre.**

L'institution de cette taxe avait pour objet de **répondre à la situation qui prévaut actuellement sur les routes alsaciennes, du fait de l'instauration par l'Allemagne d'une taxe kilométrique.**

En effet, la mise en place de cette taxe a entraîné un **report significatif du trafic des poids lourds en transit vers le réseau routier alsacien et lorrain**, compris, d'après une étude effectuée par la direction régionale et départementale de l'équipement d'Alsace, entre **1.100 et plus de 2.000 camions par jour**, selon les sections. Ce nombre représente donc une augmentation considérable du trafic des poids lourds, qui essaient ainsi d'éviter le péage automatique en vigueur sur les autoroutes allemandes.

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2006¹, il a été prévu de **proroger l'expérimentation d'une année soit 2012**, afin de répondre aux **difficultés**, essentiellement **techniques**, rencontrées dans la mise en œuvre de ce dispositif.

Aux termes de l'article 118 de la loi de finances rectificative pour 2006 le champ d'application de la mesure a, de plus, été précisé, en le limitant aux véhicules de transports de marchandises et ensembles articulés afin d'exclure les véhicules d'intérêt général, tels que les pompiers et les transports de voyageurs.

La nouvelle rédaction prévoyait également que les **modalités de financement des équipements** nécessaires au fonctionnement du dispositif, au paiement de la taxe et aux opérations de contrôle seraient déterminées par une convention entre l'Etat et les collectivités territoriales concernées.

Enfin, il était prévu d'élargir les contrôles à la circulation à d'autres administrations que la douane : police, gendarmerie et contrôleurs des transports terrestres.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'EXPÉRIMENTATION EN ALSACE

Le **I** du présent article modifie l'article 285 *septies* du code des douanes (**A**), prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat en fixe les modalités d'application (**B**) et qu'un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget en fixe la date d'entrée en vigueur, au plus tard le **31 décembre 2010**.

¹ Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006.

1. Le champ d'application de la taxe

Le **I** de l'article 285 *septies* du code des douanes prévoit que les véhicules de **transports de marchandises**, seuls ou tractant une remorque dont le poids est **égal ou supérieur à 12 tonnes**, paient une **taxe** lorsqu'ils empruntent le réseau routier. Sont exclus du paiement de la taxe les véhicules d'intérêt général prioritaires, les véhicules et matériels agricoles et les véhicules militaires.

Le **réseau routier** est composé des autoroutes, routes nationales ou routes appartenant à des collectivités territoriales pouvant constituer des itinéraires alternatifs à des autoroutes à péage¹. Un décret en Conseil d'Etat, pris après **avis des collectivités territoriales** pour les routes leur appartenant, détermine la liste des routes et autoroutes concernées.

2. Les caractéristiques de la taxe

Elle est due par les **propriétaires des véhicules** ci-dessus définis, et le cas échéant, par le locataire d'un contrat de crédit-bail ou d'un contrat de location d'un de ces véhicules.

Le **fait générateur** est le **franchissement d'un point de tarification**². L'**assiette** de la taxe est constituée par la **longueur des sections de tarification** empruntées par le véhicule.

Le **taux kilométrique** de la taxe est compris entre **0,015 euro et 0,2 euro par essieu et par kilomètre**, il est modulé :

- pour chaque section de tarification en fonction de la **catégorie** du véhicule, correspondant à son nombre d'**essieu**³ ;

- en fonction de la **classe d'émission EURO** du véhicule⁴ et du niveau de congestion de la section de tarification⁵.

Le taux kilométrique est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget lorsque la voie relève du domaine public de l'Etat, et sur avis de la collectivité territoriale lorsque la voie relève de son domaine public.

La taxe est égale au **produit** de la **longueur de la section de tarification** par le **taux kilométrique**.

¹ Situées ou non sur le territoire douanier.

² Le réseau concerné est découpé en sections de tarification d'une longueur maximum de 15 km. A chaque section est associé un point de tarification, définis les uns comme les autres par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget.

³ Les catégories sont définies par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget.

⁴ Au sens de l'annexe O de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999.

⁵ Un décret précise les conditions de prise en compte du niveau de congestion.

3. La liquidation de la taxe

Lorsqu'ils empruntent le réseau national faisant l'objet de la taxation, les véhicules doivent disposer d'un **équipement électronique embarqué** permettant l'**enregistrement automatique** à chaque franchissement d'un point de tarification des éléments nécessaires à la liquidation de la taxe, dont les caractéristiques techniques sont fixées par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget.

Deux cas se présentent :

- lorsque le redevable a passé un **contrat avec une société habilitée** lui fournissant un service de **télépéage**, la taxe est liquidée et son montant est communiqué à la société précitée au plus tard le 10^{ème} jour de chaque mois, pour les trajets effectués le mois précédent¹. La société mentionnée peut acquitter la taxe pour le compte du redevable, selon des modalités fixées par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget ;

- dans les autres cas, la taxe est liquidée et son montant est communiqué dans les mêmes délais au redevable².

4. Le paiement de la taxe

La taxe est **recouvrée** par l'**administration des douanes** et droits indirects, avec une **majoration** de **10 %** en cas de retard de paiement.

Là encore, deux cas se présentent, la taxe est **acquittée** au plus tard le 10^{ème} jour du mois suivant la liquidation :

- par la société fournissant les services de télépéage, si le redevable a passé un contrat de télépéage ;

- dans les autres cas, par le redevable.

En cas de **manquements**, les poursuites et sanctions sont les suivantes :

- la **taxation forfaitaire** égale au produit du taux kilométrique pour une distance forfaitaire de **130 kilomètres**. En cas de **récidive** dans les 30 jours, la taxe forfaitaire est **doublée** ;

- une **amende** maximale de **750 euros** est également prévue.

¹ Dans un tel cas, l'équipement électronique embarqué a été fourni par la société offrant le service de télépéage. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de communication du montant de la taxe à la société.

² Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de communication du détail de tarification et de l'état récapitulatif des trajets. Un autre décret en Conseil d'Etat précise les modalités, y compris, financières dans lesquelles les équipements embarqués sont mis à disposition des redevables.

Les irrégularités peuvent être constatées par les agents des douanes, de la police nationale, de la gendarmerie nationale et du contrôle des transports terrestres¹.

5. L'affectation de la taxe

S'agissant des voies appartenant au réseau routier national, le produit de la taxe est affecté à **l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF)**.

Pour le réseau routier leur appartenant, l'Etat rétrocède aux **collectivités territoriales**, le produit de la taxe, déduction faite des charges de gestion.

B. LA GÉNÉRALISATION DE LA TAXE AU TERRITOIRE NATIONAL

Le **II** du présent article modifie le chapitre II « Taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises » du titre X du code des douanes. Sont concernés les articles 269 à 283 *quinquies* du code des douanes (**A**). Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent dispositif (**B**), qui entre en vigueur au plus tard le **31 décembre 2011** (**C**). Lorsque ce dispositif entre en vigueur, il rend caduc celui relatif à l'expérimentation menée en Alsace.

1. Le champ d'application de la taxe : les véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes

Les véhicules de transport de marchandises empruntant le réseau routier sont soumis à une taxe (art. 269 du code des douanes).

Ce réseau routier est constitué des **routes et autoroutes appartenant au domaine public routier national** (exception faite des routes et autoroutes soumises à péage) et des routes appartenant à des **collectivités territoriales** lorsqu'elles sont susceptibles de supporter un **report significatif de trafic** en provenance des voies taxées (art. 270 du code des douanes).

Le champ d'application est le même que celui de l'expérimentation en Alsace, pour l'ensemble du territoire, **à une exception près**, la taxation concerne les véhicules de transport de marchandises dont le poids est supérieur à **3,5 tonnes** (art. 271 du code des douanes).

¹ Dont les compétences sont étendues en ce sens par le **IV** du présent article modifiant l'article L. 330-2 du code de la route.

2. Les caractéristiques de la taxe : un taux compris entre 0,05 et 0,3 euro par kilomètre

Les redevables,¹ le fait générateur², et l'assiette³ de la taxe sont les mêmes que pour l'expérimentation en Alsace.

En revanche, le **taux kilométrique de la taxe** est plus élevé, toujours modulé en fonction, du nombre d'essieux, de la classe d'émission EURO du véhicule et de la congestion de la section de tarification, le taux est compris entre **0,05 et 0,3 euro** par kilomètre⁴ (art. 275 du code des douanes).

3. La liquidation de la taxe : la généralisation de l'équipement électronique embarqué

Les véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes immatriculés en France devront disposer d'un équipement électronique embarqué permettant l'enregistrement automatique, à chaque franchissement d'un point de tarification, des éléments nécessaires à la liquidation de la taxe.

Les véhicules immatriculés hors de France devront également disposer d'un tel équipement lorsqu'ils rouleront sur le réseau routier mentionné à l'article 270 du code des douanes.

La liquidation se fait dans les mêmes délais et conditions⁵ que pour l'expérimentation en Alsace (art. 276 du code des douanes). Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget fixe les caractéristiques techniques des équipements électroniques embarqués (art. 277 du code des douanes).

4. Le paiement de la taxe

La taxe est recouvrée par l'**administration des douanes et droits indirects** (art. 280 du code des douanes).

Elle est payée par le **redevable** (art. 279 du code des douanes) ou par la **société de télépéage** avec laquelle le redevable a passé un contrat de télépéage (art. 278 du code des douanes), au plus tard le 10^{ème} jour du mois suivant la liquidation.

Les agents des douanes, de la police nationale, de la gendarmerie nationale ou du contrôle des transports sont compétents pour rechercher et constater toute infraction au regard de la taxe (art. 281 du code des douanes).

¹ Article 272 du code des douanes.

² Article 273 du code des douanes.

³ Article 274 du code des douanes.

⁴ Le taux kilométrique et ses modulations sont déterminés chaque année par un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget.

⁵ Distinction selon qu'un contrat de télépéage est passé ou non.

Lorsqu'une irrégularité est constatée :

- une taxe forfaitaire, égale au produit du taux kilométrique par une distance forfaitaire de **500 kilomètres** est due. Elle est doublée en cas de récidive dans les 30 jours (art. 282 du code des douanes) ;

- une amende maximale de **750 euros** peut également être prononcée (art. 283 du code des douanes).

5. L'affectation de la taxe à l'AFITF

Comme dans le cas de l'expérimentation en Alsace, le produit de la taxe est **affecté à l'AFITF** et rétrocédé par l'Etat aux collectivités territoriales pour l'usage du réseau routier leur appartenant¹.

C. LE RECOURS À UN OU DES PRESTATAIRES EXTÉRIEURS

Le III du présent article prévoit que pour appliquer le dispositif prévu par les articles 269 à 283 *quinquies* et 287 *septies* du code des douanes, donc pour la taxe expérimentale en Alsace, puis pour sa généralisation à l'ensemble du territoire, l'Etat peut faire appel à un prestataire extérieur (**A**), dans des conditions encadrées par la loi (**B**) et selon des modalités d'application précisées par un décret en Conseil d'Etat (**C**).

1. Les missions qui peuvent être confiées à un ou des prestataires

Selon le présent article (**III. A**), l'Etat est autorisé à confier à un ou plusieurs prestataires extérieurs :

- le financement, la conception, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance du **dispositif technique** nécessaire à la mise en œuvre de la taxe, y compris le **dispositif de traitement automatisé** et la **mise à disposition des équipements électroniques embarqués** ;

- la **collecte de l'ensemble des informations** nécessaires à l'établissement de la taxe ;

- la **liquidation** du montant de la taxe ;

- la **communication aux redevables et aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage** du montant de taxe due ;

- le **recouvrement** des sommes facturées aux redevables ou aux sociétés concernées² ;

¹ Déduction faite des charges de gestion.

² L'administration des douanes et droits indirects restant seule compétente pour l'engagement des procédures de recouvrement forcé.

- la **notification de l'avis de rappel** le cas échéant ;
- le financement, la conception, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance des **appareils de contrôle automatique** permettant de détecter les **véhicules en infraction** et la **constatation des manquements** au regard de la taxe détectés au moyen de ces appareils.

2. Le contrôle de l'Etat

L'Etat **contrôle** le ou les prestataires extérieurs (**III. B**) notamment par des **investigations dans les locaux** du prestataire (**1°**). Il est prévu que les **personnels** du prestataire soient **agréés** par le préfet du département du siège social du prestataire et tenus au **secret professionnel** (**2°**).

Le prestataire est seul responsable de la collecte de la taxe vis-à-vis de l'administration des douanes. Il fournit une **garantie financière** assurant le versement au comptable des douanes désigné des sommes facturées (**3°**). Il est prévu que les recettes collectées pour le compte de l'Etat font l'objet d'une **comptabilité distincte**¹ (**4°**).

Le cas échéant, le prestataire transmet aux agents des douanes les éléments permettant de mettre en œuvre les procédures de **recouvrement forcé** (**5°**).

La **Cour des comptes** vérifie les opérations afférentes aux recettes collectées par le prestataire (**6°**).

D. LA RÉPERCUSSION DU MONTANT DE LA TAXE EN PIED DE FACTURE

Le **V** du présent article prévoit que les charges acquittées au titre de la taxe prévue par l'expérimentation en Alsace ou au titre de la taxe nationale sur les véhicules de transports de marchandises sont **répercutées en pied de facture sous peine de sanctions pénales**.

L'article 24 de la loi n° 95-96 du 1^{er} février 1995 concernant les clauses abusives et la présentation des contrats et réagissant diverses activités d'ordre économique et commercial est modifié en conséquence.

¹ *Aucun placement ne peut être réalisé sur ces recettes versées sur un compte spécifique unique.*

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A MODIFICATIONS APPORTÉES EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

L'Assemblée nationale a adopté **15 amendements** (dont deux amendements identiques) et trois sous-amendements au présent article.

Les modifications apportées au dispositif sont les suivantes :

- il est prévu, dans le cas de l'expérimentation menée en Alsace, ainsi que lors de la généralisation du dispositif à l'ensemble du territoire national, que **la taxe est due par le locataire ou le sous-locataire du poids lourd, sans condition de durée du contrat de location ou de sous-location**¹. En cas de location ou de sous-location, **le propriétaire du poids lourd est solidairement responsable** du paiement de la taxe ainsi que, le cas échéant, de la majoration de retard applicable². Enfin, un **décret en Conseil d'Etat** précise les **conditions particulières** qui découlent des modifications précédentes pour le **loueur**³,

- la définition du réseau routier sur lequel la taxe peut être perçue, au niveau national, a été précisée⁴. Il s'agit des routes et autoroutes situées sur le territoire métropolitain à **l'exception des sections d'autoroutes et de routes soumises à péage et des itinéraires** n'appartenant pas au **réseau transeuropéen**⁵ et sur lesquels **le niveau de trafic** des véhicules assujettis, antérieur à l'entrée en vigueur de la taxe, est **particulièrement bas**. Un **décret en Conseil d'Etat** fixe la liste de ces derniers itinéraires ;

- il est précisé⁶, que dans le cadre de la généralisation de l'expérimentation alsacienne à l'ensemble du territoire, le taux kilométrique de la taxe est fonction, outre du nombre d'essieux du véhicule, de **son poids total autorisé en charge** ;

- un **abattement de 25 %** de taxe est prévu⁷ pour les départements métropolitains classés dans le **décile le plus défavorisé** selon l'un des deux

¹ A l'initiative du rapporteur spécial, notre collègue Hervé Mariton, avec l'avis favorable du gouvernement.

² A l'initiative du gouvernement.

³ A l'initiative du rapporteur spécial, notre collègue Hervé Mariton, avec l'avis favorable du gouvernement.

⁴ A l'initiative du rapporteur spécial, nos collègues Hervé Mariton, et de Martial Saddier, avec l'avis favorable du gouvernement.

⁵ Au sens de la décision n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport.

⁶ A l'initiative du rapporteur spécial, notre collègue Hervé Mariton, avec l'avis favorable du gouvernement.

⁷ A l'initiative du rapporteur spécial, notre collègue Hervé Mariton, et d'un sous-amendement du gouvernement.

critères suivants : leur **périphéricité** au sein de l'espace européen¹ et la **faiblesse de l'offre alternative à la route** ;

- le **taux kilométrique de la taxe est diminué**², passant d'une fourchette comprise entre 0,05 et 0,30 euro par kilomètre à une fourchette comprise entre **0,025 et 0,20 euro par kilomètre** ;

- un **abattement** est institué³ pour les redevables ayant passé un contrat avec une société habilitée lui fournissant un **service de télépéage**, en raison de **l'économie de gestion** engendrée par ce contrat⁴ ;

- enfin, les **modalités de répercussion de la taxe poids lourds sur la facture** sont précisées⁵.

B MODIFICATIONS APPORTÉES EN DEUXIÈME DÉLIBÉRATION

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du gouvernement un amendement modifiant le présent article.

Celui-ci prévoyait un **abattement de 25 %** de la taxe due par les poids lourds à raison de l'utilisation de certaines infrastructures pour les départements métropolitains classés dans le **décile le plus défavorisé** selon l'un des deux critères suivants : leur **périphéricité** au sein de l'espace européen⁶ et la **faiblesse de l'offre alternative à la route**.

L'amendement du gouvernement vise à supprimer la référence à la faiblesse de l'offre alternative à la route, estimant que la définition et la prise en compte de cet élément seraient trop **complexes et nuirait à la lisibilité du dispositif**.

Vos rapporteurs spéciaux estiment que dans la mesure où l'application de cette taxe doit intervenir avant le 31 décembre 2011, et qu'un rapport est demandé, à leur initiative, au gouvernement, sur les expérimentations déjà menées et les études d'impact du dispositif, il sera toujours possible d'affiner les modalités d'application de cette législation avant son entrée en vigueur en 2011.

¹ Elle est appréciée au regard de leur éloignement des grandes unités urbaines européennes de plus d'un million d'habitants.

² A l'initiative du rapporteur spécial, notre collègue Hervé Mariton, avec l'avis favorable du gouvernement.

³ A l'initiative du rapporteur spécial, notre collègue Hervé Mariton, avec l'avis favorable du gouvernement.

⁴ Cet abattement reste dans la limite fixée par la directive n° 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures. Les règles d'abattement sont fixées chaque année par un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget.

⁵ A l'initiative de notre collègue Pascale Gruny, avec l'avis favorable du gouvernement qui a fait adopter un sous-amendement.

⁶ Elle est appréciée au regard de leur éloignement des grandes unités urbaines européennes de plus d'un million d'habitants.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux proposeront **de ne pas s'opposer** à l'adoption du présent article, qui semble indispensable à la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du Grenelle de l'environnement, selon le gouvernement.

Ils remarquent toutefois que les **études d'impact afférentes** n'ont pas été transmises et le **regrettent vivement**. Si l'adoption de ce dispositif est nécessaire pour mener à bien l'expérimentation du dispositif en Alsace, vos rapporteurs spéciaux s'étonnent **qu'aucune évaluation des actions menées dans cette région ne leur ait été transmise**.

Ils prennent d'ailleurs acte **des craintes** non négligeables fondées exprimées par les élus de territoires situés **hors de la « banane bleue »**¹ de supporter une **répartition injuste de la taxe**, tant par rapport à leur **part** dans la **création de la richesse nationale**², que par rapport **aux effets défavorables** qu'aurait une réduction du trafic des poids lourds sur **l'utilisation de certaines infrastructures de transport**, telles que des ports maritimes ou fluviaux, alors qu'ont été consentis à leur profit, par l'Etat et les collectivités territoriales concernées, d'importants investissements. Comment encourager la création d'autoroutes de la mer dans de telles conditions ? Toutes les conséquences du présent dispositif ont-elles bien été envisagées, notamment en termes de modifications des itinéraires habituels, de coût pour les départements « périphériques » des retours à vide des camions allant livrer la région parisienne, de report de trafic et du risque de déshérence de certains grands équipements ? Vos rapporteurs spéciaux suivront avec grande attention les conditions de mise en œuvre du présent dispositif, dans le cadre du contrôle parlementaire.

Enfin, ils notent que le fait de **confier la collecte de l'impôt à un tiers** pose de nombreuses questions et n'augure pas de la simplicité du système, ni du ratio entre les frais de gestion et le rendement de la taxe. Il conviendra de rester attentif **au niveau qu'atteindront les frais de gestion**. Des estimations circulent faisant état de **250 millions d'euros de frais de collecte** pour un produit attendu estimé à un peu moins de 900 millions d'euros, ce ratio, soit **27,7 %** paraît beaucoup trop important. Il devrait être compris **entre 5 % et 12 %**, comme c'est le cas dans la plupart des cas où le code général des impôts fixe le montant des frais de collecte et de gestion d'une taxe ou d'un impôt.

¹ Ce terme est utilisé pour désigner la mégapole européenne, et par extension les voies de transport s'y rapportant.

² Il semble que les départements bretons, qui contribuent pour 4 % à la richesse nationale, supporteraient 12 % de la taxe, selon les débats qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale le 6 novembre 2008

Vos rapporteurs spéciaux estiment que deux autres faits doivent être pris en considération, dans le cadre **des appels d'offre** qui doivent être lancés pour confier **l'exécution des présentes dispositions à un tiers** :

- il serait judicieux que les **critères techniques** retenus pour les **appareils embarqués soient identiques en Alsace et pour le reste du territoire**, et que la **compatibilité** de ces équipements soit assurée **au niveau européen**, afin que les poids lourds ne soient pas équipés d'autant d'appareils qu'il existera de pays adoptant le principe d'une taxe spécifique ;

- il serait sans **doute souhaitable de ne pas lier l'Etat sur la date de mise en œuvre de la taxe**, tant en Alsace que sur l'ensemble du territoire. Si l'adoption de la directive européenne servant de base à cette nouvelle fiscalité devait prendre du retard, ou si l'Etat français décidait pour des raisons économiques de retarder l'entrée en vigueur de ce dispositif, il ne conviendrait pas qu'il soit **exposé au paiement d'indemnités de dédommagement** du tiers.

Compte-tenu de ces réserves, votre commission aura beaucoup de mérite de ne pas s'opposer à l'adoption du présent article. Elle vous proposera d'adopter un **amendement** prévoyant que le gouvernement remet aux commissions chargées des finances de chacune des deux assemblées un **rapport** présentant l'état d'avancement et les résultats de l'expérimentation menée en Alsace, ainsi que les études d'impact relatives à la généralisation de la taxe « poids lourds » à l'ensemble du territoire.

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

XI. EXAMEN DE L'ARTICLE 61 RATTACHÉ

ARTICLE 61

Augmentation du taux de prélèvement pour l'alimentation du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)

Commentaire : le présent article a pour objet de porter de 8 % à 12 % le taux maximal du prélèvement, au profit du FPRNM, sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles

I. LES SUITES D'UNE INITIATIVE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE DROIT EXISTANT

1. Un fonds aux missions constamment élargies

Créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995, le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM ou « Fonds Barnier ») était initialement dédié à **l'indemnisation des expropriations** des biens exposés à certains risques naturels. Entre 1995 et 2008, **sept lois ont toutefois élargi son champ d'intervention** au financement d'études et de travaux, d'acquisition amiable de biens menacés, d'actions d'information du public (*cf.* encadré).

L'élargissement progressif du champ des opérations finançables par le FPRNM

1) Loi de finances rectificative pour 1997 : financement, à titre exceptionnel et sous certaines conditions, financement des études et travaux réalisés dans le cadre de la prévention des risques liés aux glissements de terrain de grande ampleur des Ruines de Séchilienne (Isère) et de La Clapière (Alpes-Maritimes).

2) Loi de finances rectificative pour 1999 : financement, du 1^{er} janvier 2000 au 1^{er} septembre 2006, de 50 % des de l'Etat afférentes aux études nécessaires à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles.

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

4) Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, extension, sous certaines conditions, de la contribution du fonds

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

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

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

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

5) Loi de finances pour 2004 : financement, dans la limite de 10 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2008, des études et travaux de prévention des collectivités locales dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques.

6) Loi de finances pour 2006, financement, pour les risques majeurs :

a) de 75 % des dépenses afférentes à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles et aux actions d'information préventive sur les risques (dans la limite de 16 millions d'euros par an, du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2012) ;

b) de 50 % du coût des études et 25 % du coût des travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé (dans la limite de 33 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2012) ;

c) de 50 % du coût des études et 25 % du coût des travaux de prévention des conséquences dommageables qui résulteraient du glissement de terrain du site des Ruines de Séchilienne dans la vallée de la Romanche (dans la limite de 35 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2012).

7) Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques :

a) contribution, sous forme de fonds de concours à l'Etat, au financement des études et travaux de prévention contre les risques naturels majeurs et de protection des lieux habités contre les inondations, réalisés ou subventionnés par l'Etat (dans la limite de 40 millions d'euros et pour les seules dépenses engagées par l'Etat avant le 1^{er} janvier 2007) ;

b) contribution au financement d'études et travaux de prévention ou de protection contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé (dans la limite de 55 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2012, avec taux maximum d'intervention de 50 % pour les études, 40 % pour les travaux de prévention et 25 % pour les travaux de protection).

Source : réponses au questionnaire budgétaire

2. L'initiative de votre commission des finances en 2007

Le FPRNM est financé par un prélèvement, fixé par arrêté des ministres chargés de l'environnement et du budget, dans la limite d'un plafond fixé par l'article L. 561-3 du code de l'environnement. Ce prélèvement est opéré sur le produit des **primes ou cotisations additionnelles¹ relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles**, prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances.

Le taux maximum du prélèvement a été fixé :

1) de 1999 à septembre 2006, à **2 %** du produit des primes et cotisations additionnelles, soit un montant de recettes annuelles de **25 millions d'euros** ;

2) de septembre 2006 à fin 2007, à **4 %**, soit **52 millions d'euros** de recettes par an.

Au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, l'attention de vos rapporteurs spéciaux a été attirée sur la **situation financière du Fonds**. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, **la situation financière du FPRNM avait en effet contraint, dès 2007², à arrêter une programmation ne couvrant globalement que les deux tiers des besoins**, et conduisant à une diminution très importante du solde positif de sa trésorerie. Par ailleurs, et suite à l'élargissement progressif de ses missions, **le FPRNM, dont les disponibilités devaient être nulles fin 2007, allait voir ses dépenses osciller entre 135 et 170 millions d'euros par an entre 2008 et 2012, pour un montant annuel de recettes plafonné à 52 millions d'euros**.

A l'initiative de notre collègue Fabienne Keller, votre commission des finances a donc pris acte du caractère **non soutenable** à court terme de cette situation et inscrit dans le projet de loi de finances³ pour 2008 le **relèvement de 4 à 8 % du taux maximal** de prélèvement⁴ au profit du Fonds Barnier. Le taux effectif de prélèvement a été fixé à 8 % par **arrêté interministériel du 12 août 2008**, portant les recettes du FPRNM à 69 millions d'euros en 2008 et 104 millions d'euros prévus en 2009.

¹ Le montant de ces primes et cotisations additionnelles est lui-même fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie. Il est égal à 12 % du montant des cotisations de base.

² En 2007, le montant total des dépenses effectuées s'est élevé à **100,34 millions d'euros**, dont 10,57 millions d'euros pour les expropriations, 9,54 millions d'euros pour les PPR et l'information préventive, 23,78 millions d'euros pour les mesures de prévention et les mesures d'évacuation temporaire, 33,79 millions d'euros pour les études et travaux de prévention des collectivités territoriales, 750.000 euros pour les études et travaux de prévention du glissement de terrain de Séchilienne et 21,91 millions d'euros pour le paiement de dépenses **engagées antérieurement** par l'Etat.

³ Article 101 de la loi de finances pour 2008.

⁴ L'amendement de la commission des finances, prévoyant de porter le plafond de 4 à 12 %, a été rectifié à la demande du Gouvernement pour limiter l'augmentation à 8 %.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. Une situation partiellement assainie

En **2008**, le montant total des besoins de financement associés aux mesures de prévention prévues par la loi est de **113 millions d'euros**¹. **Les délégations de crédits sont, par conséquent, effectuées en fonction de l'état de la trésorerie du fonds.** Au 1^{er} septembre 2008, elles se sont élevées à 39,24 millions d'euros. La publication de l'arrêté interministériel du 12 août 2008 devrait permettre d'effectuer des délégations complémentaires de crédits dans la limite d'un montant de 53,86 millions d'euros.

Selon le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, le relèvement à 8 % du plafond du taux du prélèvement devrait permettre de **financer environ les deux tiers des besoins correspondant à la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions législatives** en vigueur.

Les prévisions pour 2009-2012 transmises par le MEEDDAT font en effet apparaître un montant de dépense annuelle moyenne de **151 millions d'euros**, à mettre en regard de 104 millions d'euros de recettes annuelles (cf. tableau). Selon le ministère, « *le relèvement du plafond [...] permettra donc une augmentation des dépenses prévisibles pouvant être financées, sans toutefois assurer leur prise en charge totale* » et « *les ressources du FPRNM resteront donc insuffisantes pour couvrir les dépenses estimées à l'horizon 2012* ».

¹ 5,89 millions d'euros pour les demandes d'expropriation, 16 millions d'euros pour financer les trois quarts des dépenses liées à l'élaboration des PPR et aux actions d'information préventive, 500.000 euros pour le financement des mesures d'évacuations temporaires et de relogement, 33,62 millions d'euros pour le financement des acquisitions amiables de biens, des mesures de prévention imposées par un PPR sur des biens existants, des mesures de prévention du risque d'effondrement de terrain, des mesures d'information sur le régime d'assurances des catastrophes naturelles, 55 millions d'euros pour le financement des études et travaux de prévention et de protection dont les collectivités territoriales et ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage et 2 millions d'euros pour le financement d'études et travaux de prévention du risque de glissement de terrain à Séchilienne.

Recettes et dépenses du FPRNM de 2009 à 2012

(en millions d'euros)

Dépenses	2009	2010	2011	2012
Expropriation	12	12	8	6
PPRN	16	16	14	14
Mesures de prévention	36	30	20	16
Etudes/travaux des collectivités	96	92	93	89
Séchilienne	3	7	12	11
Total	164	157	148	135
Prélèvement (loi eau)	0	0	0	0
Total général dépenses	164	157	148	135
Recettes prévisibles (sur la base d'un taux de prélèvement de 8 % à partir du 22 août 2008)	104	104	104	104

Source : MEEDDAT

2. Un taux porté de 8 à 12 %

L'ensemble de ces éléments conduit aujourd'hui le gouvernement à proposer de porter de **8 à 12 %** le plafond du prélèvement opéré sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles. Selon l'exposé des motifs du présent article, ce relèvement porterait les ressources annuelles du fonds à **160 millions d'euros**, soit un montant suffisant pour permettre le « *renforcement des actions de prévention* » prévues par le **Grenelle de l'environnement**.

L'article 39 du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, prévoit en effet que « *la politique de prévention des risques majeurs sera renforcée au travers notamment :*

« a) De la mise en œuvre du « **plan séisme** » aux Antilles et d'une politique globale de prévention des risques naturels outre-mer d'ici à 2015 ;

« a bis) De l'intégration du risque de **tsunami** dans les plans de prévention des risques majeurs ;

« b) De la réduction de l'exposition des populations au risque **d'inondation** par la maîtrise de l'urbanisation, par la création de zones enherbées ou plantées associées aux zones imperméabilisées, par la restauration et la création de zones d'expansion des crues et par des travaux de protection.

« Des **plans de suivi de l'impact sanitaire et environnemental différé** des catastrophes d'origine naturelle ou technologique seront mis en œuvre. »

II. L'EXAMEN À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'article 61 ayant pour objet **d'augmenter les montants et de proroger l'application de certaines interventions** du FPRNM. Ainsi :

1) la contribution maximale du fonds au **financement d'études et de travaux de prévention ou de protection** contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention prescrit ou approuvé, est portée de 55 à **125 millions d'euros par an jusqu'au 31 décembre 2013** ;

2) la limite de prise en charge par le fonds des dépenses afférentes à la **préparation et à l'élaboration des plans de prévention** des risques naturels prévisibles et aux **actions d'information préventive** est portée de 16 à **20 millions d'euros jusqu'au 31 décembre 2013** ;

3) la contribution du fonds au financement des études et travaux de prévention des conséquences dommageables qui résulteraient du **glissement de terrain du site des Ruines de Séchilienne¹** est prorogée **jusqu'au 31 décembre 2013**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Soucieuse de doter le FPRNM des ressources nécessaires à l'accomplissement de ses missions, votre commission des finances **souscrit** au dispositif proposé, sous réserve des observations suivantes :

1) il eût été préférable de procéder au relèvement à 12 % du plafond de prélèvement **en une seule fois**, comme le proposait la version initiale de l'amendement présenté par votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 ;

2) **l'augmentation des ressources et des interventions** du FPRNM doit s'accompagner d'une **réforme de sa gouvernance**. A ce titre, vos rapporteurs spéciaux veilleront à la mise en œuvre des recommandations formulées par le Conseil général des ponts et chaussées et l'Inspection générale de l'environnement², s'agissant notamment de la lisibilité des interventions du fonds et de l'inscription claire de ses interventions dans le dispositif d'évaluation de la **performance** du programme 181 « Prévention des risques » ;

¹ Situées dans la vallée de la Romanche (Isère), les Ruines de Séchilienne sont une zone active d'éboulements du Mont-Sec, susceptibles de barrer le cours de la Romanche, qui formerait alors un lac en amont.

² Rapport sur l'utilisation du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (avril 2007).

3) il conviendra d'interroger le gouvernement sur le calendrier et le contenu de la réforme du **régime d'indemnisation des catastrophes naturelles**, qui constitue le corollaire indispensable à la modernisation du FPRNM¹.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ *Les travaux de contrôle actuellement menés par notre collègue Fabienne Keller sur les enjeux budgétaires et financiers associés aux risques naturels majeurs seront de nature à compléter l'information de votre commission.*

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

A l'initiative de nos collègues députés Jean-Luc Warsmann et Jacques Pélissard, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, un amendement **minorant de 15.816 euros** les crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ». Cette réduction de crédits s'impute :

- à hauteur de **5.000 euros** sur les crédits du titre 3 de l'action 25 « Commission nationale du débat public » ;

- à hauteur de **10.816 euros** sur les crédits du titre 3 de l'action 26 « Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) ».

II. MODIFICATION ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME DÉLIBÉRATION

A. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **majorant de 478.380 euros** les crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », à titre non reconductible. Cet abondement bénéficie :

- au programme 203 « Infrastructures et services de transport » (action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires » pour 2.000 euros et action 13 « Soutient, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres » pour 5.000 euros) à hauteur de **7.000 euros** ;

- au programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » à hauteur de **1.500 euros** (action 1 « Sécurité et sûreté maritimes ») ;

- au programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » (action 1 « Urbanisme, aménagement et sites – planification » pour 51.800 euros, action 7 « Gestion des milieux et biodiversité » pour 185.080 euros) à hauteur de **236.880 euros** ;

- au programme 181 « Prévention des risques » à hauteur de **6.000 euros** (3.000 euros au titre de l'action 1 « Prévention des risques technologiques et des pollutions » et 3.000 euros au titre de l'action 9 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection ») ;

- au programme 174 « Energie et après-mines » (action 1 « Politique de l'énergie » pour 4.000 euros, et action 5 « Lutte contre le changement climatique pour 7.000 euros) à hauteur de **11.000 euros** ;

- au programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » à hauteur de **216.000 euros** (44.000 euros au titre de l'action 1 « Stratégie expertise et études en matière de développement durable », 172.000 euros au titre de l'action 6 « Action européenne et internationale »).

B. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **minorant de 45.315.210 euros** les crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », à l'initiative du gouvernement. Il s'agit de financer les mesures annoncées par le Président de la République en faveur de l'emploi. Cette minoration est ainsi répartie :

- **30.631.660 euros** sur le programme 203 « Infrastructures et services de transport » ;

- **410.705 euros** sur le programme 207 « Sécurité et circulations routières » ;

- **899.670 euros** sur le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » ;

- **2.229.690 euros** sur le programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » ;

- **1.345.721 euros** sur le programme 181 « Prévention des risques » ;

- **6.157.407 euros** sur le programme 174 « Energie et après-mines » ;

- et **3.640.357 euros** sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables ».

CHAPITRE II

BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

I. UNE MODIFICATION SIGNIFICATIVE DU PÉRIMÈTRE DU BUDGET ANNEXE

La maquette du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » évolue de **manière notable** dans le projet de loi de finances pour 2009.

A. L'ANCIENNE MAQUETTE DU BUDGET ANNEXE

Jusqu'à l'année dernière, la **mission « Contrôle et exploitation aériens »** retraçait, sous forme de budget annexe, l'activité de **prestations de services** de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), alors que le programme « Transport aérien » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » regroupait l'activité proprement **régalienn**e de la DGAC.

Cette structuration, effective depuis l'année 2006, avait 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^{er} 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.

B. LA RÉFORME MISE EN ŒUVRE PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES EST DISCUTABLE AU REGARD DE LA LOLF

Malgré ces raisons, qui avaient présidé à la définition du périmètre du budget annexe, le présent projet de loi de finances réorganise la maquette budgétaire en **transférant au budget annexe une partie des crédits de l'ancien programme « Transports aériens »**, correspondant pourtant à **des activités régaliennes**.

Les réponses aux questionnaires transmis par vos rapporteurs spéciaux indiquent que « *dans un souci de rationalisation de la gestion financière et afin de faciliter la lisibilité de l'action de l'Etat dans le domaine de la sécurité et de la sûreté du transport aérien auprès des parlementaires et des usagers, la maquette budgétaire a été simplifiée en intégrant au sein d'une seule mission « Contrôle et exploitations aériens » correspondant au budget annexe de l'aviation civile, les activités concourant à la sécurité et à la sûreté du transport aérien. Cette modification est le pendant de la mise en place au 1^{er} janvier 2009 du service à compétence nationale chargé de la surveillance et de la sécurité, service à compétence nationale qui s'appuie sur des échelons territoriaux* ».

Vos rapporteurs spéciaux reconnaissent que des difficultés pratiques étaient apparues depuis 2006 dans la distinction entre les activités proprement régaliennes de la DGAC et les prestations de service aux compagnies aériennes, ces deux actions contribuant à l'objectif régalien d'assurer la sûreté et la sécurité du transport aérien.

Toutefois, la réorganisation de la maquette du budget annexe est en contradiction avec la LOLF. En effet, l'article 18 précité indique clairement qu'un budget annexe ne doit retracer que les « *seules opérations des services de l'Etat [...] résultant de leur activité de **production de biens ou de prestation de services*** ». Or, en modifiant le périmètre du budget annexe, le ministère reconnaît que des « *activités qui ne sont pas strictement des prestations de services seront inscrites dans le budget annexe tant qu'elles participent directement à ses activités opérationnelles* ».

Les activités susvisées sont essentiellement : l'activité de régulation au travers des normes techniques, les activités liées à la gendarmerie du transport aérien (GTA), les prestations de formation assurées par l'école nationale de l'aviation civile (ENAC) ou le service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA) et les activités d'ingénierie aéroportuaire.

Ainsi, il apparaît que les difficultés pratiques rencontrées dans la mise en place de l'article 18 de la LOLF depuis deux ans ont eu raison de ses prescriptions et que, par conséquent, **l'application stricte de cet article a été abandonnée au profit d'une organisation qui a le mérite de rassembler les activités que la DGAC avait difficilement séparées.**

C. LES RÈGLES QUI PRÉSIDENT AU FONCTIONNEMENT DU BUDGET ANNEXE DEMEURENT

Malgré ce changement de périmètre, les règles relatives aux recettes et aux dépenses du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » restent identiques. Ainsi :

- en ce qui concerne les **recettes**, les ressources du budget annexe doivent être composées **principalement de redevances**. Ainsi, en complément

des redevances de navigation aérienne, **l'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004¹** 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** » ;

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

Le changement de périmètre introduit par le projet de loi de finances pour 2009 explique en partie la **forte augmentation des crédits du budget annexe** « Contrôle et exploitation aériens ». Celui-ci **passé en effet de 1,78 milliard d'euros en 2008 à 1,93 milliard d'euros en 2009**, hors dotations aux amortissements, **soit une hausse de 8,4 %**.

Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances indique que la « *modification de périmètre représente, en 2009, 108,1 millions d'euros et 1.015 ETPT* ». Elle est donc à l'origine de la moitié de l'augmentation des crédits du budget annexe financée par l'augmentation de la part de la taxe de l'aviation civile affectée au budget annexe. L'autre moitié de l'augmentation résulte principalement du produit des redevances de navigation aérienne, qui augmente de 90 millions d'euros.

II. LES RECETTES SONT EN FORTE AUGMENTATION

Les recettes du budget annexe sont de quatre types, détaillées dans le tableau suivant.

Les recettes du budget annexe

(en millions d'euros)

Type de ressource	Montant prévu en 2008	Montant prévu en 2009	Evolution par rapport à 2008
Redevances de navigation aérienne	1.317,9	1.407,5	+ 6,8 %
Redevances de surveillance et de certification	32,5	35,2	+ 8,3 %
Taxe de l'aviation civile	194,5	308,7	+ 58,7 %
Autres ressources (dont autofinancement et emprunts)	159,6	155,5	- 2,6 %

Source : réponse aux questionnaires adressés par vos rapporteurs spéciaux dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2009

¹ Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

A. LA NOUVELLE RÉPARTITION DE LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE RÉSULTE DU CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE DU BUDGET ANNEXE

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 général¹.

Il convient de rappeler que le financement partiel d'un budget annexe par une ressource de nature fiscale ne peut être 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.

Le projet de loi de finances pour 2009 tire les conséquences, de ce point de vue, de la refonte du périmètre du budget annexe. En effet, en intégrant au budget annexe une partie des activités antérieurement considérées comme régaliennes, en provenance du programme « Transports aériens », le présent projet de loi augmente d'autant la part du budget annexe qui ne peut être facturée aux usagers du service. Le financement de cette part nécessite donc une **augmentation de la part de la taxe de l'aviation civile affectée au budget annexe**. C'est l'objet de l'article 24 du projet de loi de finances pour 2009².

Cet article propose ainsi d'augmenter comme suit le pourcentage des recettes de la taxe de l'aviation civile affecté au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » :

- de 53,37 % à 82,14 % au titre de 2009 ;
- de 51,47 % à 79,77 % au titre de 2010 ;
- de 49,56 % à 77,35 % à partir de l'année 2011.

Ainsi, en 2009, le produit de la taxe de l'aviation civile, qui devrait être de **375,76 millions d'euros, profitera à hauteur de 308,75 millions d'euros** au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

B. LE PRODUIT DES REDEVANCES DE NAVIGATION AÉRIENNE AUGMENTE DE 6,8 %

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).

¹ Conformément à l'article 302 bis K du code général des impôts.

² Votre commission des finances a déposé un amendement de suppression de l'article 24, estimant que l'élargissement du périmètre du budget annexe à des activités régaliennes n'était pas conforme aux principes posés par l'article 18 de la LOLF. En cas d'adoption, il reviendra au gouvernement de tirer les conséquences de cette modification quant aux crédits du budget annexe.

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 2009, elle serait d'un montant de **1,13 milliard d'euros**, en hausse de 6,6 % par rapport au projet de loi de finances pour 2008.

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 2009, elle serait d'un montant de 234,9 millions d'euros en métropole et de 39,9 millions d'euros en outre-mer, soit un montant total de **274,8 millions d'euros**, en hausse de 7,3 % par rapport à 2008.

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. La hausse des coûts correspondant à l'augmentation du produit des redevances résulte essentiellement, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, des **dépenses de personnel**, qui intègrent la projection des revalorisations des salaires et la hausse des cotisations au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Ces dépenses augmentent en effet de 73,7 millions d'euros, soit 9,7 % de plus que le montant prévu pour l'année 2008. Les coûts de fonctionnement augmentent aussi fortement, de 8,3 % par rapport au projet de loi de finances pour 2008, soit 10 millions d'euros, sans qu'aucune information détaillée ne soit fournie à ce sujet, ce que vos rapporteurs spéciaux regrettent.

Les coûts complets des services de navigation aérienne en outre-mer sont particulièrement élevés. En conséquence, une part de la taxe de l'aviation civile affectée au budget annexe est censée couvrir la charge non facturée aux usagers se rendant ou partant d'outre-mer.

C. LES REDEVANCES DE SURVEILLANCE ET DE CERTIFICATION POURSUIVENT LEUR MONTÉE EN PUISSANCE

L'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004¹ 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 vos rapporteurs spéciaux, il semblerait que les recettes se soient en réalité élevées à 19 millions d'euros.

¹ Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004. Repris dans l'article L. 611-5 du code de l'aviation civile.

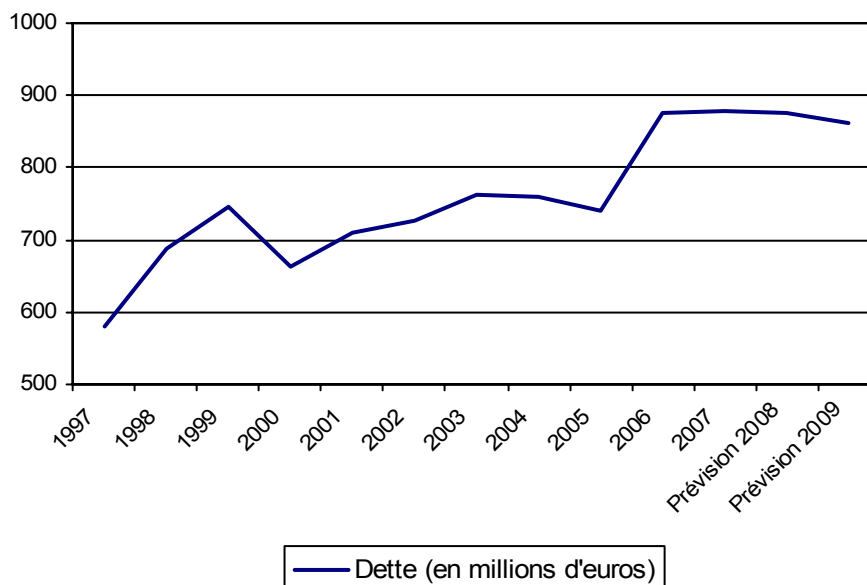
Cette surévaluation, constatée en 2006, s'est poursuivie en 2007, ce qui a conduit pour 2007 à un écart toujours important entre la prévision de la loi de finances initiale, 38 millions d'euros, et le montant des recettes en exécution, 28,5 millions d'euros. En 2008, le montant prévisionnel inscrit au projet de loi de finances, 32 millions d'euros, était davantage réaliste, et vos rapporteurs spéciaux s'en étaient félicités. Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009 permet effectivement de constater que **l'objectif a cette année été atteint puisque les recettes prévisionnelles s'établissent à 32,5 millions d'euros, soit à un niveau légèrement supérieur aux prévisions initiales.**

D. L'ENDETTEMENT DU BUDGET ANNEXE SE STABILISE À 877 MILLIONS D'EUROS

Les réponses aux questionnaires adressés par vos rapporteurs spéciaux indiquent que « *le recours à l'emprunt se stabilise autour des 103 millions d'euros annuels afin de permettre les investissements garants de la sûreté et de la sécurité des passagers (103,7 millions d'euros ouverts en 2007 dont 103 millions d'euros effectivement utilisés, 103 millions d'euros prévus en 2008 et 103 millions d'euros en 2009)* ». Cette stabilisation correspond à la **stabilisation de l'encours de la dette du budget annexe**, comme l'indique la courbe ci-après.

Encours de la dette du budget annexe depuis 1997

(en millions d'euros)



Source : direction générale de l'aviation civile

Vos rapporteurs se félicitent que le **montant actualisé de la dette** pour 2008, à hauteur de **877 millions d'euros**, représente une très légère diminution, de 1,4 million d'euros, par rapport à l'année 2007. Cette stabilisation n'avait pas été effective en 2007, où l'encours de la dette s'était aggravé de 3,5 millions d'euros par rapport à 2006, alors que le projet de loi de finances pour 2007 prévoyait une légère amélioration.

Ils regrettent toutefois l'**absence de clarté du projet annuel de performances s'agissant du montant de l'emprunt autorisé en 2009**. En effet, si les questionnaires budgétaires mentionnent un montant de 103 millions d'euros, le projet annuel de performances indique pour sa part que le produit brut des emprunts s'élèverait à 116,8 millions d'euros, ce qui correspondrait à une augmentation de 12,7 % par rapport à 2008.

E. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE : + 7,1 % DE CRÉDITS ENTRE 2009 ET 2011

Les principales évolutions attendues en ce qui concerne les crédits du budget annexe pour la programmation pluriannuelle pour 2009–2011 sont détaillées dans le tableau ci-après.

Evolution de 2009 à 2011 des crédits du budget annexe

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	Evolution 2009 - 2011
Redevances de navigation aérienne	1.407	1.493	1.567	+ 11,4 %
Redevances de surveillance et de certification	35,2	36,7	38,3	+ 8,8 %
Taxe de l'aviation civile	308,7	314,1	319,1	+ 3,4 %
Emprunt	116,8	116	100	- 14,4 %
Ensemble des crédits du budget annexe	1.907	1.991	2.043	+ 7,1 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009

L'évolution des recettes du budget annexe issues de la taxe de l'aviation civile tient compte de l'évolution, fixée à l'article 24 du projet de loi de finances pour 2009, du taux du produit de cette taxe affecté au budget annexe, qui devrait se stabiliser à partir de 2011.

De manière générale, l'**augmentation soutenue de l'ensemble des crédits du budget annexe, de 7,1 % en deux ans**, résulte principalement de deux éléments :

- les **dépenses de personnel** qui augmentent, selon le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009, « *principalement du fait de l'augmentation significative des dépenses liées au compte*

d'affectation spéciale des pensions, près de 80 millions d'euros sur la période » ;

- **les dépenses d'investissement** qui devraient augmenter de 30 millions d'euros en raison, d'une part, de la croissance du trafic aérien et, d'autre part, la participation de la France aux grands programmes européens CO-FLIGHT, ERATO et SESAR.

III. LA STRUCTURE INTERNE ÉVOLUE ÉGALEMENT

La présente mission est composée de **quatre programmes**, dont le périmètre a évolué dans le projet de loi de finances pour 2009 suite à la réorganisation de la maquette budgétaire décrite ci-avant. Le montant des crédits par programme a très fortement évolué du fait des modifications de périmètre et d'organisation de la mission. Le tableau ci-après fournit une traduction budgétaire de la réorganisation de la mission entre les projets de loi de finances pour 2008 et 2009.

Traduction budgétaire de la réorganisation de la mission en 2009

(en millions d'euros)

Programme (libellé 2009)	AE en 2008	AE en 2009	Evolution	CP en 2008	CP en 2009	Evolution
Soutien aux prestations de l'aviation civile	488,7	1.457,7	+ 298 %	474,3	1.454,4	+ 306,6 %
Navigation aérienne	1.303,5	538,5	- 58,7 %	1.248,8	505,2	- 59,5 %
Transports aériens, surveillance et certification	84,7	74,7	- 11,8 %	82,9	78,4	- 5,4 %
Formation aéronautique	78	69,6	- 10,8 %	71	75,1	+ 5,8 %
Total	1.954,9	2.140,6	+ 9,5 %	1.877	2.113,1	+ 12,6 %

Source : projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances pour 2008 et 2009

A. LA MULTIPLICATION PAR TROIS DES CRÉDITS DU PROGRAMME « SOUTIEN AUX PRESTATIONS DE L'AVIATION CIVILE »

1. Une évolution qui résulte du regroupement de l'ensemble des dépenses de personnel de la mission

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 très fortement modifiée par rapport à l'année dernière avec l'intégration de l'ensemble des effectifs de la mission « Contrôle et exploitation aériens ». Ainsi, **les dépenses de personnel du programme**

passent de 92,9 millions d'euros en AE en LFI 2008 à 1,05 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009.

Les plafonds d'ETPT et crédits de personnel de la mission entre 2008 et 2009

(en millions d'euros)

	Plafond d'ETPT 2008	Plafond d'ETPT 2009	Dépenses de personnel 2008	Dépenses de personnel 2009
Programme 163	1.322	11.734	92,89	1.049,5
Programme 612	8.475	0	761,28	0
Programme 614	863	0	69,73	0
Programme 611	630	0	48,43	0
Total	11.290	11.734	972,33	1.049,5

Source : projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances pour les années 2008 et 2009

On constate que le nombre d'ETPT de la mission augmente de 3,9 %. Cette augmentation résulte de **l'intégration dans le budget annexe de 1.015 emplois auparavant rattachés au programme « Transports aériens »**, compensée en partie par un **transfert de 517 ETPT vers l'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC)** et d'un schéma d'emploi pour 2009 visant à la suppression de 74 emplois.

Les dépenses de personnel augmentent plus fortement que les effectifs (+ 7,9 % par rapport à l'année 2008), ce qui s'explique essentiellement par la hausse des versements au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

2. Une réorganisation discutable au regard de la LOLF

L'objectif du rassemblement dans ce programme soutien de l'ensemble des personnels de la DGAC contribuant à la sûreté et à la sécurité aérienne est, d'après le projet annuel de performances, de « *garantir une plus grande souplesse d'utilisation conformément à une conception rationalisée et mutualisée de la fonction soutien* ».

Toutefois, **ce regroupement apparaît discutable au regard de la LOLF**. En effet, l'éclatement des fonctions soutiens entre les programmes permet d'identifier plus clairement le coût des politiques mises en œuvre et l'arbitrage entre les différents programmes. A l'inverse, le regroupement de l'ensemble des personnels de la DGAC dans un unique programme rend opaque la gestion du personnel. Surtout, l'existence d'un programme soutien va à l'encontre des objectifs de la LOLF qui sont de permettre aux responsables de programme d'effectuer les arbitrages nécessaires entre les

dépenses de personnel et les autres types de dépenses, au moyen de la fongibilité asymétrique des crédits.

Vos rapporteurs spéciaux sont donc très réservés sur la nouvelle architecture de cette mission. Ils vont proposeront donc, comme cela a été fait pour la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », un **amendement visant à répartir les crédits du programme « soutien » entre les différents programmes opérationnels du budget annexe**, afin de donner aux responsables de ces programmes les marges de manœuvres nécessaires.

B. LE PROGRAMME « NAVIGATION AÉRIENNE » PERD 97 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DE FORMATION

Ce programme regroupe les activités visant à assurer la sécurité¹ 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 représentait, antérieurement, le premier programme de la mission en termes de coûts et en termes d'emploi puisqu'il regroupait 75 % des emplois en ETPT de la mission. La réorganisation de la mission et le regroupement sur le programme « Soutien aux prestations de l'aviation civile » de l'ensemble des dépenses de personnel a nécessairement eu pour conséquence une très forte diminution des crédits de ce programme, qui passent, de 2008 à 2009, de **1,3 milliard d'euros à 538 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1,25 milliard d'euros à 505 millions d'euros en crédits de paiement**.

Ce programme continue de financer de nombreux **organismes extérieurs, qui perçoivent des crédits pour un montant total de 238,21 millions d'euros** en 2008. Les quatre principaux bénéficiaires sont :

- **Météo France**, qui reçoit un montant de 83,6 millions d'euros, en légère augmentation, 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 76,5 millions d'euros (soit une légère diminution), conformément à la convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne du 13 décembre 1960 ;

- la **zone déléguée de Genève**, qui recevra un montant stable de 37,6 millions d'euros, en échange des services de navigation aérienne que la Suisse prend en charge pour la France dans la région de Genève ;

¹ 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.

- **Aéroports de Paris**, qui percevra 24 millions d'euros en 2009, contre 32,5 millions d'euros en 2008, à raison des dépenses supportées directement pour ce qui concerne les installations et services de navigation aérienne.

Vos rapporteurs spéciaux avaient relevé à de multiples reprises, que les crédits consacrés à l'action « Formation » du programme « Navigation aérienne » étaient, paradoxalement, largement supérieurs à ceux du programme « Formations aéronautiques » de la mission. Ils avaient souhaité voir **intégrées** les missions de formations de la DSNA au programme *ad hoc*, **ou supprimer** ce dernier programme, d'une taille trop peu significative. Par ailleurs, les auditeurs de la mission du comité interministériel d'audit des programmes avaient estimé que **l'existence du programme « Formations aéronautiques » devrait avoir pour corollaire l'intégration de l'ensemble des activités de formation de la DGAC au sein de ce programme**. Dans sa réponse, la DGAC avait fait part de son opposition, arguant du fait que la suppression de cette action « *empêcherait la DSNA 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* ».

Une partie de cette évolution a pourtant été mise en œuvre dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009. En effet, l'ensemble des personnels travaillant à l'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC) a été inscrit cette année au budget de l'établissement. Or, cet établissement est un opérateur qui dépend formellement du programme 611 « Formation aéronautique ». Par conséquent, ce programme a pris en charge le financement de ce personnel à la place du programme 612 « Navigation aérienne ». Il en résulte une forte diminution des crédits de l'ancienne action « Formation » du programme 612, qui passent de 116,9 millions d'euros en 2008 à 20,1 millions d'euros en 2009. Cette action a par ailleurs un nouveau libellé et devient « Maintien des compétences de la navigation aérienne ».

Cette évolution est satisfaisante. Toutefois, aucune justification n'est fournie sur les raisons du maintien au sein du programme 612 de 20,1 millions d'euros de « crédits de formation liés à l'exercice du métier ou l'accès à un grade »¹, alors qu'un programme dédié existe au sein de la mission. Vos rapporteurs souhaitent donc que l'évolution engagée dans le projet de loi de finances pour 2009 se poursuive. A cette fin, ils **vous proposent un amendement visant à transférer les crédits consacrés à la formation qui restent encore dans le programme 612 et de les transférer dans le programme dédié à la formation**.

¹ Réponse aux questionnaires transmis à vos rapporteurs spéciaux.

C. LE PROGRAMME « TRANSPORTS AÉRIENS, SURVEILLANCE ET CERTIFICATION » INTÈGRE UNE PARTIE DES CRÉDITS DE L'ANCIEN PROGRAMME « TRANSPORTS AÉRIENS »

Ce programme a pour objectif de retracer les actions exercées par la DGAC pour garantir la sûreté et la sécurité du transport aérien et s'assurer du respect des dispositions législatives et réglementaires applicables dans le domaine de la sécurité et de la sûreté.

Le libellé de cette action est nouveau car celle-ci correspond à une **fusion entre l'ancien programme 614 « Surveillance et certification » et les actions du programme « Transports aériens » qui ont été transférées de la mission « Ecologie, développement et aménagement durable » au présent budget annexe.**

Le nouveau périmètre du programme 614

L'architecture a été fortement remaniée pour permettre d'accueillir les crédits transférés du programme 225. Ce programme comporte maintenant quatre actions :

- la nouvelle action 1 « Développement durable et régulation » regroupe les crédits de la nouvelle direction du transport aérien (issue de la fusion des trois directions dites régaliennes de la DGAC : DAST, DRE et DPAC) ;
- la nouvelle action 2 « Contrôles opérationnels » regroupe les ex actions 1 et 2 du programme 614, périmètre 2008 ;
- l'action 3 « Soutien opérationnel » regroupe les crédits (moyens de fonctionnement et action sociale déconcentrée) de la direction du contrôle de la sécurité (DCS) et des directions de l'aviation civile (DAC), dans le cadre de l'évolution de la DCS en service à compétence nationale (SCN) à compter du 1^{er} janvier 2009. Ainsi, les DAC deviennent les entités territoriales de la nouvelle direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC) permettant d'améliorer la chaîne de commandement intégrée, d'optimiser le nombre de délégations territoriales et de mutualiser les fonctions support. Les crédits des DAC étaient antérieurement inscrits sur le programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile » ;
- l'action 4 « Enquêtes de sécurité aérienne » regroupe les crédits du Bureau enquêtes et analyses figurant antérieurement sur l'action 4 du programme 225.

Source : réponses aux questionnaires transmis par vos rapporteurs spéciaux dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009

Cet accroissement du périmètre du programme ne se traduit pas par une augmentation des crédits du fait du transfert, vers le programme « Soutien », des dépenses de personnel du programme.

Ainsi, les crédits du programme passent de 84,7 millions d'euros en 2008 à 74,7 millions d'euros en 2009. Toutefois, sur les 84,7 millions d'euros de crédits de 2008, 69,7 millions correspondaient à des dépenses de personnel. Par conséquent, **hors dépenses de personnel, les crédits du programme passent de 15 millions d'euros à 74,7 millions d'euros.**

D. LE PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME « FORMATION AÉRONAUTIQUE » EST FORTEMENT MODIFIÉ

L'évolution du périmètre de ce programme résulte d'un triple mouvement :

- **intégration de la majorité des crédits de formation** initiale et continue antérieurement pris en charge par les programmes 612 et 614. Ainsi, une action 3 « Formation aux métiers de la navigation aérienne » a-t-elle été créée pour accueillir les crédits issus du programme 612 ;

- **regroupement au sein du programme « Soutien » de l'ensemble des dépenses de personnel** de la mission ;

- **inscription de l'ensemble des personnels travaillant à l'ENAC au budget de l'établissement**, ce qui se traduit par une augmentation de 37 millions d'euros de la subvention de fonctionnement en provenance de l'action n° 1 du programme « Formation aéronautique ».

Au total, les crédits du programme passent de 78 millions d'euros à 69,9 millions d'euros en AE et de 71 millions d'euros à 75,1 millions d'euros en CP.

Si l'inscription de l'ensemble des personnels travaillant à l'ENAC au budget de l'établissement clarifie le fonctionnement de l'opérateur qu'est l'ENAC, **l'ensemble de ces mouvements rend toutefois difficilement lisible l'évolution globale, entre 2008 et 2009, des crédits du programme**. Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux rappellent leurs réserves, au regard de la LOLF, quant au regroupement sur un programme « Soutien » de l'ensemble des crédits de personnel de la mission.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux
sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »**

1. Le périmètre du budget annexe évolue de manière importante dans le projet de loi de finances pour 2009 puisqu'il **intègre une partie des missions et des crédits antérieurement consacrés au programme « Transports aériens »** de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ». L'objectif affiché de cette modification du périmètre du budget annexe est de rassembler l'ensemble des actions concourant à l'activité de l'Etat en matière de sécurité et de sûreté aérienne, parallèlement à la mise en place, au 1^{er} janvier 2009, du service à compétence nationale chargé de la surveillance et de la sécurité.

Bien que **vos rapporteurs spéciaux** reconnaissent les difficultés antérieurement rencontrées dans la séparation entre les activités régaliennes et les activités de prestation de service de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), ils **regrettent que la modification opérée par le projet de loi de finances pour 2009 soit en contradiction avec la LOLF**. En effet, l'article 18 de la LOLF précise que les budgets annexes ont pour seul objet de retracer les opérations de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances. Ils ne peuvent donc que constater que la redéfinition du budget annexe l'éloigne de la lettre de la LOLF.

2. La redéfinition du périmètre du budget annexe se traduit par une **forte augmentation de ses crédits, qui passent de 1,73 milliard d'euros en 2008 à 1,93 milliard d'euros en 2009, soit une hausse de 11,6 %**. L'augmentation des recettes est permise par une **nouvelle répartition de la taxe de l'aviation civile (TAC)** entre le budget général de l'Etat et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » au profit de ce dernier. L'article 24 du projet de loi de finances pour 2009 prévoit ainsi que le pourcentage de recettes de la TAC affecté au budget annexe passe de 53,37 % à 82,14 % pour l'année 2009. Cette augmentation des impositions participant au financement du budget annexe contrevient à l'objectif de hausse de la part de la mission financée par des redevances, et non par des ressources fiscales.

3. L'architecture du budget annexe est également modifiée du fait du **regroupement, au sein du programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile », de l'ensemble des dépenses de personnel de la mission**. Vos rapporteurs spéciaux constatent que cette évolution est également **contraire aux objectifs de la LOLF**. En effet, elle rend moins lisibles les moyens alloués par l'Etat à la réalisation des objectifs de chaque programme et ne permet pas au responsable de programme de faire usage de la fongibilité asymétrique, censée lui fournir d'utiles marges de manœuvres budgétaires. Ils vous proposeront donc un amendement visant à revenir à la situation prévalant actuellement.

4. La programmation pluriannuelle du budget annexe fait apparaître une **augmentation des crédits de 136 millions d'euros entre 2009 et 2011, soit une hausse de 7,1 %**, qui résulte essentiellement de deux éléments :

- l'augmentation des dépenses de personnel, du fait principalement de la hausse significative, à hauteur de 80 millions d'euros, des contributions du budget annexe au compte d'affectation spéciale « Pensions » ;

- l'augmentation de 30 millions d'euros des dépenses d'investissement, en lien avec la croissance du trafic aérien et les programmes d'investissement européens.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité, avec l'avis favorable du gouvernement, un **article 84 nouveau qui prévoit la remise au Parlement d'un rapport**, avant le dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2010, **sur les perspectives d'évolution statutaire de la DGAC**, dans un contexte de renforcement de la coopération européenne, notamment en matière de navigation aérienne. Ce rapport devra, par ailleurs, préciser l'impact d'une telle évolution sur le budget de l'Etat.

L'objectif de ce rapport est louable puisqu'il vise, d'une part, à clarifier la réorganisation du budget annexe, effectivement sujette à interrogations, et, d'autre part, sur le statut de la DGAC, direction publique très technique, largement financée par des redevances.

Vos rapporteurs spéciaux sont donc **favorables à l'adoption de cet article 84**.

CHAPITRE III

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

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « 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 2009 propose, dans son article 25, de modifier le montant des **recettes** du CAS. La répartition du produit des amendes des radars automatiques réservait, au compte spécial, une fraction 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 194 millions d'euros. Le **projet de loi de finances** propose une majoration de ce plafond, augmentant de **194 millions d'euros à 212,05 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, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, alors que le programme « Fichier national du permis de conduire » dépend 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 2008/2009
Programme 751 « Radars »	201.700.000	95,1 %	+ 10,8 %
Programme 752 « Fichier national du permis de conduire »	10.350.000	4,9 %	- 13,9 %
Mission « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »	212.050.000		+ 9,3 %

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 POLITIQUE AMBITIEUSE

Le programme 751 représente **201,7 millions d'euros en autorisations d'engagement** et en crédits de paiement. Par rapport à la loi de finances initiale de 2008, ces crédits sont en **augmentation de 10 %**.

Cette hausse doit permettre de poursuivre le plan de mise en place des radars automatiques.

1. L'objectif de déploiement de 2.250 dispositifs de contrôle

L'objectif de déploiement en 2007 avait été fixé 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'infraction¹. Le projet annuel de performances annonçait que cet objectif ne serait pas totalement atteint et que **1.850 dispositifs de contrôle de la vitesse seraient déployés à la fin 2007**.

Selon les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, le conseil restreint sur la sécurité routière du 5 octobre 2007 a 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.

L'objectif fixé par le Président de la République, à la fin de 2008, était de poursuivre l'installation de dispositif de contrôle sur le territoire afin d'atteindre **4.500 dispositifs** à la fin de l'année 2012. Cet objectif correspond globalement à la poursuite du rythme de déploiement actuel. Néanmoins, un léger retard étant constaté dans le déploiement des dispositifs, il est prévu de déployer environ **560 dispositifs par an sur les 4 prochaines années**.

De même, la décision de **diversifier les types d'infractions relevées** par des dispositifs automatisés a été **confirmée**. Ainsi, sur la période 2009-2012, la majorité des nouveaux dispositifs ne devrait pas concerner les infractions relatives à la vitesse mais d'autres infractions (respect des feux rouges, des passages à niveaux ou des distances de sécurité dans les tunnels).

¹ *Franchissement de feux rouges et non respect des distances de sécurité.*

Afin de répondre aux objectifs présidentiels, il est prévu le déploiement de **2.250 nouveaux dispositifs de contrôle** sur la période 2009-2012.

2. Les types de dispositifs de contrôle

Une répartition prévisionnelle de la typologie de ces dispositifs a été effectuée. Elle fera l'objet chaque année d'une révision en fonction des décisions des CISR. Cette répartition est la suivante à la date du 1^{er} octobre 2008 :

- 830 radars fixes ;
- 100 radars mobiles ;
- 1.100 dispositifs de contrôle du respect des feux rouges ;
- 20 dispositifs de contrôle du respect des distances de sécurité ;
- 100 dispositifs de contrôle du respect des passages à niveaux ;
- 100 dispositifs de contrôle des « vitesses moyennes ».

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
Juin 2006	1.100	770	330
Juin 2007	1.521	983	538
Juin 2008	2.068	1.273	795
Fin 2008 (prévision)	2.250	1.450	800

Source : direction de la sécurité et de la circulation routière

B. L'AMÉLIORATION DE LA PRÉSENTATION DU PROGRAMME

1. Les réserves de vos rapporteurs spéciaux en 2008

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 particulières¹ entretenant une relation directe avec tout ou partie des dépenses » (article 21-I de la LOLF).

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

Vos rapporteurs spéciaux avaient indiqué que ce choix effectué en 2006, présentait toutefois **certaines failles** :

- **le programme 751 finançait certaines actions qui ne figuraient pas dans l'objet du compte d'affectation spéciale**, telles les **dépenses de communication** ou **l'extension des expérimentations** ;

- de plus, comme l'avait indiqué à vos rapporteurs spéciaux 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 permettaient 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 vos rapporteurs spéciaux regrettaient une **présentation très confuse de la justification au premier euro**. Celle-ci, au sein des dépenses de fonctionnement et d'investissement, mêlait 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.

2. Une justification au premier euro beaucoup plus satisfaisante

Vos rapporteurs spéciaux ont été entendus.

Le programme « Radars » comportera, en 2009, **trois actions** au lieu d'une seule les années précédentes. Cette modification de la maquette du programme doit permettre de **séparer** les dépenses relatives au **contrôle des infractions**, des dépenses relatives au **traitement de ces dernières**. De plus, cette séparation des différents postes de dépenses s'accompagne d'une refonte de la justification au premier euro avec, en particulier, une présentation synthétique des dépenses par action.

a) Le déploiement des dispositifs de contrôle

En 2009, le coût relatif au déploiement de **560 dispositifs** de contrôle supplémentaires s'élèvera à **56,8 millions d'euros**. Par comparaison, en 2008, le budget alloué au déploiement des nouveaux dispositifs s'élevait seulement à 27,4 millions d'euros. Cette forte augmentation s'explique par le **coût unitaire des dispositifs de contrôle du respect des feux rouges** ou des distances de sécurité plus élevé que pour les radars vitesses et par une **hausse du nombre de dispositifs à installer**.

b) Le maintien en condition opérationnelle des dispositifs de contrôle

Entre 2008 et 2009, le coût du maintien en condition opérationnelle augmente de **25 %** dont 22 % au titre de l'augmentation du nombre de dispositifs à entretenir, passant de 38,5 millions d'euros à **48,1 millions d'euros**.

c) L'exploitation du CNT de Rennes

Les crédits s'élèvent, en 2009, à **41,49 millions d'euros** en AE et en CP. Le coût de fonctionnement courant du CNT de Rennes, y compris le coût lié à l'envoi des avis de contravention, progresse entre 2008 et 2009, soit une augmentation de 2,5 % qui résulte de l'expérimentation de la verbalisation assistée par ordinateur (VAO).

d) Le développement du CNT de Rennes

Entre 2008 et 2009, les dépenses liées au développement du CNT de Rennes seront en forte baisse de plus de **50 %**, pour s'établir à **19,59 millions d'euros** en AE et en CP. Cette baisse importante s'explique par les forts investissements, prévus dans le cadre du marché « CNT2 », opérés en 2008, en particulier ceux relatifs à l'expérimentation de la VAO, soit près de **12 millions d'euros**. En 2009, les principaux développements concernent la remise à niveau du centre d'encaissement des amendes de Rennes.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur
le programme 751 « Radars »**

- Vos rapporteurs spéciaux se félicitent que **leurs remarques de l'année dernière aient été pleinement entendues** et que le programme 751 ne finance plus d'actions excédant l'objet du CAS d'une part, et que la justification au premier euro ait été améliorée et permette une meilleure vision de l'adéquation des crédits aux priorités et une réelle appréciation de la performance d'autre part ;

- il convient d'améliorer la gestion des marchés d'acquisition de radars.

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 EXCLUSIVEMENT CENTRÉS SUR LE FONCTIONNEMENT

1. La diminution des crédits...

Le programme 752, constitué d'une action unique, représente **10,35 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Par rapport à la loi de finances initiale de 2008, ces crédits sont en diminution et leur évolution depuis la création du compte spécial a été très irrégulière.

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 devrait être disponible au cours de l'**année 2011 et opérationnelle en 2012**. La **programmation budgétaire** a, de fait, été recalée selon le déroulé prévisionnel suivant :

- **engagement du marché, soit 15 millions d'euros en 2009 ;**

- besoins en crédits de paiement : **5 millions d'euros en 2009**, 3 millions d'euros en 2010, 5 millions d'euros en 2011 et 2 millions d'euros en 2012.

Source : ministère de l'intérieur, direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières

En **2008**, le montant de dépense, de 12 millions d'euros, a été calculé en prenant en compte les reports de crédits 2006 sur 2007 ainsi que les reports prévisibles 2007 sur 2008. Il ne concernait 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**.

En 2008, l'estimation des besoins reposait sur l'envoi de 12,5 millions de lettres. A partir des résultats observés sur le premier semestre, les estimations ont été recalculées sur une base annuelle de l'ordre de 10 millions d'envois. La dépense devrait avoisiner **10 millions d'euros**.

En 2009, le même montant est retenu.

2. ... complétée par des reports de crédits

Vos rapporteurs spéciaux notent que le projet de loi de finances 2009 et la projection pluriannuelle des moyens du programme tirent pleinement les conséquences des **surévaluations** de crédits antérieures. En effet, les **prévisions triennales 2009-2011** intègrent en ressources les reports prévus de façon à **limiter les inscriptions budgétaires aux seuls besoins restant à financer**, comme le montre le tableau suivant.

Financement du programme 752

(en euros)

(en €)	2008		2009		2010		2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Besoins à financer en PLF			10 350 599	10 350 599	16 100 000	16 100 000	20 100 000	20 100 000
Besoins financés par utilisation des reports			17 549 401	7 549 401	0	3 000 000	0	2 000 000
Total des Besoins			27 900 000	17 900 000	16 100 000	19 100 000	20 100 000	22 100 000
<i>Pour info, reports vers n+1</i>	<i>17 549 401</i>	<i>22 846 389</i>	<i>0</i>	<i>15 296 988</i>	<i>0</i>	<i>12 296 988</i>	<i>0</i>	<i>10 296 988</i>

Source : MEEDDAT

B. L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE ILLUSTRE LE REPORT DU PROJET FAETON DE GESTION DES PERMIS DE CONDUIRE

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 2008 ait été réactualisée ; le taux de réalisation est ainsi passé de 40 % à 5 %. La prévision pour 2009, a été ramenée à 20 %, elle paraît quant à elle optimiste. Vos rapporteurs spéciaux seront attentifs à sa réalisation.

Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 752 « Fichier national du 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.

- La programmation pluriannuelle permet d'améliorer la visibilité de la politique publique menée dans le cadre du programme 752.

CHAPITRE IV

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

I. LE « BONUS-MALUS » AUTOMOBILE SELON LA LOLF

La création du présent compte de concours financiers résulte de l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2007 (n° 2007-1824 du 25 décembre 2007), et constitue donc la première **traduction budgétaire du dispositif de « bonus-malus » automobile.**

A. LE MÉCANISME DU « BONUS-MALUS »

Le principe d'une « écopastille verte » acté par le Grenelle de l'environnement a trouvé sa concrétisation dans l'octroi, depuis le 1^{er} janvier 2008, d'une prime, ou « bonus », pour **toute acquisition¹ d'une voiture neuve faiblement émettrice de CO₂.** Cette prime est complétée par un « superbonus » de 300 euros lorsque l'acquisition en question s'accompagne du retrait d'un véhicule **de plus de quinze ans.** Un **malus** vise *a contrario* les véhicules fortement émetteurs de dioxyde de carbone.

1. La mise en œuvre réglementaire du bonus

Le barème du bonus applicable a été fixé par le **décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres** (cf. tableau).

Selon le projet annuel de performances, sur la base des données 2006, **31 % des ventes annuelles** sont susceptibles d'être concernées par le bonus.

Le décret prévoit enfin que le fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres attribue une **aide de 2.000 euros** aux personnes physiques à raison des dépenses afférentes à des travaux de **transformation** et destinées, sous certaines conditions, à **permettre le fonctionnement de certains véhicules au moyen du gaz de pétrole liquéfié (GPL)².**

¹ Ou prise en location dans le cadre d'un contrat de location avec option d'achat ou d'un contrat souscrit pour une durée d'au moins deux ans.

² L'instauration du bonus s'est en outre accompagnée de l'abrogation du crédit d'impôt « véhicules propres » prévu par l'article 200 quinquies du code général des impôts.

Bonus applicable aux termes du décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007

Taux d'émission de CO ₂ en grammes par kilomètre	Montant de l'aide en euros					
	Véhicules GPL, GNV ou combinant énergie électrique et motorisation essence ou gazole					
	2008	2009	2010	2011	2012	
<i>Taux ≤ 130</i>	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	
<i>130 < Taux ≤ 135</i>			0	0	0	
<i>135 < Taux ≤ 140</i>						
	Autres véhicules					
	2008	2009	2010	2011	2012	
	<i>Taux ≤ 60</i>	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
	<i>60 < Taux ≤ 90</i>	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
	<i>90 < Taux ≤ 95</i>			700	700	700
	<i>95 < Taux ≤ 100</i>					
	<i>100 < Taux ≤ 105</i>	700	700	700	700	700
	<i>105 < Taux ≤ 110</i>			200	200	200
	<i>110 < Taux ≤ 115</i>					
	<i>115 < Taux ≤ 120</i>	200	200	200	200	200
<i>120 < Taux ≤ 125</i>	0			0	0	
<i>125 < Taux ≤ 130</i>						

Source : Légifrance

2. Un malus progressivement durci

La mise en œuvre du malus résulte du nouvel article 1011 *bis* du code général des impôts, qui institue une « *taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules prévus à l'article 1599 quinquies* » du même code. Cette taxe est due sur le **premier certificat d'immatriculation** délivré en France pour une voiture **particulière**¹, et concerne donc les véhicules **neufs**.

Tout comme le bonus, la taxe est assise sur le nombre de grammes de dioxyde de carbone émis par kilomètre². **Son barème augmentera progressivement jusqu'en 2012** (cf. tableau suivant).

¹ Soit, selon l'article R. 311-1 du code de la route, tout véhicule à moteur ayant au moins quatre roues, à l'exclusion des quadricycles à moteur, destiné au transport de personnes, qui comporte au plus neuf places assises, y compris celle du conducteur, et dont le poids total autorisé en charge n'excède pas 3,5 tonnes.

² Pur les voitures particulières ayant fait l'objet d'une réception communautaire au sens de la directive 70/156/CEE du Conseil, du 6 février 1970. Pour les autres voitures particulières, la taxe sera assise sur la puissance administrative. Cette catégorie résiduelle vise les quelques milliers de véhicules importés d'Etats non membres de l'Union européenne, pour lesquels des données relatives aux émissions de dioxyde de carbone ne sont pas disponibles.

Tarifs applicables aux véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire

TAUX D'EMISSION de dioxyde de carbone (en grammes par kilomètre)	TARIF DE LA TAXE (en euros)				
	Année d'acquisition				
	2008	2009	2010	2011	2012
Taux ≤ 150	0	0	0	0	0
151 ≤ taux ≤ 155	0	0	0	0	200
156 ≤ taux ≤ 160	0	0	200	200	750
161 ≤ taux ≤ 165	200	200	750	750	750
166 ≤ taux ≤ 190	750	750	750	750	750
191 ≤ taux ≤ 195	750	750	750	750	1 600
196 ≤ taux ≤ 200	750	750	1 600	1 600	1 600
201 ≤ taux ≤ 240	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600
241 ≤ taux ≤ 245	1 600	1 600	1 600	1 600	2 600
246 ≤ taux ≤ 250	1 600	1 600	2 600	2 600	2 600
250 < taux	2 600	2 600	2 600	2 600	2 600

Source : Légifrance

Sur la base des données 2006, **25 % des ventes annuelles** sont concernées par le malus. **44 %** des acquisitions nouvelles ne sont ni passibles du malus, ni bénéficiaires du bonus.

B. UN COÛT NET DE 259 MILLIONS D'EUROS EN 2008

1. Un dispositif autofinancé... en principe

Introduit par voie d'amendement gouvernemental au projet de loi de finances rectificatives pour 2007, le dispositif de bonus-malus avait été présenté, au cours des débats, comme **neutre pour les finances publiques**.

Il était en effet question de financer intégralement le versement du bonus et de la prime à la casse au moyen des recettes tirées du malus. Ces recettes étaient estimées, à l'époque, à **462 millions d'euros** par an, tandis que le coût du bonus devait atteindre **434 millions d'euros** et celui du superbonus **26 millions d'euros** (soit 460 millions d'euros au total).

2. Les raisons d'un déséquilibre

Les estimations communiquées par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire font état, pour l'année 2008, d'un total de recettes de 250 millions d'euros et de 509 millions d'euros de dépenses (500 millions d'euros au titre du bonus et 9 millions d'euros au titre de la prime à la casse). **Le coût net pour les finances publiques s'établit donc à 259 millions d'euros.**

Selon le MEEDDAT, les effets du bonus écologique sur les ventes de véhicules ont été **beaucoup plus importants que prévu** :

1) les immatriculations des véhicules émettant au maximum 130 grammes de CO₂ par kilomètre ont **progressé de plus de 50 %** et près de 700.000 véhicules éligibles au bonus ont été vendus sur les trois premiers trimestres de l'année ;

2) *a contrario*, les immatriculations des voitures émettant plus de 160 grammes de CO₂ par kilomètre ont **baissé de près de 40 %** (cf. tableau).

Au total, selon le cabinet du ministre d'Etat, « *le marché global a progressé de 3,5 % sur les trois premiers trimestres de l'année 2008, et ce dans un contexte de dépression du marché européen des véhicules neufs. A titre d'exemple, les marchés de nos partenaires (Espagne, Italie et Royaume-Uni) connaissent des baisses de -15 à -30 %* ».

Evolution du marché automobile

Emissions de CO ₂	Janvier-septembre 2007		Janvier-septembre 2008		Variation 07/08
	Volume	Part de marché (%)	Volume	Part de marché (%)	
Inf. à 100 g	180	0,01	1.192	0,08	+562 %
101 à 120 g	300.169	19,71	529.611	33,61	+76 %
121 à 130 g	155.652	10,19	153.210	9,72	-2 %
131 à 160 g	701.963	46,09	667.391	42,35	-5 %
161 à 165 g	51.083	3,36	29.721	1,89	-42 %
166 à 200 g	221.366	14,54	145.469	9,23	-34 %
201 à 250 g	69.662	4,58	36.837	2,34	-47 %
Sup. à 250 g	23.286	1,53	12.437	0,79	-47 %
Total	1.523.361	100	1.575.868	100	+3,45 %
<i>Sous-total ≤ 130</i>	<i>456.001</i>	<i>29,93</i>	<i>682.821</i>	<i>43,41</i>	<i>+50 %</i>
<i>Sous-total > 160</i>	<i>365.397</i>	<i>23,99</i>	<i>224.464</i>	<i>14,24</i>	<i>-39 %</i>

Source : MEEDDAT

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

Le présent compte de concours financier est structuré en deux programmes 871 « Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres » et 872 « Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans », **qui correspondent respectivement aux dotations prévues pour le paiement du bonus et de la prime à la casse.**

A. LES DÉTERMINANTS DE LA PRÉVISION EN RECETTES

1. 328 millions d'euros en 2009

La justification des ressources affectées fait état de **328 millions d'euros¹ de recettes prévues en 2009**, contre 483 millions d'euros prévus en projet de loi de finances pour 2008. Selon le projet annuel de performances (PAP), cette estimation « *repose sur une prévision des achats de véhicules pour (2009) à laquelle est appliquée une clé de répartition des différentes catégories de véhicules achetés* », clé de répartition qui « *prend en compte l'effet incitatif du dispositif* ». Vos rapporteurs spéciaux observent :

1) que l'estimation des recettes effectives qui seront constatées en 2008 est **très sensiblement inférieure** aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2008 (différentiel de 233 millions d'euros, soit une **réalisation inférieure de 48 % à la prévision**) ;

2) qu'à l'inverse, **la prévision de recettes pour 2009 dépasse de 68 millions d'euros** les recettes qui seront enregistrées en 2008 (328 millions d'euros contre 250 millions d'euros, soit une hausse de 27 %).

2. Un PAP un peu trop laconique ?

Le PAP motive ces écarts par le fait que « *l'annonce de la mise en place du dispositif de malus, à compter du 1^{er} janvier 2008, a entraîné une anticipation d'achats de véhicules soumis au malus à la fin de l'année 2007 et a diminué les recettes en 2008* », **phénomène qui ne devrait pas se renouveler en 2009**.

Si vos rapporteurs spéciaux ne méconnaissent pas difficultés techniques liées à l'anticipation des recettes d'un mécanisme récemment introduit, ils souhaitent, compte tenu de l'important hiatus attendu en 2008 entre la prévision et l'exécution, **que la justification des recettes du compte soit, à l'avenir, plus circonstanciée** et qu'apparaissent clairement les hypothèses ayant conduit à la prévision de recettes inscrite en projet de loi de finances.

¹ Montant net des frais d'assiette et de recouvrement et des intérêts sur les avances perçus par l'Etat.

B. ANALYSE DES PROGRAMMES

1. Programme 871 « Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres »

Le programme 871 est doté de **473 millions d'euros**¹ (AE et CP) en vue du paiement du bonus en 2009, soit une **hausse de 3,8 %** par rapport aux crédits demandés en 2008 (455,7 millions d'euros) et une **baisse de 5,4 %** par rapport aux dépenses effectives attendues en 2008 (500 millions d'euros).

Le dispositif d'évaluation de la performance est constitué d'un **objectif unique** « Orienter les choix des consommateurs vers des véhicules peu polluants », assorti de deux indicateurs :

1) l'indicateur « Part des véhicules soumis au malus dans les ventes totales » fait apparaître une prévision actualisée en 2008 de 15 %, contre 24 % en réalisation 2007 ;

2) l'indicateur « Part des véhicules bénéficiaires du bonus dans les ventes totales » mentionne une prévision de 40 % en 2009, pour une réalisation de 30 % en 2007.

Si ces indicateurs sont pertinents quant aux finalités poursuivies par le programme, vos rapporteurs spéciaux se demandent dans quelle mesure leur variation peut être **influencée par des facteurs externes** au dispositif de « bonus-malus ». L'accroissement de la part des ventes de véhicules peu polluants peut notamment être partiellement corrélé à l'évolution du **pouvoir d'achat** des ménages, en dehors de toute considération environnementale. Il est également regrettable **qu'aucune cible ne soit déterminée pour 2011**, alors même que le dispositif du bonus-malus est censé, toutes choses égales par ailleurs, « monter en puissance » au cours des prochaines années².

A l'aune des remarques qui ont été formulées sur la justification des recettes, **on pourra s'étonner que la justification au premier euro des dépenses demeure muette quant aux déterminants précis** qui ont conduit à l'inscription des montants inscrits en loi de finances. La justification au premier euro est, au demeurant, largement une « copie » de la justification des recettes.

¹ L'intégralité des crédits de la mission sont des crédits de titre 7 « Dépenses d'opérations financières ».

² Si cette carence résulte de difficultés techniques, à tout le moins conviendrait-il de le mentionner dans les documents budgétaires.

2. Programme 872 « Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans »

Le programme 872 est doté de **5 millions d'euros** (AE et CP) en vue du paiement de la prime à la casse en 2009, soit une **baisse de 81,6 %** par rapport aux crédits demandés en 2008 (27,3 millions d'euros) et une **baisse de 44,5 %** par rapport aux dépenses effectives attendues en 2008 (9 millions d'euros).

L'objectif unique « Retirer du marché les véhicules les plus polluants » est assorti d'un indicateur relatif au « Nombre de véhicules bénéficiaires du super-bonus ». Ce nombre est évalué à 16.667 en 2009, contre 20.000 en 2008¹.

Le dispositif d'évaluation de la performance et la justification au premier euro appellent les mêmes réserves que ceux du programme 871.

Principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le compte « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres »

1. Le présent compte de concours financiers constitue la **traduction budgétaire du mécanisme de « bonus-malus » automobile** mise en œuvre par la loi de finances rectificative pour 2007 et le décret du 26 décembre 2007.

2. Initialement présenté comme autofinancé, ce mécanisme présentera vraisemblablement un **coût net de 259 millions d'euros pour le budget de l'Etat en 2008**.

3. Les indicateurs de performance des programmes sont susceptibles de manifester une certaine **sensibilité à la conjoncture économique** et leur variation ne peut refléter que partiellement l'efficacité du « bonus-malus ».

4. **La justification des recettes et des dépenses du compte doit être plus circonstanciée**, une fois dissipées les incertitudes de nature technique liées à la mise en œuvre du nouveau dispositif.

¹ Montant résultant de l'application au volume des voitures concernées par le bonus d'un ratio correspondant au pourcentage d'acheteurs possédant une voiture de plus de 15 ans, et majoré afin de prendre en compte l'effet incitatif de la mesure.

**AMENDEMENTS
PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET
AMÉNAGEMENT DURABLES

(n° 98, rapport 99, 100, 101)

N°	FINC.1
----	--------

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. LAMBERT, MIQUEL et COLLIN

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 60

Avant l'article 60, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I.- L'agence de financement des infrastructures des transports de France est dissoute le 1^{er} janvier 2009.

A cette date, les éléments de passif et d'actif de l'agence ainsi que les droits et obligations nés de son activité sont transférés à l'Etat.

Ce transfert ne donne lieu à aucune indemnité ni perception de droits, impôts et taxe de quelque nature que ce soit, ni à aucun versement, au profit des agents de l'Etat, d'honoraires ou des salaires prévus à l'article 879 du code général des impôts.

La trésorerie détenue par l'agence à la date de sa dissolution est reversée sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat ».

II.- En conséquence, l'article 62 de la loi de finances pour 2008 n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 est abrogé.

OBJET

Le projet de loi de finances pour 2009 octroie « **une subvention d'équilibre** » de 1,2 milliard d'euros à l'AFITF.

L'année dernière, vos rapporteurs spéciaux avaient noté **l'amplification des débudgétisations** par rapport aux exercices précédents, mettant à la **charge de l'AFITF** de nouveaux champs d'intervention. Ils s'étaient inquiétés de la **question du financement de cet opérateur**, qui, rappelons-le, est avant tout une **structure de financement**.

Depuis sa création, plus de la moitié des ressources de l'AFITF était constituée du versement de **4 milliards d'euros**, produit de la cession des sociétés concessionnaires. **Dès 2009, les ressources tirées de la privatisation des sociétés d'autoroutes devraient être épuisées, ce qui rend nécessaire la subvention attribuée à cet opérateur.**

Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit, de plus, la création d'une taxe sur les poids lourds dont le rendement devrait s'élever à **880 millions d'euros par an à partir de 2011**. La subvention accordée à l'AFITF devrait alors diminuer pour atteindre **1,1 milliard d'euros en 2010, puis 0,2 milliard d'euros en 2011**. Cette projection paraît **très optimiste**, il semble **peu probable** que la taxe puisse prendre le relais de la subvention budgétaire dès 2011.

Cela crée une situation anormale. L'Etat subventionne son agence de financement qui reverse par fonds de concours les crédits ainsi reçus aux actions du programme 203 « Infrastructures et services de transports ». **Ce circuit financier est lourd et risque de retarder d'au moins six mois la consommation des crédits destinés à l'amélioration des routes, et aux mises aux normes des tunnels, par exemple.**

Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il serait plus judicieux de **rebudgétiser les crédits versés à l'AFITF** au lieu de les faire transiter par des fonds de concours qui ne font que **ralentir la consommation des crédits**. De plus, ils estiment que la privatisation des autoroutes privant l'AFITF de leurs dividendes a ôté les **ressources pérennes** qui lui donnaient une **certaine légitimité**. Ils vous proposeront donc un **amendement** prévoyant la **dissolution** de l'AFITF afin que le débat sur l'avenir de cet opérateur soit largement ouvert.

En conséquence, il vous est proposé de supprimer l'article 62 de la loi de finances pour 2008 n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 qui affecte ses ressources à l'AFITF.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET
AMÉNAGEMENT DURABLES

(n° 98, rapport 99, 100, 101)

N°	FINC.2
----	--------

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. LAMBERT, MIQUEL et COLLIN et Mme KELLER

ARTICLE 60

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

VII. - Dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, le gouvernement présente un rapport factuel et succinct aux commissions chargées des finances de chacune des deux assemblées parlementaires présentant l'état d'avancement, et le cas échéant, les résultats de l'expérimentation de la taxe due par les poids lourds à raison de l'utilisation de certaines infrastructures, et les études d'impact relatives à la généralisation de cette taxe à l'ensemble du territoire.

OBJET

Vu les **hésitations** du gouvernement en la matière, prévoyant la **création d'une taxe poids lourds en Alsace** par la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports **avant la fin de l'année 2011**, puis étendant cette expérimentation d'une année, jusqu'en **décembre 2012** par la loi de finances rectificative pour 2006, avant de revenir à une date beaucoup plus proche, celle du **31 décembre 2010**, par la présente loi de finances pour 2009, et **en l'absence de transmission des études d'impact** relatives aux présents dispositifs (alsacien et national), votre commission des finances souhaite obtenir les **précisions** qui ne lui ont pas été transmises en temps utiles.

Il n'est pas de coutume pour des parlementaires de donner un blanc-seing au gouvernement, notamment dans le domaine fiscal. Dans ces conditions, la seule possibilité **d'adopter sereinement** un dispositif dont l'idée, l'essence même, semble **pertinente**, est que le gouvernement s'engage à **produire dans les meilleurs délais un rapport succinct**, contenant tous les

éléments d'appréciation et les études d'impact nécessaires à l'évaluation lucide d'un dispositif complexe.

Obtenir un rapport directement utile, tel est l'objet de cet amendement.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET
AMÉNAGEMENT DURABLES

(n° 98, rapport 99, 100, 101)

N°	FINC.3
----	--------

A M E N D E M E N T

présenté par
MM. LAMBERT, MIQUEL et COLLIN et Mme KELLER

ARTICLE 35

Etat B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Infrastructures et services de transports	810.633.147		810.633.147	
Dont Titre 2	810.633.147		810.633.147	
Sécurité et circulation routières	122.057.878		122.057.878	
Dont Titre 2	122.057.878		122.057.878	
Sécurité et affaires maritimes	174.979.137		174.979.137	
Dont Titre 2	174.979.137		174.979.137	
Météorologie				
Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	815.884.210		815.884.210	
Dont Titre 2	815.884.210		815.884.210	
Information géographique et cartographique				
Prévention des risques	170.126.566		170.126.566	
Dont Titre 2	170.126.566		170.126.566	

Énergie et après-mines	42.208.731		42.208.731	
Dont Titre 2	42.208.731		42.208.731	
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire		2.135.889.669		2.135.889.669
Dont Titre 2		2.135.889.669		2.135.889.669
TOTAL	2.135.889.669	2.135.889.669	2.135.889.669	2.135.889.669
SOLDE		0		0

OBJET

Le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire » regroupe essentiellement **les emplois et les dépenses de personnels de la présente mission**. Il est doté de **3,807 milliards d'euros en AE et 3,801 milliards d'euros en CP**. Les dépenses de personnel représentent 85,7 % des crédits de paiement, soit 3,257 milliards d'euros et 68.670 ETPT. Après application du schéma de déversement analytique, les crédits du présent programme ne représentent plus que **210,26 millions d'euros en 2009**.

Les actions 8, 9, 11, 13, 16 et 23 comportent exclusivement **des emplois et crédits de personnel ayant vocation à se « déverser » dans chaque programme opérationnel de la mission**, soit, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement :

- **810,63 millions d'euros** pour le programme 203 « Infrastructures et services de transports » ;

- **122,05 millions d'euros** pour le programme 207 « Sécurité et circulation routière » ;

- **174,97 millions d'euros** pour le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » ;

- **815,88 millions d'euros** pour le programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » ;

- **170,12 millions d'euros** pour le programme 181 « Prévention des risques » ;

- et **42,2 millions d'euros** pour le programme 174 « Energie et après mines ».

La structuration de la mission, isolant les crédits du titre 2 au sein d'un programme unique de soutien, le programme 217, avait une raison d'être dans **l'attente de la réorganisation du ministère**. Celle-ci est réalisée, le ministère est désormais doté d'un secrétariat général, d'un commissariat général au

développement durable, de cinq directions générales de « métier », et d'une délégation à la sécurité et à la circulation routières.

Il n'apparaît donc plus opportun à vos rapporteurs spéciaux de **retarder plus longtemps la répartition des crédits de titre 2 entre les programmes de la présente mission**. En gestion, les responsables de programme, « reçoivent » les ETPT concourant à la réalisation de leur politique au sein de leur budget opérationnel de programme. Selon le bleu budgétaire « *par ce mécanisme, les responsables de programme ont la totale maîtrise sur les emplois (...) conformément aux principes de la LOLF* ». Vos rapporteurs spéciaux **contestent cette analyse, l'exercice de la fongibilité asymétrique est rendu impossible. Le maintien d'un programme « soutien » au sein de la présente mission paraît contraire à l'esprit de la LOLF et il convient de remédier à cette situation.**

Tel est l'objectif de cet amendement visant à attribuer les crédits de masse salariale des actions miroirs aux programmes « éponymes » et à réduire du même montant les crédits du programme « soutien », soit 2.135,88 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
BUDGET ANNEXE - CONTRÔLE ET
EXPLOITATION AÉRIENS

N°	FINC.1
----	--------

(n° 98)

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. COLLIN, LAMBERT et MIQUEL et Mme KELLER

ARTICLE 36
ÉTAT C

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Soutien aux prestations de l'aviation civile		931.791.363		931.791.363
Dont titre 2		931.791.363		931.791.363
Navigation aérienne	754.430.807		754.430.807	
Dont titre 2	754.430.807		754.430.807	
Transports aériens, surveillance et certification	167.253.777		167.253.777	
Dont titre 2	167.253.777		167.253.777	
Formation aéronautique	10.106.779		10.106.779	
Dont titre 2	10.106.779		10.106.779	
SOLDE		0		0

OBJET

Cet amendement a pour objet de **répartir les dépenses de personnel du budget annexe entre ses trois programmes opérationnels**. En effet, ces dépenses de personnel sont aujourd'hui regroupées sur un unique programme « soutien », ce qui n'est pas optimal au regard de la LOLF. Cela enlève en

particulier aux gestionnaires de programmes la maîtrise de leurs dépenses de personnel.

Les montants figurant dans cet amendement ont été reconstitués à partir de la répartition des emplois figurant au projet de loi finances pour 2008, les dépenses de personnel n'étant pas, alors, regroupées sur un unique programme.

Enfin, cet amendement est le miroir d'un amendement dont l'objectif est identique et qui porte sur la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
BUDGET ANNEXE - CONTRÔLE ET
EXPLOITATION AÉRIENS

N°	FINC.2
----	--------

(n° 98)

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. COLLIN, LAMBERT et MIQUEL et Mme KELLER

ARTICLE 36
ÉTAT C

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Soutien aux prestations de l'aviation civile				
Dont titre 2				
Navigation aérienne		23.148.000		21.050.000
Dont titre 2		0		0
Transports aériens, surveillance et certification				
Dont titre 2				
Formation aéronautique	23.148.000		21.050.000	
Dont titre 2	0		0	
SOLDE		0		0

OBJET

Cet amendement a pour objet de **rassembler sur le programme « Formation aéronautique » l'ensemble des crédits de formation du budget annexe.**

Ce mouvement de regroupement a été entamé dans le cadre du présent projet de loi de finances mais un peu plus de 20 millions d'euros ont été

conservés sur une action « Maintien des compétences de la navigation aérienne » au sein du programme « Navigation aérienne ». Il semblerait plus justifié à vos rapporteurs spéciaux que ces crédits soient également regroupés sur le programme « Formation aéronautique » de la mission.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 4 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de MM. Alain Lambert, Gérard Miquel, Yvon Collin et Mme Fabienne Keller, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », et les articles 60 et 61 rattachés, le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et les comptes spéciaux « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » et « Avances au Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres ».

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a rappelé que 10,25 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 10 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) étaient consacrés à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » (EDAD) en 2009 : un tiers correspond à des dépenses de personnel, soit 69.169 équivalents temps plein travaillé (ETPT) et un tiers à des dépenses d'intervention.

Cette mission repose, en 2009, sur une maquette à nouveau modifiée, sur la base du Grenelle de l'environnement et de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a observé que la maquette tirait les conséquences de la nouvelle organisation administrative du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) et qu'il avait été décidé de faire coïncider les contours des principaux programmes avec ceux des grandes directions créées.

Il a précisé qu'une stabilisation durable de la présentation des crédits était souhaitable, afin de permettre un suivi rigoureux des moyens et des résultats des politiques mises en œuvre. Il a regretté que le remodelage de la maquette n'ait pas tiré toutes les conséquences de la LOLF, et que l'ensemble des moyens de personnel de la mission demeure, à de rares exceptions près, centralisé au sein d'un programme « Soutien ».

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a souligné qu'une programmation pluriannuelle des crédits était présentée, pour la première fois en 2009, qui consacrait une augmentation des CP de 1,28 % en 2010, puis une baisse de 8,41 % en 2011. Cette baisse est essentiellement imputée sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports » (- 22 %, de 2010 à 2011), en raison de la débudgétisation de certaines dépenses d'infrastructures confiées à l'agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF). Elle sera affectataire, à compter de 2011, de la taxe due par les poids lourds à raison de l'utilisation de certaines infrastructures, dite « taxe poids

lourds ». Il a proposé de réserver l'examen de l'article 60 dans l'attente d'informations complémentaires.

Il a ensuite constaté que, selon le Grenelle de l'environnement, sur les 7,3 milliards d'euros prévus, seuls 17 % le seraient sous forme de crédits budgétaires nouveaux ou redéployés, que 38 % de ce financement s'opéreraient sous forme d'allègements fiscaux nouveaux, et 45 % sous forme de ressources affectées aux opérateurs ou de contributions de la Caisse des dépôts et consignations. Au moment où le Sénat va examiner le projet de loi de programme destiné à en traduire les orientations, les « silences du Grenelle » perdurent, puisque les quatre cinquièmes du financement d'une des réformes les plus ambitieuses de la présente législature échappent à l'autorisation budgétaire et ainsi à la démarche de performance promue par la LOLF.

Puis **M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a présenté le programme 203 « Infrastructures et services de transports », qui est construit dans un objectif d'approche multimodale des questions de transport.

Les crédits s'élèvent à 4,39 milliards d'euros en CP et 4,54 milliards d'euros en AE, les fonds de concours atteignant 1,973 milliard d'euros en AE et 2,17 milliards d'euros en CP. Ils sont versés par l'AFITF qui reçoit elle-même une subvention de fonctionnement d'1,2 milliard d'euros au titre du présent programme. Il s'est donc demandé si ces crédits n'étaient pas pris deux fois en compte, une fois sous forme de subvention attribuée à l'AFITF, et une fois sous forme de fonds de concours reversés par cet opérateur au programme. Des éclaircissements, sur ces circuits financiers complexes, et porteurs de lourdeur, seraient donc les bienvenus.

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a relevé que les crédits concourant à la mise en œuvre de ce programme avaient presque doublé par rapport à la dotation initiale et atteignaient, après déversement, 8 milliards d'euros, soit une progression de 82,2 %.

A la fin de l'année 2009, les engagements pris et non couverts par des crédits de paiement s'élèveraient à 4,451 milliards d'euros, soit 101,3 % des crédits ouverts en 2009. Il a souhaité que ces enjeux de « soutenabilité » des politiques publiques soient mieux pris en compte.

S'agissant de l'action « Développement des infrastructures routières », qui est financée par des fonds de concours de l'AFITF pour 726 millions d'euros et des collectivités territoriales pour 474 millions d'euros, les informations contenues dans le bleu budgétaire sont sommaires, ce qui constitue un effet pervers de « l'agencisation » des politiques publiques.

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a observé que la présentation de l'action « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires », n'était pas non plus pleinement satisfaisante. L'information sur la réalisation concrète des objectifs de cette action est quasiment inexistante, alors que ses crédits atteignent 3,641 milliards d'euros.

Il a estimé qu'il serait peut-être plus judicieux de rebudgétiser les crédits versés à l'AFITF au lieu de les faire transiter par des fonds de concours en freinant la consommation. Il a jugé que, faute de ressources pérennes du fait de la privatisation des autoroutes, l'AFITF perdait sa légitimité et qu'un débat devait être ouvert sur son avenir. Il a donc proposé d'adopter un amendement en ce sens afin de permettre un tel débat.

S'agissant de Réseau ferré de France (RFF), il a précisé que sa subvention était « calquée » sur la réforme du système de tarification : on distingue désormais les « types de services » utilisant le réseau, pour lesquels les redevances ne couvrent pas les coûts d'infrastructure. Dans cette logique, les concours budgétaires alloués à RFF en 2009 pour l'utilisation du réseau ferré national seront repartis ainsi :

- 1.201 millions d'euros pour l'utilisation du réseau par les trains régionaux de voyageurs (« TER ») ;
- 378 millions d'euros pour les trains nationaux classiques de voyageurs (« Corail ») ;
- et 863 millions d'euros pour les trains de fret.

Il a regretté la disparition du « bleu budgétaire » des informations relatives à la dette de RFF ou aux relations financières du secteur ferroviaire.

Puis **M. Alain Lambert, rapporteur spécial** a présenté le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes ». Ses moyens sont stables par rapport à la loi de finances pour 2008, soit 134,5 millions d'euros en CP et 132 millions d'euros en AE.

Il a relevé que l'évolution et le niveau des crédits de l'action 1 de ce programme correspondaient au déroulement du plan de modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage et que le rythme d'engagement et le niveau d'ouverture des crédits permettaient de lisser l'exécution de ce plan de modernisation sur les exercices 2009 et suivants.

Par ailleurs, il a constaté que la forte augmentation des crédits de l'action 2 correspondait aux investissements réalisés pour effectuer des travaux de mise en sécurité dans les écoles de la marine marchande.

Enfin, **M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a présenté le programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » qui avait été modifié pour tenir compte de la réforme du ministère.

Il a observé que les crédits du nouveau programme s'élevaient à 333,3 millions d'euros en CP et 341,1 millions d'euros en AE, soit, à périmètre constant, une augmentation de 9 %.

Il a précisé que l'action du programme 113, relative à l'appui technique apporté aux collectivités territoriales, privée de dotation initiale, était pourvue de 405,543 millions d'euros après déversement des crédits de personnel notamment.

Il a observé que les crédits de l'action relative à l'urbanisme progressaient de 12,4 %, permettant la réalisation des opérations d'intérêt national en région parisienne et en province. Or, cette action est en voie de mutation car la RGPP prévoit l'abandon de l'ingénierie publique concurrentielle, en dehors de l'assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT). Cette décision aura des effets étalés sur trois ans et devrait se traduire par la suppression d'environ 3.000 ETPT.

Par ailleurs, il a indiqué que les crédits consacrés à l'action relative à la gestion des milieux et la biodiversité progressaient de 9,7 %, et que la présentation de cette action devrait être améliorée afin de la rendre plus lisible.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué qu'il partageait les interrogations du rapporteur spécial sur l'avenir de l'AFITF.

M. Francis Grignon, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, a rappelé que le rapport d'information de la commission des affaires économiques, intitulé « Infrastructures de transport : remettre la France sur la bonne voie », avait conclu à la nécessité de consacrer 3 milliards d'euros par an au développement des infrastructures. Il a constaté que le projet de loi de finances pour 2009 ne prévoyait pas un niveau de crédits adapté aux besoins. Il a estimé que les recettes affectées à l'AFITF resteraient insuffisantes, même après l'entrée en vigueur de la taxe sur les poids lourds, prévue par l'article 60 du présent projet de loi de finances.

M. Charles Revet, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, a souligné que les crédits affectés à l'AFITF étaient « fléchés » vers des opérations de financement d'infrastructures de transports routiers et ferroviaires. Il s'est demandé si une rebudgétisation des crédits de l'agence ne risquait pas de favoriser une allocation différente des sommes concernées, au détriment des infrastructures de transport.

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a estimé qu'il était nécessaire d'approfondir la question de la répartition des crédits alloués à l'AFITF, afin de distinguer les moyens de fonctionnement des crédits consacrés à l'investissement. Il a rappelé que l'affectation de crédits à une agence n'était pas une garantie de leur sanctuarisation. Il s'est demandé si les crédits affectés à l'AFITF n'étaient pas comptabilisés deux fois au sein de la mission, une fois en tant que subvention de l'agence, et une fois sous forme de fonds de concours reversés par l'agence aux programmes de la présente mission.

M. Roland du Luart a remercié le rapporteur spécial pour la clarté et la qualité de son exposé. Il a souhaité savoir si la transformation de Réseau ferré de France en opérateur principal de la présente mission, comme l'AFITF, permettrait d'améliorer la transparence de son action et de la répartition de ses crédits entre les opérations d'infrastructures ferroviaires.

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a rappelé que l'AFITF était un opérateur financier, alors que RFF était un établissement public propriétaire des infrastructures ferroviaires. Leur traitement doit donc être différencié. Il a estimé que l'inscription de RFF en tant qu'opérateur principal améliorerait l'information du Parlement, mais ne dispenserait pas l'établissement public de répondre aussi clairement que possible aux demandes d'information des élus locaux.

M. Jean Arthuis, président, a souligné la différence existant entre l'AFITF et RFF. Il a observé que la privatisation des sociétés d'autoroutes, privant l'agence de ressources pérennes, avait grandement réduit sa légitimité. Il a donc souhaité que la question de l'avenir de cette agence soit posée.

M. Francis Grignon, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, a rappelé que le Sénat serait prochainement saisi du projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires. Il a indiqué que la création d'une autorité de régulation dans ce secteur, prévue par ce texte, permettrait d'en améliorer la transparence. Il a observé que des gains de productivité pourraient sans doute être réalisés dans l'utilisation des personnels de la SNCF par RFF, comme le soulignait le rapport d'Hubert Haenel « Une organisation ferroviaire à la hauteur de nos ambitions », remis au Premier ministre le 8 octobre 2008.

M. Jean-Claude Frécon s'est associé aux observations du rapporteur spécial et a regretté la disparition des informations contenues dans le « bleu budgétaire » sur la dette de RFF. Il a remarqué, par ailleurs, que la réforme de l'ingénierie publique prévue par la RGPP risquait de mettre les petites communes dans des situations extrêmement difficiles. La création de cabinets privés, censés remplacer les services de l'Etat, n'est pas la garantie d'une bonne connaissance du territoire et d'une action inscrite dans la durée.

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a indiqué qu'il avait demandé des informations complémentaires sur la dette de RFF. Il a rappelé que les personnels de l'Etat chargés de l'ingénierie publique avaient été transférés en grande partie aux conseils généraux. Il a envisagé que les conseils généraux puissent être dotés, suite à ces transferts, d'une compétence nouvelle dans ce secteur.

En réponse à MM. Jean Arthuis, président, et Jean-Claude Frécon, il a précisé que les groupements intercommunaux et les conseils généraux pourraient soutenir les petites communes dans le cadre de cette réforme.

M. Gérard Miquel a remarqué que les conseils généraux avaient obtenu le transfert des éléments des anciennes directions départementales de l'équipement et devaient mettre en place de nouveaux outils pour aider les petites communes à s'adapter à la réforme de l'ingénierie publique.

Enfin, il a souhaité que la taxe sur les poids lourds, prévue par l'article 60 du projet de loi de finances pour 2009, soit attribuée aux départements lorsqu'il est fait usage de leurs infrastructures routières.

M. Jean-Pierre Fourcade a indiqué que la création de sous-directions interdépartementales lors du transfert des routes nationales aux départements constituait une erreur, l'échelle territoriale retenue n'étant pas adéquate.

M. Pierre Jarlier a souligné que, dans les petites communes rurales, l'initiative privée ne viendrait pas compenser la disparition des services d'ingénierie de l'Etat. Il a ajouté que dans certains départements, les groupements intercommunaux ne seraient pas en mesure de pallier les conséquences de cette réforme.

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a admis que dans certains départements l'offre du secteur privé pourrait être déficiente. Il a estimé que les conseils généraux pourraient alors intervenir, à condition que les coûts soient partagés, entre les collectivités territoriales concernées. Il a indiqué que le maintien d'une ingénierie publique, privée de ses meilleurs éléments, n'était pas une bonne solution.

La commission a ensuite adopté l'amendement portant article additionnel avant l'article 60 visant à la suppression de l'AFITF.

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a rappelé qu'il s'agissait d'un amendement qui permettrait de susciter le débat sur l'avenir de cet opérateur.

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits du programme 207 s'élevaient à 61,4 millions d'euros en CP et 60,9 millions d'euros en AE en 2009, soit une stabilité depuis 2007, à périmètre constant.

Il a relevé qu'après application du schéma de déversement analytique, les crédits du programme 207 atteignaient 257,61 millions d'euros, mais seuls 61,4 millions d'euros, soit 23,8 % des crédits concourant à la politique de sécurité routière, étaient justifiés au premier euro.

S'agissant des actions de ce programme, il a également noté que les résultats des dispositifs du permis à 1 euro par jour étaient stabilisés au niveau de 2008 en CP, soit 10,05 millions d'euros mais qu'en revanche, le nombre de dossiers de prêts prévus était une nouvelle fois révisé à la baisse.

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial, a ensuite observé que la RGPP avait conclu à la nécessité de modifier l'organisation du permis de conduire afin de réduire les délais d'attente pour se présenter aux épreuves et améliorer les taux de réussite. Il a souligné qu'à ce stade, il n'était pas possible de chiffrer les effets budgétaires de cette réforme.

Enfin, il a rappelé que ce programme s'intégrait dans un dispositif interministériel de lutte contre l'insécurité routière, et que ses crédits s'élevaient, au total, à 2,497 milliards d'euros en 2009.

Puis **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a présenté le compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ». Il s'est félicité de ce que les remarques faites l'année

dernière aient été entendues et que sa présentation ait été grandement améliorée.

Il a relevé que le projet de loi de finances pour 2009 proposait, dans son article 25, de modifier le montant des recettes du CAS, prévoyant que la fraction du produit des amendes réservé au CAS passe de 194 millions d'euros à 212,05 millions d'euros.

Il a précisé que cela se traduisait par l'augmentation de 10 % des crédits du programme 751 « Radars » qui s'établissaient à 201,7 millions d'euros en AE et en CP, hausse qui devait permettre de poursuivre le plan de mise en place des radars automatiques.

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial, a indiqué qu'en 2009, le coût de déploiement des 560 dispositifs de contrôle supplémentaires s'élèverait à 56,8 millions d'euros. Cette forte augmentation s'expliquait par le coût unitaire des dispositifs de contrôle du respect des feux rouges ou des distances de sécurité, plus élevé que celui des radars vitesses, et par une hausse du nombre de dispositifs à installer.

Il a rappelé qu'entre 2008 et 2009, le coût du maintien en condition opérationnelle augmentait de 25 %, dont 22 % au titre de l'augmentation du nombre de dispositifs à entretenir, passant de 38,5 millions d'euros à 48,1 millions d'euros.

Puis il a présenté le programme 752 « Fichier national du permis de conduire », dont les crédits s'élèvent à 10,35 millions d'euros, en diminution par rapport à 2008.

Il a constaté que la projection pluriannuelle des moyens du programme tirait pleinement les conséquences des surévaluations de crédits antérieures, les prévisions triennales 2009-2011 intégrant en ressources les reports prévus de façon à limiter les inscriptions budgétaires aux seuls besoins restant à financer.

Enfin, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a présenté le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire », doté de 3,807 milliards d'euros en AE et 3,801 milliards d'euros en CP. A structure constante, le budget de ce programme n'évolue pas entre 2008 et 2009, mais les dépenses de personnel représentent 85,7 % des CP, soit 3,257 milliards d'euros, et 68.670 ETPT.

Il a souligné que plusieurs actions comportaient exclusivement des emplois et crédits de personnel ayant vocation à se « déverser » dans chaque programme opérationnel de la mission. Il a donc proposé l'adoption d'un amendement visant à attribuer directement ces crédits aux programmes.

La commission a alors adopté cet amendement de ventilation des crédits.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a abordé les programmes « Météorologie » et « Information géographique et cartographique ».

Evoquant Météo-France, **M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, s'est félicité de ce que le responsable du programme ne soit plus le président-directeur général de Météo France, mais la Commissaire générale au développement durable.

Il a relevé que la subvention pour charge de service public, versée par l'Etat à Météo-France, passait de 174 à 184 millions d'euros entre 2008 et 2009, soit une hausse de 5,7 %, qui était toutefois inférieure à la hausse incompressible des dépenses de personnel résultant, d'une part, de l'augmentation des cotisations retraites au compte d'affectation spéciale « Pensions » et, d'autre part, de l'augmentation du point de la fonction publique. Météo-France devrait donc faire des gains de productivité.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a précisé que ces gains de productivité devaient notamment résulter de la réorganisation du réseau territorial de Météo France. Il a indiqué que la Commissaire générale au développement durable lui avait confirmé la fermeture, prévue d'ici 2017, d'environ la moitié des 107 centres départementaux de Météo France et la suppression d'environ 500 postes. Il a souligné que l'existence de plus d'une centaine de centres départementaux ne se justifiait plus au regard des progrès technologiques et que cette réorganisation avait été souhaitée dans le cadre de la RGPP. Le projet de réorganisation avait suscité d'importants mouvements sociaux et un nouveau contrat d'objectifs et de gestion devait être passé pour matérialiser cette réorganisation de l'établissement public.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que l'Institut géographique national (IGN) n'était plus lié par un contrat d'objectifs à l'Etat depuis la fin de l'année 2006 et souligné que cette situation n'était pas satisfaisante : si ses effectifs diminuaient de 1,75 % entre 2008 et 2009, la subvention de fonctionnement affectée par l'Etat augmentait, pour sa part, de 10 %, passant de 68 à 75 millions d'euros. Il pourrait donc être opportun de prévoir sur l'IGN un contrôle similaire à celui effectué par son collègue Jean Pierre Masseret sur Météo-France.

Puis **M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, a évoqué le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». Il a souligné qu'une grande partie de l'ancien programme « Transports aériens » de cette mission avait été intégrée dans le budget annexe et relevé que la justification fournie par le ministère n'était pas satisfaisante. Il a estimé qu'en tout état de cause cette augmentation du périmètre du budget annexe expliquait la forte hausse des crédits, qui passaient d'1,73 milliard d'euros en 2008 à 1,93 milliard en 2009, soit une hausse de plus de 11 %.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a noté qu'au regard de l'objectif d'amélioration de la performance de l'Etat, le regroupement de l'ensemble des dépenses de personnel de la mission dans un programme « Soutien » ne permettait plus aux responsables de programme d'arbitrer entre

les dépenses de personnel et les autres, ce qui contrevenait aux objectifs de la LOLF. Il a donc présenté un amendement visant à répartir les dépenses de personnel entre les programmes opérationnels du budget annexe.

Il a également fait observer que la programmation pluriannuelle des crédits jusqu'en 2011 faisait apparaître une augmentation de 7,1 % en deux ans, correspondant à la hausse des cotisations retraites et à celle des dépenses d'investissement.

Enfin, il a présenté un amendement visant à achever le mouvement, initié par le projet de loi de finances pour 2009, de regroupement sur le programme dédié à la formation de l'ensemble des crédits de formation de la mission.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur l'existence et l'utilité des imprimeries de Météo-France.

M. Jean-Claude Frécon s'est inquiété des conséquences de la réorganisation territoriale de Météo-France. Il a souhaité savoir si cette réorganisation porterait ou non préjudice à la qualité des prévisions de Météo-France sur l'ensemble du territoire et quelles raisons la justifiaient.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est par ailleurs interrogé sur la tarification aux chaînes de télévision des prévisions fournies par Météo-France.

M. Pierre Jarlier s'est joint aux interrogations de M. Jean-Claude Frécon et a souhaité que le rapporteur spécial s'assure dans la suite du processus de réorganisation que celle-ci ne porterait pas préjudice aux territoires les plus enclavés.

M. François Trucy s'est interrogé sur la composition des organes de direction de Météo-France.

En réponse, **M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il fournirait des précisions quant aux imprimeries de Météo-France. Il a précisé que sa réorganisation visait à améliorer la qualité des prévisions. Elle permettrait, par la réduction des dépenses de personnel, de financer des dépenses d'investissement technologique nécessaires à cette amélioration. Par ailleurs, il a regretté que la Commissaire générale au développement durable n'ait pu lui communiquer la liste des sites menacés de fermeture. Il a indiqué à M. Jean-Pierre Fourcade que les chaînes de télévision ne payaient à Météo-France que le coût de la transmission des informations qui leur était fournies, sans que Météo-France fasse un bénéfice commercial sur ces opérations. Enfin, il a précisé la composition actuelle des organes de direction de Météo-France.

Puis la commission a entendu **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, sur les programmes 174 « Energie et après-mines », 181 « Prévention des risques » et sur le compte spécial « Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres ».

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, a observé que le programme 174 présentait toujours un profil dual, partagé entre les moyens de la direction générale de l'énergie et du climat d'une part, et les crédits dédiés à la gestion économique et sociale de l'après-mines, d'autre part. Elle a, par ailleurs, regretté que la nouvelle maquette du programme n'ait pas conduit à y inclure les moyens de personnel qui y concouraient. Après avoir relevé que la mise en œuvre de la politique énergétique s'appuyait sur un recours significatif à la dépense fiscale et aux ressources extra budgétaires, elle s'est félicitée de la réforme du crédit d'impôt sur les dépenses d'équipement de l'habitation principale et a souhaité une clarification des règles de rattachement des dépenses fiscales au programme. S'agissant plus spécifiquement des ressources extra budgétaires, les concours de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) augmenteront significativement au cours des prochaines années.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, est ensuite revenue sur les principaux aspects du programme 181 « Prévention des risques ». En dépit de la priorité affichée par le Gouvernement, la complexité des procédures à mettre en œuvre est susceptible de compliquer la réalisation des objectifs en matière de plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Par ailleurs, les annonces faites dans le cadre du nouveau programme stratégique 2008-2012 de l'inspection des installations classées feront l'objet d'un suivi attentif de la part de la commission, qui a déjà relevé à plusieurs reprises le non-respect des engagements pris par le Gouvernement en matière de recrutements. A l'instar du programme 174, les objectifs du programme 181 seront hors d'atteinte sans l'appoint de ressources importantes en provenance de l'ADEME ou du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM). A cet égard, le rapporteur spécial a recommandé l'adoption sans modification de l'article 61 rattaché.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, a ensuite présenté les crédits du compte spécial « Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres ». Elle est revenue sur les déterminants qui avaient conduit, en 2008, à un important déséquilibre entre ses recettes et ses dépenses. Elle a conclu en rappelant que les débats budgétaires avaient pour toile de fond la négociation, à l'échelon communautaire, d'un ambitieux paquet « Energie-climat », dont l'adoption serait rendue plus difficile par le contexte actuel de crise économique.

A **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, qui souhaitait connaître l'origine des ressources affectées à l'ADEME en 2009, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a indiqué qu'elles proviendraient de l'augmentation des tarifs et de l'élargissement des assiettes de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

S'agissant du mécanisme de bonus-malus, **M. Jean-Claude Frécon** a observé que les constructeurs automobiles avaient pu être tentés d'intégrer le montant du bonus dans le prix des véhicules neufs. M. Jean-Pierre Fourcade a,

pour sa part, indiqué que ce mécanisme ne tenait pas compte des émissions de particules, particulièrement élevées dans le cas des voitures diesel.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, a admis que le bonus-malus reposait sur les seules émissions de dioxyde de carbone, précisant qu'il était complexe de fonder un instrument fiscal sur plusieurs critères. Elle a, à cet égard, présumé que la « familialisation » prévue du malus serait un facteur supplémentaire de complexité.

A l'invitation des rapporteurs spéciaux, la commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » et du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » ainsi modifiés, et d'adopter, sans modification, les crédits du compte spécial « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » et du compte de concours financier « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres ». Elle a adopté un article additionnel avant l'article 60 puis a adopté, sans modification, l'article 61 rattaché et a décidé de réserver sa décision sur l'article 60 rattaché.

Réunie à nouveau le mardi 18 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen de l'article 60 précédemment réservé rattaché à la mission « Ecologie, développement et aménagements durables ».

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a rappelé que cet article rattaché prévoyait que l'expérimentation d'une taxe spéciale sur les véhicules de transport de marchandises en Alsace devait avoir lieu avant le 31 décembre 2010. Cette taxe sera généralisée à l'ensemble du territoire avant le 31 décembre 2011.

Il a indiqué que le produit de cette taxe serait affecté à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) et rétrocédé aux collectivités territoriales pour l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires. Cette taxe serait due, lorsqu'ils empruntent le réseau routier, par les poids lourds dont le poids est égal ou supérieur à 12 tonnes pour l'expérimentation en Alsace et à 3,5 tonnes pour la généralisation à l'ensemble du territoire.

Il a précisé que l'Etat serait autorisé à confier, notamment à un ou plusieurs prestataires extérieurs :

- le financement, la conception, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance du dispositif technique nécessaire à la mise en œuvre de la taxe, y compris le dispositif de traitement automatisé et la mise à disposition des équipements électroniques embarqués ;

- la collecte de l'ensemble des informations nécessaires à l'établissement de la taxe ;

- la liquidation du montant de la taxe ;
- la communication aux redevables et aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage du montant de taxe due ;
- le recouvrement des sommes facturées aux redevables ou aux sociétés concernées.

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a observé que l'Assemblée nationale avait adopté quinze amendements au présent article. Les modifications les plus notables sont les suivantes :

- un abattement de 25 % de taxe est prévu pour les départements métropolitains classés dans le décile le plus défavorisé selon l'un des deux critères suivants : leur périphéricité au sein de l'espace européen et la faiblesse de l'offre alternative à la route,

- le taux kilométrique de la taxe est diminué, revenant d'une fourchette comprise entre 0,05 et 0,30 euro par kilomètre à une fourchette comprise entre 0,025 et 0,20 euro par kilomètre.

Il a proposé de ne pas s'opposer à l'adoption du présent article qui semble indispensable à la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du « Grenelle de l'environnement ». Il a toutefois remarqué que les études d'impact afférentes n'avaient pas été transmises, ni aucune évaluation des actions menées en Alsace. Il a également noté les craintes, qu'il a jugées fondées, des élus des territoires situés hors de la « banane bleue », à savoir la mégalopole européenne. Ils craignent une répartition injuste de la taxe par rapport à leur part dans la création de la richesse nationale, d'une part, et les effets défavorables qu'aurait une réduction du trafic des poids lourds sur l'utilisation de certaines infrastructures de transport, d'autre part.

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a noté que le fait de confier la collecte de l'impôt à un partenaire privé, comme le prévoit le présent article, n'augurait ni de la simplicité du système, ni de la « modération » des frais de gestion. Selon les estimations, les frais de collecte pourraient s'élever à 250 millions d'euros pour un produit attendu d'un peu moins de 900 millions d'euros, soit un ratio de 27,7 % alors qu'il devrait être compris entre 5 et 12 % selon les normes habituelles du code général des impôts.

Enfin, il a souhaité que les critères retenus pour les appareils embarqués soient identiques en Alsace et pour le reste du territoire, et que la compatibilité de ces équipements soit assurée au niveau européen. Il a estimé préférable de ne pas lier l'Etat quant à la date de mise en œuvre de la taxe, afin de ne pas l'exposer à d'éventuelles indemnités de dédommagement du partenaire tiers.

M. Jean Arthuis, président, a observé que la présentation du rapporteur spécial incitait à mettre en place « une clause de rendez-vous », afin d'évaluer la pertinence du dispositif à mi-parcours.

M. Jean-Pierre Masseret a souligné l'inquiétude de la région Lorraine qui pourrait subir un important report de trafic de poids lourds suite à la mise en place de la taxe dans la région Alsace. La région Lorraine souffre déjà de la proximité des stations pétrolières luxembourgeoises qui entraînent une circulation dense de très gros poids lourds assurant leur ravitaillement en hydrocarbures à moindre coût. Il s'est demandé comment les recettes supplémentaires allouées à l'AFITF par le présent article bénéficieraient au réseau routier des collectivités territoriales concernées.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé si les frais de collecte, particulièrement élevés, comprenaient une partie des investissements nécessaires à la mise en place du système de liquidation de la taxe.

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a indiqué qu'il n'avait pas d'information sur l'utilisation des ressources supplémentaires allouées à l'agence de financement. Il a observé que des investissements importants seraient certainement mis en œuvre afin de permettre la gestion de la taxe.

Il a ajouté que le dispositif présenté par cet article 60 rattaché était certainement une très bonne idée, dont la traduction législative pourrait être améliorée.

M. Albéric de Montgolfier s'est demandé s'il ne conviendrait pas d'harmoniser la rédaction du présent article avec le code de la route.

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a estimé que les modalités pratiques définissant l'assiette, le champ d'application ou le taux de la taxe semblaient précises. Il a observé qu'un amendement à cet article 60, prévoyant la remise d'un rapport sur les études d'impact et les résultats des premières expérimentations, pourrait être préparé avant le passage en séance publique, afin de répondre aux légitimes interrogations des parlementaires.

M. Jean Arthuis, président, a estimé cette initiative opportune et la commission a donné mandat au rapporteur spécial dans ce sens.

M. Gérard Longuet a tenu à rappeler que l'AFITF, qu'il préside, n'avait pas aujourd'hui les moyens de remplir ses missions. Il a noté que le triplement de la redevance domaniale pesant sur les sociétés d'autoroute risquait de se traduire soit par des contentieux, soit par un allongement de la durée des concessions. Il a indiqué que la mise en place d'une taxe sur les poids lourds demandait un certain temps, comme l'avait montré l'expérience allemande, et a plaidé pour l'entrée en vigueur la plus rapide possible du présent dispositif.

M. Jean Arthuis, président, a observé que le dispositif ne serait généralisé à l'ensemble du territoire qu'en 2011. Il a proposé d'en accepter le principe, sous réserve d'une amélioration de l'information du Parlement, ainsi que l'amendement de la commission à l'article 60 s'y emploie.

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a souligné le besoin d'expertise sur la partie technologique de la législation proposée. Il a donc été invité par la commission à déposer un amendement en ce sens.

La commission a alors adopté l'article 60 ainsi modifié.

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2008, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption avec modification des crédits de la mission « **Ecologie, développement et aménagement durables** » tels qu'amendés par l'Assemblée nationale, ainsi que d'un amendement portant **article additionnel avant l'article 60** prévoyant l'octroi d'une subvention d'équilibre à l'Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF), à l'adoption avec modification de **l'article 60** instaurant une taxe due par les poids lourds à raison de l'utilisation de certaines infrastructures, à l'adoption sans modification de **l'article 61** relatif à l'augmentation du taux de prélèvement pour l'alimentation du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) et à l'adoption avec modification du « **Budget annexe contrôle et exploitation aériens** », ainsi qu'à l'adoption sans modification des comptes spéciaux « **Contrôle et sanction automatisé des infractions au code de la route** » et « **Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres** ». Enfin, elle a adopté sans modification **l'article 84 (nouveau)** prévoyant un rapport sur les perspectives d'évolution statutaire de la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Numéro et intitulé du programme ou de l'action	Exécution 2007		LFI 2008		PLF 2009	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
190 Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	23 800 000	23 800 000	30 360 000	30 360 000	24 591 000	24 591 000
03 Recherche et développement dans le domaine des transports	23 800 000	23 800 000	30 360 000	30 360 000	24 591 000	24 591 000
174 Energie et après-mines (libellé modifié)	28 649 000	28 649 000	28 407 000	28 407 000	28 491 000	28 491 000
01 Politique de l'énergie (libellé modifié)	28 649 000	28 649 000	28 407 000	28 407 000	28 491 000	28 491 000
204 Prévention et sécurité sanitaire (libellé modifié)	505 800	505 800	505 800	505 800	505 800	505 800
12 Accès à la santé et éducation à la santé (nouveau)	505 800	505 800	505 800	505 800	505 800	505 800
219 Sport	87 000	87 000	75 000	75 000	75 000	75 000
01 Promotion du sport pour le plus grand nombre	87 000	87 000	75 000	75 000	75 000	75 000
108 Administration territoriale	6 391 681	6 391 681	5 875 388	5 875 388	5 783 217	5 783 217
01 Coordination de la sécurité des personnes et des biens	6 391 681	6 391 681	5 875 388	5 875 388	5 783 217	5 783 217
307 Administration territoriale : expérimentations Chorus			420 891	420 891	473 759	473 759
01 Coordination de la sécurité des personnes et des biens			420 891	420 891	473 759	473 759
217 Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (libellé modifié)	28 649 000	28 649 000	28 507 000	28 507 000	28 491 000	28 491 000
03 Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement	4 437 000	4 437 000	4 477 000	4 477 000	4 461 000	4 461 000
23 Personnels œuvrant pour les politiques des programmes « énergie et après-mines » et « recherches dans le domaine de l'énergie » (libellé modifié)	24 212 000	24 212 000	24 030 000	24 030 000	24 030 000	24 030 000
Totaux	2 134 435 536	2 112 720 350	2 437 233 105	2 413 045 380	2 570 575 041	2 497 583 041

Source : document de politique transversale – sécurité routière

Précisions :

Programme 207 « Sécurité et circulations routières »

Les montants des crédits ont été calculés en prenant en compte les crédits liés à l'activité de sécurité routière (intervention et investissement), les crédits de personnel ainsi que les crédits de fonctionnement des services. Il s'agit de coûts complets.

Programme 203 « Infrastructures et services de transports »

A partir de 2008, les actions financées par l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) consacrées à la politique de sécurité routière sont intégrées dans les montants des actions 12 et 13 du programme figurant dans le tableau ci-dessus ;

Les éléments budgétaires figurant dans l'action 13 concernent la sous-action « contrôle du transport routier ».

Programme 176 « Police nationale »

La part du programme police nationale consacrée à son action 3 « sécurité routière » est obtenue en à partir des dépenses du personnel, et des coûts de fonctionnement par ETPT tels que définis par l'exécution 2007, la LFI 2008 et le PLF de 2009.

On note une baisse de la part des effectifs consacrés à cette action en 2009 (- 827) par rapport aux prévisions de la LFI 2008.

Programme 217 « Conduite et pilotage des politiques publiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire »

Les moyens figurant à l'action 1 concernent les crédits de personnel et de fonctionnement consacrés dans les services déconcentrés à l'activité de contrôle technique des véhicules.