



N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 16

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET
AMÉNAGEMENT DURABLES**

**TRANSPORTS ROUTIERS, FERROVIAIRES,
FLUVIAUX ET MARITIMES**

URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

**CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS
DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE**

**AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION
DE VÉHICULES PROPRES**

Rapporteur spécial : M. Hervé MARITON

Député

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	7
QUESTIONS D'ACTUALITÉ	9
RÉSUMÉ DU RAPPORT SPÉCIAL	31
INTRODUCTION	41
CHAPITRE PREMIER : UNE MUTATION HISTORIQUE POUR LA POLITIQUE DES TRANSPORTS	43
I.– UN CADRE D'ACTION PROFONDÉMENT MODIFIÉ	43
A.– LES CONCLUSIONS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS	43
B.– LES ORIENTATIONS RETENUES	48
C.– LA RÉFORME DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	49
1.– La réforme de l'administration centrale du MEEDDAT	49
2.– La réforme des services déconcentrés	51
3.– Les effectifs et leur réduction	51
II.– DES CRÉDITS DES TRANSPORTS TERRESTRES, FLUVIAUX ET MARITIMES EN FORTE HAUSSE POUR 2009	52
III.– LES PLAFONDS DE DÉPENSES 2009–2011	54
CHAPITRE 2 : INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT	59
I.– DES AUGMENTATIONS DE CRÉDITS RÉALISANT UNE GRANDE AMBITION	59
II.– L'AFITF, PIVOT DES PROJETS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT	63
A.– DES SUBVENTIONS BUDGÉTAIRES INDISPENSABLES POUR L'AFITF	63
B.– L'AFITF AU SERVICE PRÉFÉRENTIEL DU REDÉPLOIEMENT MODAL	68
III.– LE NOUVEAU MODÈLE ÉCONOMIQUE DE RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE	70
A.– LA DÉGRADATION DES COMPTES DE RFF EN 2007	70
B.– LE CONTRAT DE PERFORMANCE 2008-2012 DE RFF	71
C.– LA RÉGÉNÉRATION DU RÉSEAU FERROVIAIRE, UNE PRIORITÉ QUI DEVRAIT ÊTRE ABSOLUE	73

D.– L'ENDETTEMENT DE RFF	75
IV.– LES CONTRATS DE PLAN OU DE PROJETS ÉTAT-RÉGIONS : BILAN ET PERSPECTIVES.....	77
A.– VERS L'ACHÈVEMENT DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS	77
B.– LES CONTRATS DE PROJETS ÉTAT-RÉGIONS	79
1.– Le ferroviaire	80
2.– Les transports collectifs	81
3.– Le volet Île-de-France.....	82
4.– Le volet portuaire	83
5.– Le transport fluvial.....	83
6.– Le transport combiné.....	84
V.– L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS DE NOUVELLES GRANDES INFRASTRUCTURES	84
A.– LGV Tours-Bordeaux	84
B.– LGV Le Mans-Rennes.....	84
C.– LGV Nîmes - Montpellier	85
D.– Liaison fluviale Seine-Nord-Europe	85
VI.– LE BONUS-MALUS : UN SUCCÈS À ASSURER SUR LE PLAN FINANCIER.....	86
CHAPITRE 3 : SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES	91
I.– LE PROGRAMME N° 207 SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES	91
A.– DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN FAIBLE CROISSANCE POUR 2009.....	92
B.– UNE FAIBLE CROISSANCE PROLONGÉE JUSQU'EN 2011.....	94
II.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE.....	95
A.– LE PRODUIT DES AMENDES RADARS	96
B.– LES MOYENS DE RENFORCER L'EFFICACITÉ DES RADARS.....	97
C.– LES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 752 FICHER NATIONAL DU PERMIS DE CONDUIRE	99
D.– LA POURSUITE DE L'EFFORT EN 2010 ET 2011	99
III.– L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE NATIONALE DE LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE	100
A.– DES INDICATEURS DE COMPORTEMENT PEU CONVAINCANTS	102
B.– L'EFFICACITÉ PERFECTIBLE DU CONTRÔLE AUTOMATISÉ.....	102
C.– LA RÉDUCTION DU NOMBRE DE TUÉS ET DE BLESSÉS	103
1.– La décroissance insuffisamment rapide du nombre de tués	105
2.– Le cas préoccupant des usagers vulnérables.....	107

3.– Des statistiques relatives aux blessés insuffisamment détaillées et connues	107
CHAPITRE 4 : SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES : LA DYNAMISATION NÉCESSAIRE DE LA POLITIQUE DE LA MER	109
I.– DES MOYENS BUDGÉTAIRES RIGOREUSEMENT COMPTÉS	109
II.– LES ENJEUX ACTUELS DE LA SÉCURITÉ ET DES AFFAIRES MARITIMES	111
A.– UNE RÉORGANISATION EN FAVEUR DE LA SPÉCIFICITÉ DES AFFAIRES MARITIMES.....	111
B.– L'IMPORTANCE STRATÉGIQUE DU BUDGET DE LA SÉCURITÉ MARITIME.....	112
C.– L'EFFICACITÉ DES AIDES À LA FLOTTE DE COMMERCE.....	112
D.– DES ENJEUX DE FORMATION MAJEURS	113
CHAPITRE 5 : URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ : UNE RÉFORME INÉDITE.....	115
I.– DES AUGMENTATIONS BUDGÉTAIRES SIGNIFICATIVES	115
II.– LES GRANDS ENJEUX DE LA PÉRIODE 2009–2011	126
A.– LES GRANDS PROJETS D'URBANISME	127
B.– LES AGENCES DE L'EAU ET L'ONEMA.....	131
C.– LES RÉSERVES NATURELLES.....	133
D.– NATURA 2000	134
CHAPITRE 6 : INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE	137
EXAMEN EN COMMISSION	139
<i>Article 60</i> Instauration d'une taxe due par les poids lourds à raison de l'utilisation de certaines infrastructures	145
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	157

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 93 % des réponses sont parvenues à votre Rapporteur spécial.

AVANT-PROPOS

L'ambition du budget des transports, et plus largement, de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, est réelle et – dans son principe – bienvenue.

Il s'agit de concourir au développement durable de notre pays pour la compétitivité de notre économie, pour l'amélioration de l'environnement, pour la meilleure réponse aux besoins sociaux.

Restent quelques solides questions.

Quel est l'ordre des choix, comment se hiérarchisent les priorités, quelle est la réalité des financements, quels progrès pour l'efficacité des opérateurs ?

Autant de points à résoudre pour s'assurer que nous privilégions le réel au virtuel.

QUESTIONS D'ACTUALITÉ

LA CRISE : QUELLE CRISE POUR LES TRANSPORTS ?

La crise bancaire et financière et le ralentissement voire la récession économique sont-ils un handicap ou une opportunité pour la politique des transports ?

Le nouvel élan donné à la politique des transports par le budget 2009 ne semble pas devoir être contrecarré par la situation économique générale, à la condition toutefois essentielle de mobiliser l'ensemble des acteurs.

Les comportements des *particuliers et des entreprises*, par leur inflexion récente, constituent à la fois une justification et un soutien au redéploiement modal en faveur des transports ferroviaires et collectifs qui est au cœur de la politique du Gouvernement. La contrainte de la réduction des émissions de gaz à effet de serre est de mieux en mieux prise en compte, avec l'aide imprévue mais utile à cet égard, de la flambée des prix de l'énergie intervenue en 2007 et en 2008 jusqu'à leur reflux à partir de la mi-juillet 2008.

On observera par ailleurs que des mécanismes innovants, comme le bonus-malus relatif aux achats d'automobiles ou comme le financement du système de contrôle sanction automatisé par les amendes radars ont déclenché ou accéléré des inflexions très significatives des comportements.

Le projet de loi de finances non seulement pérennise ces dispositifs, mais introduit une innovation majeure avec l'écotaxe kilométrique sur les poids lourds dont l'objet est à la fois de prendre en compte les coûts externes du transport routier de marchandises et de financer de nouvelles infrastructures.

S'agissant de l'*État*, il jouera pleinement son rôle d'orientation et de cofinancement sur la période 2009–2011.

Les moyens budgétaires sont incontestablement au rendez-vous pour la construction de nouveaux équipements en réponse aux conclusions du Grenelle de l'environnement reprises par le Président de la République,

Les investissements dans les infrastructures de transport vont créer de l'activité et des emplois et donc participeront à la stimulation de la croissance - mais tardivement – pour contrecarrer les tendances récessives actuelles.

Compte tenu de la rareté des ressources budgétaires, l'investissement dans les infrastructures ne saurait par ailleurs monopoliser les crédits publics au détriment de *l'investissement productif*.

En tout état de cause, la politique des transports assigne un rôle majeur au **secteur privé**. Les mises en concession ou les contrats de partenariat seront indispensables pour atteindre les objectifs.

Or la crise bancaire et financière a un impact sur la capacité des éventuels partenaires privés à réunir les financements nécessaires aux projets de concession comme la LGV Sud-Europe-Atlantique ou aux contrats de partenariats comme la LGV Le Mans-Rennes.

D'ores et déjà, l'on constate que la date limite de remise des offres pour le projet GSM-R a dû être retardée de six semaines en raison de la crise bancaire et financière, alors que le montant de l'opération, de 650 millions à un milliard d'euros selon les sources, est relativement limité par rapport à ceux des projets précités.

Par ailleurs, en situation de pénurie de crédits bancaires, la **rentabilité attendue des projets** prend une importance encore plus décisive dans les choix d'investissement. Or l'on peut s'attendre que la rentabilité des nouvelles lignes à grande vitesse, par exemple, soit inférieure à celles construites en priorité et actuellement en fonctionnement.

Au reste, le recours au secteur privé introduira une **mise en concurrence** de fait et d'ailleurs souhaitable, des différents projets d'infrastructure les uns par rapport aux autres, et également avec les projets d'investissement dans le secteur productif.

Il convient donc, à la fois, de **ne pas surestimer la capacité de financement du secteur privé** pour la mise en œuvre de la politique des transports et de **créer un environnement législatif et réglementaire favorable** à des engagements pérennes et suffisants du secteur privé.

LE BILAN POSITIF DE LA LOI SUR LE SERVICE MINIMUM

Le bilan de la loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs est plutôt positif, principalement pour l'organisation de la continuité du service mais aussi pour la prévention du déclenchement des conflits collectifs dont le nombre a globalement diminué malgré la persistance de difficultés ponctuelles sérieuses.

- ***Les accords-cadres, les avenants et les décrets ont été pris***

Afin de prévenir les conflits et de faciliter les procédures de négociation préalable, l'article 2 de la loi du 21 août 2007 a prévu que, dans les entreprises de transport concernées, l'employeur et les organisations représentatives engagent des négociations en vue de la signature, avant le 1^{er} janvier 2008, d'un accord-cadre organisant une procédure de prévention des conflits et tendant à développer le dialogue social. Cet accord-cadre fixe notamment les conditions de dépôt de préavis de grève et les délais de négociation.

À la **SNCF**, un avenant a été signé, le 13 décembre 2007, afin de mettre en conformité avec l'article 2 de la loi du 21 août 2007, l'accord sur l'amélioration du dialogue social et la prévention des conflits signé le 28 octobre 2004.

À la **RATP**, un avenant a également été signé, le 24 décembre 2007, afin de mettre en conformité l'accord relatif au droit syndical et à l'amélioration du dialogue social du 30 mai 1996, modifié les 23 octobre 2001 et 20 février 2006.

La loi du 21 août 2007 a également prévu que des négociations au niveau de la branche s'engagent dans les mêmes délais et pour les mêmes motifs, cet accord de branche ayant vocation à s'appliquer dans les entreprises de transport où aucun accord-cadre n'a été signé.

Un **accord de branche** sur le développement du dialogue social, la prévention des conflits et la continuité du service public dans les transports urbains de voyageurs a été signé le 3 décembre 2007 par l'Union des Transports publics et ferroviaires (UTP), représentant les opérateurs de transports publics urbains, et quatre organisations syndicales (CFDT, CFTC, CFE-CGC et UNSA). Cet accord s'applique à toutes les entreprises de la branche qui n'ont pas signé d'accord-cadre.

Ce texte va au-delà des obligations légales puisqu'il traite de l'amélioration du dialogue social, de la prévention des conflits, de la gestion des perturbations et de leur suivi.

Sur la gestion des conflits, l'accord définit notamment les modalités de la déclaration préalable des grévistes, la réorganisation exceptionnelle du travail avec les non grévistes et la consultation après le début d'un conflit.

Enfin, la loi du 21 août 2007 a prévu un décret en Conseil d'État, pris après consultation des organisations syndicales, pour pallier l'absence d'accord-cadre ou d'accord de branche dans les entreprises concernées.

Le décret n° 2008-82 du 24 janvier 2008 s'applique aux entreprises de transport interurbain dans lesquelles l'employeur et les organisations syndicales n'ont pas signé d'accord-cadre. En effet, la négociation ouverte au niveau de la branche des transports interurbains n'a pas abouti à la signature d'un accord de branche.

- ***Les plans de transport ont été mis en place, si nécessaire par les préfets***

Le bilan de la mise œuvre des plans de transport prévus par la loi pour les régions et les principales agglomérations est positif.

L'État, qui est l'autorité organisatrice des services nationaux de transport de voyageurs, a défini les priorités de desserte et approuvé les plans de transport adaptés et les plans d'information des usagers élaborés par la SNCF, conformément à la loi.

Sur les 21 **régions** de province qui sont les autorités organisatrices des transports (AOT) ferroviaires régionaux, 11 ont approuvé les plans de transport adaptés élaborés par la SNCF. Les préfets ont constaté la carence de 10 régions et ont approuvé ces plans par substitution, conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi prévues en cas de carence des AOT.

Le Syndicat des Transports d'Île-de-France (STIF), qui est l'autorité organisatrice des transports de voyageurs en Île-de-France, a approuvé les plans de transport élaborés par les entreprises de transport RATP et SNCF.

Selon les données disponibles à la fin du mois de septembre 2008, sur les 30 principales autorités organisatrices des **transports urbains** de province (soit les autorités compétentes sur des périmètres de transport urbain supérieurs à 200 000 habitants), 21 ont déjà approuvé ou sont en train d'approuver les plans de transport adaptés et les plans d'information des usagers. La mise en œuvre de la loi a été assurée par les préfets en lieu et place de 9 autorités organisatrices des transports urbains.

S'agissant des autres AOT, le bilan est plus contrasté, en particulier pour les départements qui sont en charge des transports scolaires, compte tenu du nombre important d'entreprises de transport avec lesquelles les conseils généraux ont des relations contractuelles.

Lors des conflits des 22 mai et 17 juin 2008 le dispositif de la loi a permis d'informer les usagers dans la quasi-totalité des situations des circulations effectives, permettant ainsi d'assurer leurs déplacements.

- ***La conflictualité est en baisse et le service minimum est assuré à la SNCF***

Le bilan de l'application de la loi du 21 août 2007 à la SNCF est positif. La mise en œuvre de la déclaration individuelle d'intention, 48 heures avant la grève pour les conducteurs (à l'exception de ceux de l'activité de transport de fret), les contrôleurs et les aiguilleurs, a permis d'établir, au vu du nombre d'agents réellement en grève, les **niveaux de service** prévus dans les plans de transport adapté. Les services ont été affichés et communiqués à l'avance à la clientèle.

Le nombre de « démarches de concertation immédiate » (DCI) est en très nette augmentation (+ 130 %) par rapport à 2007 sur la même période. La procédure joue pleinement son rôle dans la mesure où le nombre de préavis de grève déposés (248) est en baisse de 30 % par rapport au 1^{er} semestre 2007. Sur 248 préavis recensés, pour la moitié, le service a pu être assuré au niveau normal. Pour l'autre moitié, sur les 124 services prévisibles, la moitié (62) a consisté à ne supprimer que quelques trains. Le service annoncé a toujours été respecté et dans certains cas, des trains supplémentaires ont été mis en place en fonction des agents qui s'étaient déclarés grévistes et qui sont venus travailler. Le processus de réaffectation a également permis d'améliorer le service rendu à la clientèle, en utilisant les personnels sur des trains supplémentaires.

Au total et à ce stade, la mise en œuvre de la loi a eu un effet positif sur la conflictualité au sein de la SNCF. Les nombres de préavis et de grèves constatés au 1^{er} semestre 2008 sont les plus faibles depuis 1995.

Les pertes de produits de trafic ont été sensiblement réduites au premier semestre 2008 par rapport à leurs niveaux antérieurs.

En 2006, la perte de produits du trafic s'est élevée à 38,8 millions d'euros et à 236,9 millions d'euros en 2007, dont 213 millions pour les grèves liées à la réforme des retraites. Au premier semestre 2008, la perte de produits de trafic se limite à 26,9 millions d'euros.

- ***L'alarme sociale et la concertation s'améliorent à la RATP***

À la RATP, le recours au dispositif de prévention des conflits s'est concrétisé par une augmentation du nombre « d'alarmes sociales » de 25 % (235) au cours du premier semestre 2008 par rapport à la moyenne des cinq dernières années sur la même période. 91 % de ces alarmes n'ont pas été suivies d'un préavis de grève.

Le nombre de **préavis de grève** (30) déposés au premier semestre 2008 est **quatre fois moins élevé** que celui des préavis déposés au cours des cinq dernières années sur la même période.

Dans tous les cas la réaffectation des personnels non grévistes s'est effectuée sans difficulté particulière.

L'impact des grèves sur les résultats bruts de la RATP est estimé à 2,1 millions d'euros en 2006 et à 30 millions d'euros en 2007, dont 27,7 millions liés à la réforme des retraites.

Au premier semestre 2008, les grèves intervenues n'ont eu aucun impact sur les résultats de la RATP, les pertes de recettes ayant été compensées par les retenues sur salaires prévues conformément à la réglementation.

On constate donc une amélioration du climat social par la concertation préalable au dépôt de préavis de grève. La mise en œuvre des retenues sur salaires contribue à la responsabilisation des personnels. On peut espérer une disparition rapide des grèves imprévues dont l'impact sur les usagers et l'activité économique sont désastreux.

La question reste entière de l'effet de la loi en cas de conflit social important, le dispositif adopté privilégiant l'obligation de méthode à l'obligation de résultat.

LA POLITIQUE TARIFAIRE DE LA SNCF

Dans le cadre de son travail permanent de contrôle, votre Rapporteur spécial a présenté le 15 octobre 2008 un rapport d'information n° 1161 intitulé « *Politique tarifaire de la SNCF : le consommateur a le droit de savoir* ». Alerté par des associations de consommateurs, votre Rapporteur spécial a estimé qu'il convenait effectivement d'étudier cette question qui se rapporte à la fois à la **mission de service public de la SNCF et à ses modalités de gestion en tant qu'établissement public**.

La SNCF applique depuis 1993 au TGV puis a généralisé à ses trains à réservation obligatoire, le **yield management**. Cette technique de tarification, introduite par les compagnies aériennes et adoptée par l'hôtellerie, les tours opérateurs et les spectacles, est destinée, pour l'entreprise, à maximiser la recette par voyageur transporté et par kilomètre parcouru, ainsi qu'à optimiser le taux de remplissage. Le voyageur se voit en conséquence proposer, dans la limite des quotas définis et des places disponibles pour chacun de ceux-ci, des tarifs d'autant plus avantageux que la réservation est anticipée par rapport à la date de départ.

Le **yield management** n'est pas, par nature, incompatible avec la mission de service public de la SNCF. Cette méthode de gestion permet à la SNCF de **favoriser l'étalement des horaires** et de proposer des **tarifs attractifs** tout en **optimisant le taux de remplissage** de ses TGV, mettant ainsi en application son projet de **grande vitesse populaire**.

Si la hausse annuelle des tarifs moyens sur un ensemble de destinations ne dépasse pas la norme autorisée de 1,9 %, il est incontestable que certains consommateurs, plus flexibles dans leurs horaires et leurs dates de déplacement, tirent mieux parti que d'autres de la multiplicité des tarifs proposés par la SNCF.

En tout état de cause, la transparence et la lisibilité des prix doivent être améliorés pour permettre aux consommateurs de faire leurs choix en toute connaissance de cause.

Votre Rapporteur spécial a formulé plusieurs propositions pour accélérer les améliorations souhaitables de la politique tarifaire de la SNCF :

Proposition n° 1 : Lors de l'achat d'un billet de TGV, le consommateur a communication du prix médian – hors cartes d'abonnement – du trajet considéré pour l'année civile antérieure ;

Proposition n° 2 : Tout billet de TGV comporte l'indication du montant du péage acquitté par le voyageur, en euros et en pourcentage de son prix total ;

Proposition n° 3 : Afin de simplifier et d'unifier le yield management, la différenciation période normale – période de pointe ne s'applique pas à la tarification TGV ;

- Proposition n° 4 : Lors de la réservation à un guichet de gare ou d'agence, le consommateur dispose d'un écran reproduisant le contenu de celui du vendeur ou peut consulter l'écran de ce dernier ;
- Proposition n° 5 : La lutte contre la fraude constitue une priorité de la SNCF. L'identité du bénéficiaire de la réservation est fixe dès la réservation ;
- Proposition n° 6 : La future commission de régulation des activités ferroviaires (CRAF) pourra décider de se saisir de tout sujet relatif à la tarification des transports ferroviaires de voyageurs ;
- Proposition n° 7 : La tutelle de la SNCF publie un arrêté ministériel annuel d'agrément des tarifs TGV organisé autour des prix médians.

Après la publication de ces propositions, ***la SNCF a admis la nécessité de simplifier sa tarification TGV et d'améliorer la lisibilité de ses prix.***

Des guides imprimés ont été diffusés présentant des fourchettes de prix minimaux et de prix maximaux pour un ensemble de destinations. L'affichage du prix du péage sur le billet lui apparaît souhaitable, même si seule une évaluation approximative pourra y figurer. La SNCF ne repousse pas l'idée de communiquer le prix médian – la moitié des usagers paie davantage, l'autre moitié paie moins –, tout en soulignant que des difficultés techniques devront être résolues au préalable.

La question de la ***hausse des tarifs de la SNCF*** a été largement débattue.

Les statistiques fournies par la SNCF à votre Rapporteur spécial montrent, pour des échantillons de grande taille et un ensemble de destinations, confirment que les tarifs moyens du début 2008 ne sont pas supérieurs de plus de 2 % en 2008 aux niveaux de 2007.

Certaines associations de consommateurs soutiennent, au contraire, que la hausse est supérieure, sur la base des relevés de tarifs pour une quinzaine de destination.

En réalité, le *yield management* mis en place par la SNCF a introduit par nature des différenciations de tarifs importantes, selon les périodes et les horaires considérés. Les consommateurs les prennent en compte dans la mesure de leur flexibilité.

En conséquence, des principes devraient être réaffirmés dans deux directions opposées.

Il serait souhaitable, en premier lieu, de confirmer la SNCF dans sa capacité à conduire la politique tarifaire qui lui permet d'être rentable et de se développer. ***En contrepartie, les hausses maximales pratiquées ne devraient pas dépasser des limites compatibles avec le service public qu'il appartient aux pouvoirs publics de définir.***

PÉAGES FERROVIAIRES : POUR LA VÉRITÉ DES COÛTS

L'utilisation du réseau ferroviaire français n'a pas, pendant longtemps, été facturée à la hauteur de ses *coûts d'entretien et de renouvellement*.

Indispensable à des décisions économiques rationnelles, la vérité des coûts s'impose d'autant plus aujourd'hui que la régénération du réseau est urgente et que les comptes de Réseau ferré de France (RFF), le gestionnaire de l'infrastructure qui perçoit les péages, sont fortement dégradés.

Votre Rapporteur spécial a publié le 7 mai 2008 sur cette question un rapport d'information n° 875 intitulé « *Péages ferroviaires : pour la vérité des coûts* », comportant huit propositions.

Afin de se rapprocher de la vérité des coûts sans casser la dynamique de développement des lignes à grande vitesse et sans hypothéquer la relance, entre autres par la concurrence, du fret ferroviaire, votre Rapporteur spécial a préconisé des *hausse progressives programmées sur une période d'au moins cinq années*.

Cette recommandation a été prise en compte par le Gouvernement pour les *trains à grande vitesse* puisque les hausses décidées en septembre 2008 pour 2010 par le Gouvernement devraient être compensées, selon la SNCF, par des progrès de productivité.

En revanche, pour le *fret ferroviaire*, les hausses envisagées pour le coût d'un sillon sont fortes et pourraient entraîner une augmentation de 25 % du prix de revient d'un train de fret au kilomètre. Cette hausse, qui présenterait en outre l'inconvénient de ne pas être subordonnée à l'augmentation de qualité des sillons, nécessiterait d'ailleurs le versement de compensations aux entreprises de fret ferroviaire, dans un cadre juridique qui paraît à ce stade incertain.

Votre Rapporteur spécial recommandait par ailleurs que la réforme des droits de péage et de la présentation des comptes de RFF ne fasse pas obstacle au *suivi des moyens affectés à la régénération*. Alors que la régénération doit représenter une priorité, cette recommandation n'a malheureusement pas été reprise par le Gouvernement dans le présent projet de loi de finances pour 2009.

Votre Rapporteur spécial a par ailleurs proposé que *RFF se désendette par ses propres moyens*, contrairement aux conclusions de la Cour des comptes. Des cessions plus dynamiques d'actifs immobiliers sont d'ores et déjà programmées pour 2009. Le *transfert des gares* à RFF proposé par votre Rapporteur spécial n'a pas pour le moment été retenu par les pouvoirs publics mais pourrait également contribuer efficacement au désendettement. Cette solution pourrait s'imposer à l'avenir lors de l'ouverture à la concurrence.

Autre recommandation faite par votre Rapporteur spécial, la maîtrise de la **préparation et de la commercialisation des sillons** doit revenir à RFF et s'imposera chaque jour davantage avec la montée en puissance actuelle de la concurrence sur le fret ferroviaire et, à partir de 2010, pour les trajets internationaux de voyageurs. La solution d'un transfert progressif des horairistes, d'abord des bureaux nationaux et régionaux puis des acteurs locaux aurait l'avantage d'être progressive.

D'autres propositions ont été présentées depuis lors, dont la constitution d'une entité supplémentaire, intitulée « **Exploitation du réseau ferré national (ENCF)** », qui reprendrait l'ensemble des compétences de RFF en matière d'exploitation du réseau et aurait à sa charge toutes les tâches afférentes, depuis la conception des graphiques de circulation jusqu'à la mise en œuvre des aiguillages (rapport du sénateur Hubert Haenel).

ENCF, tout en appartenant à la SNCF, disposerait d'une autonomie de gestion égale à celle de Réseau de transport de l'électricité (RTE) au sein d'EDF.

Alors qu'une autorité de régulation ferroviaire doit être également créée, il n'est pas acquis que le système ainsi créé soit stable et ne conduise pas inéluctablement à la **disparition de RFF**, avec le problème de la reprise de sa **dette**.

Enfin, votre Rapporteur spécial recommandait que la future **autorité de régulation ferroviaire** soit dotée de pouvoirs étendus. Associée étroitement au processus d'attribution des sillons, cette autorité devra être en mesure, notamment, **d'instruire dans les délais les plus courts les différends relatifs au niveau des tarifs, à l'accès aux sillons et à leur qualité**.

DES POUVOIRS ÉTENDUS POUR LA FUTURE AUTORITÉ DE RÉGULATION FERROVIAIRE

Une commission de régulation des activités ferroviaires (CRAF) est sur le point d'être créée par le projet de loi relatif à *l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et guidés et portant diverses dispositions relatives aux transports* déposé sur le Bureau du Sénat en septembre 2008. Cette création répond d'abord aux prescriptions de deux directives européennes relatives à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire. Elle aura aussi pour conséquence de modifier les rapports entre les acteurs du système ferroviaire et l'équilibre du système tout entier.

La mission de la commission sera en effet de concourir au ***bon fonctionnement*** non seulement du ***service public*** mais aussi des ***activités concurrentielles*** de transport ferroviaire, au bénéfice des usagers et des clients des services de transport ferroviaire.

Cette commission de régulation disposera pour son fonctionnement de ***crédits budgétaires*** dont elle proposera le montant au ministre chargé des transports et au ministre chargé du budget. Cette solution est conforme au schéma courant en France de financement budgétaire des autorités administratives indépendantes. Un financement direct par le secteur ferroviaire accroîtrait son indépendance vis-à-vis de l'État.

Les pouvoirs de la commission de régulation, s'ils sont relativement importants tels que prévus par le projet de loi, devraient toutefois être élargis pour atteindre la pleine efficacité de cette nouvelle autorité administrative indépendante.

En matière de ***péages ferroviaires***, il est prévu que la CRAF donne un ***avis conforme*** sur leur fixation, ce qui est évidemment indispensable (article 8 du projet de loi).

L'augmentation des péages ferroviaires notamment pour le fret est nécessaire pour se rapprocher des coûts d'utilisation du réseau.

À l'inverse, l'objectif souhaitable de la vérité des coûts peut ralentir le développement du fret ferroviaire, par ailleurs indispensable dans le cadre de la lutte contre les pollutions de toutes natures et de la lutte contre le changement climatique.

La CRAF devra donc ***disposer de moyens d'étude et de diagnostic suffisants*** pour intégrer toutes les dimensions industrielles, économiques, sociales et environnementales dans son avis, qui rappelons-le, doit être conforme pour que les changements tarifaires prennent effet.

On notera par ailleurs une formulation imprécise à l'article 1^{er} IV sur le calcul des redevances perçus pour l'accès aux infrastructures de service. Le projet de loi indique en effet indiqué que « *ces redevances sont égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire* ». En tout état de cause, les péages ne sauraient être égaux au seul coût d'exploitation, qui est un coût marginal, mais tendre au contraire vers le coût complet de long terme incluant le coût de renouvellement.

Si la formulation actuelle faisait référence aux coûts directs par opposition aux coûts externes, elle serait tout aussi contestable, dans la mesure où il serait hasardeux de refuser à l'avance l'intégration, probable dans les années à venir, de tous les coûts, internes et externes, des transports, quels qu'ils soient.

Une solution serait alors d'indiquer que « ces redevances sont **au moins égales** au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire ».

Par ailleurs, les pouvoirs de la commission devraient étendus à ***l'approbation du programme d'investissement du gestionnaire d'infrastructure***, comme c'est le cas en France pour le réseau de transport de l'électricité et dans d'autres pays pour le réseau ferroviaire lui-même.

Il paraît essentiel de préciser dans le projet de loi que la CRAF devra notamment se prononcer sur la question d'éventuels ***biais*** sur la concurrence qui pourraient être introduits par les investissements prévus.

La commission de régulation pourra être saisie par les opérateurs ferroviaires s'estimant victimes d'un traitement inéquitable pour l'accès au réseau (article 9). Compte tenu des enjeux industriels et financiers, il semble indispensable de préciser un ***délaï maximum pour l'examen des différends*** et pour le prononcé des décisions.

En matière de ***tarifs des services de transport*** de voyageurs eux-mêmes, l'intervention de la commission se limite à l'émission ***d'un avis à la demande de l'autorité administrative compétente***, dans le cas où ces services sont réalisés par une entreprise ferroviaire à qui l'exploitation en est confiée sans mise en concurrence préalable.

La formulation actuelle du projet de loi laisse penser que l'autorité administrative pourrait ne pas saisir la CRAF sur ce sujet. Il conviendrait au contraire de prévoir que l'autorité administrative ***doit saisir*** celle-ci pour avis.

En outre, les récentes controverses sur les prix du TGV montrent que ***la commission de régulation doit pouvoir se saisir d'elle-même des questions soulevées par l'évolution des prix des billets de trains***.

La ***mise en place*** de la CRAF devra, en tout état de cause, être ***extrêmement rapide***, l'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs devant intervenir le 31 décembre 2009.

À cette date, les services internationaux, c'est-à-dire ceux correspondant aux trajets dont les points de départ et d'arrivée sont situés dans deux États membres différents, seront ouverts à la concurrence. Des études conjointes sont, par exemple, actuellement conduites pour des liaisons internationales alimentant les *hubs* de Roissy ou de Schipol-Amsterdam.

En application des directives européennes, les services internationaux pourront comporter du cabotage, c'est-à-dire la possibilité de prendre et de déposer des voyageurs dans des gares françaises situées sur le trajet du service international. Le projet de loi pose des limites à la place que peut prendre le cabotage par rapport au service international. Dans l'exposé des motifs et à l'article 8 du projet de loi, il est indiqué que le cabotage doit être « *accessoire* ». À l'article 1^{er}, au contraire, une autre notion est utilisée, à savoir que l'objet « *principal* » du service soit le service international. Il serait préférable, en tout état de cause, de recourir dans l'ensemble du texte à la deuxième notion *d'objet principal*, la définition du caractère accessoire étant peu opérationnelle.

On remarquera, d'ailleurs, à cet égard que la commission de régulation sera conduite à donner son feu vert à une éventuelle opposition de l'autorité administrative aux dessertes de cabotage (article 1^{er}). Elle aura également compétence pour se prononcer sur *l'atteinte à l'équilibre économique d'un contrat de service public par ces dessertes de cabotage*, à la demande de l'autorité administrative compétente, de l'autorité qui a attribué le contrat, du gestionnaire de l'infrastructure ou de l'entreprise ferroviaire qui exécute le contrat (article 8).

On peut se demander à cet égard, compte tenu de la formulation de l'article 8 du projet de loi et de l'évolution probable de la législation communautaire, s'il ne conviendrait pas de prévoir, par une amodiation de la loi d'orientation sur les transports intérieur qui donne à la SNCF le monopole de l'ensemble des dessertes de voyageurs, la possibilité d'une *expérimentation de l'ouverture à la concurrence des transports ferroviaires régionaux de voyageurs pour les régions qui le souhaiteraient*.

Enfin, il est prévu que la commission de régulation pourra participer à la préparation de la *position française* dans les actions internationales et participer à la *représentation française* dans les organisations internationales et communautaires compétentes. Afin de séparer les rôles de l'exécutif et de l'autorité administrative indépendante, il serait utile de prévoir que chaque participation sera conditionnée par un *ordre de mission*.

L'ÉCOTAXE KILOMÉTRIQUE SUR LES POIDS LOURDS, NÉCESSAIRE DANS SON PRINCIPE MAIS COMPLEXE DANS SON APPLICATION

La mise en place d'une taxe sur les poids lourds constitue l'une des conclusions du Grenelle de l'environnement reprises par le Président de la République.

L'instauration de cette taxe est proposée par *l'article 60 du présent projet de loi de finances*, rattaché, commenté infra. Son principe et ses modalités générales figurent par ailleurs à *l'article 10 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement* adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 21 octobre 2008.

Incontestable dans son principe, la taxe pose toutefois de sérieux problèmes de définition et d'application.

*

* *

La taxe kilométrique sur les poids lourds est à préciser à la fois dans sa dénomination, son périmètre et son niveau.

Lors de son discours du 25 octobre 2007, le Président de la République a décidé l'instauration d'une « *écotaxe kilométrique sur les poids lourds* » à instituer avant 2010 pour l'utilisation du réseau routier national non concédé.

L'article 60 précité est intitulé « *Instauration d'une taxe due par les poids lourds à raison de l'utilisation de certaines infrastructures* ».

L'article 10 VI du projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, dans les termes suivants : « *Une éco-redevance pourra être prélevée sur les poids lourds à compter de 2011 à raison du coût d'usage du réseau routier national métropolitain non concédé et des voies des collectivités territoriales susceptibles de subir un report de trafic.* ».

L'exigence constitutionnelle de clarté de la loi suppose de décider laquelle des deux formulations « *taxe kilométrique* » ou « *éco-redevance* » doit l'emporter. En tout état de cause, le terme *d'écotaxe kilométrique* semble préférable. Il décrit le mieux le projet.

L'instauration d'une écotaxe kilométrique sur les poids lourds est nécessaire au titre de la protection de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique. Les coûts externes environnementaux du trafic des poids lourds ne leur sont pas facturés, de sorte que le calcul économique surévalue l'avantage du transport routier de marchandises. L'*écotaxe* sur les poids lourds permettra de remédier à cette situation et de financer le redéploiement modal.

Le projet de loi de finances et le projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement tel qu'adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, convergent sur plusieurs points.

Les deux projets de loi convergent sur le versement du produit de l'écotaxe à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). On notera toutefois que l'article 10 du projet de loi « Grenelle de l'environnement » dans sa version actuelle, indique que « *cette éco-redevance aura notamment pour objet de financer les infrastructures de transport* », ce qui laisse la porte ouverte à d'autres objets.

Votre Rapporteur spécial note également une convergence des deux textes sur la répercussion de l'écotaxe sur les bénéficiaires de la circulation des marchandises. Des sanctions pénales sont évoquées par l'exposé des motifs de l'article 60 mais non précisées dans le dispositif de l'article. Au demeurant, les réelles difficultés relatives à la répercussion en cas de chargements multiples et pour les trajets de retour pourraient trouver une solution partielle avec la mise en place de forfaits.

*

* *

L'impact économique de l'écotaxe kilométrique sur les poids lourds est abordé par le projet de loi « Grenelle de l'environnement » mais ne l'est pas par l'article 60 du présent projet de loi de finances.

L'article 10 du projet de loi « Grenelle de l'environnement » indique que « *l'État étudiera des mesures à destination des transporteurs permettant d'accompagner la mise en œuvre de la taxe et de prendre en compte son impact sur les entreprises.* »

Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit la diminution au minimum communautaire de la taxe à l'essieu. Des réflexions sont par ailleurs en cours sur un meilleur **encadrement du cabotage au niveau européen**, sur la prise en compte des **heures d'équivalence** dans les heures supplémentaires et sur des aides à l'acquisition de **poids lourds propres**.

La discussion du projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a, par ailleurs, conduit à la mise en place d'une modulation géographique. Ainsi son article 10 prévoit que « *par exception, des aménagements de la taxe, qu'ils soient tarifaires ou portant sur la définition du réseau taxable, seront prévus aux fins d'éviter un impact économique excessif sur les différents territoires au regard des considérations d'éloignement de ces territoires de l'espace européen et de disponibilité des modes de transport alternatifs à la route* ».

L'article 60 du présent projet ne comprend pas pour le moment de disposition permettant de traduire cette modulation dans les faits. Le Gouvernement s'est engagé à la mettre en œuvre, non sans redouter les conséquences d'une rupture de l'égalité devant l'impôt.

Au reste, *l'impact de l'écotaxe kilométrique sur l'économie française* dans son ensemble ne semble pas encore explicité. Ses effets sur le pouvoir d'achat et sur l'emploi mériteraient sans aucun doute d'être chiffrés, en tenant compte bien entendu de l'impact positif sur la croissance de la construction et de l'utilisation d'infrastructures nouvelles de transport.

Plus globalement, on peut s'interroger sur le *champ d'application* et le *niveau* de l'écotaxe.

Le réseau concerné est le réseau routier métropolitain non concédé, c'est-à-dire le réseau routier national et les routes appartenant à des collectivités territoriales lorsqu'elles sont susceptibles de supporter un report significatif de trafic.

En tout état de cause, des reports de trafic pourront s'effectuer sur les autoroutes concédées, induisant un *effet d'aubaine* pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Selon les directives Eurovignette 1 et 2 (1999/62 et 2006/38), les péages autoroutiers ne peuvent prendre en compte que les coûts directs, à savoir les coûts de construction et d'exploitation. L'application de la directive Eurovignette 3, en cours de discussion, permettra en tout état de cause d'ajouter aux tarifs actuels de péage une redevance additionnelle assise sur les coûts externes.

Par ailleurs, les poids lourds concernés par l'écotaxe kilométrique en France seront ceux de 3,5 tonnes au moins, contre 12 tonnes au moins en Allemagne, d'où des charges de gestion très supérieures.

Enfin, le taux de l'écotaxe nationale en France se situera dans une fourchette de 0,05 et 0,3 euro par kilomètre et par essieu, ce qui ouvre la possibilité qu'elle soit très supérieure à la taxe allemande fixée à 0,11 euro.

*

* *

Les *difficultés pratiques* de mise en place de l'écotaxe ne doivent pas, enfin, être sous-estimées.

Il s'agit en effet de couvrir un *réseau à la fois étendu et diffus*, avec 12 000 km de réseau routier national non concédé et 3 000 km de réseau local pouvant supporter des reports de trafic.

Du fait du seuil déclencheur à 3,5 tonnes, le nombre de poids lourds concernés par l'écotaxe sera de **600 000 véhicules immatriculés en France** et **200 000 véhicules étrangers** circulant sur le réseau français. Chacun de ces véhicules devra être doté d'un équipement de bord électronique, à la fois récepteur et émetteur en liaison avec des équipements au sol ou satellitaires. Ces équipements devront être compatibles avec les équipements dits OBU (on board unit) mis en place en Allemagne par Toll Collect.

Le produit de l'écotaxe est estimé à 1,2 milliard d'euros. Avec un coût de collecte de 15 % environ, soit 180 millions d'euros environ versé à l'opérateur ou aux opérateurs et un reversement de 140 millions environ aux collectivités territoriales, la **recette nette** reversée à l'AFITF est estimée à **880 millions d'euros par an**.

La date limite de mise en application de l'écotaxe est le 31 décembre 2011, selon l'article 60 du PLF 2009. Les prévisions de recettes de l'AFITF figurant dans le projet annuel de performance de la mission EEDDAT indiquent toutefois que la totalité de la recette annuelle pourra être perçue en 2011.

Dans cette hypothèse, la définition technique détaillée du système, le processus de choix du contractant et les tests et la mise en place pratique des appareillages devront s'effectuer dans le délai contraignant de **deux ans**.

Par ailleurs, les **chiffrages actuels** ne détaillent pas le **coût du contrôle**.

L'expérience allemande a montré qu'un taux de fraude élevé risque de mettre à bas le système d'écotaxe tout entier.

Bien que la taxe allemande porte sur le réseau autoroutier et des itinéraires routiers alternatifs en nombre limité, plus aisés à contrôler que le réseau routier non concédé français, un soin extrême a été apporté aux dispositifs de contrôle, avec des portiques et des véhicules banalisés.

La configuration française nécessitera sans aucun doute un **appareil de contrôle plus étendu et donc plus onéreux**, ce qui pourrait diminuer les recettes nettes de l'écotaxe.

*

* *

Si l'opportunité de l'écotaxe kilométrique sur les poids lourds n'est pas discutable, il semble nécessaire, pour parvenir à l'objectif de sa mise en place fin 2010, d'adopter une conception du système **aussi simple que possible** et de tirer parti de **l'expérience étrangère** dans ce domaine, tout en étant **prudent** sur le **calendrier des recettes** attendues pour le financement des infrastructures de transport.

LA FIN DU FOISONNEMENT DES TARIFS DE PÉAGES AUTOROUTIERS, DÉRIVE ANTÉRIEURE À LA PRIVATISATION

L'historique et la réalité du *foisonnement des tarifs de péages autoroutiers* ont été analysés en détail lors de *l'audition réalisée le 20 février 2008 par la commission des Finances*, en présence de représentants de la Cour des comptes, du ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables, du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi, ainsi que des principales sociétés autoroutières.

Le foisonnement est la multiplicité de tarifs perçus sur une même section de référence en fonction des types de trajets, malgré le fait qu'un tarif kilométrique moyen unique ait été autorisé pour cette section. Il était en effet possible pour le concessionnaire de pratiquer des hausses plus élevées sur certains trajets à fort trafic et moins élevées sur des trajets à faible trafic.

Le foisonnement a été pratiqué par les sociétés concessionnaires d'autoroutes *dès leur création et n'est lié d'aucune façon à la privatisation*, ainsi que l'a rappelé le directeur général des routes et l'a confirmé le président de la septième chambre de la Cour des comptes.

On peut aussi remarquer que, du temps où les sociétés étaient publiques, le contrôle n'était pas aussi approfondi qu'aujourd'hui.

C'est ainsi que des *redressements* ont été imposés aux sociétés d'autoroute *dès 2006*, les hausses accordées ayant été réduites à due concurrence du foisonnement pratiqué en 2006 et en 2007.

Les nouveaux contrats iront au-delà des dispositions en cours selon laquelle que les modulations de tarifs pour une même section de référence doivent se faire à somme nulle, de manière que la question du foisonnement soit réglée dans les faits et dans les textes.

La DGCCRF examine les contrats conclus avec les sociétés concessionnaires, et, en particulier, la pertinence des sections de référence. Elle s'attache notamment à vérifier le respect de la norme tarifaire moyenne et la cohérence des évolutions selon les sections.

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (*DGCCRF*) a estimé également qu'il n'y a *pas de lien entre le niveau des tarifs et la privatisation* des sociétés autoroutières.

LES AUTOROUTES FERROVIAIRES : UNE CRÉDIBILITÉ À RENFORCER

Les *autoroutes ferroviaires*, qui doivent contribuer efficacement au report modal du transport de marchandises, font l'objet de *deux expérimentations* dont les résultats sont contrastés et les enseignements précieux pour de nouvelles lignes à développer.

La mise en oeuvre du service d'autoroute ferroviaire expérimental à travers les Alpes, décidée lors du sommet de Turin du 29 janvier 2001 et confirmée lors du sommet de Lucques du 24 novembre 2006 par les États français et italien, est une des mesures permettant de réduire les effets externes négatifs dus au transport de marchandises, notamment dans les zones sensibles comme les passages alpins.

Cette expérimentation a été mise en service en novembre 2003 entre **Bourgneuf-Aiton**, non loin de Chambéry, et **Orbassano**, à proximité de Turin.

L'allongement des délais d'exécution des travaux importants de mise au gabarit haut sur la ligne Dijon-Modane, et en particulier ceux du tunnel ferroviaire du Mont-Cenis, a conduit les États français et italien à prolonger la phase expérimentale. Ainsi la prolongation de l'aide à la mise en œuvre du service expérimental sur la période 2007–2009, à hauteur de 73 %, a été notifiée à la Commission.

Une convention entre la société Autoroute ferroviaire alpine (AFA), qui exploite le service expérimental, et l'État français précise les engagements nouveaux de l'opérateur sur la qualité du service et le niveau de trafic, avec un objectif de passage pour 2008 d'au moins 20 500 poids lourds sur l'année.

Dans ce cadre, l'État français devrait apporter de l'ordre de 6 millions d'euros pour son financement en 2008, dont près de 50 % de part variable directement proportionnelle au nombre de poids lourds transportés, afin d'inciter l'opérateur à optimiser le service expérimental.

Malgré la réalisation de ces travaux qui rendent complexe l'exploitation de la ligne ferroviaire et après une montée en charge d'environ deux ans, *les résultats de 2007 ont été au-delà des objectifs, avec près de 20 500 poids lourds transportés sur l'année.*

Les six premiers mois de 2008 sont très prometteurs, avec 12 700 poids lourds transportés sur le semestre, et permettent d'envisager une perspective annuelle de *24 000 poids lourds transportés.*

*

* *

Le service d'autoroute ferroviaire *Perpignan-Luxembourg* a été lancé le 10 septembre 2007. Depuis le 5 novembre 2007, il offre un aller-retour quotidien entre le terminal du Boulou dans les Pyrénées-Orientales et celui de Bettembourg au Luxembourg. Le temps de parcours ferroviaire, pour les 1 050 kilomètres, est d'environ 14 heures, contre 17 à 22 heures sur la route. Sont acceptées les remorques jusqu'à 3,97 mètres de hauteur uniquement en transport non accompagné. Les trains, d'une longueur de 680 mètres, sont composés de 20 wagons doubles, soit 40 emplacements par train.

Les travaux de mise au gabarit sur l'itinéraire de secours, sur la rive gauche du Rhône, destiné à sécuriser la fiabilité du service Perpignan-Bettembourg, sont programmés par RFF.

Les premiers mois d'exploitation du service de l'autoroute ferroviaire Perpignan-Bettembourg montrent un bon niveau de qualité de service, avec 98 % des trains à l'heure, hors périodes de grèves et de travaux.

Mais la viabilité économique et l'industrialisation de ce service innovant restent à confirmer. En effet, ***le taux de remplissage, de l'ordre de 30 %, reste très inférieur aux prévisions.***

L'opérateur a rencontré des problèmes de compatibilité entre la hauteur de chargement des remorques, les wagons et le gabarit ferroviaire qui l'ont conduit à refuser l'accès au service à un certain nombre de poids lourds.

Ces difficultés sont suffisamment nombreuses pour que l'opérateur demande à RFF et à l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) de pouvoir disposer d'une marge de tolérance de quelques centimètres (jusqu'à 7 centimètres) par rapport aux limites du gabarit GB1. Cette tolérance lui permettrait d'élargir son marché à un plus grand nombre de remorques. RFF mène actuellement les études en vue d'apporter une réponse précise à la demande de l'opérateur. L'opérateur Lorry-Rail a par ailleurs redéfini sa politique commerciale.

En tout état de cause, l'expérimentation de l'autoroute Bettembourg-Perpignan doit continuer pour délivrer tous ses enseignements.

RÉSUMÉ DU RAPPORT SPÉCIAL

Le présent rapport sur les crédits des transports terrestres fluviaux et maritimes, de l'urbanisme, des paysages, de l'eau et de la biodiversité porte sur cinq des neuf programmes de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*. S'y ajoutent le compte d'affectation spéciale *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* et le compte d'*Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*.

Leurs autorisations d'engagement pour 2009 représentent près de la moitié des crédits de la mission compte non tenu des dépenses de personnel.

Les programmes pris en compte par le présent rapport sont les suivants :

- *Infrastructures et services de transports* (programme n° 203) ;
- *Sécurité routière* (programme n° 207), *Radars* (programme n° 751) et *Fichier national du permis de conduire* (programme n° 752), ces deux derniers programmes relevant du Compte spécial *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* ;
- *Sécurité et affaires maritimes* (programme n° 205) ;
- *Aménagement et nature* (programme n° 113) ;
- *Information géographique et cartographique* (programme n° 159) ;
- *Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de voitures propres* (programme n° 871) et *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* (programme n° 872), ces deux programmes relevant du Compte spécial *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*.

Le nouveau programme n° 203 figurant dans le présent projet de loi de finances regroupe les précédents programmes n° 203 *Réseau routier national*, n° 226 *Transports ferroviaires et maritimes* et n° 173 *Passifs financiers ferroviaires*.

Le nouveau programme n° 113 *Aménagement et nature* regroupe le précédent programme n° 113 *Aménagement, urbanisme et ingénierie publique* et la partie *Gestion des milieux et biodiversité* du précédent programme n° 181 *Protection de l'environnement et prévention des risques*.

Les autres programmes sont sans changement majeur de structure.

Les demandes de crédits des transports terrestres, fluviaux et maritimes pour 2009 sont les premières à être présentées après les conclusions du Grenelle de l'environnement et alors que le Président de la République a rendu ses arbitrages, les adoptant pour leur plus grande part dans le domaine des transports.

Il revient donc à votre Rapporteur spécial d'examiner dans quelle mesure les propositions du Grenelle et les décisions du Président de la République ont été traduites sur le plan financier.

Il lui revient également d'examiner comment le redéploiement modal va se concrétiser dans la pratique.

En tout état de cause, la politique des transports s'inscrit depuis la fin 2007 dans une stratégie clairement exprimée par le Grenelle de l'environnement. Sa mise en œuvre s'effectue dans un cadre institutionnel profondément remanié, avec la création du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT).

La politique des transports bénéficie enfin de crédits à la fois en augmentation et en redéploiement en faveur du redéploiement modal.

Ces trois changements représentent une mutation historique de la politique des transports.

*

* *

Les crédits budgétaires demandés sont à la hauteur des objectifs fixés.

Il paraît important de rappeler les conclusions du Grenelle de l'environnement reprises par le Président de la République le 25 octobre 2007.

La priorité pour les nouvelles infrastructures est donnée au rail. La construction d'une nouvelle route ne pourra être décidée que si elle répond à un besoin de sécurité ou a pour but de résoudre un problème de congestion. Le Gouvernement devra redéployer des moyens dans le transport ferroviaire.

2 000 km de nouvelles lignes à grande vitesse devront être lancées d'ici à 2020. La participation de l'État à leur financement sera de 16 milliards d'euros. La part du fret ferroviaire dans le transport de marchandises devra progresser de 25 % d'ici à 2012. Deux grandes lignes nord-sud spécialisées dans le fret ferroviaire seront construites à cet effet. Une taxe spécifique sur les vols aériens intérieurs sera étudiée lorsqu'il existe une alternative ferroviaire.

Les transports urbains feront également l'objet d'investissements importants. 1 500 km de lignes supplémentaires de tramway seront construites dans les grandes villes hors Ile-de-France.

Le financement par l'État de ces nouvelles lignes s'élèvera à 4 milliards d'euros, pour un investissement total de 17 milliards d'euros.

Le projet de canal Seine-Nord Europe sera effectivement lancé, ainsi que deux autoroutes maritimes sur la façade atlantique.

Une écotaxe kilométrique sur les poids lourds sera créée avant 2010 pour l'utilisation du réseau routier national non concédé. Une baisse de la taxe à l'essieu interviendra, à titre de compensation, pour les camions français.

Pour traduire les orientations politiques qui ont présidé à sa création, le MEEDDAT a procédé à une réforme en profondeur de son administration centrale. Le MEEDDAT prend par ailleurs sa part de la révision générale des politiques publiques, en participant à la réduction des effectifs de son administration centrale et en conduisant une réforme ambitieuse de ses directions départementales et régionales. La mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de votre commission des Finances a consacré un de ses rapports aux missions identitaires du MEEDDAT et à sa réorganisation.

Les crédits demandés pour les cinq programmes n° 203, 207, 205, 113 et 159 en 2009 s'élèvent à 5,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 5 milliards d'euros en crédits de paiement. Par rapport à 2008, ils sont en hausse, respectivement de 33,4 % et de 30,2 %.

L'augmentation la plus importante est observée pour le programme n° 203 *Infrastructures et services de transports*, dont les autorisations d'engagement augmentent, par rapport à 2008, de 37,7 % et les crédits de paiement de 34,2 %. Cette augmentation est destinée à financer une subvention de 1,2 milliard d'euros à l'agence de Financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

La trajectoire des crédits du MEEDDAT sur la période 2009-2011 se caractérise par une augmentation forte des autorisations d'engagement et des crédits de paiement en 2009 par rapport à 2008. Une stabilisation des dotations budgétaires lui fait suite en 2010. Enfin, la période se termine par une décrue.

Deux programmes présentent une évolution singulière parmi les cinq étudiés par votre Rapporteur spécial.

Le programme n° 203 *Infrastructures et services de transports* se caractérise par des demandes d'autorisations d'engagement en forte hausse en 2009 par rapport à 2008, qui correspondent à la nécessité de verser une subvention de 1,2 milliard d'euros à l'AFITF. En 2010, les autorisations d'engagement restent au niveau de 2009, une subvention du même ordre continuant d'être versée à l'AFITF. En revanche, en 2011, une baisse des demandes d'autorisations d'engagement se produit à hauteur de 22,3 %. En 2011, la taxe sur les poids lourds, dont le produit sera versé à l'AFITF, devrait commencer d'être perçue, ce qui devrait en effet permettre de diminuer la subvention. Au total, la hausse des autorisations d'engagement en 2011 par rapport de 2008 ne serait que de 7,1 %.

Le programme n° 113 *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* connaît lui aussi une évolution spécifique. Les demandes d'autorisations d'engagement augmentent en effet de 26,8 % entre 2008 et 2011, soit un total de 81 millions d'euros.

En revanche, l'évolution des demandes de crédits pour le programme n° 207 *Sécurité et circulation routières* pourrait susciter des interrogations. Ses crédits de paiement n'augmentent que de 3,3 % entre 2008 et 2011. Compte tenu de la hausse des prix, ses crédits vont donc baisser, ce qui semble incompatible avec la relance voulue par le Président de la République de la lutte contre la violence routière.

De même, on peut regretter le plafonnement à 132 millions d'euros des crédits de paiement du programme n° 205 *Sécurité et affaires maritimes*. Plusieurs réformes sont en préparation dans le périmètre de ce programme.

*

* *

Les conclusions du Grenelle de l'environnement appuient la politique de redéploiement modal engagée depuis 2007.

Le présent projet de loi de finances contribue à cette évolution souhaitée par les Français, comme le démontre la montée rapide en 2008 de la fréquentation des transports ferroviaires et collectifs.

Les crédits du programme n° 203 *Infrastructures et services de transport* présentent la caractéristique de permettre un effort important en faveur du ferroviaire tout en n'oubliant pas certaines actions indispensables comme l'entretien du réseau routier national. Au total les demandes de crédits pour les infrastructures et les services de transports apparaissent comme ambitieuses mais réalistes.

Les demandes d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement de l'action n° 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* augmentent de plus de 45 % par rapport à 2008.

En conséquence de cette augmentation importante, l'action n° 10 recevra en 2009 plus de 80 % des dotations budgétaires du programme.

Le projet de loi de finances ne prévoit pas de demandes de crédits pour l'action n° 1 *Développement des infrastructures routières*, reportant leur financement sur des fonds de concours et des attributions de produits.

Les autorisations d'engagement relatives à l'action n° 12 *Entretien et exploitation du réseau routier national* sont en augmentation de 26,5 % en autorisations d'engagement et en baisse de 3,8 % en crédits de paiement.

Votre Rapporteur spécial s'était penché en détail sur les comptes de l'AFITF à l'occasion de l'examen des crédits des transports pour 2008.

Le déficit de financement de l'AFITF prévu pour 2009 reçoit une solution avec la mise en place d'une subvention de 1,2 milliard d'euros.

Il n'est pas indifférent de noter, par ailleurs, que la contribution des sociétés concessionnaires d'autoroutes, au titre de la redevance domaniale, est fortement augmentée d'un montant de 305 millions d'euros.

On notera également que la part des amendes forfaitaires revenant à l'AFITF est en diminution, passant de 226 millions d'euros en 2008 à 200 millions en 2009.

Au demeurant, les engagements du Gouvernement sur le financement de l'AFITF sont importants sur toute la période 2009–2011, avec une accélération en fin de période et sur les années 2012 et 2013.

Ce sont les modes de transports ferroviaires et collectifs qui bénéficieront de la plus grande part des crédits d'intervention de l'AFITF, leur part passant de 60,1 % en 2008 à 62,3 % en 2009.

Réseau ferré de France (RFF) ouvre, avec son contrat de performance 2008–2012 qui devrait être signé avec l'État en octobre 2008, une nouvelle page de son histoire. En application de la vérité des coûts que votre Rapporteur spécial appelle de ses vœux, la subvention de l'État devrait diminuer graduellement.

En tout état de cause, si l'État versait précédemment trois subventions à RFF – contribution aux charges d'infrastructure, subvention de désendettement et subvention de régénération –, à partir de 2009, RFF n'en recevra plus qu'une seule, destinée à couvrir les coûts des services dont les péages ne couvrent pas les coûts, à savoir les services régionaux, les trains Corail et le fret ferroviaire.

La subvention globale prévue pour RFF en 2009 s'établissait initialement à 2 516 millions d'euros. Elle a finalement été réduite de 75 millions d'euros, ce qui sollicite encore davantage la performance de gestion de l'établissement.

Fin 2006, la dette de RFF représentait 27 milliards d'euros, soit 30 % de plus qu'en 1997. Cette dette est décomposée en trois parties par RFF lui-même et par la tutelle.

Représentant un montant de 6,8 milliards d'euros fin 2006, la première composante correspond aux dettes contractées dans les conditions de l'article 4 du décret du 5 mai 1997 précité. Dans la pratique, l'amortissement de la dette correspondante doit provenir des recettes des péages ferroviaires.

D'un montant de 6,7 milliards d'euros fin 2006, la deuxième composante s'intitule dette « hors article 4 amortissable » par RFF qui correspond à, sa capacité d'autofinancement hors article 4 jusqu'en 2028.

Enfin, d'un montant de 13,5 milliards d'euros, soit la moitié du total de la dette, la troisième composante est considérée comme la dette « hors article 4 non amortissable » de RFF.

Pour la Cour des comptes, il importe que l'État trouve une solution pour cette dette de 13,5 milliards d'euros que RFF est jugé dans l'impossibilité de rembourser.

Dans son rapport d'information de mai 2008 sur les péages ferroviaires, votre Rapporteur spécial estimait nécessaire que le système réduise son endettement par ses propres moyens.

Cette orientation est confirmée par le contrat de performance 2008–2012. En tout état de cause, la dette « hors article 4 non amortissable » a été estimée par RFF, début octobre 2008, à 5 milliards d'euros au lieu de 13,5 milliards d'euros comme suggéré par la Cour des comptes, ce qui semble montrer une capacité accrue de RFF à assumer la dette historique du système ferroviaire.

On trouvera dans le corps du rapport des éléments sur l'état d'avancement de plusieurs grands projets d'infrastructures ferroviaires et du projet de canal à grand gabarit Seine Nord Europe.

Autre point d'intérêt pour votre Rapporteur spécial, le bonus-malus. Selon les projections fournies par le MEEDDAT, Le solde bonus-malus devrait être, en conséquence, déficitaire de 270 millions d'euros en 2008 et de 330 millions d'euros en 2009. On peut regretter qu'une solution de rééquilibrage ne soit pas présentée par le présent projet de loi de finances.

*

* *

La **lutte contre l'insécurité routière**, après avoir permis de diminuer le nombre de tués sur les routes de 43 %, entre 2002 et 2007, s'est vue fixer par le Président de la République l'objectif de passer sous la barre de 3 000 tués d'ici à 2012. Le bilan de 2007 s'établit à 4 838 tués, en baisse de 2,1 % par rapport à 2006, ce qui montre l'ampleur des progrès à effectuer.

Au plan budgétaire, la lutte contre l'insécurité routière est assurée par le programme n° 207 *Sécurité et circulation routières* et par les deux programmes n° 751 *Radars* et n° 752 *Fichier national du permis de conduire* figurant sur le compte d'affectation spéciale *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route*.

Les plafonds de dépenses du programme n° 207 sur la période 2009–2011 laissent prévoir une augmentation faible.

L'évolution des crédits de paiement du programme n° 207 montre une augmentation de 0,8 % en 2009 par rapport à 2008. C'est l'action n° 2 *Démarches interministérielles et communication* qui bénéficie de l'augmentation la plus forte, avec 1,7 %.

Votre Rapporteur spécial estime que ces campagnes devraient renouer avec le ton frappant et agressif qui est généralement utilisé dans la plupart des pays et avait montré ses preuves en France. En particulier, il conviendrait de mieux informer sur le nombre de blessés, qui s'élève à 103 000 en 2007, dont environ 38 000 hospitalisés plus de 24 heures, et sur le nombre de handicapés à vie.

Les plafonds de dépenses pour les années 2010 et 2011 actuellement prévus laissent peu de place, avec une croissance de 3,3 % seulement, pour un accroissement des efforts de communication, ainsi qu'aux inévitables dépenses additionnelles que générera, dans un premier temps, la réforme des modalités du permis de conduire.

Le programme n° 751 *Radars* va connaître une accélération sensible en 2009. Au total les crédits dont il bénéficie vont augmenter de 10,8 % par rapport à ceux de la loi de finances initiale pour 2008. En revanche, les crédits du programme n° 752 seraient en diminution de 13,9 % par rapport à 2008.

Au total le nombre total de dispositifs de contrôle automatique devrait augmenter de 560 de 2008 à 2009.

La sécurité et les affaires maritimes devraient connaître dans les prochains mois une réorganisation majeure, destinée à renforcer l'efficacité de ses actions.

Pour faire face aux différents enjeux maritimes du programme, des redéploiements de crédits en son sein seront vraisemblablement indispensables dans les trois prochaines années.

*

* *

Les demandes de crédits pour le programme n° 205 *Sécurité et affaires maritimes* en 2009 sont de 132 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 134,5 millions en crédits de paiement. L'augmentation par rapport à 2008 est négligeable. Une stabilité des dépenses est prévue jusqu'en 2011.

Les enjeux maritimes sont pourtant importants en termes de développement durable, au regard des objectifs du Grenelle de l'environnement.

Ces enjeux concernent la sécurité maritime afin d'éviter les catastrophes écologiques, la formation des futurs navigants indispensables à la flotte de commerce française et le développement du transport maritime.

Pour l'ensemble du programme, les autorisations d'engagement n'augmentent que de 0,9 %. Les demandes de crédits de paiement sont stables.

Pour les années 2010 et 2011, les dépenses sont figées, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

La sécurité et les affaires maritimes devraient connaître dans les prochains mois une réorganisation majeure, destinée à renforcer l'efficacité de ses actions. Il en sera de même pour les écoles de la marine marchande.

Pour faire face à ces différents enjeux, des redéploiements de crédits à l'intérieur du programme n° 205 *Sécurité et affaires maritimes* seront vraisemblablement indispensables dans les trois prochaines années.

*

* *

Les demandes de crédits au titre du programme n° 113 *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* s'établissent à 341,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 333,3 millions d'euros en crédits de paiement, en augmentation respectivement de 12,4 % et de 10,3 % par rapport à 2008.

Ces augmentations fortes traduisent, d'une part, la compensation de la diminution des fonds de concours et attributions de produits relatifs au programme, et, d'autre part et surtout, le nouvel élan donné à la politique de gestion des milieux et de la biodiversité.

C'est l'action n° 7 *Gestion des milieux et biodiversité* qui fait l'objet de la demande en plus forte croissance, avec une augmentation de 24 millions d'euros des autorisations d'engagement et des crédits de paiement.

Les augmentations les plus importantes sont les suivantes :

Les dépenses d'intervention de l'action n° 7 *Gestion des milieux et biodiversité* sont, par rapport à 2008, en augmentation de 14,3 millions d'euros et les dépenses de fonctionnement de 12,7 millions d'euros.

Les dépenses d'intervention de l'action n° 1 *Urbanisme, aménagement et sites - Planification* sont, par rapport à 2008, en augmentation de 8,4 millions d'euros et les dépenses d'investissement de 4 millions d'euros.

L'effort budgétaire en faveur du programme devrait s'effectuer sur toute la période 2009–2011.

Les demandes de crédits budgétaires continuent d'être en hausse en 2010, avec plus de 4 % par rapport à 2009, et en 2011, avec 8 % par rapport à 2010.

L'on sait que la répartition par programme est ferme pour 2009 mais qu'elle est indicative pour 2010 et 2011. Ceci correspond à la mise en œuvre des conclusions du Grenelle de l'environnement.

*

* *

Les demandes de crédits pour 2009 du programme n° 159 *Information géographique et cartographique* sont en hausse de 9,9 % à 75 millions d’euros, contre 68 millions d’euros en 2008.

L’essentiel des crédits correspond à la subvention pour charges de service public versée à l’IGN. Cette subvention est en hausse par rapport à 2008, de manière à reconstituer le fonds de roulement de l’IGN entamé en 2007.

Un nouveau contrat de performance de l’IGN est en cours d’élaboration. Après la relocalisation de l’IGN à Saint-Mandé, pour former un pôle avec Météo France, deux axes sont considérés comme stratégiques, d’une part le recentrage de l’IGN sur ses missions de service public, et, d’autre part, la mise en place de parcours professionnels susceptibles d’attirer de jeunes diplômés.

*

* *

En conclusion, les demandes de crédits pour les transports terrestres, fluviaux et maritimes connaissent une évolution favorable à la mise en œuvre de celles des conclusions du Grenelle de l’environnement.

Les demandes de crédits pour 2009 sont particulièrement satisfaisantes pour le programme n° 203 *Infrastructures et services de transports* et permettront d’accélérer le redéploiement modal voulu par les Français. À plus long terme, l’équilibre financier dépend de la réussite de la taxe sur les poids lourds, qui ne devra souffrir d’aucun retard.

Le programme n° 113 *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* bénéficie de crédits en hausse importante qui se justifie, en particulier, par le retard pris par la France dans la gestion de l’eau et de la biodiversité.

Les programmes n° 207 *Sécurité et circulation routières* et n° 205 *Sécurité et affaires maritimes* portent sur des objectifs hors Grenelle de l’environnement. Mais ils sont d’une importance majeure pour la société française et pour son économie.

En tout état de cause, les crédits examinés par votre Rapporteur spécial témoignent d’une évolution globalement satisfaisante. Celle-ci devra se poursuivre dans les prochaines années.

Au-delà des conditions financières, il convient désormais de fournir des efforts considérables pour faire progresser les chantiers ouverts par le Président de la République.

INTRODUCTION

Les demandes de crédits des transports terrestres, fluviaux et maritimes pour 2009 sont les premières à être présentées après que les conclusions du **Grenelle de l'environnement** ont été mises au point et après que le Président de la République a rendu ses arbitrages les adoptant pour leur plus grande part dans le domaine des transports.

Il revient donc à votre Rapporteur spécial d'examiner dans quelle mesure les propositions du Grenelle et les décisions du Président de la République ont été **traduites sur le plan financier**.

Il revient également à votre Rapporteur spécial d'examiner comment le redéploiement modal va **se concrétiser dans la pratique**.

Les demandes des crédits pour les transports en 2009 se placent dans une **situation économique et sociale exceptionnelle**.

Motivées au départ par la lutte contre le changement climatique, les conclusions du Grenelle de l'environnement voient leur pertinence encore renforcées par la **montée tendancielle rapide des prix de l'énergie et des matières premières**, par un changement des **mentalités** et par les perspectives d'une **croissance économique écologique**.

L'année 2008 aura été marquée par une augmentation importante du prix du baril qui a atteint le 11 juillet 2008 le pic historique de 147,50 dollars le baril ⁽¹⁾.

Depuis lors, le prix du baril est redescendu à 58 dollars le 4 novembre 2008, passant largement en dessous de son prix de 96,87 dollars du 2 janvier 2008.

L'effacement de la hausse de 2008 ne fait pas pour autant oublier les tensions structurelles sur les marchés de l'énergie.

L'écart structurel entre les capacités d'augmentation de l'offre et la demande mondiale tirée par les besoins des pays émergents fera en effet repartir à la hausse les prix de l'énergie, dès lors que la croissance économique reprendra son niveau tendanciel.

Un autre changement ajoute à l'actualité des conclusions du Grenelle de l'environnement, tout particulièrement dans les transports. C'est la mutation des comportements qui se traduit à la fois par la forte mutation des immatriculations de véhicules automobiles vers des modèles à faible consommation et par l'augmentation rapide de la fréquentation des transports collectifs et ferroviaires.

(1) Prix du baril WTI à New York atteint en séance le 11 juillet. Le maximum du prix moyen journalier a été atteint le 15 juillet 2008 avec 146,35 dollars.

Enfin, la mise en place d'un nouveau modèle de croissance économique écologique offre de nouveaux débouchés à l'industrie et aux services.

Les économies d'énergie et le redéploiement vers les énergies sans carbone et les énergies renouvelables offrent le triple dividende d'une réduction de la facture énergétique, d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre et du développement économique dans de nouveaux secteurs d'activité.

CHAPITRE PREMIER : UNE MUTATION HISTORIQUE POUR LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

La politique des transports s'inscrit depuis la fin 2007 dans une stratégie clairement exprimée par le Grenelle de l'environnement.

Sa mise en œuvre s'effectue dans un cadre institutionnel profondément remanié, avec la création du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT).

La politique des transports bénéficie enfin de crédits à la fois en augmentation et en réorientation en faveur du redéploiement modal.

Ces trois changements représentent une mutation historique de la politique des transports. Les crédits budgétaires demandés sont à la hauteur des objectifs fixés.

I.- UN CADRE D'ACTION PROFONDÉMENT MODIFIÉ

Le Grenelle de l'environnement a consacré aux transports l'une de ses tables rondes le 24 octobre 2007. On trouvera page suivante ses conclusions telles qu'elles apparaissent dans le document récapitulatif en date du 23 novembre 2007. On indique également les priorités retenues par le Président de la République.

A.- LES CONCLUSIONS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS



1.2 Un changement drastique de stratégie dans les transports

Là aussi, la rupture s'impose. Il s'agit d'un changement radical d'approche, passant du principe du rattrapage autoroutier à un développement à grande échelle des transports alternatifs. Aujourd'hui, 83% des déplacements de personnes se font en voiture, 10% en train, et 1.5% en avion. En ce qui concerne le transport domestique de marchandises, la route assure 86% des trafics, le transport ferroviaire 12%, et le fluvial 2.3%.

Le paradigme actuel, fondé sur la priorité accordée aux infrastructures routières et autoroutières¹ et sur le développement séparé des modes de transport doit être abandonné pour une logique de développement intégrée, multimodale, dans laquelle la route et l'avion deviennent des solutions de dernier recours imposées par l'état des technologies ou la géographie. La capacité routière globale du pays ne doit plus augmenter, sauf pour éliminer des points de congestion et des problèmes de sécurité, ou d'intérêt local. Ce principe s'appliquera avec bon sens. Il s'agit aussi de réduire l'intensité énergétique des transports. **L'objectif retenu est de réduire de 20% d'ici 2020 les émissions actuelles de l'ensemble des transports** (pour les ramener au niveau de 1990).

1.2.1 Une cohérence d'ensemble pour les infrastructures de transport

- Créer un observatoire des transports associant les parties prenantes pour évaluer les émissions selon une méthodologie commune et permettre ensuite l'affichage obligatoire des émissions de gaz à effet de serre des commandes et prestations de transport. Réaliser des éco-comparateurs. Le promouvoir à l'échelon européen
- Réaliser d'ici mars 2008, en concertation avec les parties prenantes, le **schéma national des nouvelles infrastructures de transport** tous modes, qui constitue une révision du CIADT de décembre 2003, pour évaluer globalement leur cohérence et leur impact sur l'environnement et l'économie, avant toute nouvelle décision. De la même façon établir et évaluer une programmation régionale des infrastructures de transport (voir aussi chapitre gouvernance). La réalisation d'infrastructures nouvelles doit aller de pair avec l'**amélioration des services, de la maintenance et de l'exploitation** des réseaux existants.

1.2.2 Progrès sur les véhicules particuliers

- Passer les émissions moyennes de CO₂ de l'ensemble du parc automobile en circulation de 176 g CO₂/km à 130 g CO₂/km en 2020 en combinant réglementation et incitation :

¹ Rappel : notre pays compte 15 000 km d'autoroutes et de RN à 2x2 voies ; 1800 km de LGV et 2000 km de voies navigables à grand gabarit. Les 18 agglomérations françaises hors IDF disposent d'un réseau de transports collectifs : 114 km de métro, 329 km de tramways et 800 km de bus en sites protégés.

- o sur les véhicules neufs : soutien de la France au durcissement de la réglementation communautaire des émissions de CO₂ des véhicules neufs commercialisés (120 g contre 130 g dans les conditions actuelles).
- o développement de véhicules très économes, hybrides rechargeables et électriques
- o avantage compétitif aux véhicules les moins émetteurs (écopastille annuelle bonus-malus, voir ci-dessous)
- Programme d'éco-conduite : définition d'un programme d'éco-conduite national. Expérimentation de voies réservées sur les autoroutes, les entrées, les agglomérations, pour les transports collectifs, le co-voiturage et les taxis ainsi que la mise en place éventuelle d'une réduction de la vitesse des véhicules
- Progrès similaires sur les véhicules utilitaires et deux/trois roues motorisés

1.2.3 Transport de voyageurs urbain et régional : développer très fortement les alternatives à la route

- Deux-tiers des économies pourraient être atteintes via :
 - o la promotion des innovations technologiques réduisant la pollution et la consommation des véhicules, en veillant parallèlement à la réduction des polluants locaux (particules, NOx)
 - o le développement du covoiturage et de l'auto-partage en supprimant les obstacles juridiques, la promotion des modes actifs (marche, vélo) par un « code de la rue »

De façon transversale :

- o développement des plans de déplacement d'entreprises, d'administrations, d'écoles et de zones d'activité (incitations ou obligations)
 - o amélioration de la gouvernance et de l'articulation entre les différentes autorités
 - o intégration des communes dans le champ du versement transport en fonction de leur population de saison touristique
- **Plan de développement des transports urbains :**
 - o 1500 kilomètres de lignes nouvelles de tramways ou de bus protégées venant s'ajouter aux 329 existantes dans les 10 ans. Objectif de report modal équivalent de 18 milliards de Km parcourus par les usagers. Coût des investissements d'infrastructures estimé par le GART : 18 milliards d'Euros. Soutien de l'Etat demandé : 4 milliards d'Euros
 - o projets Ile de France : Ile-de-France : 70 % des transports se font de banlieue à banlieue. Lancement d'un projet de rocade structurante par un métro automatique autour de Paris (projets Métrophérique ou Arc Express), concertation avec l'autorité compétente. Prolongement d'Eole vers la Normandie et amélioration de la ligne 13, réalisation de parkings relais périphériques.
 - o DOM-COM : mise en place prioritaire des schémas de transports collectifs.

Ce programme fera l'objet, d'ici fin 2008 d'une négociation avec les autorités organisatrices de transports et plus globalement avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées : définition du programme, des modalités de soutien de l'Etat et des compétences des autorités organisatrices (transport de marchandises, stationnement, etc....).

- **Développement du transport ferroviaire régional : modernisation et amélioration de l'intermodalité**

Dans les franges d'agglomération et pour le périurbain, des mesures de mise en œuvre plus simple ont été proposées (parcs de rabattement, tarification multimodale...). Une coordination entre les autorités organisatrices, les agglomérations, les régions, les départements, l'Etat est nécessaire pour aboutir à une harmonisation des titres de transport.

Ces mesures passent par une amélioration de la gouvernance actuelle des transports et notamment l'évolution des compétences des autorités organisatrices (transports de marchandises, stationnement, péages urbains).

1.2.4 Le transport de voyageurs sur longue distance

L'objectif est de mettre à disposition des voyageurs des solutions de transport plus performantes, en termes de dépendance aux hydrocarbures, de gaz à effet de serre, et d'efficacité énergétique.

1.2.4.1 Extension majeure du réseau de lignes à grande vitesse et mise à niveau du réseau existant

- **Mise à niveau préalable et nécessaire du réseau classique existant :** à côté de l'effort des régions, la contribution annuelle de l'Etat et des établissements publics sera accrue de 400 millions d'euros, soit une multiplication par 2,5 par rapport à 2004.
- **Double le réseau de lignes à grande vitesse (LGV),** afin d'offrir plus d'alternatives à l'avion et la voiture : 2000 kilomètres de Lignes à Grande Vitesse supplémentaires lancées d'ici à 2020, étude de 2500 kilomètres supplémentaires à plus long terme. Ce programme de LGV fera l'objet d'une concertation (en prenant en compte l'impact sur la biodiversité), d'une négociation d'ici l'été 2008 avec les collectivités territoriales en particulier les régions : priorités, tracés, alternatives à la grande vitesse, clef de financement, avec en tout état de cause un effort de l'Etat de 16 Mds €

1.2.4.2 Réduire les impacts du transport aérien

a) Réduire les émissions et nuisances des avions par des avancées technologiques

- Soutien du progrès technologique et de l'effort de recherche (ACARE) :
 - réduction des consommations unitaires et des nuisances des appareils : réduction d'ici 2020 de 50 % de la consommation de carburant et des émissions de CO² par les programmes de recherche
 - réduction des émissions d'oxyde d'azote NO_x (de 80 % à l'horizon 2020) ;
 - réduction du bruit de 50 % (moins 10 dB par mouvement)
- Accélérer la modernisation des flottes : 20 % des appareils les plus anciens sont responsables de 60 % des émissions
- Modernisation du contrôle aérien par la mise en place du ciel unique européen : 200 millions d'Euros d'investissement français sur 7 ans dans le programme SESAR (sur un total de 2,1 milliards d'Euros) ; optimisation de la circulation aérienne (croisière montante, descente continue)

b) Optimiser l'exploitation et les dessertes des aéroports

- Favoriser les interconnexions TGV aéroports
- Améliorer la desserte terrestre des aéroports par les transports collectifs : accélérer le projet CDG Express pour Roissy
- Réduction des temps d'attente et de roulage : objectif de réduction d'Aéroports de Paris de 10 % soit une économie de 10 000 tonnes de CO₂. Réduction des émissions par l'équipement accéléré des aéroports en véhicules propres
- Production et utilisation d'énergies renouvelables sur site (notamment par géothermie) : objectif aéroport de Paris réduction de 20 % en 2010 et de 40 % en 2030 des consommations énergétiques par passager.
- Infrastructures aéroportuaires : la création de nouvelles infrastructures doit correspondre à un déplacement de trafic pour des raisons environnementales.

c) Mécanismes incitatifs

- Etablir le vrai coût du transport aérien
- Intégration du transport aérien dans le système européen d'échanges des permis d'émission

- étude de la mise en place d'une taxe pour les avions sur les lignes intérieures lorsque existe une alternative ferroviaire de même qualité : taxe sur les rotations, ou sur les passagers, ou sur le kérosène

1.2.5 Pour le fret, développer les modes les moins émissifs et intégrer les coûts écologiques

Le Président de la République a fixé comme objectif d'amener le fret non routier de 14% aujourd'hui à 25% en 15 ans. Le développement du fret ferré, maritime et fluvial est déclaré d'intérêt général et inscrit dans la loi (LOTI).

Développement de l'offre ferrée, maritime et fluviale :

- augmentation de la part du fret ferroviaire de 25% d'ici 2012 ; développer un réseau ferroviaire spécialisé ou à dominante fret à l'horizon 2025, incluant les traversées montagneuses et les contournements urbains nécessaires ; soutien du projet CAREX (TGV Fret), prenant en compte les engagements de La Poste
- définition des sillons, du cadencement et des priorités, ouverture des sillons aux opérateurs du combiné, mise en place d'une autorité de régulation
- renforcer le transport combiné : mise en place de trains longs sur les deux axes Nord – Sud ; développement des capacités sur l'axe atlantique après la mise en service de la ligne LGV SEA entre Tours et Bordeaux ; ouverture des sillons aux opérateurs du combiné ; renouvellement du système d'aide au combiné.

- développer, en concertation avec les transporteurs routiers, des offres massifiées et à forte fréquence sur des autoroutes ferroviaires : réduction des trajets routiers longue distance (> 500 km) des camions en transit, en particulier le trafic international ; lancement du programme des autoroutes ferroviaires (consistant à faire transporter les camions par les trains) : mise en place des deux premières grandes lignes Nord Sud-ouest et Nord Sud-est. Objectif 2020 : 2 millions de camions transférés soit environ 50 % du trafic, et à terme l'intégralité. Expérimentation sur la ligne Perpignan Luxembourg. Conditions du programme : cadencement optimal d'un train toutes les 15 minutes. 50 millions d'Euros de financement public seront consacrés aux infrastructures et 50 millions aux plates-formes de fret. Mobilisation d'un prêt long terme : 800 millions d'Euros pour l'achat du matériel adapté.
- autoroutes de la mer² (5 à 10% du trafic au sud des Alpes et à l'ouest des Pyrénées) : développement massif d'autoroutes maritimes, sur la façade atlantique (France – Espagne) et la Méditerranée (France – Italie, France - Espagne)
- massifier les dessertes des ports maritimes par voies ferroviaires et fluviales (doublement des parts de marché) ; améliorer pour cela les interfaces avec les grands ports maritimes
- plan fluvial : lancement du projet de canal Seine Nord Europe pour 4 Milliards d'Euros. Objectif : 4,5 Milliards de tonnes*km reportés sur la voie d'eau, soit 250 000 tonnes de CO₂ ; préparation du débat public sur la liaison Saône Moselle ; renouvellement du plan d'aide à la modernisation de la batellerie.

Amélioration des performances environnementales du fret routier :

- péage sans arrêt
- éco-conduite
- affichage des émissions de gaz à effet de serre des prestations de transport

1.2.6 Mécanismes incitatifs

- **Création d'une éco-redevance kilométrique pour les poids lourds sur le réseau routier non concédé.**
Objectif : mise en place effective en 2010. Modes de compensation via divers mécanismes et reprise en pied de facture. Affectation de cette ressource aux infrastructures ferroviaires (AFITF). Demande de révision de la directive Eurovignette en vue d'une meilleure intégration des coûts environnementaux. Le montant de la taxe, qui doit pouvoir être répercuté, serait fonction des émissions spécifiques du véhicule, de la charge utile maximale et du nombre de kilomètres parcourus.
- **Donner un avantage comparatif aux véhicules peu émetteurs par une éco-pastille annuelle modulée sur les émissions de polluants (dont CO₂ et particules) des voitures, avec un système de bonus/malus annuel.** Progressif et significatif, le système concerne les nouveaux véhicules. Il aurait un effet incitatif sur le renouvellement du parc automobile. Cette écopastille pourrait être complétée par une prime incitant à mettre à la casse les véhicules dans un premier temps de plus de 15 ans (généralement les plus polluants) en cas d'achat d'un véhicule faiblement émetteur et en ligne avec les dernières technologies pour éviter les émissions de particules fines.
- L'essentiel de toute nouvelle ressource environnementale mise en place au regard du changement climatique pourrait être affectée au financement des projets de transports peu émissifs (AFITF), et aux collectivités territoriales pour le financement des actions des plans climat-énergie territoriaux, notamment le développement des transports en commun.

B.– LES ORIENTATIONS RETENUES

Par ailleurs, le Président de la République a repris le 25 octobre 2007 plusieurs de ces propositions.

La priorité pour les nouvelles infrastructures est donnée au rail. La construction d'une nouvelle route ne pourra être décidée que si elle répond à un besoin de sécurité ou a pour but de résoudre un problème de congestion. Le Gouvernement devra redéployer des moyens dans le transport ferroviaire.

2 000 km de nouvelles lignes à grande vitesse devront être lancées d'ici à 2020. La participation de l'État à leur financement sera de 16 milliards d'euros. La part du fret ferroviaire dans le transport de marchandises devra progresser de 25 % d'ici à 2012. Deux grandes lignes nord-sud spécialisées dans le fret ferroviaire seront construites à cet effet. Une taxe spécifique sur les vols aériens intérieurs sera étudiée lorsqu'il existe une alternative ferroviaire.

Les transports urbains feront également l'objet d'investissements importants. 1 500 km de lignes supplémentaires de tramway seront construites dans les grandes villes hors Île-de-France. Le financement par l'État de ces nouvelles lignes s'élèvera à 4 milliards d'euros, pour un investissement total de 17 milliards d'euros.

Le projet de canal Seine-Nord Europe sera effectivement lancé, ainsi que deux autoroutes maritimes sur la façade atlantique.

Une écotaxe kilométrique sur les poids lourds sera créée avant 2010 pour l'utilisation du réseau routier national non concédé. Une baisse de la taxe à l'essieu interviendra, à titre de compensation, pour les camions français.

Les émissions du parc automobile français devront passer de 176 g/km de CO₂ actuellement, en moyenne, à 130 g/km en 2020. La France soutiendra le durcissement de la réglementation réclamé par la Commission européenne. Un système de bonus-malus fondé sur les émissions de CO₂ se traduira par une taxe sur les véhicules les plus polluants et une prime pour les véhicules les plus vertueux.

C.– LA RÉFORME DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

En mai 2007, l'ancien ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (MTETM) a été fusionné avec l'ancien ministère de l'Écologie et du développement durable, ainsi qu'avec la direction générale de l'Énergie et des matières premières (DGEMP) du ministère chargé de l'industrie pour constituer le ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durable (MEDAD), devenu en mars 2008 le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT).

Pour traduire les orientations politiques qui ont présidé à sa création, le MEEDDAT a procédé à une réforme en profondeur de son administration centrale. Le MEEDDAT prend par ailleurs sa part de la révision générale des politiques publiques, en participant à la réduction des effectifs de son administration centrale et en conduisant une réforme ambitieuse de ses directions départementales et régionales.

1.– La réforme de l'administration centrale du MEEDDAT

L'administration centrale du ministère comprend :

- le secrétariat général ;
- le Commissariat général au développement durable ;
- 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 ;
- la délégation à la sécurité et à la circulation routières.

En outre, l'administration centrale du MEEDDAT comprend le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), qui peut siéger en formation d'autorité environnementale, et l'inspection générale des affaires maritimes.

Six instances du ministère jouent un rôle direct ou indirect dans la mise en œuvre de la politique des transports terrestres, fluviaux et maritimes.

Le *secrétariat général* coordonne l'action de l'ensemble des services, participe à leur évaluation et leur alloue les moyens de leur activité. Il organise la tutelle des établissements publics nationaux et coordonne la relation du ministère avec les services déconcentrés. Il est chargé de la gestion des ressources humaines, de la stratégie d'information et de communication internes et externes, des questions juridiques, de la préparation des positions du ministère dans les différents choix européens et internationaux.

Le *Commissariat général au développement durable* est chargé de l'élaboration, de l'animation et du suivi de la stratégie nationale du développement durable. Son titulaire est également délégué interministériel au développement durable.

Le Commissariat général au développement durable comprend :

- la direction de la recherche et de l'innovation ;
- le service de l'observation et des statistiques ;
- le service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable ;
- la délégation au développement durable.

La *direction générale de l'énergie et du climat* a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre la politique relative à l'énergie, aux matières premières énergétiques, ainsi qu'à la lutte contre le réchauffement climatique et à la pollution atmosphérique.

La direction générale de l'énergie et du climat comprend :

- la direction de l'énergie ;
- le service du climat et de l'efficacité énergétique.

La *direction générale des infrastructures, des transports et de la mer* élabore et met en œuvre les orientations de la politique multimodale des transports terrestres et maritimes, dans le respect des principes du développement durable. Elle définit les orientations en matière de politique des déplacements.

La direction générale des infrastructures, des transports et de la mer comprend :

- la direction des infrastructures de transport ;
- la direction des services de transport ;
- la direction des affaires maritimes ;
- le secrétariat général au tunnel sous la Manche.

La *direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature* élabore, anime et évalue les politiques de l'urbanisme, de la construction, du logement, des paysages, de la biodiversité, de l'eau et des substances minérales non énergétiques.

La direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature comprend :

- la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;
- la direction de l'eau et de la biodiversité.

La **délégation à la sécurité et à la circulation routières** élabore, met en œuvre la politique de sécurité routière et apporte son concours à l'action interministérielle dans ce domaine.

2.– La réforme des services déconcentrés

Au niveau des départements, après l'expérience positive, conduite dans huit départements depuis janvier 2007, de la fusion des directions départementales de l'équipement (DDE) avec les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), la généralisation à l'ensemble du territoire a été décidée par la circulaire du Premier ministre du 19 mars 2008 dans le cadre de la réforme des services territoriaux de l'État.

Elle sera réalisée au 1^{er} janvier 2009 pour 45 départements et fin 2009 pour 39 départements, les cas des départements d'outre-mer et de la petite couronne étant hors calendrier.

Au niveau régional, selon la circulaire du Premier ministre du 19 mars 2008, seront créées des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) qui reprendront les compétences des directions régionales de l'équipement, y compris le logement, des directions régionales de l'environnement et des DRIRE (directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement), à l'exception, pour ces dernières, de leurs missions de développement industriel.

Trois vagues de fusion étaient programmées, séparées d'une année, la première étant prévue pour janvier 2009. L'ensemble des fusions sera réalisé fin 2010.

3.– Les effectifs et leur réduction

Les ressources humaines de l'administration centrale, des services déconcentrés et des services techniques centraux qui concourent à la réalisation du programme *Infrastructures et services de transports* représenteront en 2009 21 121 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit plus de la moitié des effectifs mettant en œuvre les programmes du ressort de votre Rapporteur spécial.

EFFECTIFS ET ACTIVITÉS DES SERVICES

	ETPT pour 2009
Personnels œuvrant pour le programme n° 203 <i>Infrastructures et services de transports</i>	23 121
Personnels œuvrant pour le programme n° 207 <i>Sécurité et circulation routières</i>	2 317
Personnels œuvrant pour le programme n° 205 <i>Sécurité et affaires maritimes</i>	3 285
Personnels œuvrant pour le programme n° 113 <i>Urbanisme, paysages, eau et biodiversité</i>	16 065
Total	44 788

En application de la révision générale des politiques publiques, l'objectif du MEEDDAT pris globalement est de réduire ses effectifs de 4 500 ETPT sur la période 2009–2011.

Cette diminution devrait provenir d'abord de l'administration centrale. La création d'un grand ministère unifié devrait conduire à des gains de productivité, permettant une réduction d'environ 10 % de ses effectifs sur une période de 4 à 5 ans, soit environ 500 ETPT.

Des gains de productivité devraient également résulter de la création des DDEA et des DREAL, avec une réduction d'environ 1 500 ETPT dans les fonctions supports. Enfin, le recentrage de l'ingénierie publique sur les objectifs du Grenelle de l'environnement, avec un désengagement corrélatif de l'ingénierie concurrentielle devrait permettre de réduire les effectifs d'environ 2 000 ETPT supplémentaires.

II.– DES CRÉDITS DES TRANSPORTS TERRESTRES, FLUVIAUX ET MARITIMES EN FORTE HAUSSE POUR 2009

Les crédits demandés pour les cinq programmes n° 203, 207, 205, 113 et 159 en 2009 s'élèvent à 5,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 5 milliards d'euros en crédits de paiement. Par rapport à 2008, ils sont en hausse, respectivement de 33,4 % et de 30,2 %.

L'augmentation la plus forte est observée pour le programme n° 203 *Infrastructures et services de transports*, dont les autorisations d'engagement augmentent, par rapport à 2008, de 37,7 % et les crédits de paiement de 34,2 %.

CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2009 À PÉRIMÈTRE 2009 - HORS FONDS DE CONCOURS

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2008	PLF 2009	variation (en %)	LFI 2008	PLF 2009	variation (en %)
Programme n° 203 <i>Infrastructures et services de transports</i>	3 298 256 092	4 542 943 365	37,7	3 274 607 388	4 395 108 365	34,2
Programme n° 207 <i>Sécurité et circulation routières</i>	60 416 889	60 900 000	0,8	60 916 889	61 400 000	0,8
Programme n° 205 <i>Sécurité et affaires maritimes</i>	130 780 594	132 000 000	0,9	134 486 237	134 500 000	0,0
Programme n° 113 <i>Urbanisme, paysages, eau et biodiversité</i>	303 594 380	341 121 237	12,4	302 121 016	333 336 815	10,3
Programme n° 159 <i>Information géographique et cartographique</i>	68 465 312	75 220 000	9,9	68 465 312	75 688 500	10,6
Total	3 861 513 267	5 152 184 602	33,4	3 840 596 842	5 000 033 680	30,2
Total mission	10 149 872 717	10 249 197 919		10 105 579 628	10 068 496 994	
<i>Part des 5 programmes dans le total de la mission (%)</i>	<i>43,1</i>	<i>50,3</i>		<i>43,1</i>	<i>49,7</i>	

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

Cette augmentation est destinée à financer une subvention de 1,2 milliard d'euros à l'agence de Financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Les fonds de concours et attributions de produits attendus pour 2009 s'élèvent à 1,9 milliard d'euros en autorisations d'engagement, en baisse de 5,7 % par rapport à 2008, et à 2,1 milliards d'euros en crédits de paiement, en baisse de 2,3 %.

**FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS
ATTENDUS EN 2009 À PÉRIMÈTRE 2009**

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2008	PLF 2009	variation (en %)	LFI 2008	PLF 2009	variation (en %)
Programme n° 203 <i>Infrastructures et services de transports</i>	2 080 400 000	1 973 065 000	- 5,2	2 207 782 529	2 170 065 000	- 1,7
Programme n° 207 <i>Sécurité et circulation routières</i>	-	-	-	-	-	-
Programme n° 205 <i>Sécurité et affaires maritimes</i>	3 928 519	2 000 000	- 49,1	4 385 869	2 000 000	- 54,4
Programme n° 113 <i>Urbanisme, paysages, eau et biodiversité</i>	10 780 000	200 000	- 98,1	16 980 000	6 390 000	- 62,4
Programme n° 159 <i>Information géographique et cartographique</i>	-	-	-	-	-	-
Total	2 095 108 519	1 975 265 000	- 5,7	2 229 148 398	2 178 455 000	- 2,3

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

III.- LES PLAFONDS DE DÉPENSES 2009-2011

La trajectoire des crédits du MEEDDAT sur la période 2009-2011 se caractérise par une augmentation forte des autorisations d'engagement et des crédits de paiement en 2009 par rapport à 2008.

PLAFONDS DE CRÉDITS DU MEEDDAT SUR LA PÉRIODE 2009-2011

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011
Autorisations d'engagement	10 149	10 249	10 248	9 386
Crédits de paiement	10 105	10 068	10 197	9 339

Source : *Projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012*

Deux programmes présentent une évolution singulière parmi les cinq étudiés par votre Rapporteur spécial.

Le programme n° 203 *Infrastructures et services de transport* se caractérise par des demandes d'autorisations d'engagement en forte hausse en 2009 par rapport à 2008, qui correspondent à la nécessité de verser une subvention de 1,2 milliard d'euros à l'AFITF. En 2010, les autorisations d'engagement restent au niveau de 2009, une subvention du même ordre continuant d'être versée à l'AFITF. En revanche, en 2011, une baisse des demandes d'autorisations d'engagement se produit à hauteur de 22,3 %. En 2011, la taxe sur les poids lourds, dont le produit sera versé à l'AFITF, devrait commencer d'être perçue, ce qui devrait en effet permettre de diminuer la subvention. Au total, la hausse des autorisations d'engagement en 2011 par rapport de 2008 ne serait que de 7,1 %.

**PLAFONDS D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR LES CINQ PROGRAMMES
RELEVANT DU RAPPORT SPÉCIAL SUR LA PÉRIODE 2009-2011**

(en euros)

		2008	2009	2010	2011
Programme n° 203 <i>Infrastructures et services de transports</i>	montant	3 298 256 092	4 542 943 365	4 542 293 101	3 531 456 221
	<i>variation par rapport à n-1</i>		37,7 %	0,0 %	- 22,3 %
	<i>variation par rapport à 2008</i>			37,7 %	7,1 %
Programme n° 207 <i>Sécurité et circulation routières</i>	montant	60 416 889	60 900 000	61 900 000	62 400 000
	<i>variation par rapport à n-1</i>		0,8 %	1,6 %	0,8 %
	<i>variation par rapport à 2008</i>			2,5 %	3,3 %
Programme n° 205 <i>Sécurité et affaires maritimes</i>	montant	130 780 594	132 000 000	132 000 000	132 000 000
	<i>variation par rapport à n-1</i>		0,9 %	0,0 %	0,0 %
	<i>variation par rapport à 2008</i>			0,9 %	0,9 %
Programme n° 113 <i>Urbanisme paysages et biodiversité</i>	montant	303 594 380	341 121 237	355 509 237	384 959 237
	<i>variation par rapport à n-1</i>		12,4 %	4,2 %	8,3 %
	<i>variation par rapport à 2008</i>			17,1 %	26,8 %
Programme n° 159 <i>Information géographique et cartographique</i>	montant	68 465 312	75 220 000	73 650 000	73 650 000
	<i>variation par rapport à n-1</i>		9,9 %	-2,1 %	0,0 %
	<i>variation par rapport à 2008</i>			7,6 %	7,6 %
Total	montant	3 861 513 267	5 152 184 602	5 165 352 338	4 184 465 458
	<i>variation par rapport à n-1</i>		33,4 %	0,3 %	- 19,0 %
	<i>variation par rapport à 2008</i>			33,8 %	8,4 %

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

Le programme n° 113 *Urbanisme, paysages et biodiversité* connaît lui aussi une évolution spécifique. Les demandes d'autorisations d'engagement augmentent en effet de 26,8 % entre 2008 et 2011, soit un total de 81 millions d'euros.

Le tableau suivant présente l'évolution programmée des crédits de paiement jusqu'en 2011.

Les évolutions sont comparables à celles enregistrées pour les autorisations d'engagement.

**PLAFONDS DE CRÉDITS DE PAIEMENT POUR LES CINQ PROGRAMMES RELEVANT DU
RAPPORT SPÉCIAL SUR LA PÉRIODE 2009–2011**

(en euros)

		2008	2009	2010	2011
Programme n° 203 <i>Infrastructures et services de transports</i>	montant	3 274 607 388	4 395 108 365	4 536 174 101	3 530 684 221
	variation par rapport à n-1		34,2 %	3,2 %	- 22,2 %
	variation par rapport à 2008			38,5 %	7,8 %
Programme n° 207 <i>Sécurité et circulation routières</i>	montant	60 916 889	61 400 000	62 400 000	62 900 000
	variation par rapport à n-1		0,8 %	1,6 %	0,8 %
	variation par rapport à 2008			2,4 %	3,3 %
Programme n° 205 <i>Sécurité et affaires maritimes</i>	montant	134 486 237	134 500 000	134 500 000	134 500 000
	variation par rapport à n-1		0	0	0
	variation par rapport à 2008			0	0
Programme n° 113 <i>Urbanisme paysages et biodiversité</i>	montant	302 121 016	333 336 815	348 609 815	376 159 815
	variation par rapport à n-1		10,3 %	4,6 %	7,9 %
	variation par rapport à 2008			15,4 %	24,5 %
Programme n° 159 <i>Information géographique et cartographique</i>	montant	68 465 312	75 668 500	73 650 000	73 650 000
	variation par rapport à n-1		10,5 %	-2,7 %	0
	variation par rapport à 2008			7,6 %	7,6 %
Total	montant	3 840 596 842	5 000 013 680	5 155 333 916	4 177 894 036
	variation par rapport à n-1		30,2 %	3,1 %	- 19,0 %
	variation par rapport à 2008			34,2 %	8,8 %

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

En tout état de cause, les autres programmes se caractérisent par des évolutions maîtrisées.

C'est notamment le cas du programme n° 159 *Information géographique et cartographique*, qui n'appelle pas de commentaire particulier.

En revanche, l'évolution des demandes de crédits pour le programme n° 207 *Sécurité et circulation routières* pourrait susciter des interrogations. Ses crédits de paiement n'augmentent que de 3,3 % entre 2008 et 2011. Compte tenu de la hausse des prix, ses crédits vont donc baisser, ce qui semble incompatible avec la relance voulue par le Président de la République de la lutte contre la violence routière.

De même, on peut regretter le plafonnement à 132 millions d'euros des crédits de paiement du programme n° 205 *Sécurité et affaires maritimes*. Plusieurs réformes sont en préparation dans le périmètre de ce programme : réforme de l'organisation administrative des services décentralisés traitant des questions maritimes, réforme et dynamisation de l'enseignement maritime.

En tout état de cause, on peut se demander s'il y a lieu d'accorder une priorité budgétaire aussi marquée à la gestion des milieux et de la biodiversité, alors que les programmes relatifs à la sécurité routière et à la sécurité maritime verront leurs autorisations d'engagement diminuer probablement en volume sur la période 2009-2011.

CHAPITRE 2 : INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT

Les conclusions du Grenelle de l'environnement rejoignent la politique de redéploiement modal engagée depuis 2007.

Le projet de loi de finances pour 2009 contribue à cette évolution appelée par les Français, comme le démontre la montée rapide en 2008 de la fréquentation des transports ferroviaires et collectifs.

Les crédits du programme n° 203 présentent la caractéristique de permettre un effort important en faveur du ferroviaire tout en n'oubliant pas certaines actions indispensables comme l'entretien du réseau routier national. Au total les demandes de crédits pour les infrastructures et les services de transport apparaissent comme ambitieuses mais réalistes.

I.- DES AUGMENTATIONS DE CRÉDITS RÉALISANT UNE GRANDE AMBITION

Le programme n° 203 *Infrastructures et services de transports* du projet de loi de finances pour 2009 résulte de la fusion de plusieurs programmes ou actions de la loi de finances pour 2008 :

- programme n° 203 *Réseau routier national* ;
- programme n° 226 *Transports terrestres et maritimes* ;
- programme n° 173 *Passifs financiers et ferroviaires* ;
- action n° 4 *Gestion du trafic et information des usagers* du programme n° 207 *Sécurité routière*.

On trouvera aux tableaux suivants l'évolution des crédits demandés pour les sept actions du nouveau programme n° 203 *Infrastructures et services de transports*, ainsi que les montants prévisionnels des fonds de concours et des attributions de produits.

**DEMANDES D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT 2009 POUR LE PROGRAMME N° 203
INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**

(en euros)

	Crédits budgétaires			Fonds de concours et attributions de produits		
	LFI 2008	PLF 2009	variation (en %)	LFI 2008	PLF 2009	variation (en %)
Action n° 1 : <i>Développement des infrastructures routières</i>	1 000 000	0	- 100,0	1 435 000 000	965 000 000	- 32,8
Action n° 10 : <i>Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires</i>	2 503 635 303	3 641 153 085	45,4	396 820 000	677 000 000	70,6
Action n° 11 : <i>Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires</i>	136 153 480	130 936 326	-3,8	57 800 000	16 350 000	- 71,7
Action n° 12 : <i>Entretien et exploitation du réseau routier national</i>	478 767 397	605 545 865	26,5	179 000 000	303 000 000	69,3
Action n° 13 : <i>Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres</i>	118 599 989	110 124 389	- 7,1	4 000 000	4 000 000	0,0
Action n° 14 : <i>Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens</i>	32 471 223	27 135 500	- 16,4			
Action n° 15 : <i>Stratégie et soutien</i>	27 628 700	28 048 200	1,5	7 780 000	7 715 000	- 0,8
Total	3 298 256 092	4 542 943 365	37,7	2 080 400 000	1 973 065 000	- 5,2

Les demandes d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement de l'action n° 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* augmentent de plus de 45 % par rapport à 2008.

En conséquence de cette augmentation importante, l'action n° 10 recevra en 2009 plus de 80 % des dotations budgétaires du programme.

**DEMANDES DE CRÉDITS DE PAIEMENT 2009 POUR LE PROGRAMME N° 203
INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**

(en euros)

	Crédits budgétaires			Fonds de concours et attributions de produits		
	LFI 2008	PLF 2009	variation (en %)	LFI 2008	PLF 2009	variation (en %)
Action n° 1 : Développement des infrastructures routières	1 000 000	0	- 100	1 593 100 000	1 200 000 000	- 24,7
Action n° 10 : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	2 503 635 303	3 641 153 085	45,4	408 452 299	680 000 000	66,5
Action n° 11 : Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	125 893 480	133 029 326	5,7	58 050 230	22 350 000	- 61,5
Action n° 12 : Entretien et exploitation du réseau routier national	473 638 693	455 545 865	- 3,8	137 300 000	256 000 000	86,5
Action n° 13 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	118 599 989	110 124 389	- 7,1	3 100 000	4 000 000	29
Action n° 14 : Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	25 161 223	27 207 500	8,1	-	-	
Action n° 15 : Stratégie et soutien	26 678 700	28 048 200	5,1	7 780 000	7 715 000	- 0,8
Total	3 274 607 388	4 395 108 365	34,2	2 207 782 529	2 170 065 000	- 1,7

Le présent projet de loi de finances ne prévoit pas de crédits pour l'action n° 1 *Développement des infrastructures routières*, reportant leur financement sur des fonds de concours et des attributions de produits.

Les autorisations d'engagement relatives à l'action n° 12 *Entretien et exploitation du réseau routier national* sont en augmentation de 26,5 % en autorisations d'engagement et en baisse de 3,8 % en crédits de paiement.

Le total des moyens disponibles n'est pas égal à la somme des crédits budgétaires et des fonds de concours dans le cas du programme n° 203 *Infrastructures et services de transport*. En effet, la subvention de 1,2 milliard d'euros à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est bien inscrite en dépenses de fonctionnement de l'action n° 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires*. Mais une partie de cette subvention se retrouve dans les fonds de concours provenant de l'AFITF qui abondent les crédits d'intervention de la même action.

Le tableau suivant présente l'évolution des demandes budgétaires par titre de dépenses. La subvention de 1,2 milliard d'euros octroyée à l'AFITF figure parmi les dépenses de fonctionnement.

INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2008	PLF 2009	variation (en %)	LFI 2008	PLF 2009	variation (en %)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	274 033 113	1 478 753 225	439,6	273 083 113	1 478 753 225	441,5
Titre 5 : Dépenses d'investissement	303 746 063	275 592 865	-9,3	292 591 359	272 372 865	-6,9
Titre 6 : Dépenses d'intervention	2 720 476 916	2 788 597 275	2,5	2 708 932 916	2 643 982 275	-2,4
Total	3 298 256 092	4 542 943 365	37,7	3 274 607 388	4 395 108 365	34,2
Fonds de concours	2 080 400 000	1 973 065 000	-5,2	2 207 782 529	2 170 065 000	-1,7

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

Le tableau suivant présente les plafonds budgétaires pour le programme sur la période 2009-2011.

**PLAFONDS DE DÉPENSES POUR LA PÉRIODE 2009-2011 :
PROGRAMME N° 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**

(en euros)

		2008	2009	2010	2011
Autorisations d'engagement	montant	3 298 256 092	4 542 943 365	4 542 293 101	3 531 456 221
	variation par rapport à n-1		37,7 %	0,0 %	-22,3 %
	variation par rapport à 2008			37,7 %	7,1 %
Crédits de paiement	montant	3 274 607 388	4 395 108 365	4 536 174 101	3 530 684 221
	variation par rapport à n-1		34,2 %	3,2 %	-22,2 %
	variation par rapport à 2008			38,5 %	7,8 %

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

Pour financer les investissements ferroviaires requis par le Grenelle de l'environnement, une hausse de crédits budgétaires est donc nécessaire. Mais elle devrait être momentanée.

En tout état de cause, l'évolution présentée suppose une entrée en service des dispositifs techniques relatifs à la taxe sur les poids lourds au plus tard à la fin 2010. La complexité des systèmes embarqués, au sol ou satellitaires est incontestable. Mais l'Allemagne a mis en place un tel système qui peut servir de référence. On peut donc considérer que la probabilité de relever le défi technique dans le délai imparti de deux années au maximum est relativement élevée.

Le maintien de la dynamique du Grenelle enclenchée pour 2009 suppose, au plan financier, la réussite de la fiscalité écologique sur les transports routiers de marchandises.

II.- L'AFITF, PIVOT DES PROJETS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

Votre Rapporteur spécial s'était penché en détail sur les comptes de l'AFITF à l'occasion de l'examen des crédits des transports pour 2008.

L'AFITF se voit confier un rôle important sur la période 2009–2011, les financements nécessaires étant dégagés au moyen d'une augmentation de taxe et de redevance perçues auprès des sociétés autoroutières et surtout grâce à une subvention budgétaire qui, au total, s'élève à 2,5 milliards d'euros sur l'ensemble de la période.

A.- DES SUBVENTIONS BUDGÉTAIRES INDISPENSABLES POUR L'AFITF

Le déficit de financement de l'AFITF prévu pour 2009 reçoit une solution avec la mise en place d'une subvention de 1,2 milliard d'euros.

Il n'est pas indifférent de noter, par ailleurs, que la contribution des sociétés concessionnaires d'autoroutes, au titre de la redevance domaniale est augmentée d'un montant de 315 millions d'euros, correspondant à une croissance de 10 millions d'euros de la taxe d'aménagement du territoire et de 305 millions d'euros de la redevance domaniale.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES DE L'AFITF SUR LA PÉRIODE 2007-2009

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	Variation (en %)
Dotation issue de la privatisation des sociétés d'autoroute	1 467	1 260	0	
Subvention budgétaire	0	0	1 200	
Taxe d'aménagement du territoire	520	530	540	+1,9
Redevance domaniale des sociétés concessionnaires d'autoroutes	165	170	475	+179,4
Part du produit des amendes forfaitaires Radars	151	236	200	-15,3
Dotation en capital			44	
Diminution du fonds de roulement			80	
Total	2 252	2 196	2 539	+15,6

Source : *Projet de loi de finances pour 2009 – MEEDDAT*

On notera également que la part des amendes forfaitaires revenant à l'AFITF est en diminution, passant de 236 millions d'euros en 2008 à 200 millions en 2009.

Au demeurant, les engagements du Gouvernement sur le financement de l'AFITF sont importants sur toute la période 2009–2011, avec une accélération en fin de période et sur les années 2012 et 2013.

RESSOURCES DE L'AFITF

(en euros)

	Total	Moyenne annuelle
Ressources sur la période 2009-2011	7 600 000 000	2 530 000 000
Ressources sur la période 2009-2013	13 800 000 000	2 760 000 000

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

Le tableau ci-après détaille le tableau de financement de l'AFITF sur l'ensemble de la période 2009-2011.

TABLEAU DE FINANCEMENT DE L'AFITF SUR LA PÉRIODE 2009-2011

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	Total
I.- Ressources existantes				
Taxe d'aménagement du territoire	540	550	560	1 650
Redevance domaniale des sociétés concessionnaires d'autoroutes	175	180	185	540
Part du produit des amendes forfaitaires Radars	200	200	200	600
Consommation de la dotation en capital	44			44
Total ressources existantes	959	930	945	2 834
II.- Ressources nouvelles				
Taxe poids lourds			880	880
Augmentation de la redevance domaniale	300	308	315	923
Surpéage en zone de montagne			20	20
Ressources exceptionnelles : droit d'entrée concession A63		400		400
Total ressources nouvelles	300	708	1 215	2 223
Total ressources	1 259	1 638	2 160	5 057
Total dépenses	2 539	2 477	2 508	7 523
Besoin de financement	1 280	839	348	2 467
Subvention budgétaire	1 200	1 100	200	2 500
Variation du fonds de roulement	- 80	261	- 148	33

Source : *Projet de loi de finances pour 2009 – MEEDDAT*

Sur la période 2009-2011, les ressources de l'AFITF sont inférieures à ses dépenses, d'où un besoin de financement qui est couvert par une dotation exceptionnelle en capital en 2009 et par une subvention budgétaire de 1,2 milliard d'euros en 2009, 1,1 milliard d'euros en 2010 et 0,2 milliard d'euros en 2011.

Pour autant, d'autres ressources sont mobilisées en faveur de l'AFITF.

La taxe d'aménagement du territoire est en augmentation annuelle de 1,9 % en 2009 et en 2010, et de 1,8 % en 2011. Par ailleurs, la redevance

domaniale acquittée par les sociétés d'autoroutes est en augmentation de 179,4 % en 2009, puis de 2,9 % en 2010 et 2011.

Au contraire, la part des amendes forfaitaires Radars dévolue à l'AFITF reste stable à 200 millions d'euros par an, ce qui est prudent compte tenu du caractère aléatoire et du trend décroissant de leur rendement si l'objectif d'un changement de comportement des Français au volant est atteint.

En 2010, une recette exceptionnelle de 400 millions d'euros est versée à l'AFITF, correspondant au droit d'entrée de la concession autoroutière de l'A63.

En 2011, des nouvelles recettes bénéficient à l'AFITF, d'abord la taxe poids lourds pour un montant de 880 millions d'euros, ensuite un montant de 20 millions d'euros correspondant à des surpéages en montagne.

LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ET LES SOCIÉTÉS AUTOROUTIÈRES

L'agence de Financement des infrastructures de France (AFITF) va jouer sur la période 2008-2011 un rôle clé dans la mise en œuvre des volet transport du Grenelle de l'environnement avec le développement du réseau TGV, des transports collectifs en site propre et plus généralement du report modal.

Une subvention budgétaire de 1,2 milliard d'euros en 2009, de 1,1 milliard en 2010 et de 200 millions d'euros contribuera aux besoins de financement de l'AFITF. Il est également prévu que celle-ci va voir augmenter les ressources propres dont elle dispose. En 2011, *l'écotaxe kilométrique sur les poids lourds* prendra le relais de la subvention budgétaire.

Dès 2009, il est prévu une augmentation forte de la redevance domaniale acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes au profit de l'AFITF.

Si cette augmentation est nécessaire pour financer l'AFITF, il convient aussi de préserver l'avenir des concessions et des partenariats public privé auxquels il sera indispensable de recourir dans les prochaines années pour atteindre les objectifs du Grenelle de l'environnement.

*

* *

La *redevance domaniale* acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroute est une *redevance pour service rendu*.

Ainsi que l'a visé le Conseil d'État statuant au contentieux sur la requête présentée par Cofiroute le 4 août 1997, les sociétés concessionnaires d'autoroute occupent, pour l'exercice de la concession, le domaine public routier national que constitue l'autoroute. *

Dès lors, l'État a pu, par le décret n° 97-606 du 31 mai 1997, instituer et mettre à leur charge, sur le fondement des articles L. 28 et 29 du code de domaine de l'État, une redevance. ***Cette redevance n'est ni un impôt, ni une taxe, ni même un taxe parafiscale.*** Il s'agit d'un prélèvement de nature non fiscale s'apparentant à un prélèvement pour service rendu. Son produit est d'ailleurs comptabilisé sur la ligne « *produits et revenus du domaine encaissés par le comptable des impôts* » des recettes non fiscales.

Depuis la loi de finances pour 2005, le produit de cette redevance domaniale est affecté à l'agence de financement des infrastructures de transport de France.

D'après les indications fournies à votre Rapporteur spécial, la redevance domaniale passera de 170 millions d'euros en 2008 à 475 millions d'euros en 2009, puis à 488 millions en 2010 et à 500 millions d'euros en 2011.

Le projet de loi de finances pour 2009 n'explicite pas cette augmentation de la redevance domaniale dans la mesure où il s'agit d'une mesure réglementaire qui appartient en propre à la responsabilité du Gouvernement.

Le décret n° 97-606 du 31 mai 1997 instaurant la redevance a indiqué que la redevance est calculée en faisant intervenir le ***nombre de kilomètres de voies autoroutières*** exploitées par le concessionnaire, la ***valeur locative de 1 mètre de voie autoroutière*** fixée au II de l'article 1501 du code général des impôts et actualisée selon le même code, ainsi que le ***chiffre d'affaires du concessionnaire.***

L'augmentation prévue ne pourrait résulter à l'évidence d'une modification suffisante des trois paramètres ci-dessus.

Il est donc envisagé, d'une part, d'instaurer une ***progression de la redevance actuelle*** qui passerait de 170 millions en 2008 à 175 millions d'euros en 2009, 180 en 2010 et 185 en 2011, et, d'autre part, d'instituer ***une ressource nouvelle*** intitulée « *augmentation de la redevance domaniale* », qui s'établirait à 300 millions d'euros en 2009, 308 en 2010 et 315 en 2011. On peut donc prévoir qu'un prochain décret institue cette redevance nouvelle.

L'ampleur de la hausse est évidemment critiquée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes qui invoquent une ***rupture de l'équilibre économique de la concession.***

Dans un avis rendu le 28 mars 1997, le Conseil d'État saisi par le ministre chargé des transports et le ministre chargé du budget, avait indiqué que les sociétés concessionnaires d'autoroutes pouvaient être assujetties au paiement d'une redevance domaniale « *qui présente un lien suffisamment étroit avec l'exploitation de la concession pour être prise en compte dans la détermination des tarifs de péage* ». Le Conseil d'État ajoutait que « *son montant pouvant être répercuté sur les péages, sans qu'il en résulte, aussi longtemps qu'il demeure*

modeste, de diminution de la fréquentation des autoroutes, une telle redevance n'altère pas l'équilibre financier des concessions et peut donc être instituée, sans droit à indemnisation des cocontractants, pendant la durée des concessions ».

La légalité de la redevance étant non contestable et la création d'une nouvelle redevance étant envisagée, quelles peuvent être les possibilités de recours des sociétés concessionnaires d'autoroutes ?

Dans ses conclusions sur la requête de Cofiroute en date du 4 août 1997 demandant l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 97-606 du 31 mai 1997 instaurant une redevance due par les sociétés concessionnaires d'autoroute pour occupation du domaine public, le Conseil d'État avait estimé que « *considérant que si la société requérante soutient que l'intervention du décret attaqué modifierait l'équilibre de la concession, cette circonstance, à la supposer établie, ne serait de nature qu'à lui permettre de saisir le juge du contrat et serait en tout état de cause sans influence sur la légalité du décret attaqué* ».

Si les bases juridiques de l'augmentation de la redevance domaniale ne semblent pas contestables, il n'en demeure pas moins que celle-ci doit s'intégrer dans une ***vision à long terme du recours aux concessions et aux partenariats public privé.***

*

* *

Pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes, la majoration de charge entraînée par la multiplication par 2,8 de la redevance domaniale représente 5 % de leur chiffre d'affaires annuel et entraîne une diminution de 15 % de leur valeur actuelle nette.

Au-delà des hypothèses de calcul qui peuvent être discutées, il ne fait pas de doute que l'équilibre des concessions autoroutières est modifié par l'augmentation de la redevance.

Mais, au-delà du montant financier du déséquilibre introduit, c'est la stabilité des conditions et des engagements posés par l'État qui est en cause et qui pose le problème du bon déroulement des concessions et des partenariats.

A cet égard, il faut rappeler que l'horizon de ce type de contrats est le très long terme. Ainsi, en moyenne, les concessions autoroutières prendront fin en 2030 ou 2032. Or l'augmentation de la redevance domaniale intervient quelques trois années, seulement, après la privatisation du plus grand nombre de ces sociétés.

Or la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement nécessitera le développement de concessions et de partenariats public privé.

Dans ces conditions, il semble nécessaire d'initier une ***négociation globale*** avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes, portant non seulement sur la question de la redevance domaniale mais également sur leurs futurs investissements. Les leviers d'un accord pourraient être des objectifs d'investissement liés à des augmentations des durées de concession.

Le Président de la République a clairement indiqué que les investissements autoroutiers seraient possibles à l'avenir dans les cas d'intérêt local, de congestion et de sécurisation.

Par ailleurs, les sociétés autoroutières pourraient aménager leur réseau de manière à minimiser les consommations de carburants avec la régulation du trafic, le péage « free flow » sans arrêt aux barrières de péage, l'amélioration de la qualité des chaussées.

D'autres investissements permettraient d'améliorer la qualité environnementale de certains tronçons au regard des pollutions sonores, de l'air et de l'environnement.

*
* * *

L'accélération du redéploiement modal ne peut se priver d'une contribution financière accrue des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

La lutte contre le changement climatique ne peut se faire non plus sans une meilleure qualité environnementale des réseaux autoroutiers et sans prendre en compte les contraintes des sociétés mettant en œuvre des concessions ou des contrats de partenariat public privé dans le secteur des transports.

B.- L'AFITF AU SERVICE PRÉFÉRENTIEL DU REDÉPLOIEMENT MODAL

Ce sont les modes de transports ferroviaires et collectifs qui bénéficieront de la plus grande part des crédits d'intervention de l'AFITF, leur part passant de 60,1 % en 2008 à 62,3 % en 2009.

Le tableau suivant présente la répartition des crédits de l'AFITF par grand type d'opération.

EMPLOI PRÉVISIONNEL DES CRÉDITS D'INTERVENTION DE L'AFITF EN 2009

(en millions d'euros)

		CP 2008	CP 2009	variation (en %)
Routes	Total	874	957	9,5
	<i>Dont Grandes opérations (CIADT)</i>	193	169	- 12,4
	<i>Dont CPER et autres contrats</i>	552	527	- 4,5
	<i>Dont Autres investissements</i>	129	261	102,3
Autres modes	Total	1 319	1 582	19,9
	<i>Dont Grandes opérations (CIADT)</i>	665	662	- 0,5
	<i>Dont CPER et autres contrats</i>	361	496	37,4
	<i>Dont Autres investissements</i>	293	424	44,7
Total général		2 193	2 539	15,6

Ainsi sont prises en compte les conclusions du Grenelle de l'environnement.

Le tableau suivant présente l'allocation des ressources en crédits de paiement de l'AFITF sur l'ensemble de la période 2009–2011, en détaillant les différentes opérations bénéficiaires.

La part des crédits de paiements alloués au non-routier atteint 60,3 % sur la période 2009–2011.

CRÉDITS DE PAIEMENT DU BUDGET PRIMITIF 2008 DE L'AFITF ET PRÉVISIONNELS POUR 2009–2011 (EN MILLIONS D'EUROS)

		2008	2009	2010	2011	Total 2009- 2011
Routes	CPER/PDMI	552	527	543	649	1 718
	Autres	322	430	421	414	1 265
	Total partiel	874	957	964	1 063	2 983
	<i>% des routes dans le total</i>	39,8	37,7	38,9	42,4	39,7
Non routier	LGV	547	452	521	451	1 424
	Canal Seine-Nord-Europe	9	20	30	30	80
	TCSP Grenelle		30	60	100	190
	CPER	362	496	441	437	1 374
	Autres	401	584	461	427	1 472
	Total partiel	1 319	1 582	1 513	1 445	4 540
		+ 60,	62,3	61,1	57,6	60,3
Total général		2 193	2 539	2 477	2 508	7 523
	<i>Variation n/n-1</i>		15,6 %	- 2,4 %	4,5 %	

Source : MEEDDAT

III.- LE NOUVEAU MODÈLE ÉCONOMIQUE DE RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE

L'année 2008 se caractérise par un redéploiement modal des fréquentations opéré spontanément par les Français en réponse à la hausse des prix de l'énergie.

ÉVOLUTION DU TRAFIC VOYAGEURS DE LA SNCF EN 2007 ET AU PREMIER SEMESTRE 2008

(en pourcentages)

	2007/2006	1 ^{er} semestre 2008/1 ^{er} semestre 2007
TGV	+ 6,2	+ 10,1
Autres trains grandes lignes	+ 2,1	- 21,9
TER	+ 4,3	+ 6,4
Corail Intercités	- 7,3	- 10,3
Transilien	+ 5,1	+ 5,5
Total voyageurs	+ 2,2	+ 4,9

Source : SNCF

Le trafic fret de la SNCF a, pour sa part, diminué de 0,1 % en 2007 par rapport à 2006 et de 3,4 % au premier semestre 2008 par rapport au premier semestre 2007.

Dans cette situation, la situation financière, la productivité du gestionnaire d'infrastructures, Réseau ferré de France, revêt une importance critique.

Votre Rapporteur spécial, qui a consacré en 2008 un rapport d'information à la question des péages ferroviaires, estime indispensable un examen détaillé des comptes et de la stratégie de RFF.

A.- LA DÉGRADATION DES COMPTES DE RFF EN 2007

En 2007, Réseau ferré de France (RFF), conformément à ses missions et à la politique de rééquilibrage modal du gouvernement, a augmenté ses investissements par rapport à 2006, tant pour le développement que pour le maintien du réseau. Le tableau suivant retrace les investissements réalisés en 2006 et en 2007.

DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE RFF

(en millions d'euros)

	2006	2007
Investissements de développement	1 182,9	1 355,3
Extension du réseau LGV (LGV Est et Rhin-Rhône)	757,9	691,3
Développement du réseau classique	389,9	630,0
Productivité	35,1	34,0
Investissements de maintien du réseau	1 034,4	1 055,9
Renouvellement	883,6	908,5
Sécurité	57,4	46,3
Qualité du service	52,6	62,2
Autres	40,8	38,9

Source : Réseau ferré de France (RFF)

S'agissant des investissements de développement, on enregistre en 2007 une baisse de production sur la LGV Est, du fait de la fin des travaux de génie civil, qui n'est pas compensée par la branche Est de la LGV Rhin-Rhône. Les investissements de développement sur le réseau classique augmentent pour leur part de 61 % par rapport à 2006.

Le résultat opérationnel courant de Réseau ferré de France, positif à 263,2 millions d'euros en 2006, est devenu négatif à 7,7 millions d'euros en 2007. Le résultat net est passé de - 292,5 millions d'euros en 2006 à - 771 millions d'euros en 2007.

Quant à la dette financière nette de RFF, elle est passée de 27,813 milliards d'euros au 31 décembre 2006 à 27,992 milliards d'euros au 31 décembre 2007.

Les investissements de maintien du réseau ont augmenté en 2007 de 2,1 %, ceci correspondant essentiellement à une légère hausse des investissements de renouvellement.

B.- LE CONTRAT DE PERFORMANCE 2008-2012 DE RFF

Réseau ferré de France (RFF) ouvre, avec son contrat de performance 2008-2012 qui a été signé avec l'État le 31 octobre 2008, une nouvelle page de son histoire.

RFF doit en effet mettre en œuvre un nouveau modèle économique, proche d'un modèle d'entreprise, fondé sur une augmentation de ses recettes propres, à savoir les péages acquittés par les utilisateurs du réseau, et une diminution de l'aide de l'État.

Au plan des recettes, les péages imposés aux usagers du réseau vont à l'avenir se rapprocher graduellement du coût complet, celui-ci incluant les coûts d'entretien, d'exploitation, d'amortissement, de régénération et le coût du capital. Simultanément, les trois subventions versées précédemment sont regroupées en une seule.

Il appartiendra à RFF d'atteindre trois objectifs stratégiques :

- le développement du trafic grâce à l'amélioration de l'offre de sillons, de la gestion des circulations et des relations avec ses clients, dans un contexte d'ouverture à la concurrence ;
- la rénovation du réseau en vue d'améliorer ses performances et de réduire les coûts d'exploitation à long terme ;
- le rééquilibrage économique et financier de son activité.

Le tableau suivant indique l'évolution des subventions versées par l'État à Réseau ferré de France (RFF).

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS VERSÉES PAR L'ÉTAT À RFF

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009
Contribution aux charges d'infrastructure	1 038	979	828	657	
Désendettement	800	730	694	686	
Régénération	900	970	956	1 041	
Total	2 738	2 679	2 478	2 384	2 441

Source : Réseau ferré de France (RFF)

Si l'État versait précédemment trois subventions à RFF - contribution aux charges d'infrastructure, subvention de désendettement et subvention de régénération -, à partir de 2009, RFF n'en recevra plus qu'une seule, destinée à couvrir les coûts des services dont les péages ne couvrent pas les coûts, à savoir les services régionaux, les trains Corail et le fret ferroviaire.

La subvention globale prévue pour RFF en 2009 s'établissait initialement à 2 516 millions d'euros. Elle a finalement été réduite de 75 millions d'euros, ce qui sollicite encore davantage la performance de gestion de l'établissement.

On trouvera au tableau suivant les subventions à RFF inscrites au projet de loi de finances pour 2009.

TRANSFERTS À RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE

(en euros)

	Autorisations d'engagement = Crédits de paiement
Subventions pour l'utilisation de l'infrastructure par les trains régionaux de voyageurs	1 200 834 233
Subventions pour l'utilisation de l'infrastructure par les trains classiques de voyageurs	367 627 772
Subventions pour l'utilisation de l'infrastructure par les trains de fret	862 691 080
Total	2 441 153 085

Source : Projet de loi de finances pour 2009

Autre élément de la nouvelle logique d'entreprise, il sera possible à RFF de financer des investissements de régénération par l'endettement, de manière à améliorer les performances du réseau et à réduire ses coûts d'entretien.

Votre Rapporteur spécial avait insisté à plusieurs reprises sur la nécessité absolue de pouvoir suivre l'évolution des crédits alloués à la régénération du réseau ferré par RFF. La nouvelle présentation des transferts ne répond pas à cet impératif, ce qui est regrettable

C.– LA RÉGÉNÉRATION DU RÉSEAU FERROVIAIRE, UNE PRIORITÉ QUI DEVRAIT ÊTRE ABSOLUE

L'audit du réseau ferré, rendu public en septembre 2005, a fait le constat d'un vieillissement accentué du réseau ferré national, résultant d'une longue période de sous-investissement dans le renouvellement des installations et des composants (aiguillages, signalisation, ouvrages d'art) arrivés en fin de vie.

Le Plan de rénovation du réseau décidé en mars 2006 par le Gouvernement vise à rééquilibrer la part des dépenses d'entretien, qui atteignent aujourd'hui un niveau trop élevé compte tenu du mauvais état du réseau et celle des dépenses de renouvellement, pour optimiser la dépense.

Pour ce faire, il faut d'abord augmenter le rythme de renouvellement pour atteindre le niveau qui assure la pérennité du réseau pour ensuite rattraper le retard de rénovation et optimiser les dépenses.

Le Plan de rénovation constitue la première étape de la rénovation avec un investissement supplémentaire de 600 millions d'euros en 2010 par rapport à 2005. La mise en œuvre du Grenelle de l'environnement sera la seconde étape, avec une augmentation des investissements de 400 millions d'euros en 2015 par rapport à 2010.

Au delà du plan de rénovation, les contrats de projets 2007–2013 et le plan Rail Midi-Pyrénées vont permettre de réaliser un important programme de modernisation avec le concours des régions, auquel l'État participera à hauteur d'environ 250 millions d'euros.

Le tableau suivant présente les réalisations entre 2002 et 2008.

PROGRAMME DE RÉGÉNÉRATION DU RÉSEAU FERRÉ NATIONAL : RÉALISATIONS

		Kilomètres de voies régénérées	Nombre d'appareils
Réalisé	2002	583	259
	2003	467	158
	2004	471	177
	2005	450	222
	2006	484	212
	2007	534	165
	2008	630	230

Source : RFF

Le tableau suivant présente les objectifs de RFF pour la période 2008-2015. Au total, ce sont 13 milliards d'euros qui seront engagés pour régénérer les voies et les appareils.

**PROGRAMME DE RÉGÉNÉRATION DU RÉSEAU FERRÉ NATIONAL :
RÉALISATIONS**

		Kilomètres de voies régénérées	Nombre d'appareils	Coûts de régénération (milliards d'euros)
2008-2012	Total sur la période	3 940	1 430	7,3
	Moyenne annuelle	788	286	1,46
2008-2015	Total sur la période	6 420	2 420	13
	Moyenne annuelle	802,5	302,5	1,625

Source : RFF

Le programme à réaliser est d'une ampleur considérable. Le tableau ci-après présente les emplois et les ressources de RFF sur la période 2008-2012.

L'augmentation des ressources de RFF proviendra de l'augmentation de ses recettes commerciales, ainsi que des subventions d'exploitation de l'Etat, de l'AFITF et des régions participant aux opérations de renouvellement des voies et d'investissement. Un doublement des recettes des cessions et une légère augmentation des revenus locatifs sont également escomptés.

TABLEAU EMPLOIS-RESSOURCES DE RFF SUR LA PÉRIODE 2008-2012

(en millions d'euros courants)

	2008	2009	2010	2011	2012
Ressources					
Recettes commerciales	2 879	3 070	3 294	3 795	3 996
Subvention d'exploitation	658	2 441	2 366	2 009	2 009
Subvention de désendettement	686				
Subvention de renouvellement	805				
AFITF affecté au renouvellement	73	180	148	159	205
CPER affectés au renouvellement	72	162	114	98	105
Revenus locatifs	78	85	90	95	100
Produits de cessions	162	200	250	300	300
Total ressources	5 413	6 138	6 263	6 456	6 715
Emplois					
Charges d'infrastructure	2 852	2 930	2 932	2 998	3 073
Investissements de renouvellement ⁽¹⁾	1 089	1 394	1 455	1 612	1 773
Investissements qualité/amélioration du réseau ⁽²⁾	188	164	182	214	250
Investissements article 4 ⁽³⁾	338	356	385	540	535
Investissements autres ⁽⁴⁾	72	112	110	106	82
Gestion externalisée du patrimoine	73	72	74	74	72
Frais financiers	1 379	1 411	1 450	1 488	1 537
Frais divers	210	241	254	260	265
Total emplois	6 202	6 680	6 842	7 292	7 588
Besoin de financement	789	542	579	836	873
Dette RFF	28 238	28 823	29 447	30 328	31 247

Notes : 1 : renouvellement sur fonds propres, y compris article 4

2 : sur fonds propres

3 : sur fonds propres, hors renouvellement

4 : investissements sur fonds propres, relatifs au patrimoine, aux services commerciaux

Source : RFF – Contrat de performance 2008-2012

S'agissant des emplois, les investissements de renouvellement augmenteront de 62,8 % entre 2008 et 2012. Des gains de productivité permettront d'atteindre l'objectif de près de quatre mille kilomètres de voies régénérées sur la période pour un coût total de 7,3 milliards d'euros.

Pour couvrir les besoins de financement provenant de l'insuffisance des ressources par rapport aux emplois pour chacune des années, RFF fera appel à l'emprunt.

On remarquera que le service de sa dette représentera 22 % des emplois de RFF en 2012 et sera pratiquement au niveau de ses investissements de renouvellement.

D.– L'ENDETTEMENT DE RFF

Le contrat de performance prévoit que RFF pourra faire appel à l'emprunt pour couvrir son besoin de financement, dans la mesure où, sur la période, la subvention de l'État diminuera et où le surcroît de recettes ne sera pas suffisant.

Fin 2006, la dette de RFF représentait 27 milliards d'euros, soit 30 % de plus qu'en 1997.

Cette dette est décomposée en trois parties par RFF lui-même et par la tutelle.

Représentant un montant de 6,8 milliards d'euros fin 2006, la première composante correspond aux dettes contractées dans les conditions de l'article 4 du décret du 5 mai 1997 précité. Dans la pratique, l'amortissement de la dette correspondante doit provenir des recettes des péages ferroviaires.

La dette dite de l'article 4 de Réseau ferré de France

L'article 4 du décret du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France détaille le processus d'investissement de RFF.

Réseau ferré de France élabore chaque année son programme d'investissement, qui peut comporter un volet pluriannuel, et qui est assorti d'un plan de financement.

Les projets d'investissement inscrits à son programme à la demande de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'un organisme public local ou national, ne peuvent être acceptés par RFF qu'à la condition que les demandeurs contribuent à leur financement par un concours financier « *propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement* ».

D'un montant de 6,7 milliards d'euros fin 2006, la deuxième composante s'intitule dette « *hors article 4 amortissable* » par RFF qui correspond à, sa capacité d'autofinancement hors article 4 jusqu'en 2028.

Enfin, d'un montant de 13,5 milliards d'euros, soit la moitié du total de la dette, la troisième composante est considérée comme la dette « *hors article 4 non amortissable* » de RFF.

Pour la Cour des comptes, il importe que l'État trouve une solution pour cette dette de 13,5 milliards d'euros que RFF est jugé dans l'impossibilité de rembourser ⁽¹⁾.

Dans son rapport d'information de mai 2008 sur les péages ferroviaires ⁽²⁾, votre Rapporteur spécial estimait nécessaire que le système réduise son endettement par ses propres moyens.

(1) *Le réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine, rapport public thématique ; Cour des comptes, avril 2008.*

(2) *Péages ferroviaires : pour la vérité des coûts, Rapport d'information n° 875, Assemblée nationale, mai 2008.*

Cette orientation est confirmée par le contrat de performance 2008–2012. En tout état de cause, la dette « *hors article 4 non amortissable* » a été estimée par RFF, début octobre 2008, à 5 milliards d’euros, ce qui semble montrer une capacité accrue de RFF à assumer la dette historique du système ferroviaire.

IV.– LES CONTRATS DE PLAN OU DE PROJETS ÉTAT-RÉGIONS : BILAN ET PERSPECTIVES

A.– VERS L’ACHÈVEMENT DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS

L’État et les régions ont contractualisé pour la période 2000–2006 un ensemble d’opérations relevant du champ des transports et concernant les infrastructures routières, ferroviaires, portuaires et fluviales, ainsi que la protection et l’aménagement du littoral, le transport combiné et les transports collectifs en Île-de-France.

Aux contrats de plans initiaux sont venus s’ajouter les avenants dits « marée noire et tempête », quelques programmes interrégionaux assimilés aux CPER, et le cas échéant des avenants à mi-parcours.

Lors du Comité interministériel d’aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 14 octobre 2005, le Gouvernement a décidé de faire de l’AFIFT l’outil majeur de la relance de la politique d’équipement du pays en infrastructures de transport : l’AFIFT finance désormais la part incombant à l’État dans ce domaine au titre des contrats de plan État-Région.

Lors du Comité interministériel d’aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006, le Gouvernement a décidé d’accélérer en 2006 l’engagement de cette génération de contrats de plan qui se termine fin 2006 et de lancer une nouvelle démarche de contrats de projet à compter de 2007. En conséquence, il a décidé d’affecter 500 millions d’euros supplémentaires pour l’exécution des volets des contrats de plan relevant du champ des transports.

La loi sur les libertés et responsabilités locales prévoit l’achèvement de l’exécution des contrats de plan 2000–2006, y compris au-delà de leur date butoir.

Les taux d’exécution des contrats de plan État-Régions par mode de transport sont mal renseignés dans les réponses données aux questions de votre Rapporteur spécial (voir tableau ci-après).

Le volet routier n’étant pas présent dans la démarche des contrats de projets qui a pris la suite des contrats de plan, l’accent a été mis sur la réalisation des opérations routières. En 2009, les volets routiers devraient être achevés dans la plupart des régions. Seuls quelques financements complémentaires devront être apportés en 2010.

**TAUX D'EXÉCUTION DES DIFFÉRENTS VOIETS
DE CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS**

(en %)

Volet	Fin 2006	Fin 2007	Fin 2008
Routier		89	95
Ferroviaire	72		
Île-de-France	73		
Fluvial	67		
Transport combiné	70		
Littoral	64		

Source : MEEDDAT

Au total, l'État devait allouer 5,1 milliards d'euros au titre de sa contribution aux contrats de plan État-Régions sur la période 2000–2006.

Fin 2007, ces contrats étaient réalisés à hauteur de 89 % pour l'ensemble de la France.

Fin 2008, le taux d'exécution de 95,1 % devrait être atteint, grâce aux 311,9 millions d'euros programmés pour 2008.

Les taux d'exécution sont supérieurs en Île-de-France par rapport à ceux de province, en métropole par rapport aux départements d'outre-mer, et dans ces derniers par rapport aux territoires et collectivités d'outre-mer.

TAUX D'EXÉCUTION DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS

Régions	Inscrit (millions d'euros)	% fin 2007	% fin 2008
Alsace	135,5	87,1	96,4
Aquitaine	193,6	86,7	95,6
Auvergne (hors FNADT)	272,9	90,4	93,4
Basse-Normandie	224,1	84,8	90,7
Bourgogne	155,4	85,0	94,1
Bretagne	209,8	88,7	95,6
Centre	146,2	86,8	95,8
Champagne-Ardenne	131,9	83,5	91,9
Franche-Comté	286,0	91,7	94,0
Haute-Normandie	141,0	96,8	98,7
Languedoc-Roussillon (yc 110 MF A75)	231,9	88,5	93,7
Limousin	173,6	93,8	97,6
Lorraine	221,8	84,3	90,6
Midi-Pyrénées	373,7	89,3	96,6
Nord-Pas-de Calais	190,6	88,6	95,5
P.A.C.A.	338,4	91,6	94,6
Pays de la Loire	144,8	86,0	93,3
Picardie	163,1	80,4	86,8
Poitou-Charentes (yc 18 M€ du CIADT)	265,0	90,7	96,1
Rhône-Alpes	357,5	89,2	98,9
Total Province	4 356,7	88,6	94,7
Ile de France (yc villes nouvelles)	585,1	91,3	98,9
Métropole	4 941,8	89,0	95,3
Guyane	13,7	89,0	89,0
Réunion	45,7	91,5	91,5
Mayotte (5 ans)	21,3	99,6	99,6
St Pierre et Miquelon (5 ans)	1,1	61,4	61,4
Total DOM & Collectivités d'OM	81,9	92,8	92,8
Nouvelle-Calédonie (5ans) 2000-04	12,2	76,7	89,0
Polynésie (4 ans) 2000-2003	5,3	85,8	85,8
Wallis et Futuna contrat (5ans)	2,9	58,0	58,0
Corse	64,0	81,0	81,0
Total TOM et Corse	84,5	79,9	81,7
1% Paysage			
Programmation non définie			
TOTAL	5 108,1	89,0	95,1

Source : MEEDDAT

B.- LES CONTRATS DE PROJETS ÉTAT-RÉGIONS

Le Gouvernement a lancé, lors du CIICT de mars 2006, une nouvelle génération de contrats avec les régions : les contrats de projets. Par rapport à la génération antérieure des contrats de plan, les nouveaux contrats proposés visaient à une mobilisation prioritaire des crédits de l'État sur quelques grands projets.

Le volet transports constitue le principal volet des contrats de projet signés, puisqu'il correspond à un engagement global sur sept ans de 3,278 milliards d'euros portant sur l'ensemble des modes de transports de masse :

ferroviaire, fluvial, ports, transport combiné, transports collectifs, auxquels s'ajoutent 400 millions d'euros pour le matériel roulant Transilien. Les investissements routiers ne sont pas inclus dans la contractualisation État-Régions.

Plus précisément, les objectifs de l'État dans les contrats de projet relatifs à la grande vitesse sont d'accompagner l'arrivée des LGV par l'aménagement des lignes existantes et de préparer l'avenir avec les études et acquisitions foncières d'opportunité des liaisons à grande vitesse. Au delà du plan national de régénération du réseau ferré, il s'agit de proposer aux régions qui le souhaitent des opérations de modernisation de la qualité de l'infrastructure permettant d'améliorer la qualité des dessertes. Dans les très grandes régions urbaines, les contrats de projet doivent permettre le développement des TER et des trams-trains et soutenir les projets de transport collectif en site propre et notamment les tramways. Le transfert modal pour les marchandises doit être accru en améliorant l'accès aux autoroutes ferroviaires et par la réalisation de l'autoroute ferroviaire atlantique. Les contrats de projets doivent également favoriser le développement de la compétitivité des ports autonomes en priorité ceux de Marseille et du Havre et soutenir les ports d'outre-mer vitaux pour l'approvisionnement de ces territoires. Il s'agit enfin d'accompagner le développement rapide du transport fluvial en modernisant les ouvrages.

1.– Le ferroviaire

Le volet ferroviaire des contrats de projets État-Régions 2007–2013 représente un engagement de l'État d'environ 1 791 millions d'euros.

Le financement des opérations ferroviaires inscrites dans les contrats de projets est formalisé dans le cadre d'une convention de financement spécifique à chaque opération, à laquelle peuvent participer, notamment, l'État, les collectivités territoriales, RFF et l'Union Européenne dans le cadre du FEDER. Depuis 2006, la participation de l'État est financée par l'AFITF.

Sur cette enveloppe, les études et les acquisitions foncières des futures LGV représentent 151 millions d'euros et les opérations de modernisation des infrastructures, qui viennent compléter le plan de rénovation du réseau ferré national, atteignent près de 250 millions d'euros.

Le tableau ci-après présente, par région, les engagements de l'État prévus aux contrats de projets 2007–2013 pour le volet ferroviaire ainsi que l'exécution à la fin de l'année 2007.

Fin 2007, le taux d'avancement du volet ferroviaire du contrat de projets 2007–2013 était de 11,54 %.

Le budget 2008 de l'agence de financement des Infrastructures de transport de France (AFITF) réserve environ 210 millions d'euros d'autorisations d'engagement, dont environ 168 millions d'euros en tranche ferme, pour les infrastructures de transport ferroviaire inscrites aux CPER, y compris les études et les acquisitions foncières des LGV.

Fin 2008, le taux d'avancement du volet ferroviaire du contrat de projets 2007–2013 pourrait atteindre près de 21 % uniquement pour la tranche ferme et environ 23 % si la totalité de la tranche conditionnelle peut être financée.

VOLET FERROVIAIRE DES CONTRATS DE PROJET 2007-2013

	Part de l'État(millions d'euros)	Taux d'avancement fin 2007 en %
Alsace	87,05	13,13
Aquitaine	139,86	10,69
Auvergne	67	13,29
Basse-Normandie	44,5	2,64
Bourgogne	35	10,46
Bretagne	128	21,72
Centre	71,37	17,33
Champagne-Ardenne	49,5	2,91
Corse	15	0
Franche-Comté	35	5,1
Haute-Normandie	42,2	0
Île-de-France	45,5	3,96
Languedoc-Roussillon	64	16,15
Limousin	43	24,12
Lorraine	68,2	1,05
Midi-Pyrénées	93	13,8
Nord-Pas-de-Calais	100,2	9,09
Pays de la Loire	89,83	13,98
Picardie	60	10,87
Poitou-Charentes	40	11,25
PACA	237,5	9,2
Rhône Alpes	235	13,85
Total	1 790,71	11,54

Source : MEEDDAT

2.– Les transports collectifs

Les projets qui ont finalement été inscrits dans les contrats de projets 2007–2013 concernent les agglomérations suivantes, pour un engagement de l'État s'élevant au total à 103 millions d'euros.

En 2007, seule l'opération du tramway de Mulhouse a été engagée pour 3,5 millions d'euros.

**TRANSPORTS COLLECTIFS INSCRITS DANS LES CONTRATS
DE PROJET ÉTAT-RÉGIONS**

(en millions d'euros)

Agglomération	Part de l'État
Brest, Rennes	12
Clermont-Ferrand	3
Fort de France	4,5
Lens	10
Le Havre	10
Orléans	10
Rouen	6
Strasbourg	10
Strasbourg TSPO axe ouest	7
Mulhouse	10
Tours	10
Valenciennes, Douai	10,5
Total	103

Source : MEEDDAT

En 2008, sont prévus les financements de la seconde ligne de tramway d'Orléans pour 10 millions d'euros et la deuxième phase du tramway de Valenciennes pour 5 millions d'euros.

3.– Le volet Île-de-France

La part État inscrite au contrat de projets 2007–2013 pour les transports collectifs en Île-de-France s'élève à 766 millions d'euros, hors matériel roulant.

Il s'agit de financer des opérations engagées dans le CPER 2000–2006 et dont les travaux ont commencé en 2007 et 2008. La participation de l'État prévue au titre des précédents CPER a donc été « prolongée » dans le contrat de projets 2007–2013 pour un montant de 392 millions d'euros.

Il s'agit également de financer des opérations nouvelles à lancer en études, puis en travaux pour celles qui seront finalisées sur la période du contrat de projets.

Ces nouvelles opérations se concentrent sur l'amélioration de l'offre de service (RER, ligne 13), le maillage et le développement de liaisons structurantes de banlieues à banlieues (tramways, rocade), et le prolongement de lignes de métros (lignes 4, 11, 12). Le montant de ces nouvelles opérations s'élève à 374 millions d'euros.

L'enveloppe allouée aux transports collectifs est complétée par une enveloppe ferroviaire (opérations interrégionales et fret) de 45,5 millions d'euros et par une enveloppe de 400 millions d'euros pour le matériel roulant, que l'État s'est engagé à verser intégralement en 2007.

La participation financière de l'État au volet transports collectifs et ferroviaires d'Île-de-France s'élève ainsi à 1 211,5 millions d'euros, la part Région correspondante étant de 1 897,5 millions d'euros.

En 2009, les besoins en financements se répartiront vraisemblablement entre l'achèvement du financement d'opérations de l'ancien CPER reprises dans le contrat de projets, de projets d'amélioration des RER, et d'études sur les opérations nouvelles.

4.– Le volet portuaire

Les volets portuaires des CPER 2007–2013 prévoient 1 371 millions d'euros pour les infrastructures des ports autonomes et des ports d'outre-Mer, dont 264 millions d'euros de part État comme le détaillent les deux tableaux suivants.

VOLET PORTUAIRE DES CONTRATS DE PROJET ETAT-RÉGIONS

(en millions d'euros)

	Montant total	Part État
Rouen	319	53
Dunkerque	70	25
La Rochelle	50,5	10,1
Bordeaux	52,55	12,15
Marseille	281,1	35
Nantes	44,2	9,3
Le Havre	391,8	95,8
Total Ports autonomes métropolitains	1 209,15	240,35
Ports d'intérêt national d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon	161,85	23,55
Total	1 371	263,9

Source : MEEDDAT

On notera que l'opération Port 2000 a mobilisé les deux tiers de l'enveloppe d'autorisations d'engagement de l'État en 2007 et près de quatre-vingt dix pourcents au 30 juin 2008.

5.– Le transport fluvial

Les volets fluviaux des contrats de projets 2007–2013 représentent un montant global contractualisé de 910 millions d'euros pour la modernisation des ouvrages (barrages, écluses, digues...) du réseau magistral et la desserte fluviale des ports maritimes. Cette enveloppe permet le développement du transport de fret fluvial à travers le financement de nouveaux ports fluviaux et la création de plate forme portuaires.

La part État dans cette enveloppe est de 223 millions d'euros, dont 178 millions d'euros prévus au contrat d'objectifs et de moyens qui lie l'État à Voies Navigables de France (VNF) et 45 millions d'euros complémentaires.

6.– Le transport combiné

Le soutien de l'État au transport combiné est aujourd'hui contractualisé avec les régions concernées au sein des contrats de projets 2007–2013.

La part de l'État représente 137 millions d'euros, pour un montant global de projets de 335 millions d'euros environ sur la période 2007–2013. Les engagements de l'État sont triplés par rapport à la précédente génération de contrats de plan.

Les crédits sont concentrés sur les autoroutes ferroviaires avec 88 millions d'euros, notamment sur l'axe Atlantique à hauteur de 78 millions d'euros et sur la consolidation des aménagements nécessaires au développement de services de transport combiné et des dessertes terrestres portuaires pour 49 millions d'euros.

V.– L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS DE NOUVELLES GRANDES INFRASTRUCTURES

A.– LGV Tours-Bordeaux

La réalisation de la ligne à grande vitesse (LGV) Bordeaux-Tours qui mettra Bordeaux à deux heures de Paris, constitue la priorité de RFF.

Sa réalisation s'effectuera dans le cadre d'une concession⁽¹⁾, son coût étant évalué à 7 milliards d'euros pour une longueur de 300 km.

Trois candidats ont d'ores et déjà fait connaître leur intérêt pour le projet. Les offres finales des candidats devraient être remises à la fin du premier semestre 2009. La mise en service devrait intervenir en 2015–2016.

Réseau ferré de France devrait apporter un tiers du financement. La participation des régions n'est pas encore arrêtée.

B.– LGV Le Mans-Rennes

La ligne à grande vitesse (LGV) Le Mans – Rennes mettra Brest à trois heures de Paris. L'investissement correspondant s'élève à trois milliards d'euros, dont les régions Pays de Loire et Bretagne prendront en charge le tiers, soit un milliard. Le projet sera lancé par un appel à candidature fin 2008 dans le cadre d'un partenariat public privé⁽²⁾. Dans ce schéma, RFF ainsi que les co-financiers acquittent, chacun, leur part du loyer. La mise en service de la LGV Le Mans – Rennes devrait intervenir en 2015–2016.

(1) Dans le cadre d'une concession, le concessionnaire est chargé de la conception, du financement, de la construction et de l'exploitation de l'infrastructure. Le concessionnaire est rémunéré directement par les usagers qui lui versent un péage.

(2) Dans le cadre d'un partenariat public privé, le partenaire a les mêmes missions qu'un concessionnaire (conception, financement, construction et exploitation de l'infrastructure). Le partenaire est toutefois rémunéré par un loyer versé par la puissance publique.

C.– LGV Nîmes - Montpellier

La réalisation de la ligne à grande vitesse Nîmes – Montpellier a pour objectif la réduction du temps de parcours et le contournement des deux agglomérations. Le coût de cette réalisation est estimé à 1,5 milliard d’euros. Le contournement Nîmes – Montpellier sera réalisé dans le cadre d’un partenariat public privé.

D.– Liaison fluviale Seine-Nord-Europe

Le projet Seine-Nord-Europe est en pleine actualité avec la publication de son décret d’utilité publique le 12 septembre 2008.

Ce nouveau canal à grand gabarit de 106 kilomètres entre Compiègne et le canal Dunkerque-Escaut permettra aux chargements de fret pouvant atteindre 4 400 tonnes de passer des bassins de la Seine et de l’Oise à l’ensemble du réseau européen à grand gabarit.

L’avant-projet sommaire a donné lieu en 2006 à une concertation large et approfondie, son volet économique étant examiné par une commission spéciale interministérielle placée sous l’égide du conseil général des Ponts et chaussées. La mise à l’enquête publique, après l’approbation le 20 novembre 2006 par le ministre des transports, de l’équipement, du tourisme et de la mer, s’est conclue par l’énoncé par la commission d’enquête de treize recommandations sur la gouvernance du projet, la réalisation de l’infrastructure et son entretien ainsi que d’une réserve sur la sécurité du canal et des ponts-canaux.

Le choix retenu par le Gouvernement est de réaliser le projet Seine-Nord-Europe dans le cadre d’un contrat de partenariat public-privé ⁽¹⁾.

Le coût du projet a été évalué par Voies navigables de France (VNF) en juillet 2005 à 3,17 milliards d’euros dans le cadre d’un partenariat public-privé (PPP) et à 3,52 milliards d’euros en maîtrise d’ouvrage publique. Ces montants correspondent à un équipement en écluses simples et doivent être réévalués pour tenir compte de l’augmentation des prix des travaux de génie civil.

En tout état de cause, la France a obtenu de la Commission européenne un engagement financier de 350 millions d’euros au titre des réseaux trans-européens de transport (RTE-T), pour la période 2007–2013, et pour l’ensemble du projet prioritaire Seine-Escaut, dont le canal Seine-Nord-Europe constitue la partie française.

(1) La mission d’appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPP) a émis un avis favorable le 13 octobre 2006.

VI.— LE BONUS-MALUS : UN SUCCÈS À ASSURER SUR LE PLAN FINANCIER

Le dispositif du *bonus-malus*, initialement intitulé « écopastille » a été créé par la loi de finances rectificatives pour 2007⁽¹⁾ et précisé par un décret du 26 décembre 2007.

Les recettes de ce dispositif proviennent d'une *taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation*, ou *malus*, payée par les acquéreurs de véhicules neufs polluants.

Les dépenses du dispositif correspondent à une prime à l'acquisition de véhicules propres, ou *bonus*, et à une majoration de cette aide, ou *superbonus*, à hauteur de 300 euros, étant octroyée en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans.

Le bonus et le superbonus sont versés par le *fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*, adossé au compte de concours financiers *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*, créé également par la loi de finances rectificative pour 2007. La gestion du fonds est assurée par le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA).

En outre deux programmes ont été créés et dotés de crédits limitatifs par la loi de finances initiale pour 2008 :

- Le programme n° 871 *Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres*, correspondant au **bonus** ;
- Le programme n° 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*, correspondant au superbonus.

Les dépenses du compte de concours financier *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* sont constituées des avances accordées au CNASEA. Ses recettes correspondent au produit des malus, déduction faite, d'une part, des frais d'assiette et de recouvrement, qui s'élèvent à 2 % du total, et, d'autre part, du montant des intérêts des avances.

Le responsable des deux programmes n° 871 et 872 du compte de concours financiers est le directeur général de l'Énergie et du climat du MEEDDAT⁽²⁾. L'ordonnateur principal du compte est le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

(1) Article 63, §. V et VI, loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finance rectificative pour 2007.

(2) Le DGEC est notamment chargé de déterminer le montant des avances à verser au CNASEA pour la gestion du fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propre et d'arrêter le montant des intérêts des avances à verser au budget général de l'État.

Le succès du **bonus** dépasse les attentes. Ce dispositif a conduit à un renouvellement important du parc automobile, soutenant notamment les constructeurs français bien implantés sur le créneau des véhicules peu polluants et permettant de réduire les émissions du parc automobile français.

En revanche, les montants collectés correspondant au **malus** ne suffisent pas à compenser les **bonus** versés.

Sur la période allant de janvier à juillet 2008, la part des ventes de voitures bénéficiant d'un bonus a représenté 43,1 % du total. Celle des véhicules frappés par un malus a représenté 14,3 % du total. La part des véhicules n'ayant ni bonus ni malus a représenté 42,6 % du total ⁽¹⁾.

Le tableau suivant présente une évaluation des bonus versés et des malus encaissés, par catégorie de véhicules, pour 2008 et 2009.

ÉVALUATION DE L'IMPACT BUDGÉTAIRE DU DISPOSITIF DE BONUS / MALUS

Classe, gCO2/km	Barème (en euros)	2008		2009	
		Ventes (en %)	Bonus / malus cumulés (en millions d'euros)	Ventes (en %)	Bonus / malus cumulés (en millions d'euros)
≤ 60	- 5 000	0	0	0	0
De 61 à 100	- 1 000	0,08	- 2	0,03	- 1
De 101 à 120	- 700	33,01	- 485	36,77	- 541
De 121 à 130	- 200	9,86	- 41	10,46	- 44
De 131 à 160	0	42,69	0	35,59	0
De 161 à 165	200	1,82	8	2,86	12
De 166 à 200	750	9,36	147	8,67	137
De 201 à 250	1 600	2,37	80	2,99	100
> 250	2 600	0,81	44	0,63	34
Total		100	- 249	100	- 302

Source : MEEDDAT

Le tableau suivant présente les évaluations inscrites en lois de finances et les derniers résultats disponibles.

Le total des bonus et superbonus versés entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2008, s'élève à 238,67 millions d'euros.

La prévision actualisée de dépenses pour 2008 est de 543 millions d'euros et de 607 millions d'euros pour 2009.

Les recettes correspondant au produit du malus sur les voitures particulières les plus polluantes sont estimées à 279 millions d'euros pour 2008 à 283 millions d'euros pour 2009, toutes choses égales par ailleurs, et notamment en l'absence de modification du dispositif de bonus-malus et sans variation du volume global des ventes de voitures neuves.

(1) Source : Argus, comité des Constructeurs français d'automobiles (CCFA)

Le solde bonus-malus devrait être, en conséquence, déficitaire de 270 millions d'euros en 2008 et de 330 millions d'euros en 2009.

BILAN FINANCIER DU BONS-MALUS

(en millions d'euros)

		Loi de finances initiale	Chiffres constatés pour la période 1 ^{er} janvier – 30 juin 2008	Chiffres constatés pour la période 1 ^{er} janvier – 31 août 2008	Prévision actualisée pour 2008	Crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2009
Dépenses	Aides versées au titre du bonus	456		232	528	585
	Aides versées au titre du superbonus	27		5,9	15	20
	Frais de gestion du CNASEA (bonus et superbonus)		0,839			2
Dépenses totales					543	607
Recettes	Recettes du malus				279	283
	Frais d'assiette et de recouvrement (2 %)				6	6
Recettes nettes					273	277
Solde					- 270	- 330

Source : MEEDDAT

Ce bilan financier s'entend hors recettes de TVA.

Le projet de loi de finances pour 2009 propose enfin une dotation de 478 millions d'euros en crédits de paiement au compte de concours financier *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*.

COMPTE DE CONCOURS FINANCIER : AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres	473	473
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	5	5
Total	478	478

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

Ce même compte bénéficie en recettes d'un remboursement de 328 millions d'euros des avances correspondant au produit de la taxe additionnelle dite *malus* sur les certificats d'immatriculation des véhicules.

Le rééquilibrage du dispositif bonus-malus est donc à l'ordre du jour. Plusieurs pistes sont étudiées. L'augmentation de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation d'un véhicule, c'est-à-dire du malus, pourrait être considérée comme une distorsion de concurrence. Le paiement d'un malus annuel reviendrait à réintroduire une vignette annuelle.

On peut regretter qu'une solution ne soit pas présentée par le projet de loi de finances pour 2009.

Le cas des véhicules correspondant aux besoins des familles nombreuses est désormais pris en compte avec l'adoption d'un amendement au projet de loi de finances pour 2009 instituant une diminution, pour chaque famille, de 20 grammes de CO₂ par enfant à charge à partir de trois enfants, sur les taux d'émission normalement applicables à l'achat d'un véhicule de cinq places et plus par foyer.

L'application du malus à ces véhicules de grande taille et d'une cylindrée souvent importante est ainsi corrigée pour ne pas pénaliser les familles nombreuses.

CHAPITRE 3 : SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES

La lutte contre l'insécurité routière a permis de diminuer le nombre de tués sur les routes de 43 % entre 2002 et 2007.

Elle s'est vu fixer par le Président de la République l'objectif de passer sous la barre de 3 000 tués d'ici à 2012.

Le bilan de 2007 s'établit à 4 838 tués, en baisse de 2,1 % par rapport à 2006, ce qui montre l'ampleur des progrès à effectuer.

Au plan budgétaire, la lutte contre l'insécurité routière est assurée par le programme n° 207 *Sécurité et circulation routières* et par les deux programmes n° 751 *Radars* et n° 752 *Fichier national du permis de conduire* qui dépendent du compte d'affectation spéciale *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route*.

Les plafonds de dépenses du programme n° 207 sur la période 2009–2011 laissent prévoir une augmentation faible. Le compte d'affectation spéciale et les amendes radars vont donc se voir allouer un rôle important pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par le Président de la République.

La lutte contre l'insécurité routière est en tout état de cause une politique transversale impliquant de nombreux autres programmes ⁽¹⁾.

La dynamisation de l'ensemble de ces programmes est indispensable pour faire face à tous les défis posés à la société par la violence routière.

I.- LE PROGRAMME N° 207 SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES

Le programme n° 207 *Sécurité et circulation routière* est placé sous la responsabilité du délégué à la sécurité routière et à la circulation routière, qui est également le directeur de la sécurité et de la circulation routière.

La délégation à la sécurité routière (DSCR) prépare les réunions du comité interministériel de Sécurité routière (CISR) qui regroupe tous les ministères concernés par la sécurité routière. Les réunions du CISR ont lieu deux fois par an. La DSCR assure le suivi des décisions du CISR.

(1) Le document de politique transversale Sécurité routière présente l'ensemble des actions des pouvoirs publics concourant à cet objectif.

Notons que le délégué interministériel à la sécurité routière est également responsable de la mission *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route*.

A.– DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN FAIBLE CROISSANCE POUR 2009

Les crédits de paiement du programme n° 207 augmentent de 0,8 % en 2009 par rapport à 2008. C'est l'action n° 2 *Démarches interministérielles et communication* qui bénéficie de l'augmentation la plus forte, avec 1,7 %.

PROGRAMME N° 207 SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES –CRÉDITS DE PAIEMENT (en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	Variation 2009/2008 (en %)
Action n° 1 : <i>Observation et prospective</i>	8,75	7,15	7,07	7,07	0,0
Action n° 2 : <i>Démarches interministérielles et communication</i>	34,5	29,37	29,05	29,53	1,7
Action n° 3 : <i>Éducation routière</i>	17,9	25,78	24,8	24,8	0,0
Total	61,15	62,3	60,92	61,4	0,8

Source : MEEDDAT

On observe toutefois que les crédits prévus pour 2009 sont inférieurs de 1,4 % à ceux de 2007.

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2008	2009	Variation (en %)	2008	2009	Variation (en %)
Action n° 1 : <i>Observation, prospective, réglementation et soutien au programme</i>	7 065 921	7 070 000	0,1	7 065 921	7 070 000	0,1
Action n° 2 : <i>Démarches interministérielles et communication</i>	29 024 628	29 530 000	1,7	29 024 628	29 530 000	1,7
Action n° 3 : <i>Éducation routière</i>	24 326 340	24 300 000	-0,1	24 826 340	24 800 000	-0,1
Total	60 416 889	60 900 000	0,8	60 916 889	61 400 000	0,8

Les dépenses de l'action n° 1 *Observation, prospective, réglementation et soutien en programme* sont stables par rapport à 2008 et n'appellent pas de remarque particulière.

L'action n° 2 *Démarches interministérielles et communication* finance en particulier la communication grand public à hauteur de 15 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial estime que les campagnes de communication devraient renouer avec le ton frappant et agressif qui est généralement utilisé dans la plupart des pays et qui avait fait ses preuves en France. En particulier, il conviendrait de mieux informer sur le nombre de blessés, qui s'élève à 103 000 en 2007, dont environ 38 000 hospitalisés plus de 24 heures, et sur le nombre de handicapés à vie.

Le tableau suivant présente l'évolution du nombre de tués et de blessés.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE TUÉS ET DE BLESSÉS SUR LA ROUTE EN FRANCE

	2006	2007	2008 (prévision)	2009 (prévision)	2012 (cible)
Nombre annuel de tués à 30 jours	4 942	4 838	< 4 400	< 4 080	< 3 000
Nombre annuel de blessés hospitalisés plus de 24 heures	41 869	39 754	< 38 500	< 37 800	< 25 000

On notera que les deux tiers des accidents ont lieu dans des zones de gendarmerie, sur les routes départementales et les réseaux communaux.

Trois objectifs sont d'une importance capitale : d'abord la lutte contre la vitesse, ensuite la répression de l'alcool au volant, deux fléaux qui sont responsables de plus de la moitié des accidents ; enfin la lutte contre la consommation de stupéfiants dont les coûts de mise en œuvre seront probablement très élevés.

En 2008, la baisse du trafic enregistrée sur les huit premiers mois de l'année est de l'ordre de 4 %. La baisse du nombre de tués pourrait atteindre 8 % en 2008.

Le tableau suivant présente l'évolution par titre des dépenses du programme.

SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2008	PLF 2009	variation (en %)	LFI 2008	PLF 2009	variation (en %)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	39 945 389	39 790 000	- 0,4	39 945 389	39 790 000	- 0,4
Titre 5 : Dépenses d'investissement	5 000 000	5 000 000	0,0	5 500 000	5 500 000	0,0
Titre 6 : Dépenses d'intervention	15 471 500	16 110 000	4,1	15 471 500	16 110 000	4,1
Total	60 416 889	60 900 000	0,8	60 916 889	61 400 000	0,8
Fonds de concours	-	-	-	-	-	-

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

L'action n° 3 *Éducation routière*, qui bénéficie en 2009 de crédits quasiment stables par rapport à 2008, consacre 10 millions d'euros aux transferts aux ménages, pour financer le permis à un euro par jour.

Votre Rapporteur spécial porte un intérêt particulier aux initiatives locales, comme à Carcassonne et à Suresnes, qui offrent souvent des bourses pour le permis de conduire en échange de travaux d'intérêt général.

Ces initiatives méritent d'être mieux connues et popularisées.

La réforme du permis de conduire constitue l'une des conclusions importantes de la révision générale des politiques publiques.

Une concertation sur la réforme de la formation à la conduite et de l'examen du permis de conduire, conformément aux décisions annoncées par le Premier ministre après le comité interministériel de sécurité routière du 13 février, a été lancé en mai 2008.

Son objectif est de trouver les moyens de réduire le coût et les délais du permis de conduire, en dégagant des pistes consensuelles avec les représentants des enseignants de la conduite et les inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière.

Plusieurs pistes sont explorées, en particulier les suivantes :

- L'apprentissage du code de la route à l'école, en accentuant la formation qui existe déjà en classe de troisième ;

- La privatisation de la formation et des examens du permis ;

- L'uniformisation des examens grâce à une grille d'évaluation commune pour les inspecteurs ;

- La mise en place d'un rendez-vous « post-permis » obligatoire après un an de conduite en vue de vérifier les capacités des jeunes conducteurs, une catégorie particulièrement vulnérable ;

- Le recentrage des auto-écoles sur de nouvelles matières comme l'« écoconduite », ou comment conduire en préservant l'environnement.

En tout état de cause, la réforme s'avère complexe, ce qui explique le retard pris sur le calendrier initial.

B.- UNE FAIBLE CROISSANCE PROLONGÉE JUSQU'EN 2011

Les plafonds de dépenses actuellement prévus pour les années 2010 et 2011 laissent peu de place, avec une croissance de 3,3 % seulement, pour un accroissement des efforts de communication, ainsi qu'aux inévitables dépenses additionnelles que générera, dans un premier temps, la réforme des modalités du permis de conduire.

**PLAFONDS DE DÉPENSES POUR LA PÉRIODE 2009-2011 : PROGRAMME N° 207 SÉCURITÉ
ET CIRCULATION ROUTIÈRES**

(en euros)

		2008	2009	2010	2011
Autorisations d'engagement	montant	60 416 889	60 900 000	61 900 000	62 400 000
	variation par rapport à n-1		0,8 %	1,6 %	0,8 %
	variation par rapport à 2008			2,5 %	3,3 %
Crédits de paiement	montant	60 916 889	61 400 000	62 400 000	62 900 000
	variation par rapport à n-1		0,8 %	1,6 %	0,8 %
	variation par rapport à 2008			2,4 %	3,3 %

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

**II.- LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE ET SANCTION
AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE**

Le compte d'affectation spéciale *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* comprend deux programmes, le programme n° 751 *Radars* et le programme n° 752 *Fichier national du permis de conduire*.

Le programme n° 751 *Radars* va connaître une accélération sensible en 2009. Au total les crédits dont il bénéficie vont augmenter de 10,8 % par rapport à ceux de la loi de finances initiale pour 2008. En revanche, les crédits du programme n° 752 sont en diminution de 13,9 % par rapport à 2008.

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES
INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE – AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT = CRÉDITS DE
PAIEMENT**

(en euros)

	2008	2009	Variation (en %)
Programme n° 751 <i>Radars</i>	181 975 000	201 700 000	+ 10,8
Programme n° 752 <i>Fichier national du permis de conduire</i>	12 025 000	10 350 000	- 13,9
Total	194 000 000	212 050 000	+ 9,3

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

A.- LE PRODUIT DES AMENDES RADARS

Le produit des amendes radars devrait s'élever à 475 millions d'euros en 2008, répartis comme, indiqué dans le tableau suivant.

AFFECTATION DES RECETTES DES AMENDES RADARS EN 2008 - PRÉVISIONS

(en millions d'euros)

Produit des amendes radars forfaitaires	475		
Versement au compte d'affectation spéciale	194		
		<i>Dont programme n° 751Radars</i>	182
		<i>Dont programme n° 752Fichier Permis de conduire</i>	12
Versements aux collectivités territoriales	100		
Versement aux départements	30		
Solde versé à l'AFITF	151		

Source : DSCR - MEEDDAT

On remarquera que le solde des amendes radars versé à l'AFITF avait été budgété à hauteur de 236 millions d'euros pour 2008. Il semble que ce solde ne dépasse pas 151 millions d'euros.

Le tableau suivant présente la répartition pour 2009.

PRÉVISION D'AFFECTATION DES RECETTES DES AMENDES RADARS EN 2009

(en millions d'euros)

Produit des amendes radars forfaitaires (hypothèse)	542		
Versement au compte d'affectation spéciale	212,05		
		<i>Dont programme n° 751Radars</i>	201,7
		<i>Dont programme n° 752Fichier Permis de conduire</i>	10,35
Versements aux collectivités territoriales	100		
Versement aux départements	30		
Solde versé à l'AFITF	200		

Source : DSCR - MEEDDAT

Rappelons que le produit des amendes radars forfaitaires majorées, dont le montant est estimé à 110 millions d'euros pour 2008 constitue une recette du budget général.

Le tableau suivant présente l'évolution du nombre de radars et autres dispositifs de contrôle automatiques.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RADARS INSTALLÉS

Fin année	Radars fixes	Radars mobiles	Radars feux rouges	Radars interdistance	Total
Fin 2003	66	30			96
Fin 2004	298	198			496
Fin 2005	685	313			998
Fin 2006	822	457			1 279
Fin 2007	1 137	721			1 858
Fin 2008	1 450	800			2 250
2009 : nombre moyen de dispositifs en 2009	1 532	850	125	8	2 515
2009 : nombre de dispositifs installés en 2009	165	100	275	20	560
2009 Nombre de dispositifs installés en fin d'année	1 615	900	275	20	2 810

Source : DSCR - MEEDDAT

Au total le nombre total de dispositifs de contrôle automatique devrait augmenter de 560 de 2008 à 2009.

B.– LES MOYENS DE RENFORCER L'EFFICACITÉ DES RADARS

Le programme *Radars* joue un rôle clé dans la lutte contre l'insécurité routière.

Après une baisse continue de 2006 à 2008 des crédits alloués aux dispositifs de contrôle eux-mêmes, on enregistre pour 2009 un net renforcement de l'effort consenti pour l'entretien des radars et la multiplication de leur nombre.

PROGRAMME N° 751 RADARS – CRÉDITS DE PAIEMENT
ALLOUÉS AUX DISPOSITIFS DE CONTRÔLE

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	Variation 2009/2008
Maintien en condition opérationnelle	20	21,2	38,51	48,1	24,9 %
Nouveau programme de déploiement	55	46,05	27,44	56,8	107,0 %

Source : DSCR - MEEDDAT

Les crédits alloués au maintien des radars en condition opérationnelle s'élèvent en effet à 48,1 millions d'euros en 2009, en augmentation de 24,9 % par rapport à 2008. On note en effet en 2008 une explosion des coûts de maintenance, due aux dégradations mais aussi aux conditions du marché passé avec une seule entreprise.

Le tableau suivant détaille les coûts unitaires de la maintenance des radars ainsi que le coût du vandalisme par dispositif.

Les montants atteints sont considérables et justifient une répression sans faiblesse des déprédations.

PRÉVISIONS DE DÉPENSES DE MAINTENANCE ET DE RÉPARATION DES RADARS EN 2009

(en euros)

		Radars fixes	Radars mobiles	Radars feux rouges	Radars interdistance	Total
	Nombre	1 532	850	125	8	2 515
Maintenance préventive et curative	Coût unitaire	11 000	9 100	10 000	30 000	–
	Dépense totale 2009	16 870 000	7 720 000	1 250 000	240 000	26 080 000
Vandalisme	Coût unitaire	14 000	–	50 000	–	–
	Dépense totale 2009	21 390 000	–	630 000	–	22 020 000
Total						48 100 000

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

Ainsi, le coût de la maintenance de l'ensemble des dispositifs radars est estimé à 26 millions pour 2009 et le coût du vandalisme à 22 millions d'euros.

Le nouveau programme de déploiement bénéficiera de 56,80 millions d'euros en 2009, contre 27,44 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2008, soit une multiplication par 2,1.

COÛTS D'INVESTISSEMENT 2009 DANS LES NOUVEAUX DISPOSITIFS

(en euros)

	Radars fixes	Radars mobiles	Radars feux rouges	Radars interdistance	Total
Nombre	165	100	275	20	560
Coût unitaire	70 000	70 000	106 000	400 000	–
Dépenses 2009	11 550 000	7 000 000	29 150 000	8 000 000	55 700 000
Marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage					1 100 000
Total					56 800 000

Le tableau suivant présente l'ensemble des dépenses du programme n° 751 *Radars* pour 2008 et 2009.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 751 RADARS

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement = crédits de paiement	2008	2009	Variation en %
Dispositifs de contrôle	Maintien en condition opérationnelle	38,51	48,1	24,9
	Nouveau programme de déploiement	27,44	56,8	107,0
Centre national de traitement	Fonctionnement	44,30	41,6	- 6,1
	Éditique, Affranchissement	24,36	25,5	4,7
	Développement	27,67	19,4	- 29,9
Verbalisation assistée par ordinateur	Expérimentation	11,7	3,30	- 71,8
Soutien au programme	Etudes, fonctionnement	4,0	4,5	- 12,5
	Communication	4,0	3,5	- 12,5
Total		181,98	201,70	10,8

Source : DSCR, MEEDDAT

Les autres dépenses du programme n° 751 *Radars* sont relatives aux crédits du centre national de traitement, de l'expérimentation de la verbalisation assistée par ordinateur (VAO) et du soutien au programme sont en diminution.

C.- LES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 752 FICHER NATIONAL DU PERMIS DE CONDUIRE

Le programme n° 752 *Fichier national du permis de conduire* permet de gérer les droits à conduire suite aux retraits et aux restitutions de points, grâce à l'actuel fichier national du permis de conduire et de procéder à sa modernisation continue dans le cadre du projet FAETON.

Les demandes de crédits pour le fichier national du permis de conduire sont en baisse de près de 14 %, en raison du bon déroulement des travaux de modernisation.

D.- LA POURSUITE DE L'EFFORT EN 2010 ET 2011

En 2010 et en 2011, le programme n° 751 *Radars* continuera de voir ses moyens augmenter, respectivement de 2,6 % et de 11,6 %. En 2011, l'augmentation des moyens sur la période 2009–2011 sera alors de 26,9 % par rapport à 2008.

**BILAN PRÉVISIONNEL DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE ET SANCTION
AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE**

(en euros)

AE=CP	2008	2009	2010	2011
Programme n° 751 Radars	181 975 000	201 700 000	207 000 000	231 000 000
<i>Variation n/n-1</i>		10,8%	2,6%	11,6%
<i>Variation / 2008</i>		10,8%	13,8%	26,9%
Programme n° 752 FNPC	12 052 000	10 350 000	16 100 000	20 100 000
<i>Variation n/n-1</i>		- 14,1%	55,6%	24,8%
<i>Variation / 2008</i>		- 14,1%	33,6%	66,8%

Source : DSCR, MEEDDAT

Le programme n° 752 *Fichier national du permis de conduire* fera l’objet de crédits notablement accrus en 2010 et 2011 afin de permettre sa modernisation.

Les objectifs de la modernisation du fichier national seront la prise en compte des besoins de l’ensemble des acteurs du permis de conduire, la mise en place d’interconnexions indispensables avec les fichiers de même type des autres États membres de l’Union européenne et la fabrication centralisée du futur type de permis de conduire.

C’est ainsi qu’à l’horizon 2011, les crédits seront quasiment doublés par rapport à la demande faite pour 2009.

**III.- L’EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE NATIONALE DE LUTTE CONTRE
L’INSÉCURITÉ ROUTIÈRE**

Les demandes de crédits de paiement 2009 pour les programmes n° 207 *Sécurité routière*, n° 751 *Radars* et n° 752 *Fichier national du permis de conduire* totalisent 469 millions d’euros, sur un total de 2,49 milliards d’euros consacrés à la sécurité routière, au travers de différents programmes (voir tableau ci-après).

Les crédits des trois programmes sont en hausse de 5,7 % par rapport à 2008. Le total de crédits liés à la sécurité routière sera, pour sa part, en hausse de 3,5 %.

L’essentiel de l’augmentation de l’effort national provient du système de *contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route*, ainsi que des crédits alloués à l’action n° 2 *Sécurité routière* du programme n° 152 *Gendarmerie nationale*.

Cette orientation constitue une réponse aux données de l’accidentologie, telles qu’elles ressortent des indicateurs de performance des programmes concernés mais elle ne saurait suffire.

PROGRAMMES CONCOURANT À LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE (CRÉDITS DE PAIEMENT)

(en euros)

n°	Programme	2007 Exécution	2008 LFI	2009 PLF	en % du total (2009)	Variation 2009/2008
207	Sécurité et circulation routière	244 126 961	250 141 459	257 610 878	10,3 %	3,0 %
176	Police nationale (action n° 2 Sécurité routière)	499 796 722	574 226 693	553 758 438	22,2 %	-3,6 %
152	Gendarmerie nationale (action n° 2 Sécurité routière)	738 790 885	741 122 680	783 447 919	31,4 %	5,7 %
203	Infrastructures et services de transport (actions n° 12 et 13)	257 229 528	381 236 169	421 406 030	16,9 %	10,5 %
751	Radars	102 389 853	181 975 000	201 700 000	8,1 %	10,8 %
752	Fichier national du permis de conduire	7 224 420	12 025 000	10 350 000	0,4 %	-13,9 %
166	Justice judiciaire (action n° 2)	143 394 000	146 150 000	148 960 000	6,0 %	1,9 %
182	Protection judiciaire de la jeunesse (actions n° 1 et 2)	5 500	4 300	10 000	0,0 %	132,6 %
140	Enseignement scolaire public du premier degré (action n° 2)	32 591 000	32 628 000	32 628 000	1,3 %	0,0 %
141	Enseignement scolaire public du second degré (action n° 1)	27 162 000	27 193 000	27 193 000	1,1 %	0,0 %
214	Soutien de la politique de l'éducation nationale (actions n° 1 et 7)	576 000	599 000	599 000	0,0 %	0,0 %
190	Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat (action n° 3)	23 800 000	30 360 000	24 591 000	1,0 %	-19,0 %
204	Prévention et sécurité sanitaire (action n° 12)	505 800	505 800	505 800	0,0 %	0,0 %
219	Sport (action n° 1)	87 000	75 000	75 000	0,0 %	0,0 %
108	Administration territoriale (action n° 1)	6 391 681	5 875 388	5 783 217	0,2 %	-1,6 %
307	Administration territoriale : expérimentation Chorus (action n° 1)		420 891	473 759	0,0 %	12,6 %
217	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (action n° 3 et 23)	28 649 000	28 507 000	28 491 000	1,1 %	-0,1 %
	Total	2 112 720 350	2 413 045 380	2 497 583 041	100,0 %	3,5 %

Source : Document de politique transversale Sécurité routière, Projet de loi de finances pour 2009.

A.– DES INDICATEURS DE COMPORTEMENT PEU CONVAINCANTS

L'appréciation des usagers de la route sur la sécurité routière est l'un des indicateurs du programme n° 207 *Sécurité et circulation routières*.

Deux questions sont posées, d'une part sur la mémorisation des campagnes de communication de la sécurité routière, et, d'autre part, sur la modification du comportement suite aux campagnes de communication sur les règles du code de la route. Les réponses sont largement positives, de l'ordre de 85 % sur la mémorisation et de 70 % pour la modification de comportement, sans variations majeures d'une année sur l'autre.

Le mode d'administration en face à face de l'enquête semble induire les réponses données, en particulier pour les réponses à la modification des comportements. Cet indicateur semble ainsi d'une utilité très faible pour juger de la pertinence des campagnes de communication.

Comme il a été dit plus haut, il semble, en tout état de cause, indispensable de revenir aux campagnes choc, qui, dans tous les pays, ont fait la preuve de leur efficacité.

B.– L'EFFICACITÉ PERFECTIBLE DU CONTRÔLE AUTOMATISÉ

Les radars ont un impact démontré sur la réduction des vitesses moyennes de circulation mais cette réduction est très lente. En effet, la vitesse moyenne n'est passée que de 81,9 km/h en 2006 à 81 km/h en 2008, soit une diminution de 1 % en deux ans. L'indicateur correspondant qui fait partie du programme n° 751 *Radars* nécessite un nombre considérable de mesures, entraînant des dépenses dont on peut se demander si elles sont justifiées.

Un autre indicateur du programme n° 751 *Radars* est relatif au nombre d'excès de vitesse de plus de 40 ou 30 km/h. On constate une diminution respectivement de 21 % et de 8 % depuis 2006.

Un indicateur introduit en 2008 a trait au taux de disponibilité des radars, qui devrait atteindre 89 % en 2008, avec un objectif de 92 % en 2011.

Enfin, l'efficacité du programme Radars peut être évaluée par le biais de la proportion de contraventions envoyées par rapport au nombre d'infractions relevées par les flashes des radars. Après un taux de 59,4 % en 2006, on devrait atteindre un taux de 62 % en 2008, pour les seules immatriculations françaises ou celles des seuls pays ayant signé un accord opérationnel avec la France.

En tout état de cause, le taux de reconnaissance des plaques d'immatriculation est en hausse et atteint 66 % sur les sept premiers mois de l'année 2008, contre 60 % pour la même période de 2007.

L'un des enjeux du programme *Radars* est l'interconnexion avec les fichiers étrangers. Pour le moment, la verbalisation de véhicules étrangers est seule possible avec ceux immatriculés au Luxembourg. Un accord est en cours de signature avec la Suisse. Une directive européenne transfrontière est en cours de discussion mais rencontre des difficultés.

C.- LA RÉDUCTION DU NOMBRE DE TUÉS ET DE BLESSÉS

Trois programmes concourent à la diminution du nombre de tués et de blessés : le programme n° 207 *Sécurité et circulation routières*, le programme n° 176 Police nationale et le programme n° 152 *Gendarmerie nationale*.

L'objectif prioritaire de la sécurité routière étant la diminution du nombre de tués et de blessés, les programmes et les indicateurs afférents ont évidemment la plus grande importance.

Le tableau suivant présente pour 2006 et 2007 les nombres de tués et de blessés par catégories d'usagers pour la métropole.

Le nombre total de victimes a diminué de 1,9 % entre 2006 et 2007 en métropole.

Les résultats sont toutefois contrastés selon les catégories d'usagers.

On constate une augmentation de près de 8 % du nombre de tués parmi les motocyclistes et de près de 5 % pour les piétons. En revanche, le nombre de tués pour les usagers de voitures de tourisme diminue de 6,1 % entre 2006 et 2007.

Les statistiques détaillées relatives aux nombres de blessés vont dans le même sens, ce qui ne laisse pas d'interroger sur les actions nouvelles qui devraient être mises en place en matière de sécurité routière.

NOMBRE DE VICTIMES DE LA CIRCULATION ROUTIÈRE PAR CATÉGORIES D'USAGERS

(en nombre unitaire)

Métropole		Tués	Blessés hospitalisés	Blessés légers	Total blessés	Gravité (tués/100 victimes)
Piétons	Année 2007	561	5 310	8 096	13 406	4,02
	Année 2006	535	5 523	7 835	13 358	3,85
	Différence	+ 26	- 213	+ 261	+ 48	+ 0,17
	Évolution	+ 4,9 %	- 3,9 %	+ 3,3 %	+ 0,4 %	
Cyclistes	Année 2007	142	1 614	3 024	4 638	2,97
	Année 2006	181	1 745	2 770	4 515	3,85
	Différence	- 39	- 131	+ 254	+ 123	- 0,88
	Évolution	- 21,5 %	- 7,5 %	+ 9,2 %	+ 2,7 %	
Cyclomotoristes	Année 2007	325	5 930	9 703	15 633	2,04
	Année 2006	317	5 888	8 661	14 549	2,13
	Différence	+ 8	+ 42	+ 1 042	+ 1 084	- 0,09
	Évolution	+ 2,5 %	+ 0,7 %	+ 12,0 %	+ 7,5 %	
Motocyclistes	Année 2007	830	7 171	10 637	17 808	4,45
	Année 2006	769	6 928	9 981	16 909	4,35
	Différence	+ 61	+ 243	+ 656	+ 899	+ 0,10
	Évolution	+ 7,9 %	+ 3,5 %	+ 6,6 %	+ 5,3 %	
Usagers de voitures de tourisme	Année 2007	2 464	16 486	29 846	46 332	5,05
	Année 2006	2 626	18 084	29 135	47 219	5,27
	Différence	- 162	- 1 598	+ 711	- 887	- 0,22
	Évolution	- 6,2 %	- 8,8 %	+ 2,4 %	- 1,9 %	
Usagers de poids lourds	Année 2007	68	460	543	1 003	6,35
	Année 2006	87	726	695	1 421	5,77
	Différence	- 19	- 266	- 152	- 418	+ 0,58
	Évolution	- 21,8 %	- 36,6 %	- 21,9 %	- 29,4 %	
Autres usagers (1)	Année 2007	230	1 644	2 737	4 381	4,99
	Année 2006	194	1 768	2 386	4 154	4,46
	Différence	+ 36	- 124	+ 351	+ 227	+ 0,53
	Évolution	+ 18,6 %	- 7,0 %	+ 14,7 %	+ 5,5 %	
Ensemble	Année 2007	4 620	38 615	64 586	103 201	4,28
	Année 2006	4 709	40 662	61 463	102 125	4,41
	Différence	- 89	- 2 047	+ 3 123	+ 1 076	- 0,13
	Évolution	- 1,9 %	- 5,0 %	+ 5,1 %	+ 1,1 %	

(1) Usagers de camionnettes, transports en commun, tracteurs agricoles, voitures, engins spéciaux... dénommés par commodité usagers de véhicules utilitaires dans les commentaires.

Source : ONISR, fichier des accidents

Métropole : accidents impliquant au moins un(e)		Tués	Blessés hospitalisés	Blessés légers	Total blessés	Gravité (tués/100 victimes)
Poids lourd	Année 2007	662	2 143	2 970	5 113	11,46
	Année 2006	685	2 846	3 198	6 044	10,18
	Différence	- 23	- 703	- 228	- 931	+ 1,28
	Évolution	- 3,36 %	- 24,70 %	- 7,13 %	- 15,40 %	
Camionnette	Année 2007	420	3 102	5 381	8 483	4,72
	Année 2006	395	3 020	4 865	7 885	4,77
	Différence	+ 25	+ 82	+ 516	+ 598	- 0,05
	Évolution	+ 6,33 %	+ 2,72 %	+ 10,61 %	+ 7,58 %	

Source : ONISR, fichier des accidents

Départements d'outre-mer Année 2007		Tués	Blessés hospitalisés	Blessés légers	Total blessés	Gravité (tués/100 victimes)
Piétons		33	155	284	439	6,99
Cyclistes		14	75	127	202	6,48
Cyclomotoristes		39	215	466	681	5,42
Motocyclistes		52	221	309	530	8,93
Usagers de voitures de tourisme		72	412	1 099	1 511	4,55
Usagers de poids lourds		0	5	16	21	0,00
Autres usagers (1)		8	56	68	124	6,06
Ensemble		218	1 139	2 369	3 508	5,85

(1) Usagers de camionnettes, transports en commun, tracteurs agricoles, voitures, engins spéciaux... dénommés par commodité usagers de véhicules utilitaires dans les commentaires.

Source : ONISR, fichier des accidents.

1.– La décroissance insuffisamment rapide du nombre de tués

En 2008, le nombre de tués à trente jours devrait être inférieur à 4 080, soit une diminution d'au moins 7 % par rapport au chiffre de 4 838 tués de 2007. Il est très probable que la diminution de trafic routier soit, au moins en partie, à l'origine de cette diminution.

En tout état de cause, il est regrettable que le projet annuel de performances pour 2009 ne comporte aucune analyse détaillée des causes de la baisse qui interviendra probablement en 2008.

L'objectif pour 2009 est de renouveler cette baisse de 7 %.

L'objectif fixé par le Président de la République de réduire à moins de trois mille le nombre de tués sur les routes de France métropolitaine et des départements d'outre mer en 2012, ne pourra être atteint avec une diminution moyenne de 7 % par an.

Certes, comme on l'a vu plus haut, une relance du programme d'installation de radars est engagée pour 2009 et les années suivantes. Mais il paraît impératif d'engager une réflexion sur l'efficacité du dispositif de contrôle et de sanction automatisés.

Les statistiques par zone de police ou de gendarmerie sont détaillées dans le tableau ci-après.

COMPARAISON DU NOMBRE D'ACCIDENTS ET DE LEUR GRAVITÉ DANS LES DIFFÉRENTES ZONES

(en nombre d'individus)

	2006	2007	2008 Prévision	2009 Objectif	2012 Cible	2008 2007
Nombre de tués à 30 jours (France métropolitaine et DOM)	4 942	4 838	< 4 400	< 4 080	< 3 000	< - 7,3 %
Nombre de tués à 30 jours en zone Police	1 296	1 306	en baisse	en baisse		
Nombre d'accidents en zone Police	59 216	61 323	en baisse	en baisse		
Ratio nombre de tués / nombre d'accidents	2,2 %	2,1 %				
Nombre de tués en zone Gendarmerie	3 650	3 539	3 291	3 061		- 7 %
Nombre d'accidents en zone Gendarmerie	33 110	31 501	29 611	27 834		
Ratio nombre de tués / nombre d'accidents	15,0 %	15,3 %	15,0 %	14,7 %		

Source : Document de politique transversale Sécurité routière, Projet de loi de finances pour 2009.

Une première remarque, d'ordre statistique, doit être faite. Les statistiques du nombre de tués ne sont pas homogènes dans la mesure où le total national n'est pas égal aux données recensées en zone de Police et en zone de Gendarmerie nationale.

Mais c'est la gravité de la situation en zone de Gendarmerie nationale qui doit inciter à un sursaut de la politique de sécurité routière.

Correspondant aux routes départementales, aux réseaux communaux et aux agglomérations de moins de sept mille habitants, la zone de Gendarmerie nationale concentre les deux tiers des accidents et des bilans en nombres de tués par accident sept fois plus élevés que dans les zones de Police nationale.

La Gendarmerie nationale indique à cet égard que les conducteurs adultes sont plus impliqués dans les accidents graves que les conductrices.

Par ailleurs, les accidents graves se produisent principalement sur les routes étroites à double sens en rase campagne. Les pics d'accidents se produisent entre 2 heures et 6 heures les samedi et dimanche matins, entre 16 heures et 20 heures tous les jours et les après-midi des dimanches et des jours fériés.

Des vitesses excessives et la conduite en état d'ébriété, souvent associée à la consommation de stupéfiants, sont les causes majeures des accidents graves.

Il est essentiel de rappeler que l'alcool est la première cause, avec 28 % du total, de la mortalité sur la route, et l'alcool et les excès de vitesse, ensemble, de plus de la moitié

Plusieurs indicateurs de performance des programmes n° 176 *Police nationale* et n° 152 *Gendarmerie nationale* sont relatifs à ces questions.

On notera la multiplicité des indicateurs de performance relatifs aux contrôles de vitesse, qui, s'ils sont utiles à la Police et à la Gendarmerie nationale, ne se caractérisent pas par une lisibilité suffisante dans le document de politique transversale.

Les taux de dépistage de l'alcoolémie par la Police nationale à la suite d'opérations de contrôle programmées, à la suite d'accidents routiers ou après la constatation inopinée d'infractions routières n'augmentent que lentement, passant de 6,32 % en 2006 à 6,40 % prévu pour 2008. La pertinence des contrôles doit être améliorée. On notera toutefois que plus d'un million et demi de dépistages ont été effectués, plus de quatre-vingt dix sept mille s'étant révélés positifs.

Deux indicateurs supplémentaires sont relatifs aux dépistages de stupéfiants, qui, pour le moment, sont réalisés principalement lors d'accidents mortels et corporels graves et non pas préventivement, sauf pour des tests.

Franchir un palier significatif dans la lutte contre l'alcool et les stupéfiants au volant est donc un impératif.

On peut s'étonner dans ces conditions des deux signaux contradictoires donnés par deux projets du Gouvernement, d'une part l'interdiction de la vente d'alcool aux mineurs et, d'autre part, l'autorisation de la publicité pour l'alcool sur Internet.

Il convient d'imaginer de nouveaux moyens d'action, dont pourrait faire partie le dispositif anti-démarrage sur les véhicules neufs, en tirant partie du renouvellement accéléré par le bonus malus écologique.

2.– Le cas préoccupant des usagers vulnérables

Il convient par ailleurs de noter que le nombre de tués parmi les usagers vulnérables – piétons, cyclistes, cyclomotoristes, motocyclistes - a augmenté de 3 % de 2006 à 2007, ainsi qu'indiqué dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE TUÉS PARMIS LES USAGERS VULNÉRABLES DE LA ROUTE EN MÉTROPOLE

(en nombre d'individus)

Tués	2006	2007	Variation en %
Piétons	535	561	4,9
Cyclistes	181	142	- 21,5
Cyclomotoristes	317	325	2,5
Motocyclistes	769	830	7,9
Total tués parmi les usagers vulnérables	1 802	1 858	3,1
Rappel nombre total de tués sur les routes	4 709	4 620	- 1,9
Pourcentage des tués usagers vulnérables	38,2	40,2	

Source : Observatoire interministériel de la sécurité routière, MEEDDAT

En conséquence, la proportion d'usagers vulnérables tués dans le total est passée de 38,2 % en 2006 à 40,2 % en 2007.

Il reste donc à inventer et à engager des actions spécifiques pour diminuer le taux d'accident des usagers vulnérables.

3.– Des statistiques relatives aux blessés insuffisamment détaillées et connues

Les statistiques relatives aux nombres de blessés sont insatisfaisantes, tant sur le plan de leur précision que sur leur diffusion.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BLESSÉS DANS DES ACCIDENTS DE LA ROUTE

	2006	2007	2008 Prévision	2009 Objectif	2012 Cible	2008/2007
Nombre de blessés à plus de 24 heures	41 869	39 754	< 37 800	< 34 700	< 25 000	< - 3,1 %
Nombre de blessés en zone Police	73 430	75 835				
Nombre d'accidents en zone Police	59 216	61 323	en baisse	en baisse		
Ratio nombre de blessés / nombre d'accidents en zone Police	1,24	1,24				
Nombre de blessés en zone Gendarmerie nationale	33 310	31 501	29 611	27 834		- 6,0 %
Nombre d'accidents en zone Gendarmerie	24 228	23 031	21 879	20 785		- 5,0 %
Ratio nombre de blessés / nombre d'accidents en zone Gendarmerie nationale	1,37	1,37	1,35	1,34		

Source : Document de politique transversale Sécurité routière, Projet de loi de finances pour 2009.

L'année 2007 aura vu une baisse de 3,1 % du nombre de blessés par rapport à 2006. Le nombre total reste toutefois proche de quarante mille.

On remarquera que les statistiques détaillées de l'Office national interministériel de la sécurité routière citées plus haut opèrent une distinction entre blessés hospitalisés et blessés légers.

Il manque toutefois des données statistiques sur le nombre de blessés handicapés suite à un accident de la route.

Ces statistiques sont d'une importance capitale dans la lutte contre la violence routière dans la mesure où leur diffusion pourrait contribuer à l'amélioration du comportement des usagers.

Elles sont également d'une importance essentielle pour chiffrer le coût économique de l'insécurité routière et justifier le coût d'investissement de politiques publiques plus audacieuses.

CHAPITRE 4 : SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES : LA DYNAMISATION NÉCESSAIRE DE LA POLITIQUE DE LA MER

Les demandes de crédits pour le programme n° 205 *Sécurité et affaires maritimes* en 2009 sont de 132 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 134,5 millions en crédits de paiement. L'augmentation par rapport à 2008 est négligeable. Une stabilité des dépenses est prévue jusqu'en 2011.

Les enjeux maritimes sont pourtant importants pour le développement durable, au regard des objectifs du Grenelle de l'environnement. Ces enjeux concernent la sécurité maritime afin d'éviter les catastrophes écologiques, la formation des futurs navigants indispensables à la flotte de commerce française et le développement du transport maritime.

On peut regretter que pour trois années encore, les moyens soient comptés pour le développement de l'ambition maritime de la France.

I.- DES MOYENS BUDGÉTAIRES RIGOREUSEMENT COMPTÉS

Le programme comprend cinq actions d'importances respectives très inégales. L'action n° 1 *Sécurité et affaires maritimes* représente environ 20 % du total du programme. L'action n° 2 *Gens de mer et enseignement maritime* compte pour 9 % du total. L'action n° 3 *Flotte de commerce* représente 57 % du total des crédits. Les deux actions n° 4 *Action interministérielle de la mer* et n° 5 *Soutien au programme* représentent chacune 7 % du total.

Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits demandés pour 2009 par rapport à 2008 pour chacune des actions.

**DEMANDES DE CRÉDITS 2009 POUR LE PROGRAMME N° 205 SÉCURITÉ
ET AFFAIRES MARITIMES**

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2008	2009	Variation (en %)	2008	2009	Variation (en %)
Action n° 1 Sécurité et sûreté maritimes	26 230 685	25 624 346	- 2,3	28 780 665	27 974 346	- 2,8
Action n° 2 Gens de mer et enseignement maritimes	10 442 283	12 180 000	16,6	10 442 283	11 880 000	13,8
Action n° 3 Flotte de commerce	75 290 000	75 898 000	0,8	75 290 000	75 898 000	0,8
Action n° 4 Action interministérielle de la mer	8 440 437	8 480 000	0,5	9 596 100	8 930 000	- 6,9
Action n° 5 Soutien au programme	10 377 189	9 817 654	- 5,4	10 377 189	9 817 654	- 5,4
Total	130 780 594	132 000 000	0,9	134 486 237	134 500 000	0,0
Fonds de concours et attribution de produits	3 928 519	2 000 000	- 49,1	4 385 869	2 000 000	- 54,4

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

Pour l'ensemble du programme, les autorisations d'engagement n'augmentent que de 0,9 %. Les demandes de crédits de paiement sont stables.

Le tableau suivant présente l'évolution par titre de dépenses l'évolution prévue pour 2009.

Les deux tiers des dépenses correspondent aux dépenses d'intervention, dont l'essentiel va aux aides à la flotte de commerce.

SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2008	PLF 2009	variation (en %)	LFI 2008	PLF 2009	variation (en %)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	26 081 649	28 367 317	8,8	27 074 489	30 450 097	12,5
Titre 5 : Dépenses d'investissement	17 458 854	14 595 540	- 16,4	20 171 657	15 012 760	- 25,6
Titre 6 : Dépenses d'intervention	87 240 091	89 037 143	2,1	87 240 091	89 037 143	2,1
Total	130 780 594	132 000 000	0,9	134 486 237	134 500 000	0,0
Fonds de concours	3 928 519	2 000 000	- 49,1	4 385 869	2 000 000	- 54,4

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

Pour les années 2010 et 2011, les dépenses sont figées, tant en autorisations d'engagement que pour les crédits de paiement.

**PLAFONDS DE DÉPENSES POUR LA PÉRIODE 2009-2011 : PROGRAMME N° 205 SÉCURITÉ
ET AFFAIRES MARITIMES**

(en euros)

		2008	2009	2010	2011
Autorisations d'engagement	montant	130 780 594	132 000 000	132 000 000	132 000 000
	variation par rapport à n-1		0,9 %	0,0 %	0,0 %
	variation par rapport à 2008			0,9 %	0,9 %
Crédits de paiement	montant	134 486 237	134 500 000	134 500 000	134 500 000
	variation par rapport à n-1		0,0 %	0,0 %	0,0 %
	variation par rapport à 2008			0,0 %	0,0 %

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

L'ambition maritime de la France n'a donc pas de traduction financière au niveau du programme n° 205 *Sécurité et affaires maritimes* sur la période 2009-2011.

II.- LES ENJEUX ACTUELS DE LA SÉCURITÉ ET DES AFFAIRES MARITIMES

La sécurité et les affaires maritimes devraient connaître dans les prochains mois une réorganisation majeure, destinée à renforcer l'efficacité de ses actions.

Pour faire face aux différents enjeux maritimes du programme, des redéploiements de crédits à l'intérieur du même programme seront vraisemblablement indispensables dans les trois prochaines années.

A.- UNE RÉORGANISATION EN FAVEUR DE LA SPÉCIFICITÉ DES AFFAIRES MARITIMES

Les administrations impliquées dans la politique maritime sont multiples. Une pluralité d'intervenants existe également au niveau opérationnel, chacun armant ses propres moyens maritimes : la Marine nationale, les douanes, les affaires maritimes et la gendarmerie maritime.

Aux yeux de nombreux observateurs, la fusion des moyens dans une administration des Gardes-côtes pourrait être inéluctable.

Pour l'heure, la priorité est donnée à une réorganisation de l'administration. Deux schémas sont en présence. Le premier consisterait à regrouper les administrations compétentes pour le domaine maritime dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), par regroupement des directions régionales de l'équipement (DRE), des directions régionales de l'environnement (DIREN) et des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

Un autre schéma semble préférable en raison de la spécificité de la culture maritime, de l'engagement et de la réactivité indispensables dans les interventions en mer. Quatre directions de façade seraient créées, respectivement au Havre pour la zone allant de Cherbourg au cap Gris Nez, à Nantes, Brest ou Rennes pour la zone allant de Cherbourg à la Vendée, à Bordeaux pour la zone allant de la Vendée à la côte basque, à Marseille pour la Méditerranée et la Corse. Ces quatre directions de façade auraient la responsabilité de la coordination des moyens, de la formation, du contrôle des pêches, les capitaineries, des services maritimes des DDE, des phares et balises, des infrastructures maritimes et de l'aménagement du littoral.

L'arbitrage entre les deux schémas est prévu pour la fin 2008. Votre Rapporteur spécial est favorable à la création de directions de façade maritime.

B.- L'IMPORTANCE STRATÉGIQUE DU BUDGET DE LA SÉCURITÉ MARITIME

Les demandes de crédits de la sécurité et de la sûreté maritimes pour 2009 sont en diminution de 2 % par rapport à 2008.

Leur montant de près de 28 millions d'euros en crédits de paiement n'est pas représentatif de l'effort de la collectivité dans ce domaine. La Marine nationale et la société nationale de sauvetage en mer (SNSM) jouent un rôle considérable. À cet égard, c'est la Marine nationale qui assure les dépenses correspondant aux patrouilles de service public et à l'affrètement des remorqueurs de haute mer postés sur le rail de la Manche.

En tout état de cause, la modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage, dont la priorité est absolue, va requérir des moyens supérieurs aux prévisions, ce qui obligera à un redéploiement partiel des crédits du programme.

C.- L'EFFICACITÉ DES AIDES À LA FLOTTE DE COMMERCE

Dans le cadre de l'harmonisation des politiques communautaires, du renforcement de la sécurité et la sûreté maritimes, du développement de la compétitivité des armements et de l'emploi maritime, **le registre international français (RIF)** a été créé par la loi du 3 mai 2005 pour l'immatriculation des navires de commerce au long cours, au cabotage international et aux navires armés à la plaisance professionnelle de plus de 24 mètres.

Ce nouveau registre se substitue au registre français des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

Les navires immatriculés au RIF seront soumis à l'ensemble des règles de sécurité et de sûreté maritimes, de formation des navigants, de santé et de sécurité au travail et de protection de l'environnement applicables en vertu de la loi

française, de la réglementation communautaire et des engagements internationaux de la France.

Actuellement les navires de commerce sous pavillon français sont classés dans la liste blanche du Memorandum de Paris, confirmant ainsi la qualité du respect des normes internationales de sécurité par les navires français.

Le registre international français se caractérise par plusieurs avantages. Il s'agit d'un registre offrant toutes les garanties en terme de sécurité et de sûreté des navires. Il offre des procédures administratives simplifiées d'immatriculation et de francisation dans le cadre d'un guichet unique, qui assure aussi un appui aux armements dans leurs autres relations avec l'administration française. Le RIF s'accompagne de différentes mesures fiscales ou d'exonération, assure un socle social pour les navigants non résidant en France et fixe des exigences de nationalité pour la composition de l'équipage.

Compte tenu du développement de la flotte française, la charge budgétaire du RIF est difficilement maîtrisée et crée des tensions sur le programme n° 205. Un autre facteur de tension est la charge créée par le remboursement des charges sociales des personnels non marins travaillant à bord des navires.

D.- DES ENJEUX DE FORMATION MAJEURS

Le dispositif français de formation maritime comprend trois éléments.

Douze lycées maritimes comprennent 1 600 élèves se destinant aux professions embarquées, et aux métiers de l'agriculture et de l'écologie.

Les écoles de la marine marchande du Havre, de Saint Malo, de Nantes et de Marseille comptent environ mille élèves et devraient être réformées dans les prochaines années.

Le problème de la taille critique des quatre écoles est posé. Des investissements importants sont en effet à réaliser, notamment pour mettre en place des simulateurs de dernière génération. L'un des deux sites, Saint Malo ou Nantes, pourrait se voir spécialiser dans la formation continue.

La réforme des cursus est également à l'étude. Il s'agit de délivrer un diplôme d'ingénieur en fin d'études et de mettre en place des bourses d'études compensant un relèvement des frais de scolarité.

La qualité des navigants français est reconnue dans le monde entier. Il est impératif de renforcer les moyens de formation de la marine marchande pour répondre aux besoins croissants des compagnies d'armement.

CHAPITRE 5 : URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ : UNE RÉFORME INÉDITE

Les demandes de crédits au titre du programme n° 113 *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* s'établissent à 341,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 333,3 millions d'euros en crédits de paiement, en augmentation respectivement de 12,4 % et de 10,3 % par rapport à 2008.

Ces augmentations fortes traduisent, d'une part, la compensation de la diminution des fonds de concours et attributions de produits relatifs au programme, et, d'autre part, et surtout, le nouvel élan donné à la politique de gestion des milieux et de la biodiversité.

I.- DES AUGMENTATIONS BUDGÉTAIRES SIGNIFICATIVES

Le programme n° 113 est composé de deux actions, l'une intitulée *Urbanisme, aménagement et sites – planification* et l'autre intitulée *Gestion des milieux et biodiversité*. Ces deux actions correspondent aux périmètres d'action des deux directions de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN).

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages exerce les responsabilités suivantes :

- les politiques urbaines et de l'habitat ;
- la protection des sites et des paysages ;
- les règles d'occupation des sols ;
- les interventions de l'État dans les opérations d'aménagement urbain et de politique foncière ;
- les politiques relatives au financement, aux systèmes d'aides publiques, au droit au logement et la fiscalité du logement ;
- la réglementation applicable aux organismes constructeurs de logement sociaux ;
- la politique technique de la construction ;
- ma politique économique, industrielle et sociale de l'État dans le secteur du bâtiment et de l'ingénierie de la construction.

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages apporte également sa contribution au ministère du logement et de la ville dans les domaines suivants :

- la prise en compte de l'aménagement urbain et de l'habitat dans la politique de la ville ;
- la tutelle des établissements publics suivants : l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction, la caisse de garantie du logement locatif social et l'agence nationale de l'habitat.

La direction de l'eau et de la biodiversité a les responsabilités suivantes :

- la protection, la police et la gestion de la nature et de la diversité biologique terrestre et marine ;
- la police de la chasse ;
- la gestion de la faune sauvage ;
- la protection, la police et la gestion de l'eau et des milieux aquatiques continentaux, littoraux et marins ;
- la protection des eaux marines contre les pollutions ;
- la recherche et l'exploitation des substances minérales non énergétiques.

Le tableau suivant présente les crédits budgétaires demandés pour 2009 pour chacune des deux actions.

DEMANDES DE CRÉDITS 2009 POUR LE PROGRAMME N° 113 URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2008	2009	Variation (en %)	2008	2009	Variation (en %)
Action n° 1 <i>Urbanisme, aménagement et sites – planification</i>	68 603 161	79 984 000	16,6	69 103 161	77 684 000	12,4
Action n° 7 <i>Gestion des milieux et biodiversité</i>	234 991 219	261 137 237	11,1	233 017 855	255 652 815	9,7
Total	303 594 380	341 121 237	12,4	302 121 016	333 336 815	10,3
Fonds de concours et attributions de produits	10 780 000	200 000	- 98,1	16 980 000	6 390 000	- 62,4

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

C'est l'action n° 7 *Gestion des milieux et biodiversité* qui fait l'objet de la demande en plus forte croissance, avec une augmentation de 24 millions d'euros des autorisations d'engagement et des crédits de paiement.

Le tableau suivant explicite les raisons pour lesquelles des hausses importantes de crédits sont demandées pour chacune des deux actions en 2009.

RÉPARTITION DES DEMANDES DE CRÉDITS POUR LE PROGRAMME N° 113 *URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ*

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2008	PLF 2009	variation (en %)	LFI 2008	PLF 2009	variation (en %)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	176 232 554	187 830 996	6,6	181 017 591	188 672 496	4,2
Titre 5 : Dépenses d'investissement	7 550 000	10 755 534	42,5	10 068 956	12 041 113	19,6
Titre 6 : Dépenses d'intervention	119 811 826	142 534 707	19,0	107 517 253	130 053 206	21,0
Titre 7 : Dépenses d'opérations financières				3 517 216	2 570 000	-26,9
Total	303 594 380	341 121 237	12,4	302 121 016	333 336 815	10,3
Fonds de concours	10 780 000	200 000	-98,1	16 980 000	6 390 000	-62,4

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

Les augmentations les plus importantes sont les suivantes :

- les **dépenses d'intervention** de l'action n° 7 *Gestion des milieux et biodiversité* sont, par rapport à 2008, en augmentation de 14,3 millions d'euros et les **dépenses de fonctionnement** de 12,7 millions d'euros ;
- les **dépenses d'intervention** de l'action n° 1 *Urbanisme, aménagement et sites - planification* sont, par rapport à 2008, en augmentation de 8,4 millions d'euros et les **dépenses d'investissement** de 4 millions d'euros.

L'effort budgétaire en faveur du programme devrait s'effectuer sur toute la période 2009-2011, comme indiqué par le tableau suivant.

PLAFONDS DE DÉPENSES POUR LA PÉRIODE 2009-2011 : PROGRAMME N° 113 *URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ*

(en euros)

		2008	2009	2010	2011
Autorisations d'engagement	montant	303 594 380	341 121 237	355 509 237	384 959 237
	variation par rapport à n-1		12,4 %	4,2 %	8,3 %
	variation par rapport à 2008			17,1 %	26,8 %
Crédits de paiement	montant	302 121 016	333 336 815	348 609 815	376 159 815
	variation par rapport à n-1		10,3 %	4,6 %	7,9 %
	variation par rapport à 2008			15,4 %	24,5 %

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

Les demandes de crédits budgétaires continuent d'être en hausse en 2010, de plus de 4 % par rapport à 2009, et en 2011, de 8 % par rapport à 2010. L'on sait que la répartition par programme est ferme pour 2009 mais qu'elle est indicative pour 2010 et 2011.

Ceci correspond à la mise en œuvre des conclusions du Grenelle de l'environnement rappelées ci-après, d'après le document récapitulatif des tables rondes, en date du 23 novembre 2007.



Document récapitulatif des tables rondes des 24, 25 et 26 octobre 2007

1.1 Une accélération très volontariste des progrès sur le bâtiment

Le bâti consomme 42,5% de l'énergie finale française. La consommation moyenne primaire du parc existant de résidences principales est de 240 kWh/m²/an en 2007 et les émissions de CO₂ sont de 93 Mt/an. C'est le gisement principal d'économie d'énergie exploitable immédiatement. Engager un plan thermique de grande ampleur revient à réduire durablement les dépenses énergétiques, dégager des marges de pouvoir d'achat des Français, et répondre à l'enjeu majeur de réduction des gaz à effet de serre. L'indicateur gaz à effet de serre est donc utilisé conjointement avec l'indicateur énergétique. Compte tenu des technologies accessibles, il pourrait être demandé au résidentiel-tertiaire une contribution supérieure aux 20% pour compenser des progrès a priori plus difficile à atteindre dans d'autres domaines. Ce programme s'accompagne d'un plan de formation professionnelle et d'un volet d'adaptation aux canicules (bioclimatisme, en particulier pour l'Outremer).

Les propositions du groupe de travail seront approfondies et organisées autour de 6 programmes ou plans d'actions touchant à la fois aux nouvelles normes pour les bâtiments à construire et les chantiers de rénovation thermique des bâtiments publics et privés.

1.1.1 Lancer un programme de rupture technologique sur le bâtiment neuf

Renforcement de la réglementation à partir de 2010 et relèvement progressif des normes en vue de la généralisation des bâtiments à énergie neutre ou positive.

- Tous les bâtiments et équipements publics devront être construits dès maintenant (2010) en basse consommation (50 kWh/m²) ou seront à énergie passive ou positive. Les énergies renouvelables les plus performantes seront systématiquement intégrées. Pour les bâtiments à énergie positive, les collectivités territoriales auront la possibilité de vendre l'électricité sur le réseau.
- Nouvelles constructions dans le secteur tertiaire (bureaux,...): mêmes objectifs et mêmes

échéances que les bâtiments publics.

- Nouvelles constructions de logements privés :

Pour les logements, conformément aux propositions du groupe I, le plan d'action s'articule autour de 3 dates :

- 2010 : passage anticipé à la réglementation THPE, avec un objectif d'un tiers des constructions en basse consommation ou à énergie passive ou positive.
- 2012 (au lieu de 2015 dans la proposition du groupe) : généralisation des logements neufs à basse consommation (50 kWh/m²).

2020 : objectif de généralisation des logements neufs à énergie passive ou positive.

1.1.2 Un chantier de rénovation énergétique radicale des bâtiments existants

➤ Bâtiments publics

Bilan carbone / énergie dans tous les bâtiments publics.

Rénovation thermique combinée à des travaux d'accès partout aux handicapés, avec un objectif de performance 2015 adapté à la nature des bâtiments et éventuellement à la taille des collectivités (les grandes villes et les régions s'engagent sur des objectifs renforcés). L'Etat s'engage à effectuer la rénovation de ses bâtiments dans les 5 ans.

- Parc HLM Conventions à négocier avec les opérateurs du parc HLM en vue d'une mise aux normes accélérée de l'intégralité du parc, en commençant par les 800 000 logements les plus dégradés. Négociation sur les délais de réalisation et l'accès à des financements bonifiés à long terme.
- programmes ANRU (40Mds€) réalisés en appliquant par anticipation les normes futures (80 ou 50 KWh), principe d'un financement bonifié
- bâti privé de logements et bureaux : nécessité d'une incitation financière puissante à la rénovation énergétique accélérée du parc. Mise en place de mécanismes incitatifs puissants (propositions du groupe I) :
 - rénovation du crédit d'impôt « développement durable », déductibilité fiscale étendue ;
 - mise en place de « prêts CO2 » à taux réduit sur le modèle allemand CO2 KfW
 - développement avec le secteur bancaire et les entreprises prestataires de financements innovants permettant de pré-financer les investissements en gageant les économies futures : contrats de performance énergétique, services d'efficacité énergétique, certificats d'économie d'énergie, « projets domestiques ».

Le programme prévoit notamment de s'attaquer à la précarité énergétique, en identifiant et en rénovant les logements les plus « énergivores » : effort particulier sur la classe G du diagnostic de performance énergétique d'ici 2012.

Objectifs conjoints : accès des personnes vulnérables, qualité de l'air intérieur (voir chapitre 3), utilisation très renforcée et compatible avec le développement durable de bois certifié et de biomatériaux dans le bâtiment.

1.1.3 Principales mesures d'accompagnement

Mécanismes incitatifs : rénovation du crédit d'impôt « développement durable » ; financement par prêts à taux réduit des logements basse consommation ; majoration du crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt : projets domestiques CO₂ ; répartition équitable des gains associés aux économies d'énergie entre propriétaire bailleur et locataire ; provision pour investissement pour les PME

Développer une offre d'assurance pour les professionnels en matière de développement durable afin de prendre en compte l'introduction des énergies renouvelables, des écotechnologies...

Modes de financement innovants : voir ci-dessus

Mobilisation de la profession : formations et recrutements professionnels intensifiés :

- lancement d'un grand plan de formation professionnelle, de recrutement et de qualification des professionnels du bâtiment intégrant performance énergétique, réduction des gaz à effet de serre, adaptation climatique et qualité sanitaire intérieure.
- Création de la spécialité de rénovateur thermique : développer une filière professionnelle de « rénovateurs de bâtiments » et de la maîtrise d'œuvre pluridisciplinaire, capables d'offrir des prestations globales aux particuliers et aux maîtres d'ouvrage professionnels.

Orienter la R&D sur l'atteinte des objectifs définis ci-dessus et la réduction des coûts

1.3 Un urbanisme plus efficace et plus équitable

L'aménagement urbain doit désormais placer au rang des objectifs prioritaires la réduction des émissions de GES, la maîtrise de la demande d'énergie, l'économie des ressources fossiles et le contrôle des dépenses d'extension des réseaux, fortement conditionnées par l'étalement urbain. En outre, l'éloignement de l'habitat conduit à des difficultés d'accès aux services et aux équipements publics. Intervenir en la matière contribue de façon essentielle à assurer l'égalité sociale aux populations concernées, souvent moins aisées, ainsi qu'à réduire la vulnérabilité des territoires.

- **Un programme ambitieux de reconquête des centres-villes en déclin**
- **Un plan volontariste d'écoquartiers impulsé par les collectivités locales** : au moins un éco-quartier avant 2012 (en continuité avec l'existant et intégré dans l'aménagement d'ensemble) dans toutes les communes qui ont des programmes de développement de l'habitat significatif ; une quinzaine de grands projets d'innovation énergétique, architecturale et sociale
- **Un nouveau cadre législatif soulignant le rôle majeur des collectivités locales et leur donnant des outils adaptés** :
 - **introduisant l'adaptation au changement climatique et la maîtrise de l'énergie** dans les objectifs de l'aménagement du territoire : la maille estimée pertinente est celle des bassins de vie et des communautés d'agglomérations ou des communautés urbaines de plus de 100 à 150 000 habitants,
 - **incitant à une planification globale de l'urbanisme**, intégrant transport, logement, espaces publics, commerce, et généraliser les SCOT (schémas de cohérence territoriale) dans les zones sensibles ;
 - **renforçant le caractère opposable des SCOT** ;
 - **introduisant dans les SCOT des critères de performance énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre** ;
 - **généralisant des plans climat énergie territoriaux rendus obligatoires dans les 5 ans** et les articulant avec les documents d'urbanisme,
- **permettant de lutter concrètement contre l'étalement urbain** :
 - obligation d'étude d'impact pouvant amener à l'interdiction d'ouvrir de nouvelles zones importantes à l'urbanisation sans programmation de transports en commun adaptés ni évaluation de la perte induite en espaces agricoles et naturels,
 - inscription dans les documents d'urbanisme d'objectifs (chiffrés) de réduction de la consommation d'espace
 - indicateurs dédiés
 - meilleure articulation des différentes politiques publiques dans les documents d'urbanisme (logement, activités, foncier agricole, transports, énergie, espaces verts, biodiversité...), et avec les plans climat énergie territoriaux (voir aussi chapitre démocratie écologique), et contrôle de légalité renforcé avec l'objectif d'un aménagement économe de l'espace et des ressources naturelles,
 - création de "Zones de densification environnementales (ZDE)" dotées de COS majorés à proximité immédiate des transports en commun ;
 - ZDE pour les quartiers à performance énergie-climat élevée,
- **et réorientant progressivement la fiscalité locale et les incitations financières et fiscales** dans le domaine du logement et de l'urbanisme vers un urbanisme plus durable qui garantisse une gestion plus économe des ressources et de l'espace.

2 Préserver et gérer la biodiversité et les milieux naturels

Exposé des motifs

La « biodiversité » est de plus en plus associée à la notion de développement durable, tant la communauté scientifique estime qu'elle est « l'assurance vie de la Terre ». Or 60% des services vitaux fournis à l'homme par les écosystèmes sont en déclin (Ecosystem Millenium Assessment). S'inquiéter de la perte de biodiversité est une nécessité. Pendant des millions d'années, les espèces ont résolu des problèmes pour survivre, pour se multiplier, pour surmonter toutes les crises de la nature. La biodiversité est ainsi une réserve de réponses du vivant aux changements de l'environnement, qui ont été testées durant cette longue histoire. En amenuisant ce potentiel d'évolution, nous réduisons aussi notre capacité d'adaptation à la variabilité de l'environnement et, en particulier à celle du climat. C'est en ce sens que la biodiversité est notre assurance vie.

Cette perte de biodiversité provient des changements d'affectation des sols, de la fragmentation des espaces, de leur exploitation intensive, de l'introduction d'espèces devenues envahissantes et plus récemment du changement climatique. Chaque espèce est une valeur d'option pour l'avenir. Elle mérite d'être conservée afin de permettre à l'écosystème qui l'abrite de développer ses capacités d'adaptation aux changements et de continuer à fournir à l'homme ses services et ses produits.

Un changement de trajectoire est donc indispensable dans ce domaine. La biodiversité doit devenir un élément central des politiques publiques.

- L'artificialisation rapide du territoire est un facteur majeur de perte de biodiversité. Les surfaces artificialisées de France métropolitaine représentent 8,3% du territoire, un des plus forts taux européens. Entre 1982 et 2004 elles ont augmenté de 43%. Par ailleurs la surface occupée par l'agriculture et l'élevage (53% du territoire) diminue constamment.
- Assigner aux PLU des objectifs chiffrés de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles. Un travail sur les incitations possibles pour limiter le foncier artificialisé sera effectué d'ici fin 2008 (notamment zones agricoles protégées, et fiscalité sur les sols imperméabilisés).

2.1 Arrêter la perte de biodiversité et conforter la richesse du vivant

La France a perdu chaque année, entre 1992 et 2004, 73 000ha de prairies permanentes, 30 000ha de surfaces agricoles hors prairies, 26 000ha arborés (arbres isolés, haies), sur un ensemble agroécologique de 5,7M d'ha (prairies permanentes, jachères, haies, murets, agroforesterie, zones humides...). Quant aux océans, trop souvent regardés sous le seul angle des ressources halieutiques, leurs équilibres physico-chimiques et biologiques sont déterminants pour la planète.

2.1.1 Une trame verte et bleue maillant l'ensemble du territoire

- La trame verte est un outil d'aménagement du territoire, constituée de grands ensembles naturels et de corridors les reliant ou servant d'espaces tampons, reposant sur une cartographie à l'échelle 1:5000. Elle est complétée par une trame bleue formée des cours d'eau et masses d'eau et des bandes végétalisées généralisées le long de ces cours et masses d'eau. Elles permettent de créer une continuité territoriale, ce qui constitue une priorité absolue. La trame verte et bleue est pilotée localement en association avec les collectivités locales et en concertation avec les acteurs de terrain, sur une base contractuelle, dans un cadre cohérent garanti par l'Etat : cadre de référence à définir en 2008 ; cartographie des continuités et discontinuités à réaliser au niveau national d'ici deux ans ; concertation des modalités réglementaires (inscription dans les documents d'urbanisme) contractuelles et incitatives et élaboration de la trame en région en 2009-2012 ; élaboration concertée d'un critère biodiversité pour la DGF ; trame verte et bleue opposable aux grandes infrastructures ; rémunération du service environnemental ; mise en œuvre du réseau paneuropéen dans la perspective de l'adaptation au changement climatique
- Stratégie nationale des aires protégées et plan de conservation et de restauration dans les 5 ans des 131 espèces en danger critique d'extinction (UICN 2007) en France (métropole et outre-mer) : 2% au moins du territoire en protection forte dans les 10 ans, création de 3 parcs nationaux (méditerranéen, zones humides, feuillus de plaine) ; plan pollinisateurs, plan espèces invasives terrestres et marines
- Réglementation de la pollution lumineuse par la loi

- **Restaurer la nature en ville et ses fonctions multiples** : anti-ruissellement, énergétique, thermique, sanitaire (eau, air, bruit, déchets), prévention de l'usage de produits chimiques, esthétique, psychologique
- **Dynamiser la filière bois en protégeant la biodiversité forestière ordinaire et remarquable** : produire plus de bois (matériau et énergie renouvelable) et mieux en valoriser les usages. Privilégier la **valorisation locale du bois** (matériau, énergie) dans les projets de développement locaux et les projets de territoire (à l'instar de la démarche des pôles d'excellence rurale ou des chartes forestières de territoires en particulier). Renforcer la certification (FSC et PEFC) et privilégier l'emploi du bois certifié dans les constructions publiques : 100 % du bois acheté par l'Etat sera du bois certifié à compter de 2010. Rendre obligatoire la certification des bois importés. Promouvoir le bois éco-matériau dans la construction, dans le cadre d'un plan national en faveur du bois. **Adapter les normes de construction au matériau bois**. Mettre en place un label de construction « réalisé avec le bois ». Reconnaître et valoriser les **services environnementaux de la forêt**. Rémunérer les services environnementaux supplémentaires rendus par la forêt. Favoriser la résilience des forêts au changement climatique.

2 Créer par l'expertise, la formation et la recherche les outils de compréhension, de gestion et de suivi indispensables

- Confier en 2008 une mission parlementaire sur l'opportunité de création d'une **agence nationale d'expertise sur la biodiversité**, regroupant les établissements publics existants concernés, dotée d'instances de concertation territoriales à définir.
- Création en 2008 d'un **observatoire de la biodiversité**³ (inventaires, cartographies, indicateurs, diffusion des connaissances), et d'une **fondation française de coopération pour la recherche sur la biodiversité** mettant en réseau les diverses entités existantes et permettant de doubler les crédits de recherche touchant la biodiversité⁴ (y compris recherche appliquée). Acheter l'inventaire ZNIEFF terrestre et réaliser l'inventaire ZNIEFF marin en 2010.
- La recherche sur la **biodiversité des sols** (microbiologie) sera renforcée
- **Renforcement des disciplines naturalistes** (botanique, zoologie, écologie, taxonomie...). Introduction dans les parcours de formation initiale et continue des compétences utiles à la conception et la mise en œuvre de bonnes pratiques
- **Mission conjointe** du ministère de l'Agriculture et de la Pêche et du ministère de l'Ecologie et de l'aménagement durable du territoire pour identifier les **moyens de maintenir le service environnemental fourni jusque-là par les jachères**.
- Audit général en 2008 des mesures fiscales défavorables à la biodiversité (au moins 20) et étude de faisabilité d'un **basculement progressif vers une fiscalité plus favorable**
- **Renforcement de la stratégie nationale pour la biodiversité** et élaboration de stratégies régionales.

2.1.3 Gérer de façon cohérente et concertée mer et littoral

- Principe de **gestion concertée par écosystème**
- **Réduction et prévention des polluants venant du continent** (voir notamment ci-dessous) : activités d'extraction, boues de dragage, production énergétique... ; lutter contre la pollution en appliquant des pénalités dissuasives aux acteurs qui détruiraient la biodiversité (ex : dégazage, eaux de déballastages et espèces invasives)
- **Gestion des stocks halieutiques** par mise en place des Unités d'Exploitation et de Gestion concertées et par un réseau d'aires marines protégées (10 aires marines protégées d'ici 2012, couvrant 10% des eaux territoriales) à gestion concertée avec zones sans prélèvements ; encadrer la pêche de loisir à pied ; éradiquer la pêche illégale dans les eaux sous juridiction française

- Etablir un **programme méditerranéen pilote** pour cette gestion concertée
- **Ecolabelliser en 2008 les produits de la pêche**
- Expérimenter les **quotas de pêche administrés et non transférables sur le thon rouge méditerranéen en 2008-9**
- Collecte et gestion des **déchets flottants et échoués** (macro-déchets)
- **Réduction et prévention des risques et pollutions liés aux activités portuaires**
- Réformer et simplifier le **régime des extractions en mer**, avec une vision d'ensemble spécifique au milieu maritime
- Réserver l'**usage de maërl** aux fonctions les plus nobles (mettre fin aussi à son utilisation dans les stations de traitement de l'eau potable)
- Un **titre mer** figurera dans la loi d'application du Grenelle.

- **Vœu pour que le Musée du Vivant soit le musée du Quinquennat en restaurant le Muséum National d'Histoire Naturelle**
- **Message d'alerte sur la situation catastrophique du thon rouge en grand danger qui nécessite des mesures fortes pour reconstituer le stock.**

2.2 Retrouver une bonne qualité écologique des eaux et en assurer le caractère renouvelable

Objectif général : en se fixant un objectif de 100% des masses d'eau en bon état à terme, passer de 70% aujourd'hui à moins d'un tiers de dérogation à cet objectif en 2015, et moins de 10% en 2021.

2.2.1 Prévention des pollutions chimiques

- Supprimer ou restreindre au maximum l'emploi des substances [extrêmement] préoccupantes⁵ au sens du règlement REACH dans les produits phytosanitaires
- **Supprimer les produits phytosanitaires les plus préoccupants⁶** : 30 d'ici fin 2008, 10 d'ici fin 2010, et réduction de moitié d'ici fin 2012 des produits pour lesquels il n'existe pas de substitution, et **poursuivre** en accélérant la recherche et la diffusion des méthodes alternatives
- **Généraliser la couverture des sols agricoles en hiver** en tenant compte des conditions locales
- Achever la mise en place des périmètres de protection de tous les points d'alimentation en eau potable et de **protéger l'aire d'alimentation des 500 captages les plus menacés d'ici 2012** ; développer un programme spécifique des agences de l'eau sur les aires d'alimentation des captages et adapter leurs ressources financières à cet effet.

⁵ Cancérogènes Mutagènes toxiques pour la Reproduction de catégories 1 et 2 (CMR1, CMR2), Polluants Organiques Persistants (POP), Persistants Bio-accumulants et Toxiques (PBT), très Persistants et très Bio-accumulables (vPvB)), [CMR3, perturbateurs endocriniens et neurotoxiques]

⁶ cf. note 5

- **Prévention des pollutions diffuses d'origine agricole** (mesures agro-environnementales) et **formation des utilisateurs** (voir ci-dessous)
- **Maîtrise des risques liés aux résidus médicamenteux**
- **Réduire les émissions chroniques et accidentelles de substances prioritaires** dans les eaux et les sédiments
- **Interdire le phosphate dans tous les produits lessiviels d'ici 2010**

2.2.2 Toutes les stations d'épuration urbaines devront être aux normes en 2009 et au plus tard en 2012

Aujourd'hui, 146 parmi les plus importantes stations d'épuration représentant 18 millions d'habitants, soit près du quart de la population française, ne répondent pas aux normes dans le domaine de l'assainissement.

- **Mise en demeure de toutes les collectivités**, en leur demandant la réalisation d'un planning d'investissement et les études de faisabilité dans un délai d'un an
- **Consignation des fonds nécessaires** sur le budget des collectivités concernées qui n'exécuteront pas les mises en demeure
- Perte des aides à taux plein et la totalité des primes de bon fonctionnement pour les collectivités qui n'auront pas conventionné en parallèle avec l'agence de l'eau de leur territoire avant la fin de l'année 2007
- Mise à disposition des collectivités moyennes qui auront des difficultés liées à l'augmentation du prix de l'eau d'une **enveloppe supplémentaire de 2 milliards d'euros sous forme de prêts bonifiés avec l'aide de la Caisse des Dépôts.**
- **Information** par mise à disposition sur internet de la carte de conformité des agglomérations françaises
- Lancement d'une action spécifique pour généraliser la détection de fuites dans les réseaux et programmer les travaux nécessaires

2.2.3 Reconquête de la qualité écologique pour les milieux aquatiques

- Acquisition de [20 000] hectares de zones humides contre l'artificialisation
- **Bandes enherbées et zones tampons végétalisées** d'au moins 5 m le long des cours et masses d'eau inscrites dans les documents d'urbanisme
- **Restauration des continuités pour les écosystèmes d'eau douce** ; effacement des obstacles les plus problématiques à la migration des poissons après une étude ayant permis de les identifier.

2.2.4 Réduire l'exposition des populations au risque d'inondation

- **Elimination prioritaire des points noirs** grâce à des travaux de protection et prévention par la maîtrise de l'urbanisation ; approche par bassin versant et zones d'expansion des crues ;
- Plan de suivi et d'évaluation sanitaire des risques différés avec suivi psychologique des enfants ; généralisation de la démarche aux autres accidents naturels ou technologiques

2.2.5 Une gestion quantitative de la ressource ajustée et modernisée

- **Adapter les prélèvements aux ressources** soit en diminuant les prélèvements pendant les périodes de faibles eaux (gestion collective de quotas) soit en construisant des stockages, le tout en respectant l'écologie des hydrosystèmes et les priorités d'usage
- **Développer des systèmes nouveaux de récupération et réutilisation d'eaux pluviales** ou d'eaux usées en répondant au préalable aux questions sanitaires et en faisant évoluer si nécessaire la réglementation : lancer un programme de réduction de fuites dans les réseaux d'alimentation en eau potable
- De façon transversale, **renforcement des interdictions et des contrôles de leur application sur les produits illégaux** (bois, espèces, produits chimiques...)

II.- LES GRANDS ENJEUX DE LA PÉRIODE 2009–2011

Les objectifs que le programme n° 113 doit contribuer à atteindre sur la période 2009–2011 sont nombreux.

Sur le plan politique, il s'agit de mettre en œuvre une approche transversale et intégrée des politiques publiques se rapportant aux territoires. Il s'agit également de couvrir un champ très large, allant de la gestion des ressources naturelles jusqu'au produit final, c'est-à-dire le logement.

Ainsi, les politiques mises en œuvre grâce aux moyens apportés par le programme n° 113 porteront sur la gestion de l'eau, de la nature et de la biodiversité, sur la révision du code de l'urbanisme et notamment des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des schémas de cohérence territoriale (SCOT), sur la performance énergétique des bâtiments. Dans ce dernier cas, la mise en œuvre du projet d'éco prêt à taux zéro (PTZ) pour le logement sera financé par la mission *Ville et logement*.

La réorganisation des services déconcentrés du MEEDDAT s'accompagne, comme on le sait, d'une réforme de l'ingénierie publique. Un redéploiement de 6 000 agents est nécessaire, suite à la redéfinition de ses objectifs. L'ingénierie du Grenelle de l'environnement se substituera en effet à l'ingénierie concurrentielle, dans un délai d'environ trois ans. L'assistance technique aux communes de moins de 1 500 habitants continuera toutefois d'être assurée.

Le développement de la région capitale constitue l'un des enjeux majeurs du MEEDDAT en 2009. La présentation de deux opérations d'urbanisme national de Massy et de Paris Nord devrait intervenir fin octobre 2009.

Les priorités de la politique intégrée de gestion des ressources en eau, de préservation des espaces et de la biodiversité seront les suivantes :

- la constitution d'une trame verte et bleu visant à créer une continuité écologique entre les grands ensembles naturels ;
- la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau ;
- la mise en place du réseau Natura 2000 pour les sites terrestres et du réseau Natura 2000 en mer ;
- le développement d'une véritable stratégie des aires protégées terrestres et marines avec le renforcement du réseau des parcs nationaux et la création de nouveaux parcs terrestres et marins ;
- le renforcement de la connaissance du patrimoine naturel.

Le présent projet de loi de finances semble à la hauteur des exigences dérivant du Grenelle de l'environnement dans le domaine de l'urbanisme et de la gestion des milieux.

A. – LES GRANDS PROJETS D'URBANISME

Les grandes opérations d'urbanisme ont pour objet l'aménagement de territoires présentant des enjeux nationaux ou internationaux. L'État y est directement impliqué au travers d'établissements publics d'aménagement (EPA) dont le rôle consiste à réaliser un projet de territoire, élaboré en partenariat avec les collectivités concernées.

Les opérations actuelles contribuent fortement aux objectifs du Gouvernement en termes de développement des territoires, la commercialisation des charges foncières y induisant notamment des investissements privés de l'ordre de 2 milliards d'euros par an. Par ailleurs, leur force d'entraînement en matière de construction de logements demeure significative : plus de 7 000 logements y ont été réalisés par an en Île-de-France pendant la période 2000-2006, soit 28 % de la construction totale de logements dans la région dans le cadre du dernier contrat de plan.

Après une période de retrait marquée par l'achèvement de plusieurs villes nouvelles, l'État a souhaité relancer la dynamique de développement d'activités et la construction de logements en vue de renforcer l'attractivité de la région capitale et des grandes métropoles régionales. Dans cette perspective, le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006 a décidé que les territoires de Seine Amont, Seine Aval et Massy-Saclay feraient l'objet d'une opération d'intérêt national, la démarche recueillant l'intérêt des collectivités territoriales concernées.

Créées à partir de 1965, les villes nouvelles avaient pour ambition de développer le territoire périphérique des grandes agglomérations, afin d'accueillir les populations à des prix raisonnables et dans des conditions urbaines de qualité.

La fin de l'opération d'intérêt national (OIN) d'Evry est intervenue le 31 décembre 2000, celle de Saint-Quentin-en-Yvelines et de Cergy-Pontoise le 31 décembre 2002 et celle des Rives de l'étang de Berre le 31 décembre 2001.

Opération de ville nouvelle en cours, Marne-la-Vallée est susceptible de constituer l'un des principaux vecteurs du rééquilibrage de la métropole vers l'Est, à condition que son potentiel d'urbanisation restant soit exploité. Les réserves foncières qu'y ont constituées l'État et l'EPA pourraient en effet encore accueillir près de 50 000 logements à long terme (2030), par une densification de l'existant et une conquête de nouveaux espaces respectueuse de la trame verte. Sénart, autre opération en cours, se caractérise également par l'existence de réserves foncières importantes.

Les conditions de poursuite de l'urbanisation de l'Isle d'Abeau n'ont pas encore été définitivement arrêtées. Le décret n° 2005-1710 du 28 décembre 2005 a mis fin à l'aménagement de la ville nouvelle en tant que telle, les réalisations ayant été jugées suffisamment avancées pour que soit abandonné ce régime dérogatoire. Mais une prolongation de l'activité de l'établissement est envisagée jusqu'à fin 2011.

Les nouvelles opérations d'urbanisme concernent l'Île-de-France, Saint-Etienne, Euroméditerranée à Marseille, Nice-Plaine du Var.

Le grand territoire de 650 000 habitants et 350 000 emplois compris entre *Massy et Saint-Quentin-en-Yvelines* présente une concentration exceptionnelle d'établissements de recherche et d'enseignement ainsi que d'entreprises. Le rayonnement international de l'Île-de-France à moyen terme dépendant impérativement de la mise en valeur de cet espace, l'État souhaite y voir émerger un pôle scientifique de niveau mondial s'appuyant sur un urbanisme exemplaire en termes de développement durable.

En l'absence de véritables synergies entre les acteurs de ce territoire, l'État a décidé de se prémunir d'un aménagement au fil de l'eau en décidant en 2006 du principe de la création d'une opération d'intérêt national. La mission de préfiguration mise en place auprès du préfet de région étudie ainsi dans quelles conditions cette procédure pourrait permettre de coordonner la montée en puissance des pôles de compétitivité (System@tic, Moveo, Medicen), des Réseaux thématiques de recherche avancée et des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (Universud et Paristech).

Lors de son discours prononcé à Saclay le 18 janvier 2008, le Président de la République a rappelé la volonté de l'État de faire du territoire de Saclay un lieu d'excellence scientifique d'envergure internationale.

La mission de préfiguration, financée par l'État par redéploiement de crédits d'action foncière, a vu son existence prolongée par avenant au 31 décembre 2008.

D'ici à cette échéance, l'État définira un programme opérationnel sous l'égide du secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale. Il est envisageable que soit créé un établissement public d'aménagement compétent sur le grand territoire et plus particulièrement sur les secteurs stratégiques du plateau de Saclay, de la Minière et du plateau de Satory, qui pourraient être dotés d'un statut d'opération d'intérêt national au sens du code de l'urbanisme.

Le projet *Orly-Rungis-Seine Amont* présente un fort potentiel de développement du fait de ses disponibilités foncières, à proximité immédiate de Paris, de Créteil, d'Orly et de Massy-Saclay. De nombreux handicaps empêchent ce territoire de jouer pleinement son rôle au sein de la région capitale : accessibilité insuffisante, coupures fortes, faible structuration du territoire.

L'objectif de l'opération d'intérêt national est de faire de la Seine Amont un lieu privilégié de développement de l'activité économique et de construction de logements en Île-de-France. Sur ce dernier point, la production de 1 500 logements supplémentaires par an, pour un total de 3 000 logements par an, est attendue.

Un projet de territoire visant à reconquérir ce territoire enclavé et à enrayer son déclin apparaît désormais possible, en lien avec le pôle économique en cours de constitution autour d'Orly où seraient aujourd'hui en projet plus de 3 000 000 m² de bureaux sur les opérations Cœur d'Orly. Pour ce faire, la reconquête des zones d'activités attenantes (SENIA, SILIC), l'émergence de centralités complémentaires (Choisy-le-Roi, Vitry-sur-Seine) et la réalisation de nouvelles infrastructures (tramway, prolongement du métro) sont des conditions indispensables.

L'État et la Région considèrent par ailleurs que la *Seine Aval - Mantois* nécessite une intervention publique visant à favoriser son développement économique, social et urbain. Ce territoire a en effet peu bénéficié de la dynamique régionale de croissance depuis le déclin des industries traditionnelles, et particulièrement de l'industrie automobile, dont l'économie locale était largement tributaire. Le positionnement géographique de la Seine Aval, la présence de pôles urbains d'envergure régionale, l'apparition de nouvelles filières industrielles et l'importante réserve d'espaces à urbaniser permettent aujourd'hui d'envisager une reconversion profonde (objectif d'un taux d'emploi de 0,80 à terme, contre 0,68 actuellement).

L'opération d'intérêt national doit permettre de réinscrire le Mantois dans une dynamique de développement équilibré qui en fera à la fois une entité homogène et cohérente, un support du pôle de La Défense et un contributeur à l'effort régional de production de logements. L'opération d'urbanisme couvre 51 communes et 370 000 habitants.

L'établissement public d'aménagement de la *Plaine de France* est principalement dédié à la restructuration urbaine d'un périmètre d'intervention s'étendant sur plus de 30 ha, qui regroupe 41 communes et 900 000 habitants de la Porte de la Chapelle à l'aéroport de Roissy. Il est porteur d'enjeux majeurs en termes de compétitivité et de cohésion sociale.

Le rôle de l'EPA consiste à définir une stratégie de développement pour le territoire, à coordonner les acteurs locaux et à leur apporter l'assistance nécessaire à la mise en œuvre de leurs projets.

Engagée en 1958, l'opération d'aménagement de *la Défense* a hissé ce site au rang de premier quartier d'affaires européen. Sur 160 ha, le site accueille plus de 3 000 000 m² de bureaux, 200 000 m² de commerces et 600 000 m² de logements pour une population de 150 000 salariés et 20 000 résidents.

L'audit des 71 tours de la Défense effectué par Ernst & Young souligne les faiblesses du parc immobilier actuel : en particulier, 17 tours (650 000 m² soit 20 % du parc) sont aujourd'hui potentiellement « hors marché » et nécessitent des opérations de démolition-reconstruction au-delà des restructurations lourdes déjà effectuées.

Ces constats ont amené le Gouvernement à engager le 25 juillet 2006 un plan de renouveau du quartier d'affaires sur la période 2007–2013, afin de maintenir sa compétitivité vis-à-vis de la concurrence européenne et mondiale.

Le projet *Seine-Arche* vise à transformer les délaissés de l'autoroute A14 en espaces urbains de haute qualité tout en restaurant l'unité des quartiers et du paysage. Les 320 ha concernés sont marqués par l'extrême densité du réseau de dessertes (RER, lignes SNCF, A14, A86, RN314, concentrés sur 3 km entre la Seine et la Grande Arche) et la diversité de ses usages : 15 000 habitants, 30 000 étudiants et autant de salariés cohabitent aux franges de ce vaste terrain vague bordé de quartiers d'habitat, de l'université Paris X et d'une zone tertiaire, à proximité de la Défense.

Du fait de son ampleur, l'opération a été qualifiée d'intérêt national par décret du 19 décembre 2000 et confiée à un établissement public d'aménagement (EPASA). La réalisation des ambitions initiales est largement engagée, au terme du protocole 2000–2006

Après un cycle de déclin industriel, l'aire urbaine de *Saint-Etienne* s'est engagée dans un processus de reconstruction et de reconquête à l'échelle d'une agglomération qui a vocation à constituer l'un des pôles de l'aire urbaine lyonnaise, dans le cadre des objectifs fixés par la directive territoriale d'aménagement approuvée par décret en Conseil d'État le 9 janvier 2007.

Il s'agit d'accélérer le renouvellement de l'offre résidentielle, de réorienter l'économie vers des secteurs de plus forte valeur ajoutée en s'appuyant sur les atouts locaux en matière de recherche, d'enseignement et d'excellence technique et de susciter une nouvelle dynamique commerciale autour du centre-ville.

L'opération *Euroméditerranée* a été initiée en 1995 et constitue une OIN au sens du code de l'urbanisme (décret du 13 octobre 1995). Elle est confiée à un établissement public d'aménagement administré à parité par l'État et les collectivités locales et ayant pour objet l'aménagement du centre-ville de Marseille, entre la gare Saint-Charles et le port autonome. L'ambition du projet, qui porte sur 310 ha, est d'une part d'accroître la compétitivité économique et le rayonnement de la métropole marseillaise à l'interface entre Europe et Méditerranée et, d'autre part, de permettre le renouvellement urbain, d'un périmètre très dense et marqué par de profondes difficultés sociales.

L'avancement du projet est satisfaisant puisqu'en 2006, l'établissement public Euroméditerranée estimait avoir généré 1,8 milliard d'euros d'investissements privés au regard d'un investissement public trois fois

inférieur. 6 500 emplois nets ont été créés et 700 entreprises nouvelles se sont installées. 1 300 logements neufs ont été construits, dont 47 % de logements sociaux, et 2 300 ont été réhabilités.

La *Plaine du Var*, dont le rayonnement international s'exprime notamment dans les domaines des transports, des hautes technologies et du tourisme, est en mesure de devenir un territoire exemplaire dans la mise en application à grande échelle des principes de l'aménagement durable dès lors qu'elle fera l'objet d'une requalification ambitieuse et concertée.

Le décret n° 2008-773 du 30 juillet 2008 a créé un établissement public d'aménagement, désormais chargé de conduire l'opération d'intérêt national instituée par le décret n° 2008-229 du 7 mars 2008. Cet établissement prend le relais de la mission de préfiguration que le Gouvernement avait décidé de lancer début 2007.

B.- LES AGENCES DE L'EAU ET L'ONEMA

Votre Rapporteur spécial engagera en 2009 un programme spécifique de contrôle des actions mises en œuvre par les agences de l'eau.

Les six agences de l'eau (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse et Seine-Normandie) sont des établissements publics de l'État à caractère administratif (EPA) dont le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire assure la tutelle.

Le programme d'interventions de chacune des six agences de l'eau contribue à la préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques. À ce titre elles contribuent à l'action *Gestion des milieux et biodiversité* du programme 113 et à l'objectif *Assurer la gestion intégrée de l'eau*.

Elles participent au niveau de chaque bassin hydrographique aux politiques européenne et nationale de l'eau en développant une stratégie issue d'une vision d'ensemble sur l'eau. Pour le compte de l'État et du comité de bassin, leur objet est de contribuer à l'atteinte du bon état des eaux en réduisant l'impact des activités humaines par la préservation des ressources et à la satisfaction des besoins des usagers par la recherche de l'équilibre entre les ressources et les utilisations rationnelles de l'eau.

Elles atteignent ces objectifs par des interventions financières, par la construction et le développement d'outils de planification et par la production et la gestion de données sur l'eau pour la connaissance, la gestion et l'évaluation. À cela s'ajoutent des missions d'information et d'éducation du public pour soutenir la conduite participative et collective des politiques de l'eau.

Le budget prévisionnel des agences de l'eau pour 2008 fait apparaître des ressources totales de 2,1 milliards d'euros, dont 1,8 milliard de ressources fiscales et 333 millions de ressources propres.

L'année 2007 est la première année des IX^{èmes} programmes d'intervention des agences de l'eau dont les priorités sont définies par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006. Compte tenu des délais nécessaires à la réalisation des opérations financées par les agences, qui conditionnent le versement des aides aux maîtres d'ouvrage, les dépenses budgétaires constatées en 2007 concernent en majorité le solde des VIII^{èmes} programmes.

Les IX^{èmes} programmes ont été préparés par les agences de l'eau dans le contexte très structurant de la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau et du rattrapage du retard accumulé par la France dans l'application de certains textes européens. L'élaboration des programmes s'est traduite par une démarche itérative avec les bassins. Cette démarche s'est logiquement inscrite par anticipation dans l'esprit de la LEMA, qui renforce les compétences des comités de bassin.

Pour suivre la réalisation de ces objectifs stratégiques et opérationnels, des contrats d'objectifs couvrant la période 2007–2012 ont été signés le 7 mai 2007 entre le ministère chargé de l'écologie et les agences de l'eau. Ils comprennent des indicateurs construits de manière à suivre les réalisations du programme à partir d'une situation initiale 2006 et de cibles fixées par année.

La mise en œuvre des textes européens constitue la priorité des nouveaux programmes d'intervention 2007–2012. Ces programmes doivent permettre l'achèvement de la mise en conformité de la France au regard de la directive sur les eaux résiduaires urbaines, afin d'éviter de nouvelles condamnations et sanctions financières.

La lutte contre la pollution des eaux usées reste le poste de dépense le plus important des agences, avec, en 2007, un total de 545 millions d'euros d'aides pour les stations d'épuration et 385 millions d'euros pour les réseaux d'assainissement, supérieures aux prévisions, ce qui traduit bien l'accélération constatée de la mise en conformité des agglomérations retardataires.

En matière d'eau potable, les agences de l'eau ont pris en compte l'objectif du plan national Santé Environnement d'achever dès 2010 la mise en place par les collectivités des périmètres de protection des captages d'eau potable. 203 millions d'euros ont été investis en 2007 dans la protection des captages, ce qui est supérieur de plus de 25 millions d'euros aux prévisions.

En ce qui concerne la lutte contre les pollutions diffuses, on note un retard de programmation significatif qui s'explique par la mise en route tardive du plan de développement rural. Cette action devra être renforcée, notamment pour prendre en compte les conclusions du Grenelle de l'environnement qui prévoient la protection des 500 captages les plus menacés d'ici 2012.

L'office national de l'Eau et des milieux aquatiques (ONEMA) est un établissement public administratif créé par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 et le décret n° 2007-443 du 25 mars 2007. Il se substitue au Conseil supérieur de la pêche (CSP), dont il reprend les droits et obligations, et se voit confier des missions nouvelles.

L'ONEMA organise ses partenariats avec les organismes publics de recherche qui ont la capacité de produire des connaissances fondamentales et de les traduire en outils et technologies au service des acteurs de l'eau. Il déploie ses efforts sur l'ensemble des milieux aquatiques d'eau douce et salée.

L'ONEMA coordonne, voire finance, des actions de production et de gestion de données assurées par certains partenaires. Il produit également des données pour connaître l'état des eaux, les espèces et les habitats, et les performances des services publics. Actuellement, il met en place de nouveaux réseaux de surveillance :

C.- LES RÉSERVES NATURELLES

La France compte au 1^{er} août 2008, 160 réserves naturelles nationales et 6 réserves naturelles de Corse représentant 2 828 747 ha sur terre et en mer

Après la création de 5 nouvelles réserves naturelles nationales en 2006, 4 en 2007 et 3 au 1^{er} août 2008, 19 projets de création, d'extension ou de révision sont en cours d'instruction, après avis favorable de la commission des aires protégées du conseil national de la Protection de la nature (CNP).

Parmi ces projets, huit sont suffisamment avancés pour que le décret de création puisse être signé au plus tard en 2009.

Le présent projet de loi de finances prévoit un soutien de la part du MEEDDAT au budget des réserves de l'ordre de 18,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ce montant comprend les crédits nécessaires au fonctionnement et aux investissements des réserves naturelles, ainsi que la subvention attribuée à l'association Réserves naturelles de France (RNF), dans le cadre de la convention pluriannuelle d'objectifs 2007-2009.

Pour les années 2010 et 2011, la création de nouvelles réserves naturelles et la nécessité de maintenir un rythme soutenu de création entraîneront des besoins nouveaux tous les ans tant en fonctionnement pour la gestion courante et le soutien à RNF, qu'en investissement, notamment pour les nouvelles réserves marines.

D.– NATURA 2000

Pour conserver les espèces, il est indispensable de conserver les espaces constitués d'habitats naturels et d'habitats d'espèces, essentiels à leur vie et à leur reproduction, en nombre suffisant pour garantir leur sauvegarde à long terme en Europe. Pour autant, il ne s'agit pas d'interdire des pratiques humaines, lesquelles ont d'ailleurs souvent permis de sauvegarder ces habitats.

Natura 2000 est appelé à jouer un rôle en tant qu'outil d'aménagement du territoire. Rompant avec une tradition de protection stricte et figée d'espaces et d'espèces, ce réseau représente une nouvelle approche de gestion plus ouverte des espaces remarquables. Compte tenu de son exceptionnelle diversité biologique, la France y porte une responsabilité particulière.

Le retard que la France avait pris dans la constitution du réseau Natura 2000 lui a valu d'être condamnée par la Cour de justice des communautés européennes en 2001 et en 2002.

Au 30 avril 2006, la France avait rattrapé son retard. La Commission européenne, tout en reconnaissant l'effort accompli, a procédé à une évaluation scientifique approfondie au cours de l'été 2006. Des compléments ont été demandés visant à améliorer la cohérence géographique du réseau et concernant principalement la conservation des chiroptères. Au 1^{er} mars 2007, la France a donc transmis ces derniers compléments, ce qui a permis à la commission de classer les deux contentieux en mars 2007.

Le réseau Natura 2000 terrestre est à présent considéré comme satisfaisant et cohérent par la Commission.

Une évaluation nationale mérite d'être réalisée.

Mais le réseau Natura 2000 doit encore être complété pour le domaine marin d'ici mi-2008. A cette fin, le Muséum national d'histoire naturelle, avec l'appui de l'Agence des aires marines protégées, a coordonné en 2007 l'identification, selon des critères exclusivement scientifiques, d'une centaine de secteurs qui nécessitent la délimitation de sites Natura 2000 marins pour compléter le réseau actuel, qui comprend déjà 700 000 hectares marins.

Ces cent projets de sites, une fois instruits au niveau gouvernemental, seront notifiés à la Commission européenne pour constituer un réseau en mer cohérent sur la base des connaissances actuelles, sachant que la France s'engagera à cette occasion à procéder à un programme de connaissance en mer pour achever la constitution du réseau de sites Natura 2000 marins à l'horizon 2011. La gestion des sites désignés en mer devra être effective en 2012.

L'État reste garant de l'atteinte des objectifs poursuivis dans le cadre du réseau européen Natura 2000.

La responsabilité de l'État est désormais partagée avec les collectivités pour la gestion des sites.

La loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005 réaffirme le choix d'une gestion contractuelle et volontaire des sites Natura 2000 et renforce la participation des acteurs locaux dans la définition des mesures de gestion des sites.

L'effectivité de cette orientation mérite d'être vérifiée.

En 2009, les crédits Natura 2000 sont dédiés majoritairement à la réalisation et l'animation des documents d'objectifs terrestres et marins pour un montant de crédits de paiement de 25 millions d'euros, à la gestion contractuelle qui poursuit sa montée en puissance avec des crédits de paiement de 6,1 millions d'euros, à l'appui technique et l'évaluation de l'état de conservation pour un montant de 5,4 millions d'euros.

CHAPITRE 6 : INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE

Les demandes de crédits pour 2009 du programme n° 159 *Information géographique et cartographique* sont en hausse de 9,9 % à 75 millions d’euros, contre 68 millions d’euros en 2008.

Ce programme prend appui essentiellement sur l’Institut géographique national (IGN) et sur le conseil national de l’information géographique.

Placé sous la responsabilité de la direction de la recherche et de l’innovation, elle-même faisant partie du commissariat général au développement durable, le programme n° 159 est composé de deux actions.

L’action n° 1 *Production de l’information géographique* voit ses crédits augmenter de 12,2 % en 2009 par rapport à 2008, tandis que l’action n° 2 *Recherche dans le domaine de l’information géographique* enregistre une stabilité de ses crédits.

DEMANDES DE CRÉDITS DU PROGRAMME N° 159

(en euros)

	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	2008	2009	Variation (en %)	2008	2009	Variation (en %)
Action n° 1 <i>Production de l’information géographique</i>	55 450 103	62 205 000	12,2	55 450 103	62 673 500	13
Action n° 2 <i>Recherche dans le domaine de l’information géographique</i>	13 015 209	13 015 000	0	13 015 209	13 015 000	0
Total	68 465 312	75 220 000	9,9	68 465 312	75 688 500	10,6

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

Le tableau suivant présente l’évolution par titre de dépenses des demandes de crédits du programme.

L’essentiel des crédits de l’action n° 1 *Production de l’information géographique* correspond à la subvention pour charges de service public versée à l’IGN. Cette subvention est en hausse par rapport à 2008, de manière à reconstituer le fonds de roulement de l’IGN entamé en 2007.

Un nouveau contrat de performance de l’IGN est en cours d’élaboration. Après la relocalisation de l’IGN à Saint Mandé, pour former un pôle avec Météo France, deux axes sont considérés comme stratégiques, d’une part le recentrage de l’IGN sur ses missions de service public, et, d’autre part, la mise en place de parcours professionnels susceptibles d’attirer de jeunes diplômés.

**ÉVOLUTION PAR TITRE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME N° 159
INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE**

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2008	PLF 2009	variation (en %)	LFI 2008	PLF 2009	variation (en %)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	68 410 312	75 195 000	9,9	68 410 312	75 663 500	10,6
Titre 5 : Dépenses d'investissement	0	0		0	0	
Titre 6 : Dépenses d'intervention	55 000	25 000	- 54,5	55 000	25 000	- 54,5
Total	68 465 312	75 220 000	9,9	68 465 312	75 688 500	10,6
Fonds de concours	-	-	-	-	-	-

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

Les plafonds de dépenses qui devraient s'appliquer de 2009 à 2011 au programme sont indiqués dans le tableau suivant.

**PLAFONDS DE DÉPENSES POUR LA PÉRIODE 2009-2011 : PROGRAMME N° 159
INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE**

(en euros)

		2008	2009	2010	2011
Autorisations d'engagement	Montant	68 465 312	75 220 000	73 650 000	73 650 000
	<i>Variation par rapport à n-1</i>		9,9 %	- 2,1 %	0
	<i>Variation par rapport à 2008</i>			7,6 %	7,6 %
Crédits de paiement	Montant	68 465 312	75 668 500	73 650 000	73 650 000
	<i>Variation par rapport à n-1</i>		10,5 %	- 2,7 %	0
	<i>Variation par rapport à 2008</i>			7,6 %	7,6 %

Source : *Projet de loi de finances pour 2009*

En tout état de cause, l'augmentation des crédits budgétaires sur la période 2009-2011 devrait être ramenée à 7,6 % par rapport à 2008.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 8 octobre 2008 à 10 heures, votre commission des Finances examine les crédits de la mission Écologie, développement et aménagement durables, l'article 60 rattaché 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, en commençant par l'exposé de votre Rapporteur spécial.

M. Charles de Courson, président. Quel est le coût du dispositif allemand, et combien rapporte-t-il ?

M. le rapporteur spécial. Le produit attendu en France est de 1 milliard d'euros. Le coût de fonctionnement est en Allemagne d'un tiers de la recette, mais avec un important dispositif de contrôle qui me paraît très sur-évalué selon notre conception.

M. Charles de Courson, président. La mise en place technique en Allemagne a été problématique. Le dispositif fonctionne-t-il maintenant correctement ?

M. le rapporteur spécial. Oui. Pour ce qui est du nôtre, tout n'est pas encore décidé. Il faudra notamment s'assurer que notre système soit compatible avec celui d'autres pays, et éventuellement que le boîtier de paiement puisse aussi remplir d'autres fonctions, utiles par exemple aux transporteurs. Le débat est en cours avec la profession, sur plusieurs questions : quelles compensations sont-elles prévues ? La taxe figurera-t-elle en bas de facture, avec des sanctions pénales de non-application ? Et, si la taxe était répercutée, ce qui satisferait les transporteurs, se poserait alors le problème du niveau d'impôt des entreprises. Le Grenelle de l'environnement avait prévu d'instaurer cette taxe à fiscalité constante. Or il s'agit en l'état actuel de 1 milliard d'euros d'impôt supplémentaire, sans contrepartie.

M. Charles de Courson, président. L'idée était d'aboutir à un carburant professionnel au niveau communautaire, ce qui implique une caisse de péréquation entre les pays, dont la France, qui ont des taux supérieurs à la moyenne et ceux qui sont en dessous. Autrement dit, ceux qui, ayant mieux géré leurs finances, ont des impôts moins élevés refusent de payer pour les autres. Le dossier n'avance donc pas. En outre, la taxe était censée remplacer la dotation budgétaire de 1,2 milliard à l'AFITF, mais elle ne rapportera qu'un milliard brut et 700 millions nets. Le compte n'y est donc pas, sans compter qu'elle ne sera sans doute pas prête pour 2011.

M. le rapporteur spécial. Ce délai est intenable.

M. Charles de Courson, président. Et pour l'Alsace, où en est-on de la mise en œuvre de l'« amendement Bur » ?

M. le rapporteur spécial. Le Gouvernement a beaucoup hésité entre mettre en œuvre cet amendement, et donc respecter la loi, ou attendre pour pouvoir se couler dans le dispositif national. Finalement, pour des raisons économiques que l'on peut comprendre, il a décidé de commencer avec l'Alsace pour 2010. Je me propose naturellement de suivre cette mise en place.

M. Charles de Courson, président. Mais on peut faire une expérience en Alsace sans généralisation ensuite. Les Lorrains craignent fortement de subir le même report de trafic que l'Alsace au moment de l'instauration de la taxe en Allemagne.

Mme Arlette Grosskost. La mise en place de la taxe en Allemagne a causé un report évident de trafic vers l'Alsace. Nous pensons que l'expérimentation en Alsace prévue par l'« amendement Bur » ne fera que déplacer le problème, mais il est absolument indispensable de l'appliquer dans les meilleurs délais pour soulager la population alsacienne.

M. Charles de Courson, président. L'expérience alsacienne pourra-t-elle commencer au 31 décembre 2010 ?

M. le rapporteur spécial. Si l'on se contente de reprendre le système allemand, oui, mais cela nous fait courir le risque de nous caler sur ce système, y compris du point de vue économique et industriel, pour l'ensemble du dispositif national qui sera réalisé par la suite.

M. Charles de Courson, président. Mais le dispositif proposé pour 2010 en Alsace est différent de celui qui est envisagé au niveau national. Il va donc devoir changer, en Alsace, au bout d'un an ?

M. le rapporteur spécial. Le dispositif s'appliquera en Alsace sur moins de véhicules, avec un taux moins élevé. Dès lors qu'il s'agit d'une expérimentation, cela ne me paraît pas présenter de sérieuses difficultés.

Mme Arlette Grosskost. Mais un problème important se pose pour la profession des transporteurs, qui est la première à subir le choc de la crise économique. Il faudra très rapidement voir comment alléger d'un autre côté leur prix de revient.

M. le rapporteur spécial. Si le taux prévu pour l'Alsace est plus faible, c'est aussi parce que cette taxe va avoir un impact sur le coût du transport par rapport à d'autres marchandises sur le reste du territoire. D'où l'intérêt de l'expérimentation.

M. Charles de Courson, président. Compte tenu de la polémique que cette mesure suscitera sans aucun doute, il faudra vérifier qu'elle sera applicable dès 2010.

S'agissant des autres programmes, quelle appréciation peut-on porter sur la qualité du service public, c'est-à-dire sur le rapport entre les moyens et les indicateurs de performance ?

M. le rapporteur spécial. Le « bleu » est arrivé trop tard pour que l'on puisse réaliser un travail suffisant sur les indicateurs.

M. Yves Deniaud. On constate dans ce budget, comme d'habitude, un décalage entre les investissements prévus et réalisés. Quel est le taux de réalisation sur plusieurs années ?

Il faut savoir que des investissements qui auraient dû s'achever fin 2006 sont encore en cours d'exécution, dans le domaine ferroviaire comme dans le domaine routier ! Par ailleurs, le rapporteur spécial a souligné que la subvention de 1,2 milliard à l'AFITF à partir du programme 203 figure dans deux colonnes à la fois, et que le total des moyens disponibles n'est pas égal à la somme des crédits budgétaires et des fonds de concours. Une clarification s'impose avant le vote du budget.

M. Charles de Courson, président. Le budget général verse 1,2 milliard à l'AFITF, laquelle les reverse à l'État sous forme de fonds de concours. Pourquoi ne pas supprimer tout bonnement la subvention ?

M. Yves Deniaud. Concernant les infrastructures routières enfin, le PDMI, le programme de développement et de modernisation des itinéraires, qui devait être prêt pour le printemps 2007, n'est toujours pas disponible. Où en est-on ?

M. le rapporteur spécial. On croit en l'AFITF ou on n'y croit pas. Certains pensent que faire transiter ces crédits de 1,2 milliard par l'Agence les protège des régulations et les garantit dans le temps, mais ce n'est déjà plus le cas dans les perspectives qui nous sont présentées. L'AFITF sert à recevoir des ressources venant de l'extérieur. Ce n'est qu'une caisse intermédiaire, sans pouvoir d'appréciation. Plus on fait transiter des crédits importants par elle, plus on court le risque de changer sa nature. Je n'y suis pas favorable, parce que je pense que l'État doit assumer sa politique.

M. Charles de Courson, président. Pourquoi ne pas proposer par amendement de supprimer la subvention de 1,2 milliard, et donc de majorer les crédits routiers du budget de l'État et de réduire le fonds de concours d'autant ? Et pourquoi ne pas dissoudre complètement l'AFITF ? Le Gouvernement a fait un effort très important pour rendre ce budget plus lisible, en dissolvant de nombreuses structures ou en réévaluant des chapitres toujours sous-dotés, par exemple. Rebudgétiser l'AFITF irait dans le même sens.

M. le rapporteur spécial. Je suis d'accord pour présenter la première solution par amendement. Pour le reste, il ne vous aura pas échappé que l'AFITF a de fervents partisans...

M. Charles de Courson, président. Mais l'AFITF a-t-elle encore un intérêt, maintenant que les autoroutes sont privatisées et qu'elle ne perçoit plus leurs dividendes ? Il faut choisir entre deux solutions : supprimer la subvention et garder l'AFITF, mais ramenée à ses recettes propres, ou la supprimer et rebudgétiser ses recettes et ses dépenses, ce qui rendrait le budget plus lisible.

M. Yves Deniaud. L'AFITF ne devait être alimentée que par des ressources extrabudgétaires. Dès lors que les sociétés d'autoroute ont été cédées, tout a changé. Par doctrine, l'administration de Bercy est totalement opposée à ce que des crédits d'investissements sortent de son contrôle. Elle a préféré abandonner les sociétés d'autoroute plutôt que de laisser une véritable autonomie à l'AFITF. Maintenant, il faut choisir entre doter l'Agence de ressources propres, sans aucune contribution du budget de l'État, ou la faire disparaître.

M. Charles de Courson, président. Le rapporteur spécial pourrait déposer les deux amendements dans le cadre de l'article 88 du Règlement. Mais on ne peut pas continuer à subventionner une agence pour qu'elle reverse ses crédits à l'État, sauf à vouloir absolument ralentir la consommation des crédits !

M. le rapporteur spécial. Je suis tout à fait d'accord.

En ce qui concerne le PDMI, les crédits de l'action « Entretien et exploitation du réseau routier national » sont en augmentation de 26,5 % pour les autorisations d'engagement et en baisse de 3,8 % pour les crédits de paiement. Le PDMI lui-même ne devrait être disponible qu'après la loi sur le Grenelle de l'environnement, pour des raisons de phasage politique, mais certaines opérations routières sur le réseau national peuvent être réalisées avant sa sortie. Quoi qu'il en soit, si le Gouvernement a semblé hésiter quelque temps à élaborer une telle programmation, il y semble désormais décidé.

Enfin, les taux de réalisation des investissements figureront dans mon rapport écrit.

M. Thierry Carcenac. Au moment du transfert aux départements des routes nationales, on nous avait promis que les collectivités territoriales ne seraient plus sollicitées pour les infrastructures routières, mais elles le sont quand même. Les crédits budgétaires de l'État ne peuvent donc pas être analysés seuls : certes, ils augmentent, mais ils ne servent à rien tant que les négociations sur les PDMI ne sont pas engagées ! Or, en Midi-Pyrénées par exemple, nous en sommes encore au contrat de plan 2000-2006 et rien n'est prévu pour l'avenir. Sans le concours des collectivités territoriales, les travaux n'avanceront pas. Or, compte tenu de la situation économique, l'État doit être prêt pour avancer le plus rapidement possible.

M. le rapporteur spécial. Les négociations ne sont effectivement pas ouvertes, puisque le Gouvernement ne s'est vraiment décidé pour les PDMI que récemment et qu'il ne veut pas de télescopage entre les discussions opérationnelles et les engagements généraux du Grenelle de l'environnement.

M. Thierry Carcenac. J'en viens aux infrastructures ferroviaires : la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux figure parmi les priorités. Pourtant, le niveau de participation des régions n'est pas encore arrêté ! La région Midi-Pyrénées est sollicitée pour financer cette ligne. Des départements et des communautés d'agglomération qui ne sont en rien concernés le sont. Pourquoi pas la région Île-de-France ? On nous demande de participer au prorata des populations.

M. le rapporteur spécial. Cela s'appelle une Nation...

M. Thierry Carcenac. Sauf que la solidarité est toujours du même côté. Sous prétexte que Lourdes est très fréquentée, on demande au département des Hautes-Pyrénées une participation bien supérieure aux autres. On arrive à des situations ubuesques.

M. Charles de Courson, président. La première ligne qui a eu le concours des collectivités territoriales est le TGV Est. L'argument valait déjà à l'époque.

M. Thierry Carcenac. Bien sûr ! Et encore plus depuis 2004, puisque l'État est censé s'occuper de ces sujets. En tout état de cause, ce projet de plus de 17 milliards et qui contribuera au désenclavement de tout le sud-ouest de la France est inscrit comme prioritaire, mais aucune disposition financière n'existe.

M. le rapporteur spécial. Le projet de loi « Grenelle 2 » doit prévoir un schéma d'infrastructures qui devrait faire l'objet d'un débat au Parlement, dont j'espère qu'il sera plus productif que celui de 2003. Mais aujourd'hui, la plupart des acteurs considèrent que la LGV Le Mans-Rennes sera réalisée avant Tours-Bordeaux.

M. Thierry Carcenac. En tout état de cause, des départements et des communautés d'agglomération qui ne sont absolument pas concernés par ces lignes n'ont pas à être sollicités pour leur financement.

Deux autres questions : où en est le transfert des parcs de l'équipement ? Quand les décrets concernant la répartition du produit des radars paraîtront-ils ?

M. le rapporteur spécial. Je ne peux pas vous répondre s'agissant des radars, mais cela figurera dans le rapport spécial. Quant aux parcs de l'équipement, ils relèvent dorénavant de la compétence de M. Pélissard.

M. le président Didier Migaud. Merci à Charles de Courson de m'avoir remplacé à la présidence pendant la réunion du groupe de travail sur la modification du Règlement.

M. le rapporteur spécial. J'ai regretté au début de la séance, monsieur le président, de n'avoir obtenu les projets annuels de performances que moins de quarante-huit heures avant la présentation de mon rapport.

M. le président Didier Migaud. C'est que le premier mardi d'octobre est très tard, cette année.

La Commission adopte les crédits des comptes spéciaux Contrôle et sanction automatisés des infractions du code de la route et Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres.

Puis, le 15 octobre 2008, la Commission adopte les crédits de la mission Écologie, développement et aménagement durables, qui ont reçu un avis favorable des rapporteurs spéciaux : MM. Jacques Pélissard, Alain Cacheux, Charles de Courson et Hervé Mariton.

Article 60

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

Texte du projet de loi :

I.- A.- L'article 285 *septies* du code des douanes est ainsi rédigé :

« Art. 285 *septies*.- I.- 1. Dans la région Alsace, les véhicules de transport de marchandises qui empruntent le réseau routier sont soumis à une taxe.

« 2. Le réseau routier mentionné au 1 est constitué par les autoroutes, routes nationales, ou routes appartenant à des collectivités territoriales pouvant constituer des itinéraires alternatifs à des autoroutes à péage, situées ou non sur le territoire douanier, ou à des autoroutes et routes nationales soumises à la présente taxe.

« La liste des routes et autoroutes soumises à la taxe est déterminée par décret en Conseil d'État, pris après avis de leurs assemblées délibérantes pour les routes appartenant à des collectivités territoriales.

« Les routes et autoroutes mentionnées au premier alinéa sont découpées en sections de tarification. A chaque section de tarification est associé un point de tarification. Ces sections de tarification, ainsi que les points de tarification associés, sont définis par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget. La longueur maximale des sections de tarification est de quinze kilomètres.

« 3. Les véhicules de transport de marchandises mentionnés au 1 s'entendent des véhicules seuls ou tractant une remorque, dont le poids total en charge autorisé, ou dont le poids total roulant autorisé pour les ensembles articulés, est égal ou supérieur à douze tonnes.

« Ne sont toutefois pas considérés comme des véhicules de transport de marchandises, les véhicules d'intérêt général prioritaires et les véhicules et matériels agricoles définis par voie réglementaire, ainsi que les véhicules militaires.

« II.- La taxe est due par le propriétaire des véhicules mentionnés au 3 du I.

« Toutefois, lorsque le véhicule de transport de marchandises fait l'objet soit d'un contrat de crédit-bail, soit d'un contrat de location de deux ans ou plus, la taxe est due par le locataire ou le sous-locataire.

« III.- Le fait générateur intervient et la taxe devient exigible lors du franchissement, par un véhicule de transport de marchandises défini au 3 du I, d'un point de tarification mentionné au troisième alinéa du 2 du I.

« IV.- 1. L'assiette de la taxe due est constituée par la longueur des sections de tarification empruntées par le véhicule, exprimée en kilomètre, après arrondissement à la centaine de mètres la plus proche.

« 2. Pour chaque section de tarification, le taux kilométrique de la taxe est fonction de la catégorie du véhicule. Les catégories, qui reposent sur le nombre d'essieux des véhicules, sont déterminées par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget.

« Le taux kilométrique est modulé en fonction de la classe d'émission EURO du véhicule, au sens de l'annexe 0 de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du conseil du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, et, le cas échéant, en fonction du niveau de congestion de la section de tarification.

« Un décret précise les conditions dans lesquelles le niveau de congestion de la section de tarification est pris en compte.

« En cas de défaut de justification par le redevable de la classe d'émission EURO ou du nombre d'essieux du véhicule, le taux kilométrique est déterminé en retenant respectivement la classe ou la catégorie à laquelle correspond le taux kilométrique le plus élevé. »

« 3. Le taux de la taxe est compris entre 0,015 € et 0,2 € par essieu et par kilomètre.

« 4. Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget fixe le taux de la taxe lorsque la voie concernée relève du domaine public de l'État. Lorsque la voie est la propriété d'une collectivité autre que l'État, le taux est fixé par arrêté conjoint des mêmes ministres sur avis de l'organe délibérant de la collectivité.

« 5. Pour chaque section de tarification empruntée, le montant de la taxe est égal au produit de la longueur de la section par le taux kilométrique déterminé conformément aux dispositions des 2 à 4.

« V.– 1. A compter de l'entrée en vigueur de la taxe prévue au présent article, les véhicules de transport de marchandises mentionnés au 3 du I 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 ladite taxe lorsqu'ils circulent sur le réseau mentionné au 2 du I.

« 2. La taxe due au titre des trajets effectués est liquidée à partir des informations collectées automatiquement au moyen de l'équipement électronique embarqué mentionné au 1 du V.

« 3. 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 cette société au plus tard le dixième jour de chaque mois, sur le fondement de l'ensemble des trajets taxables réalisés par le redevable au cours du mois précédent et pour lesquels il a utilisé l'équipement électronique embarqué fourni par la société habilitée.

« 4. Dans les autres cas, la taxe est liquidée et son montant est communiqué au redevable au plus tard le dixième jour de chaque mois sur le fondement de l'ensemble des trajets taxables réalisés par le redevable au cours du mois précédent et pour lesquels il a utilisé l'équipement électronique embarqué.

« 5. 1° Un décret en Conseil d'État définit les modalités de communication du montant de la taxe aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage mentionnées au 3 ainsi que les conditions dans lesquelles le redevable peut avoir accès à l'état récapitulatif des trajets et au détail de la tarification retenue dans les cas visés au 4.

« 2° Un décret en Conseil d'État fixe les modalités, y compris financières, selon lesquelles les équipements électroniques embarqués mentionnés au 1 sont mis à disposition des redevables soumis aux dispositions du 4.

« 3° Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget fixe les caractéristiques techniques des équipements électroniques embarqués mentionnés au 1.

« 4° Un arrêté conjoint des ministres mentionnés au 3° définit les conditions dans lesquelles une société fournissant un service de télépéage peut être habilitée en vue de mettre à disposition des redevables mentionnés au 3 les équipements électroniques embarqués et d'acquitter la taxe pour leur compte.

« VI.– 1. Lorsque le redevable a passé un contrat avec une société habilitée lui fournissant un service de télépéage, la taxe est acquittée par cette société au plus tard le dixième jour du mois suivant la liquidation.

« Lorsque tout ou partie de la taxe n'a pas été payée à la date limite de paiement et en l'absence d'une réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement, un avis de rappel, prévoyant une majoration de 10 % du montant de la taxe non acquittée, est adressé à la société habilitée fournissant un service de télépéage avant la notification du titre exécutoire.

« 2. Dans les cas prévus au 4 du V, la taxe est acquittée par le redevable au plus tard le dixième jour du mois suivant la liquidation.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles la taxe est acquittée. Il peut prévoir des mécanismes particuliers pour les redevables occasionnels.

« Lorsque tout ou partie de la taxe n'a pas été payée à la date limite de paiement et en l'absence d'une réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement, un avis de rappel, prévoyant une majoration de 10 % du montant de la taxe non acquittée, est adressé au redevable avant la notification du titre exécutoire.

« 3. La taxe est recouvrée par l'administration des douanes et droits indirects selon les règles, garanties, privilèges et sanctions prévus par le présent code.

« VII.– 1. Les manquements au regard de la taxe sont réprimés, les poursuites sont effectuées et les instances sont instruites et jugées comme en matière de douane.

« Les propriétaires, utilisateurs ou conducteurs de véhicules doivent présenter, à première réquisition, aux agents des douanes, de la police nationale, de la gendarmerie nationale et du contrôle des transports terrestres, tous les éléments et documents susceptibles de justifier la régularité de la circulation desdits véhicules sur le réseau taxable.

« 2. Lorsqu'il est constaté, une irrégularité ou une omission ayant pour but ou pour résultat d'éluider ou de compromettre le recouvrement de la taxe, le redevable en manquement au regard de ses obligations fait l'objet d'une taxation forfaitaire égale au produit du taux défini aux 2 à 4 du IV par une distance forfaitaire de 130 kilomètres. Le montant de taxe forfaitaire est doublé en cas d'existence d'une autre irrégularité au cours des trente derniers jours.

« Le montant de la taxe forfaitaire prévue au premier alinéa est communiqué au redevable selon les modalités fixées par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget. Elle est exigible dès sa communication au redevable.

« Lorsque l'irrégularité est constatée par des agents de la police nationale, de la gendarmerie nationale ou du contrôle des transports terrestres, ces derniers en informent les services des douanes qui mettent en œuvre la procédure de taxation forfaitaire.

« Le redevable dispose de la possibilité d'apporter la preuve de la distance réellement parcourue sur le réseau taxable par le véhicule en manquement. Lorsque cette preuve est apportée, la taxation forfaitaire est abandonnée pour une taxation réelle.

« 3. Sans préjudice des dispositions du 2, est passible d'une amende maximale de 750 € toute omission ou irrégularité ayant pour but ou pour résultat d'éluider ou de compromettre le recouvrement de la taxe.

« 4. Les agents mentionnés au deuxième alinéa du 1 et habilités par les textes particuliers qui leur sont applicables disposent des pouvoirs d'investigation et de constatation nécessaires à la mise en œuvre des contrôles prévus à l'alinéa précité. Ces agents peuvent immobiliser le véhicule en manquement pour mettre en œuvre l'amende mentionnée au 3 dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

« 5. Les constatations d'irrégularités effectuées par des appareils de contrôle automatique homologués font foi jusqu'à preuve du contraire.

« VIII.— Aux fins d'établissement de l'assiette de la taxe, de son recouvrement et des contrôles nécessaires, un dispositif de traitement automatisé des données à caractère personnel sera mis en œuvre, conformément aux modalités prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« IX.— 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.

« Par ailleurs, l'État rétrocède aux collectivités territoriales le produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires déduction faite des coûts exposés y afférents. Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports, du budget et des collectivités territoriales fixe le montant de cette retenue. »

B.— Sauf dispositions contraires, les modalités d'application du A sont fixées par décret en Conseil d'État.

C.— Les dispositions du A entrent en vigueur à une date fixée par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget et au plus tard le 31 décembre 2010.

II.— A.— Dans le titre X du code des douanes, le chapitre II est ainsi rédigé :

« CHAPITRE II

« TAXE NATIONALE SUR LES VÉHICULES DE TRANSPORT DE MARCHANDISES

« Section I

« Champ d'application

« Art. 269.— Les véhicules de transport de marchandises qui empruntent le réseau routier sont soumis à une taxe.

« Art. 270.— I.— Le réseau routier mentionné à l'article 269 est constitué par :

« 1° Les autoroutes et routes appartenant au domaine public routier national défini à l'article L. 121-1 du code de la voirie routière, à l'exception des autoroutes et routes soumises à péage ;

« 2° Les routes appartenant à des collectivités territoriales, lorsque ces routes supportent ou sont susceptibles de supporter un report significatif de trafic en provenance des autoroutes à péages, des routes mentionnées au 1° ou, des autoroutes ou routes situées hors du territoire douanier et soumises à péages, redevances ou taxation.

« II.— Les routes et autoroutes mentionnées au I sont découpées en sections de tarification correspondant aux portions de voie situées entre deux intersections successives avec des voies publiques. Lorsque ces intersections sont très proches l'une de l'autre, les portions de voie taxable contiguës peuvent être fusionnées dans une même section de tarification. Un point de tarification est associé à chaque section de tarification.

« Les sections de tarification et les points de tarification qui y sont associés, sont définis par arrêté conjoint du ministre chargé des transports et du ministre chargé du budget.

« III.— Un décret en Conseil d'État, pris après avis des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, fixe la liste des routes mentionnées au 2° du I.

« Art. 271.— Les véhicules de transport de marchandises mentionnés à l'article 269 s'entendent des véhicules seuls ou tractant une remorque dont le poids total en charge autorisé ou, le poids total roulant autorisé s'il s'agit d'ensembles articulés, est supérieur à trois tonnes et demi.

« Ne sont toutefois pas considérés comme des véhicules de transport de marchandises, les véhicules d'intérêt général prioritaires et les véhicules et matériels agricoles définis par voie réglementaire, ainsi que les véhicules militaires.

« Section 2

« Redevables

« Art. 272.— La taxe mentionnée à l'article 269 est due par le propriétaire du véhicule de transport de marchandises.

« Toutefois, lorsque le véhicule de transport de marchandises fait l'objet soit d'un contrat de crédit-bail, soit d'un contrat de location de deux ans ou plus, la taxe est due par le locataire ou le sous-locataire.

« Section 3

« Fait générateur et exigibilité de la taxe

« Art. 273.— Le fait générateur intervient et la taxe est exigible lors du franchissement, par un véhicule de transport de marchandises mentionné à l'article 271, d'un point de tarification mentionné au II de l'article 270.

« Section 4

« Assiette, taux et barème

« Art. 274.— L'assiette de la taxe due est constituée par la longueur des sections de tarification empruntées par le véhicule, exprimée en kilomètre, après arrondissement à la centaine de mètres la plus proche.

« Art. 275.— 1. Pour chaque section de tarification, le taux kilométrique de la taxe est fonction du nombre d'essieux du véhicule soumis à la taxe.

« Ce taux est modulé en fonction de la classe d'émission EURO du véhicule au sens de l'annexe 0 de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du conseil du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures et, le cas échéant, en fonction du niveau de congestion de la section de tarification.

« Un décret précise les conditions dans lesquelles le niveau de congestion de la section de tarification est pris en compte.

« En cas de défaut de justification par le redevable de la classe d'émission EURO ou du nombre d'essieux du véhicule, le taux kilométrique est déterminé en retenant respectivement la classe ou la catégorie à laquelle correspond le taux kilométrique le plus élevé.

« 2. Le taux kilométrique est compris entre 0,05 € et 0,30 € par kilomètre.

« 3. Le taux kilométrique de la taxe et les modulations qui lui sont appliquées sont déterminés chaque année par un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget.

« 4. Pour chaque section de tarification, le montant de la taxe est égal au produit de la longueur de la section de tarification empruntée par le taux kilométrique déterminé conformément aux dispositions des 1 à 3.

« Section 5

« Liquidation de la taxe

« Art. 276.— 1. A compter de l'entrée en vigueur de la taxe, les véhicules de transport de marchandises mentionnés à l'article 269 et immatriculés en France 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 ladite taxe.

« A compter de la même date, les véhicules de transport de marchandises mentionnés à l'article 269 et immatriculés hors de France sont tenus de disposer d'un tel équipement lorsqu'ils circulent sur le réseau mentionné à l'article 270.

« 2. La taxe due au titre des trajets effectués est liquidée à partir des informations collectées automatiquement au moyen de l'équipement électronique embarqué mentionné au 1.

« 3. 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 cette société au plus tard le dixième jour de chaque mois, sur le fondement de l'ensemble des trajets taxables réalisés par le redevable au cours du mois précédent et pour lesquels il a utilisé l'équipement électronique embarqué fourni par la société habilitée.

« 4. Dans les autres cas, la taxe est liquidée et son montant est communiqué au redevable au plus tard le dixième jour de chaque mois, sur le fondement de l'ensemble des trajets taxables réalisés par le redevable au cours du mois précédent et pour lesquels il a utilisé l'équipement électronique embarqué.

« Art. 277.— 1. Un décret en Conseil d'État définit les modalités de communication du montant aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage mentionnées au 3 de l'article 276 ainsi que les conditions dans lesquelles le redevable peut avoir accès à l'état récapitulatif des trajets et au détail de la tarification retenue dans les cas visés au 4 de l'article 276.

« 2. Un décret en Conseil d'État fixe les modalités, y compris financières, selon lesquelles les équipements électroniques embarqués mentionnés au 1 de l'article 276 sont mis à disposition des redevables soumis aux dispositions du 4 de l'article 276.

« 3. Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget fixe les caractéristiques techniques des équipements électroniques embarqués mentionnés au 1 de l'article 276.

« 4. Un arrêté conjoint des ministres mentionnés au 3 définit les conditions dans lesquelles une société fournissant un service de télépéage peut être habilitée en vue de mettre à disposition des redevables visés au 3 de l'article 276 les équipements électroniques embarqués et d'acquitter la taxe pour leur compte.

« Section 6

« Paiement de la taxe

« Art. 278.— Lorsque le redevable a passé un contrat avec une société habilitée fournissant un service de télépéage, la taxe est acquittée par cette société pour le compte du redevable au plus tard le dixième jour du mois suivant la liquidation.

« Lorsque tout ou partie de la taxe n'a pas été payée à la date limite de paiement et en l'absence d'une réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement, un avis de rappel, prévoyant une majoration de 10 % du montant de la taxe non acquitté, est adressé à la société habilitée lui fournissant un service de télépéage avant la notification du titre exécutoire.

« Art. 279.— Dans les cas prévus au 4 de l'article 276, la taxe est acquittée par le redevable au plus tard le dixième jour du mois suivant la liquidation.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles la taxe est acquittée. Il peut prévoir des mécanismes particuliers pour les redevables occasionnels.

« Lorsque tout ou partie de la taxe n'a pas été payée à la date limite de paiement et en l'absence d'une réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement, un avis de rappel, prévoyant une majoration de 10 % du montant de la taxe non acquitté, est adressé au redevable avant la notification du titre exécutoire.

« Art. 280.— La taxe est recouvrée par l'administration des douanes et droits indirects selon les règles, garanties, privilèges et sanctions prévus par le présent code.

« Section 7

« Recherche, constatation, sanction et poursuite

« Art. 281.— Les manquements au regard de la taxe sont réprimés, les poursuites sont effectuées et les instances sont instruites et jugées comme en matière de douane.

« Les propriétaires, utilisateurs ou conducteurs de véhicules doivent présenter, à première réquisition, aux agents des douanes, de la police nationale, de la gendarmerie nationale ou du contrôle des transports terrestres, tous les éléments et documents susceptibles de justifier la régularité de la circulation desdits véhicules sur le réseau taxable.

« Art. 282.— Lorsqu'il est constaté, une irrégularité ou une omission ayant pour but ou pour résultat d'éluider ou de compromettre le recouvrement de la taxe, le redevable en manquement au regard de ses obligations fait l'objet d'une taxation forfaitaire égale au produit du taux défini aux 1 à 3 de l'article 275 par une distance forfaitaire de 500 kilomètres. Le montant de la taxe forfaitaire est doublé en cas d'existence d'une autre irrégularité au cours des trente derniers jours.

« Le montant de la taxation forfaitaire prévue au premier alinéa est communiqué au redevable selon les modalités fixées par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget. Elle est exigible dès sa communication au redevable.

« Lorsque l'irrégularité est constatée par des agents de la police nationale, de la gendarmerie nationale ou du contrôle des transports terrestres, ces derniers en informent les services des douanes qui mettent en œuvre la procédure de taxation forfaitaire.

« Le redevable dispose de la possibilité d'apporter la preuve de la distance réellement parcourue sur le réseau taxable par le véhicule en manquement. Lorsque cette preuve est apportée, la taxation forfaitaire est abandonnée pour une taxation réelle.

« Art. 283.— Sans préjudice des dispositions de l'article 282, est passible d'une amende maximale de 750 € toute omission ou irrégularité ayant pour but ou pour résultat d'éluider ou de compromettre le recouvrement de la taxe.

« Art. 283 *bis*.— Les agents mentionnés au deuxième alinéa de l'article 281 et habilités par les textes particuliers qui leur sont applicables disposent des pouvoirs d'investigation et de constatation nécessaires à la mise en œuvre des contrôles prévus à l'alinéa précité. Ces agents peuvent immobiliser le véhicule en manquement pour mettre en œuvre l'amende mentionnée à l'article 283 dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

« Art. 283 *ter*.— Les constatations d'irrégularités effectuées par des appareils de contrôle automatique homologués font foi jusqu'à preuve du contraire.

« Section 8

« Affectation du produit de la taxe

« Art. 283 *quater*.— Le produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier national est affecté à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France.

« L'État rétrocède aux collectivités territoriales le produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires, déduction faite des coûts exposés y afférents. Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget fixe le montant de cette retenue.

« Section 9

« Dispositions diverses

« Art. 283 *quinquies*.— Aux fins d'établissement de l'assiette de la taxe, de son recouvrement et des contrôles nécessaires, un dispositif de traitement automatisé des données à caractère personnel sera mis en œuvre, conformément aux modalités prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. »

B.— Sauf dispositions contraires, les modalités d'application du A sont fixées par décret en Conseil d'État.

C.— Les dispositions du A entrent en vigueur à une date fixée par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget et au plus tard au 31 décembre 2011.

L'article 285 *septies* du code des douanes est abrogé à compter de la date d'entrée en vigueur de la taxe prévue au A.

III.— A.— Pour l'application de la taxe sur les poids lourds prévue aux articles 269 à 283 *quinquies* et 285 *septies* du code des douanes, l'État est autorisé, dans les conditions définies au B, à confier à un ou plusieurs prestataires extérieurs les missions suivantes :

1° 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 ;

2° La collecte de l'ensemble des informations nécessaires à l'établissement de la taxe ;

3° La liquidation du montant de la taxe ;

4° La communication aux redevables et aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage, dans les conditions prévues par les décrets en Conseil d'État mentionnés au 1 de l'article 277 et au 4 du V de l'article 285 *septies* du code des douanes, du montant de taxe due ;

5° Le recouvrement des sommes facturées aux redevables ou aux sociétés habilitées fournissant à ces derniers un service de télépéage, l'administration des douanes et droits indirects restant seule compétente pour l'engagement des procédures de recouvrement forcé ;

6° La notification aux redevables et aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage de l'avis de rappel mentionné aux articles 278 et 279 ainsi qu'au VI de l'article 285 *septies* du code des douanes ;

7° 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 au regard des dispositions régissant les taxes visées au premier alinéa ;

8° La constatation des manquements au regard de la taxe détectés au moyen des appareils mentionnés au 7° et la notification aux redevables concernés, ou le cas échéant à la société habilitée mentionnée au 3 de l'article 276 du code des douanes et au 3 du V de l'article 285 *septies* du même code, de la taxation forfaitaire prévue à l'article 282 du code des douanes et au 2 du VII de l'article 285 *septies* du même code ;

Pour l'application des 6° et 8°, le prestataire est autorisé à percevoir, en sus de la taxation forfaitaire, des frais de dossier dans des conditions définies par décret en Conseil d'État ;

9° Le recouvrement des sommes acquittées à la suite des procédures prévues aux 6° et 8° et des frais de dossier ;

B.— 1° Le prestataire assure les missions énumérées au A sous le contrôle de l'État. Ce contrôle comporte des investigations dans les locaux du prestataire pour s'assurer notamment de la fiabilité du dispositif technique et des traitements mis en œuvre dans l'exercice des missions ;

2° Les personnels du prestataire amenés à intervenir dans le cadre des missions prévues aux 5°, 6°, 8° et 9° du A sont agréés par le préfet du département du siège social du prestataire et sont tenus à l'obligation du secret professionnel définie aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Dans leurs relations avec les redevables ou leurs représentants, ces personnels indiquent agir pour le compte de l'État ;

3° Le prestataire est titulaire d'une commission délivrée par l'administration des douanes et droits indirects dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État. Il est seul responsable de la collecte de la taxe vis-à-vis de l'administration des douanes et droits indirects. Il verse au comptable des douanes désigné à cet effet, par virement, le vingt-cinquième jour du mois suivant la liquidation, la taxe facturée accompagnée des données ayant permis la liquidation de cette taxe, ainsi que la taxe recouvrée à la suite des procédures prévues à l'article 282 du code des douanes et au 2 du VII de l'article 285 *septies* du même code.

Le prestataire fournit une garantie financière assurant dans tous les cas le versement au comptable des douanes désigné des sommes facturées ;

4° Les recettes collectées pour le compte de l'État font l'objet d'une comptabilité distincte retraçant l'ensemble des opérations liées aux missions qui sont confiées au prestataire. Elles sont versées sur un compte spécifique unique qui ne pourra être mouvementé que par des sommes relatives à la taxe. Ces recettes ne peuvent donner lieu à aucun placement par le ou les prestataires.

Le prestataire extérieur n'est pas soumis aux règles de la comptabilité publique pour les opérations afférentes aux recettes collectées dans le cadre des missions définies au A ;

5° Lorsque les procédures prévues aux articles 282 et au VII de l'article 285 *septies* n'ont pas été suivies de paiement ou de contestation dans un délai de trente jours, le prestataire transmet aux agents des douanes les éléments permettant de mettre en œuvre les procédures de recouvrement forcé.

6° Les opérations afférentes aux recettes collectées dans le cadre des missions définies au A sont soumises à la vérification de la Cour des Comptes.

C.– Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application des A et B.

IV.– Le I de l'article L. 330-2 du code de la route est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« 11° Aux fonctionnaires de la police nationale et du contrôle des transports terrestres ainsi qu'aux militaires de la gendarmerie nationale, aux seules fins de vérifier la régularité de la situation des redevables au regard des taxes sur les poids lourds prévues aux articles 269 à 283 *quinquies* et 285 *septies* du code des douanes et d'identifier les auteurs des manquements au regard de ces taxes ;

« 12° Aux personnels agréés du prestataire autorisé par l'État à exploiter les appareils de contrôle automatique et à procéder à la constatation des manquements au regard des taxes sur les poids lourds prévues aux articles 269 à 283 *quinquies* et 285 *septies* du code des douanes, aux seules fins de vérifier la régularité de la situation des redevables au regard de ces taxes et d'identifier les auteurs des manquements au regard de ces taxes. »

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

1° Au I, il est inséré après le cinquième alinéa, un alinéa ainsi rédigé :

« – des charges acquittées au titre des taxes prévues aux articles 269 à 283 *quater* et 285 *septies* du code des douanes pour l'usage des voies du réseau routier taxable par les véhicules de transport de marchandises. » ;

2° Les III *bis*, IV et V deviennent respectivement les V, VI et VII ;

3° Il est inséré un IV ainsi rédigé :

« IV.– Lorsque le contrat de transport n'a pas prévu les charges acquittées au titre du sixième alinéa du I et que le transporteur les a effectivement acquittées pour la réalisation de l'opération de transport, le prix du transport est révisé de plein droit pour prendre en compte la charge correspondante et la facture fait apparaître les charges supportées par l'entreprise au titre de ces taxes. » ;

4° Au V nouveau, les références : « II et III » sont remplacées par les références : « II, III et IV » ;

5° Au VI nouveau, les références : « II, III et III *bis* » sont remplacées par les références : « II, III, IV et V ».

VI.– Le 10° de l'article 412 du code des douanes est abrogé.

Exposé des motifs du projet de loi :

Conformément aux conclusions du Grenelle de l'environnement, cet article instaure au niveau national une taxe kilométrique consistant à faire payer aux poids lourds, au moyen de techniques modernes de télépéage, l'usage du réseau routier national non concédé, actuellement gratuit, et des routes départementales ou communales susceptibles de subir de ce fait un report significatif de trafic.

Cette taxe a pour objectif de réduire les impacts environnementaux du transport de marchandises en imposant un signal prix au transport routier et d'accélérer le financement des infrastructures nécessaires à la mise en œuvre de la politique de transport durable, dans une perspective multimodale.

Inspiré des dispositifs existant dans d'autres pays européens, dont l'Allemagne, ce dispositif concernera tous les poids lourds, y compris étrangers. Afin de ne pas peser sur l'équilibre économique du secteur des transports, la répercussion de la taxe en pied de facture sera rendue obligatoire, sous peine de sanctions pénales.

Le produit de la taxe sera affecté à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF). Il sera rétrocédé aux collectivités territoriales le produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires, déduction faite des coûts exposés y afférents.

Étant donné la complexité du projet, les missions de collecte, d'établissement, de recouvrement et de contrôle de ces taxes pourront être confiées, sous le contrôle de l'État, à un prestataire privé.

Observations et décision de la Commission :

L'article 60 a un double objet, d'une part, la mise en place d'une taxe sur les poids lourds en Alsace, avant le 31 décembre 2010, et, d'autre part, sa généralisation, dans une organisation différente, à l'ensemble de l'hexagone, à un horizon qui ne peut dépasser le 31 décembre 2011.

Taxe, éco-redevance ou écotaxe ?

Une redevance est généralement un versement périodique effectué en contrepartie d'un avantage contractuel. Une redevance pour service rendu a pour contrepartie des prestations, avec une corrélation entre le montant de la redevance et le coût réel du service.

Toutefois, la redevance audiovisuelle qui a pour but explicite de financer le service public de la radio et de la télévision, est une taxe parafiscale comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel dès 1960.

En tout état de cause, la formulation de l'article 10 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, qui combine le terme « éco-redevance » avec la référence au « coût d'usage du réseau routier national non concédé », se place dans l'optique traditionnelle d'une redevance.

Mais en toute logique, si cette redevance s'apparentait à une redevance domaniale, elle ne nécessiterait pas d'être créée par la loi mais pourrait l'être par décret.

Autre approche, la taxe sur les poids lourds aurait pu être considérée comme une taxe parafiscale dans la mesure où elle est mise à la charge de certains professionnels et destinée à financer un organisme, l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui a une mission d'intervention économique.

On peut considérer que le recours au projet de loi de finances emporte la nature fiscale de ce prélèvement. La dénomination de taxe doit donc être utilisée. L'utilisation du terme d' « écotaxe » concilie a minima les deux points de vue.

1.– Les dispositions relatives à l'Alsace

La première étape correspond à la réalisation des dispositions votées en loi de finances pour 2005 à l'initiative de notre collègue Yves Bur. Ces dispositions ont été complétées en loi de finances pour 2006 et forment l'actuel article 285 *septies* du code des douanes.

Notre Rapporteur spécial avait souligné, à l'occasion de l'examen des crédits des transports pour 2008, qu'il était indispensable d'appliquer les dispositions relatives à l'Alsace dans les meilleurs délais. Le Parlement les avait en effet votées et confirmées l'année suivante. Par ailleurs, il s'agit de répondre

aux effets de déversement sur l'Alsace de la mise en place de la taxe sur les poids lourds par l'Allemagne le 1^{er} janvier 2005. Cette taxe a en effet entraîné un report significatif sur le réseau routier et autoroutier alsacien du trafic des poids lourds qui contournent le péage autoroutier allemand tout en n'ayant ni pour origine ni pour destination le chargement ou le déchargement sur le territoire alsacien.

Le présent article propose ainsi une réécriture complète de l'article 285 *septies* du Code des douanes, tout en en reprenant la philosophie et certaines dispositions.

Le tableau suivant présente une comparaison des dispositions de l'ancien article 285 *septies* et du nouveau texte issu du I. de l'article 60.

TABLEAU COMPARATIF DES DISPOSITIONS ACTUELLES DU CODE DES DOUANES ET DU DISPOSITIF POUR L'ALSACE DE L'ARTICLE 60 DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009

	Article 285 <i>septies</i> code des douanes	Article 60 – I (Alsace) Projet de loi de finances pour 2009
Champ d'application	Autoroutes, routes nationales ou portions de routes appartenant à des collectivités territoriales pouvant constituer des itinéraires alternatifs à des axes autoroutiers à péage situés ou non sur le territoire douanier	<ul style="list-style-type: none"> • Autoroutes, routes nationales ou portions de routes appartenant à des collectivités territoriales pouvant constituer des itinéraires alternatifs à des axes autoroutiers à péage situés ou non sur le territoire douanier, ou à des autoroutes et routes nationales soumises à la présente taxe
Taux de la taxe	<ul style="list-style-type: none"> • Compris entre 0,015 et 0,20 euro par essieu et par kilomètre • Montant de la taxe fixé par référence à des catégories de véhicules déterminées par arrêté conjoint du ministre chargé des transports et du ministre chargé des douanes 	<ul style="list-style-type: none"> • Compris entre 0,015 et 0,20 euro par essieu et par kilomètre • Modulation du taux de la taxe en fonction de la classe d'émission EURO du véhicule • Prise en compte du niveau de congestion
Bénéficiaires de la taxe	<ul style="list-style-type: none"> • Collectivité propriétaire de la voie routière 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxe perçue sur le réseau routier national en Alsace : Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) • Taxe perçue sur le réseau routier appartenant aux collectivités territoriales : rétrocession du produit de la taxe aux collectivités territoriales, déduction faite des coûts exposés y afférents
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Paiement effectué préalablement à l'emprunt d'une voie soumise à la taxe ou mensuellement par les redevables agréés • Prestataire privé pouvant être chargé de la création d'une base de données relatives aux voies taxables empruntées, aux véhicules assujettis à la taxe aux parcours effectués • Perception de la taxe par l'administration des douanes et droits indirects 	<ul style="list-style-type: none"> • Chaque véhicule redevable doit disposer d'un équipement électronique embarqué. • Société habilitée à fournir un service de télépéage • Possibilité de facturation directe au redevable

Financement du dispositif	<ul style="list-style-type: none"> • Convention de financement signée entre l'État et les collectivités territoriales pour les coûts d'investissement des équipements nécessaires au fonctionnement et de maintenance du dispositif, au paiement de la taxe et aux opérations de contrôle 	<ul style="list-style-type: none"> • Décret en Conseil d'État fixant les modalités, notamment financières de mise à disposition des équipements embarqués
Calendrier	<ul style="list-style-type: none"> • Application à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2012 • Rapport d'évaluation transmis au Parlement avant le 31 décembre 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrée en vigueur au plus tard le 31 décembre 2010 • Suppression à compter de l'entrée en vigueur de la taxe nationale sur les véhicules de transport

Le court délai de mise en place du système dédié à l'Alsace oblige sans doute à tirer parti de la solution Toll Collect développée par l'Allemagne pour la perception de sa taxe poids lourds sur ses autoroutes.

La société Toll Collect, détenue à 45 % par Deutsche Telekom, 45 % par Daimler et 10 % par COFIROUTE, a accumulé une expérience importante sur le réseau plus simple des autoroutes allemandes, à comparer avec le réseau multiforme et capillaire alsacien.

Les possibilités d'une extension rapide du système Toll Collect en utilisant des techniques satellitaires ont été vérifiées en Allemagne en 2007. Le Parlement fédéral allemand a en effet voté l'extension du péage à trois routes nationales sur 50 kilomètres au total, utilisées pour contourner le péage autoroutier.

Il conviendrait sans doute d'étudier les montages juridiques donnant la maîtrise du système à une entreprise française, tout en bénéficiant de l'expérience allemande.

2.- La taxe nationale sur les véhicules de transport

La création d'une taxe sur les poids lourds pour l'ensemble du réseau routier national représente un défi technique et réglementaire considérable.

Il s'agit d'un projet ambitieux qui ne peut constituer une extension du projet alsacien.

Par rapport au projet relatif à l'Alsace, les conditions sont nettement durcies. Le taux de la taxe est plus élevé. Les véhicules concernés sont nettement plus nombreux car d'un tonnage de 3,5 tonnes contre 12 pour le projet alsacien.

Le projet nécessite la mise en place d'un contrat de partenariat, le partenaire ayant la responsabilité du financement, de la construction et de l'exploitation de l'ensemble du système.

L'article 60 autorise l'État à y recourir, un décret en Conseil d'État définissant les conditions détaillées du partenariat public privé.

Le tableau comparatif ci-après présente les principales caractéristiques de la taxe nationale.

ARTICLE 60 – II (TAXE NATIONALE) PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009

	Article 60 – I (Alsace) Projet de loi de finances pour 2009	Article 60 – II (Taxe nationale) Projet de loi de finances pour 2009
Champ d'application	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Autoroutes, routes nationales ou portions de routes appartenant à des collectivités territoriales</i> pouvant constituer des itinéraires alternatifs à des axes autoroutiers à péage situés ou non sur le territoire douanier, ou à des autoroutes et routes nationales soumises à la présente taxe • Véhicules d'un poids total autorisé est égal ou supérieur à 12 tonnes 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoroutes et routes du domaine public routier national • Routes appartenant aux collectivités territoriales susceptibles de supporter un report significatif de trafic en provenance des autoroutes à péage, des autoroutes et routes du domaine public routier national • Véhicules d'un poids total autorisé est supérieur à 3,5 tonnes
Taux de la taxe	<ul style="list-style-type: none"> • Compris entre 0,015 et 0,20 euro par essieu et par kilomètre • Modulation du taux de la taxe en fonction de la classe d'émission EURO du véhicule et du niveau de congestion du réseau 	<ul style="list-style-type: none"> • Compris entre 0,05 et 0,30 euro par essieu et par kilomètre • Modulation par la classe EURO et le niveau de congestion
Bénéficiaires de la taxe	<ul style="list-style-type: none"> • Taxe perçue sur le réseau routier national en Alsace : Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) • Taxe perçue sur le réseau routier alsacien appartenant aux collectivités territoriales : rétrocession du produit de la taxe aux collectivités territoriales, déduction faite des coûts exposés y afférents 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxe perçue sur le réseau routier national : Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) • Taxe perçue sur le réseau routier appartenant aux collectivités territoriales : rétrocession du produit de la taxe aux collectivités territoriales, déduction faite des coûts exposés y afférents
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Chaque véhicule redevable doit disposer d'un équipement électronique embarqué. • Possibilité de recourir à un service de télépéage proposé par une société habilitée • Possibilité de facturation directe au redevable • Contrôle par agents des douanes, de la police nationale, de la gendarmerie nationale et du contrôle des transports • Répression des manquements comme en matière de douane 	
Mise en place et financement du dispositif	<ul style="list-style-type: none"> • Décret en Conseil d'État fixant les modalités, notamment financières de mise à disposition des équipements embarqués 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestataire(s) extérieur(s) pour : <ul style="list-style-type: none"> ○ Le financement ○ La conception, la réalisation ○ L'exploitation, l'entretien et la maintenance du système y compris du traitement automatisé des données à caractère personnel ○ La collecte des informations nécessaires à l'établissement de la taxe ○ La liquidation du montant de la taxe ○ La communication aux sociétés de télépéage du montant de la taxe due ○ Le recouvrement des sommes facturées ○ Le contrôle automatique de détection des véhicules en infraction ○ La constatation des manquements
Calendrier	<ul style="list-style-type: none"> • Entrée en vigueur au plus tard le 31 décembre 2010 • Suppression à compter de l'entrée en vigueur de la taxe nationale sur les véhicules de transport 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrée en vigueur au plus tard le 31 décembre 2011

Parmi les différences du système de taxe poids lourds français avec le système allemand opérationnel depuis 2005, on peut noter :

- La taxation aura lieu en France sur le réseau routier national non concédé, contrairement à l'Allemagne où elle n'a lieu que sur les autoroutes

- Les véhicules concernés en France sont ceux d'au moins 3,5 tonnes contre 12 tonnes au moins en Allemagne

- Le taux de la taxe en France est compris entre 0,05 et 0,30 euro par kilomètre. Le taux allemand est de 0,11 euro par kilomètre

- Les recettes de la future taxe française sur les poids lourds sont estimées à environ 1 milliard d'euros, frais de fonctionnement déduits. Les recettes de Toll Collect ont été proches de 3 milliards d'euros en 2007, frais de fonctionnement déduits.

Une des difficultés principales du système de taxe sur les poids lourds est le contrôle des véhicules.

À titre d'exemple, l'Allemagne a mis en place des portiques de détection des fraudeurs, en aval desquels les fonctionnaires du BAG, l'Office fédéral pour les transports de marchandises arrêtent les contrevenants. Des contrôles mobiles sont effectués dans le flux de circulation par 82 véhicules, répartis sur les 12 000 km d'autoroutes allemandes, appartenant à Toll Collect et servis par cinq cent agents du BAG.

La rigueur des contrôles est essentielle pour la crédibilité et la pérennité du système. Une attention particulière doit être accordée à ce volet du projet, la complexité de cette tâche étant accrue par l'étendue du réseau français concerné.

Il serait sans doute prudent de commencer la mise en place de la taxe en se limitant aux poids lourds d'un tonnage plus élevé que les 3,5 tonnes prévues.

Par ailleurs, on peut regretter que le présent projet de loi de finances ne détaille pas les sanctions pénales prévues en cas de non répercussion de la taxe en « pied de facture ».

L'entrée en vigueur du dispositif est prévue le 31 décembre 2011 au plus tard. La complexité du système allemand de *Toll Collect* suffit à montrer que cet horizon est un minimum. Imaginer que la taxe puisse se substituer intégralement dès 2011 à la subvention budgétaire paraît totalement irréaliste.

*

* *

La commission adopte l'article 60 sans modification.

*

* *

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES
PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

Cabinet du ministre

- M. Jean-François CARENCO, Directeur du cabinet
- M. Thierry KALFON, Conseiller auprès du ministre
- Mme Fanny LE LUEL, Conseillère
- M. David GIRARDOT, Conseiller technique

Secrétariat général

- M. Didier LALLEMENT, Secrétaire général
- Mme Brigitte LECONTE, Direction des affaires financières

Commissariat général au développement durable

- Mme Michèle PAPPALARDO, Déléguée
- Mme Régine BREHIER, Directrice de la recherche et de l'innovation,
- M. Yves LE TRIONNAIRE, DRI-AST
- Mme Agnès DESMAREST-PAREIL, CGDD-SDAG

Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

- M. Daniel BURSAUX, Directeur général des infrastructures, des transports et de la mer
- M. Marc PAPINUTTI, Directeur des infrastructures de transport
- M. Patrick VIEU, Directeur des services de transport
- M. Laurent TAPADINHAS, chargé du service de l'administration général et de la stratégie
- M. Jean-Claude PARAVY, sous-directeur du budget et de la synthèse administrative

Délégation à la sécurité routière

- Mme Michèle MERLI, Déléguée à la sécurité et à la circulation routières

Direction des affaires maritimes

- M. Damien CAZÉ, Directeur des affaires maritimes
- M. JOUFFROY, Directeur des affaires maritimes

Direction des transports maritimes, routiers et fluviaux

- M. Jean-Paul OURLIAC, Directeur des transports maritimes, routiers et fluviaux

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

- M. Jean-Marc MICHEL, Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature
- M. Etienne CRÉPON, Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- Mme Fabienne HELOIN, Sous-directrice de la performance

SNCF

- M. Guillaume PÉPY, Président
- Mme Mireille FAUGÈRE, Directrice Voyages France Europe
- M. Stéphane VOLANT, Secrétaire général

Réseau ferré de France

- M. Hubert du Mesnil, Président
- M. Patrick PERSUY, Directeur financier
- M. Julien LEVÊQUE, Direction financière
- Mme Marie-Reine DU BOURG, Direction des relations extérieures et de la communication

VEOLIA Transports

- M. Antoine HUREL, Directeur général transports
- Mme Marie-Thérèse SUART-FIORAVANTE, Directrice des relations institutionnelles

Fédération nationale des transporteurs routiers (FNTR)

- M. Jean-Paul DENEUVILLE, Délégué général

Fédération des entreprises de transports et logistique de France (TLF)

- M. Hervé CORNÈDE, Délégué général

Association des utilisateurs des transports de fret (AUTF)

- M. Philippe BONNIE, Délégué général
- M. Christian ROSE, Délégué général adjoint

Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA)

- M. Henri STOUFF, Président
- M. Jean MESQUI, Délégué général