

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire

Mercredi
24 octobre 2007
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 5

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

– Examen pour avis des crédits pour 2008

Mission Écologie, développement et aménagements durables

– Écologie et énergie (M. Christophe Priou, rapporteur pour avis)

– Transports routiers, ferroviaires et fluviaux (M. Martial Saddier, rapporteur pour avis)

– Transports aériens (M. Jean-Claude Fruteau, rapporteur pour avis)

– Équipement et développement durable (M. Philippe Plisson, rapporteur pour avis) 2

Mission sécurité sanitaire (M. Jean-Sébastien Vialatte, rapporteur pour avis) 18

**Présidence
de Mme Catherine
Vautrin**
vice-Présidente



La commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné pour avis les crédits de la **mission « Écologie, développement et aménagement durables » pour 2008** sur les rapports de **M. Christophe Priou**, *écologie et énergie*, **M. Martial Saddier**, *transports routiers, ferroviaires et fluviaux*, **M. Jean-Claude Fruteau**, *transports aériens et mission budget annexe contrôle et exploitation aériens* et **M. Philippe Plisson**, *équipement et développement durable*.

M. Martial Saddier, suppléant M. Christophe Priou, rapporteur pour avis, sur les programmes « protection de l'environnement et prévention des risques » et « énergie et matières premières » a tout d'abord souligné que le budget de l'écologie pour 2008 traduit sans conteste une nouvelle donne pour une nouvelle frontière.

Ce budget reflète en effet une organisation administrative nouvelle, placée sous le signe de la mobilisation des moyens et des effectifs au service de l'écologie et du développement durable. A cet égard, la création d'un grand ministère aux compétences transversales, doté de douze programmes budgétaires et coiffé par un ministre d'État, exprime une volonté politique majeure qui s'est imposée au cours de la campagne électorale et qui correspond aux attentes des français.

De fait, à peine élu, le Président de la République a tenu sa promesse de campagne d'organiser un « Grenelle de l'Environnement », véritables États généraux en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique et l'avenir de la planète. A son initiative, l'État, les collectivités territoriales et les représentants de la société civile ont ainsi réfléchi et débattu au cours de l'été des défis majeurs auxquels est confrontée la planète. Cette phase de réflexion et de discussion s'est achevée par la présentation d'une série de propositions. Lui a succédé une phase de réunions publiques dans les régions et de consultation du grand public sur Internet. Cette deuxième étape a confirmé une mobilisation sans précédent de nos concitoyens.

Voici venue l'étape finale, de conclusion, autour de la table ronde, qui doit donner lieu, aujourd'hui et demain, à des négociations à partir d'une synthèse des principales propositions. Cette table ronde sera clôturée par le Président de la République, qui sera l'arbitre des mesures retenues dans les différents secteurs. Ces mesures feront l'objet d'un projet de loi d'orientation qui sera soumis au Parlement au début 2008.

Dans l'attente des dispositions résultant du « Grenelle de l'Environnement », le projet de budget pour 2008 est donc un budget de transition. Mais, avec un montant de crédits de 447 millions d'euros, soit une hausse de près de 25 % par rapport à 2007, il s'agit d'une transition tout à fait positive qui concrétise d'ores et déjà la priorité accordée à l'écologie par le nouveau Gouvernement, tant en matière de préservation de la biodiversité que de prévention des risques et de lutte contre les pollutions.

De plus, l'effort budgétaire en faveur de l'environnement ne se résume pas aux crédits du programme « protection de l'environnement et prévention des risques ». En effet, outre certains crédits provenant d'autres programmes de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », il convient de prendre en considération, la contribution de nombre d'autres missions, et en particulier, la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » pour un montant de 509 millions d'euros, et la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » pour près de 280 millions d'euros.

Enfin, aux dépenses inscrites en projet de loi de finances, il convient d'ajouter les dépenses engagées par les établissements sous tutelle du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, pour ce qui relève du présent programme. Provenant pour l'essentiel des redevances et taxes qui leur sont affectées, celles-ci s'élèvent à près de 2,9 milliards d'euros. L'effort le plus important est celui des agences de l'eau, qui représente plus de 76 % du total.

S'agissant de la nouvelle maquette budgétaire, elle a pour objectif d'assurer un pilotage resserré des politiques en faveur de l'environnement. C'est ainsi que le nouveau programme 181 « protection de l'environnement et prévention des risques » résulte essentiellement de la fusion, totale ou partielle, des trois programmes de l'ancienne mission « Écologie et développement durable » : l'intégralité des programmes 153 « gestion des milieux et biodiversité » et 181 « prévention des risques et lutte contre les pollutions » ainsi que, pour la « fonction support », une part du programme 211 « conduite et pilotage des politiques environnementales et du développement durable ». Y sont jointes deux actions de l'ex-programme 127 « Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel » : les actions « contrôles techniques de sécurité » et « Contrôles de la sûreté nucléaire et de la radioprotection ».

Ce programme a un triple objectif :

– Premièrement, la garantie ou la restauration de la sécurité des populations par la lutte contre les pollutions d'origine industrielle ou agricole et la prévention des risques tant technologiques que naturels. La prévention des risques et la lutte contre les pollutions mobilisent ainsi près de 40 % des crédits du programme avec un montant de 179,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit une hausse de 17,2 % par rapport à 2007) et de 167,5 millions d'euros en crédits de paiement (en hausse de 15,3 %).

En 2008, l'accent est mis, d'une part, sur le renforcement de la prévention des risques technologiques et la réduction de l'impact des pollutions, en particulier les pollutions aquatiques, et d'autre part, sur la poursuite de la réduction de la vulnérabilité des biens, des personnes et de l'environnement aux inondations et aux risques naturels majeurs.

– Deuxième objectif, la protection du patrimoine naturel par le développement et la mise en cohérence du réseau des espaces réglementés et par l'incitation à la gestion durable de ce patrimoine. Les moyens ainsi affectés à la préservation de la biodiversité, qui représentent près de la moitié des crédits du programme, s'élèvent à 224,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 226,7 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 20,8 % par rapport à 2007.

Trois priorités émergent pour l'année 2008 : l'application de la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, la montée en puissance du réseau Natura 2000, la préservation du bon état écologique de l'eau.

– Troisième objectif, la protection des hommes et de l'environnement contre les risques liés à l'activité nucléaire. Nouvellement rattachée au programme, l'action « contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » représente 9,5 % des crédits. Avec un montant de 43 millions d'euros, les crédits augmentent de 16 % par rapport à 2007.

2008 sera l'année de la montée en puissance des dispositifs issus de la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, et tout particulièrement de l'autorité de sûreté nucléaire.

S'agissant, par ailleurs, du programme 174 « énergie et matières premières », qui constitue un autre des douze programmes budgétaires du MEDAD, son rattachement inédit à la mission écologie témoigne également de l'orientation prioritaire donnée au développement durable. Ce programme résulte du regroupement de l'action « politique de l'énergie et des matières premières » du programme 134 « développement des entreprises » avec l'ancien programme 174 « passifs financiers miniers ».

Il s'articule autour de deux finalités générales :

– En premier lieu, assurer à l'ensemble des consommateurs la disponibilité en quantité et en qualité de l'énergie et des matières premières, à des prix compétitifs, tout en contribuant à l'indépendance énergétique nationale, à la cohésion nationale, à la préservation de l'environnement et à la lutte contre le changement climatique.

– En second lieu, gérer les conséquences de l'arrêt de l'exploitation minière aux meilleures conditions pour les personnes, et notamment les anciens mineurs, les biens, et les territoires concernés.

Au-delà de son poids économique, l'énergie est un bien vital pour l'ensemble de nos concitoyens. Mais la situation du pays en matière énergétique résulte d'un ensemble de facteurs dont une partie seulement relève du présent programme.

L'objectif stratégique de maîtrise de l'énergie répond aux préoccupations majeures de la politique énergétique face à l'insuffisance des ressources énergétiques fossiles dont dispose la France. A la maîtrise de l'énergie et la sécurité d'approvisionnement, pierres angulaires de la politique économique depuis les années soixante-dix, s'est ajoutée la prise de conscience des enjeux relatifs au changement climatique et à la nécessaire réduction des émissions de gaz à effet de serre, dont la division par quatre d'ici 2050 constitue un objectif pour la France, conformément à la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique.

À cet égard, la convergence inédite de l'écologie et de l'énergie, qui résulte de l'élargissement des compétences du MEDAD, donne l'opportunité d'examiner, dans le rapport pour avis, la politique conduite par les pouvoirs publics en faveur du développement des énergies renouvelables.

Par ailleurs, ce programme contient des actions ayant pour finalité d'assurer l'arrêt de l'exploitation minière dans les meilleures conditions de coût et de sécurité, de procéder, en cas de sinistre, aux indemnisations et surtout de garantir les droits des mineurs. Avec 800 millions d'euros d'autorisations d'engagement comme de crédits de paiement, cette dernière action représente plus de 88 % des crédits du programme. Ces actions accompagneront l'ère de l'après-mine qui s'ouvrira en 2008, à la suite de la dissolution, fin 2007, de Charbonnages de France, dernière étape du processus d'arrêt de l'exploitation minière décidée par les pouvoirs publics.

Madame Geneviève Gaillard, s'exprimant au nom du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, a regretté la complexité et le manque de lisibilité de la nouvelle

mission « écologie, développement et aménagements durables » et de ses différents programmes, qui ne permettent pas d'analyser l'évolution des crédits. Ce budget, qui s'inscrit dans le contexte du « Grenelle de l'environnement » et dans l'attente des décisions qui en résulteront, constitue, si l'on en croit les propos du ministre d'État, lors de son audition devant la commission le 17 octobre dernier, un budget de transition, tout étant offensif sur les crédits du périmètre de l'ancienne mission écologie.

Le groupe socialiste constate cependant que sur 20 milliards d'euros, seuls 3 % sont effectivement consacrés à l'écologie, soit 447 millions d'euros, comprenant d'ailleurs près de 50 millions d'euros au titre du budget de l'Autorité de sûreté nucléaire. Le « jaune budgétaire », qui retrace l'ensemble des crédits des différents ministères pour l'environnement, met en évidence une baisse de l'effort financier, avec un total pour 2008 de 2,75 milliards d'euros contre 2,9 milliards d'euros en 2007. Les deux tiers de ces dépenses relèvent des administrations publiques, notamment dans le domaine des eaux usées et des déchets, et l'austérité actuelle qui prévaut dans les comptes publics laisse craindre un ralentissement des efforts consentis. De surcroît, le paquet fiscal adopté en juillet, qui crée un besoin de financement à hauteur de 15 milliards d'euros, a contribué à réduire considérablement les marges existantes de nos finances publiques. Il faut d'ailleurs rappeler que ce montant correspond au financement sur sept ans des projets de transports en site propre. Le budget de l'écologie n'est donc pas à la hauteur des fortes attentes suscitées par le Grenelle de l'environnement parmi nos concitoyens.

Un seul programme englobe les différents programmes de l'ancienne mission écologie, « Prévention des risques et des pollutions », « Gestion des milieux et biodiversité », « Conduite et pilotage des politiques environnementales », ainsi que l'ancien programme « Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel » de la mission « Développement et régulation économiques ».

L'action 1 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » bénéficie d'une hausse de 17 % des autorisations d'engagement mais cette hausse correspond principalement à des dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement sont en baisse de 20 %. La baisse des dépenses d'investissement est encore plus accentuée si l'on raisonne en crédits de paiement. Ce budget est donc insuffisant pour combler le retard existant en matière de prévention des risques, retard qui a été reconnu par la secrétaire générale du ministère, lors de son audition, respectivement, par la commission des finances le 25 juillet 2007 et le groupe de travail environnement de la commission des affaires économiques, le 18 septembre dernier. De même, le fonds Barnier est asséché, alors que les besoins annuels en matière de prévention des risques ont été évalués à 150 millions d'euros par le Ministre d'État, lors de son audition par la commission des affaires économiques le 17 octobre dernier.

L'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité », qui a pour objectif de lutter contre la perte de biodiversité, de restaurer la qualité des espaces naturels et d'atteindre un bon état des eaux souterraines et de surface, bénéficie d'une hausse de 12,5 % des autorisations d'engagement (AE) et de 15 % des crédits de paiement (CP). Mais là encore, cette hausse concerne exclusivement des dépenses de fonctionnement et d'intervention, au détriment des dépenses d'investissement, qui sont désormais transférées à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

L'action 8 « soutien au programme » finance notamment les partenariats avec les associations, la formation et les systèmes d'information, destinés au développement d'applications spécifiques. Or, ses crédits sont en baisse de 20 % en AE et de 13 % en CP.

Cette baisse est dommageable si l'on veut avoir un partenariat efficace avec les associations et développer la formation à la culture environnementale.

Un nouveau programme « Conduite et pilotage des politiques de l'équipement et de l'environnement » regroupe les crédits de soutien des anciens programmes du ministère de l'équipement et du ministère de l'écologie. Son analyse met en évidence une baisse des effectifs de la mission à hauteur de 2 100 équivalents temps plein.

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste, très préoccupé par les crédits de cette mission, se montrera très attentif aux annonces faites par le Président de la République à l'issue du « Grenelle de l'environnement ».

S'exprimant au nom du groupe UMP, **M. Antoine Herth** a souligné la progression singulièrement importante des crédits consacrés à l'écologie. La gestion des risques bénéficie d'une hausse de 15 % des CP, ce qui va bien dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'impact du changement climatique. Le gouvernement est également conscient de la nécessité de soutenir la biodiversité. Les crédits de paiement consacrés à la sûreté nucléaire augmentent de 16 %. Bien évidemment, les résultats du « Grenelle de l'environnement » permettront d'avoir une vision complète du programme d'actions en faveur de l'environnement. Mais l'Assemblée nationale a d'ores et déjà adopté, au cours de la discussion de la première partie du projet de loi de finances, un certain nombre de dispositions, à l'initiative notamment d'amendements parlementaires. On peut citer, à cet égard, la reprise de la dette de Charbonnages de France ou les dispositifs en faveur du développement de l'énergie solaire. D'autres mesures seront également arrêtées par voie réglementaire et l'on ne peut douter de la volonté du gouvernement d'agir en faveur du développement durable au travers de ces différents axes.

M. Martial Saddier a fait remarquer que le budget des transports routiers, ferroviaires et fluviaux s'inscrit pour 2008 dans une perspective claire de développement durable. L'année 2007 aura été celle de la création du ministère de l'écologie, de l'aménagement et du développement durables, qui traite désormais des problèmes de transports ; elle est celle aussi du « Grenelle de l'environnement », qui doit conduire à la prise de décisions innovantes.

Les crédits des transports terrestres sont inscrits dans quatre grands programmes : « réseau routier national », « transports terrestres et maritimes », « sécurité routière » et « passifs financiers ferroviaires ».

Le programme « réseau routier national » (473,6 millions d'euros en autorisations d'engagement, 456,9 millions d'euros de crédits de paiement) retrace les actions de développement, d'exploitation et d'entretien de l'ensemble du réseau routier national non concédé lors des transferts liés à la décentralisation et qui correspond à une longueur totale de 11 800 km, dont 2 800 km d'autoroutes et 9 000 km de routes nationales.

L'examen des moyens accordés à la fois par le budget général et ceux de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, l'AFTIF est ainsi essentiel, car le réseau routier français assure aujourd'hui environ 80 % des transports intérieurs de voyageurs et de marchandises et que son bon fonctionnement est dès lors indispensable à la vie économique et sociale du pays.

Le transport routier représente, dans le même temps, 24 % des émissions de gaz à effet de serre, contribuant ainsi de manière préoccupante au réchauffement climatique.

Le budget pour 2008 porte très logiquement la marque d'un souci de développement durable, de sécurité et de qualité du service rendu.

La priorité donnée en 2007 à l'entretien du réseau et à la sécurité des usagers est confirmée ainsi en 2008, en premier lieu par une augmentation sensible sur le réseau routier non concédé des crédits d'entretien préventif et l'engagement d'un programme de réhabilitations lourdes des chaussées et des ouvrages d'art : 44 millions de crédits de l'AFITF seront ainsi consacrés à cette action de maintien du réseau routier. Il est vrai, ainsi que le rappelait M. Borloo lors de son audition du 17 octobre, que le développement de l'intermodalité suppose des réseaux en parfait état de marche.

Outre le renforcement de l'entretien du réseau, l'amélioration de la sécurité des usagers fait figure en 2008 d'orientation prioritaire, avec la poursuite du programme de mise en sécurité des tunnels, notamment en Ile-de-France, action pour laquelle 300 millions d'euros devront être mobilisés d'ici à 2011 et par le déploiement du programme SURE (sécurité des usagers sur le réseau existant), qui permet de mettre en œuvre des aménagements de sécurité pour l'ensemble d'un itinéraire. Pour 2008, l'AFITF contribuera à hauteur de 129 millions d'euros à ces diverses actions.

En ce qui concerne ensuite le développement des infrastructures routières, il faut noter qu'aucun crédit n'est prévu en 2008 dans le budget général, les ressources de cette action étant constituées de participations versées par les collectivités locales à l'État (soit 875 millions d'euros en crédits de paiement) et par des contributions de l'AFITF (718 millions d'euros en crédits de paiement).

Le développement du réseau s'appuie sur les décisions du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 18 décembre 2003 ; sa mise en œuvre s'effectue principalement par le biais des volets routiers des contrats État-régions dont l'avancement devrait atteindre 98 % en autorisations d'engagement fin 2008.

Le programme « transports terrestres et maritimes » mobilise une partie très importante des crédits de la mission « écologie, développement et aménagement durables » (2 039 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement).

L'action « régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux et maritimes » consiste principalement à soutenir le transport combiné maritime et fluvial, dans un objectif de rééquilibrage modal.

Il faut noter que le transport fluvial de marchandises connaît une progression forte depuis environ cinq années. L'évolution des transports maritimes reste, quant à elle, dépendante de la mise en œuvre des projets d'« autoroutes de la mer ».

L'État a encouragé la montée en puissance de la ligne ouverte début 2005 entre Toulon et Civitavecchia en Italie ; plusieurs comités interministériels ont, par ailleurs, retenu la création de deux « autoroutes de la mer », l'une sur la façade Atlantique – Manche – Mer du Nord entre la France et l'Espagne, pour lequel l'appel à projets a été lancé en 2007, l'autre sur la façade méditerranéenne.

L'action « infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral » répond, comme la plupart des actions retracées dans le programme « transports terrestres et maritimes » à un souci de report modal, pour décongestionner la route. Elle insiste sur le développement de l'attractivité de nos ports et donc de leur compétitivité par la mise à niveau de leurs équipements, aussi bien pour le transport transocéanique que pour le cabotage intracommunautaire.

Des investissements importants ont été réalisés ainsi depuis 2006 avec les projets « Port 2000 » au Havre et FOS 2XL à Marseille.

Cette action prévoit aussi la réalisation d'infrastructures fluviales nouvelles avec, par exemple, les travaux menés sur huit barrages au cours de l'année 2007 ou ceux du canal à grand gabarit Seine-Nord-Europe.

L'action « régulation et contrôle des services de transports terrestres » est, quant à elle, principalement destinée à permettre à l'État d'exercer une mission régulatrice dans le domaine des transports.

Relèvent ainsi de cette action le financement de la poursuite de l'expérimentation d'« autoroute ferroviaire » entre Aiton et Orbassano ou la prise en compte des objectifs des autres politiques publiques comme la cohésion sociale ou l'accessibilité des personnes handicapées.

Le programme « sécurité routière » doté en 2008 de 115,3 millions d'euros de crédits de paiement, au lieu de 111,4 millions d'euros pour 2007, a pour objet de poursuivre l'action résolue conduite par le gouvernement depuis 2003, afin de diminuer le nombre de morts sur nos routes. Il s'agit là d'un succès de l'action gouvernementale, le nombre de tués chaque année sur nos routes étant heureusement passé en dessous de 5 000.

Depuis 2003, 9 000 vies ont été sauvées et près de 110 000 blessés ont été évités, la mortalité routière diminuant ainsi de plus de 40 %.

M. le ministre d'État a très justement fait remarquer, lors de son audition du 17 octobre, qu'on ne pouvait pour autant se satisfaire des chiffres actuels et qu'il fallait diviser à nouveau par deux le nombre de morts sur nos routes.

Pour 2008, trois priorités sont retenues : la sécurité des « deux roues » motorisées ou non, celle des piétons et celle des jeunes. La sécurité en milieu urbain est, par ailleurs privilégiée, car il apparaît qu'elle pose plus de problèmes qu'en rase campagne.

Le programme « sécurité routière » comporte quatre actions : la première « observation, prospective, réglementation » vise à favoriser la connaissance et l'étude des risques en matière de sécurité routière, grâce à des études sur l'accidentologie, la conduite guidée ou les aspects réglementaires de la sécurité routière. L'action 2 « Démarches interministérielles et communication » finance des campagnes de sensibilisation du grand public, notamment des jeunes à la sécurité routière (six campagnes sont ainsi prévues pour 2008) ainsi que la coordination d'actions menées au plan local par les collectivités territoriales, les services déconcentrés, les associations.

L'action « Éducation routière » soutient, dans le cadre de l'application de directives communautaires, la mise en œuvre d'une formation continue à la sécurité routière, grâce à l'organisation des épreuves du permis de conduire, au suivi du « permis probatoire », à

l'incitation au développement de formations « post-permis ». Elle finance également le « permis à 1 euro par jour », qui permet aux jeunes de 16 à 25 ans d'étaler le coût de leur formation à la conduite sur plusieurs mois.

Enfin, une dernière action « Gestion du trafic et information des usagers » regroupe les actions permettant d'optimiser l'écoulement du trafic et de réduire les encombrements. Par l'impact de ces mesures sur le bon fonctionnement du réseau et sur le comportement de l'utilisateur incité à une conduite apaisée, cette action contribue à l'amélioration de la sécurité routière, ainsi qu'à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

En complément très utile de ces actions, le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » prévoit le déploiement de 500 nouveaux « radars » en 2008. Ces radars plus perfectionnés que les précédents permettront de contrôler, outre les infractions liées à la vitesse, le respect des distances de sécurité et des feux rouges. A la fin de cette année, l'on comptera 2 000 radars, l'efficacité de ce dispositif étant illustrée par deux évolutions très positives : la diminution de la vitesse moyenne et des très grands excès de vitesse.

Enfin, le programme « Passifs financiers ferroviaires » vise au désendettement des deux opérateurs de ce secteur, la SNCF et RFF. Le développement du système ferroviaire réalisé dans les années quatre-vingt et 90, tout particulièrement la création de lignes à grande vitesse s'est accompagné, comme nous le savons, d'une forte croissance de la dette ferroviaire portée jusqu'en 1997 par la SNCF. L'État a donc créé le 1^{er} janvier 1991, le service annexe d'assainissement de la dette de la SNCF, le SAAD, cependant que Réseau ferré de France créé en 1997 reprenait, en contrepartie du transfert des infrastructures ferroviaires de la SNCF, une partie importante de la dette de cette dernière, s'élevant alors à 20,5 milliards d'euros.

La dette financière de RFF s'élevait à 26,7 milliards d'euros fin 2006 ; quant à l'endettement du service annexe d'amortissement de la SNCF, il devrait être de 8 milliards d'euros fin 2007.

Les subventions de l'État permettant d'amortir progressivement les passifs financiers s'élèveront en 2008 à 730 millions d'euros pour RFF et à 597,2 millions d'euros pour la SNCF.

Il s'agit là d'actions reconduites pour chaque exercice budgétaire, l'apurement des dettes en question devant intervenir, si les montants de 2008 étaient régulièrement reconduits, en 2046 pour la dette de RFF, en 2028 pour celle de la SNCF.

M. Martial Saddier a ensuite estimé que le développement durable est devenu une réalité, lorsqu'on observe que 60 % des ressources de l'AFITF sont consacrées à des projets d'infrastructures non routiers. Le budget de l'AFITF pour 2008 sera consacré ainsi à la poursuite des grands projets ferroviaires, les lignes à grande vitesse Est, Rhin-Rhône, Perpignan-Figueras ; le projet de canal à grand gabarit Seine Nord-Europe sera finalisé en 2008 et un contrat de partenariat pourra être conclu en 2009. De la même façon, les projets d'« autoroutes de la mer » doivent connaître une accélération et une nouvelle tranche de travaux doit démarrer sur « Port 2000 » au Havre.

Quant aux travaux du « Grenelle de l'environnement », ils devraient déboucher sur des décisions concrètes, telles que l'aménagement de 4 500 km de lignes à grande vitesse

supplémentaires d'ici à 2020, l'aménagement de 1 500 km de lignes nouvelles de tramway et peut-être, la création d'une redevance kilométrique pour les poids lourds sur le réseau routier.

L'examen du budget conduit, en revanche, à trois interrogations, trois incertitudes.

Une première incertitude concerne le financement de l'Agence de financement des infrastructures ; ce financement est bien assuré pour 2008, mais l'on peut avoir des interrogations pour les années suivantes ; les décisions qui seront prises dans le cadre du « Grenelle de l'environnement » devraient aider à une solution pour cette agence, dont la pérennité et la lisibilité sont essentielles au secteur des transports.

Une autre question est posée par l'avenir des transports collectifs dans les zones urbaines et périurbaines ; leur développement est en effet essentiel, notamment celui des transports en commun en site propre, auxquels le budget de l'État ne consacre pas de dotations et qui ne devront pas être oubliés par le « Grenelle de l'environnement ». M. le Ministre d'État a reconnu devant la commission, le 17 octobre dernier, qu'environ 4 500 km de lignes supplémentaires en site propre étaient aujourd'hui nécessaires et que des ressources nouvelles devraient être prochainement trouvées.

Une dernière interrogation concerne le secteur du fret ferroviaire. Comment améliorer la situation d'un secteur, qui connaît dans le même temps une demande de plus en plus forte et des pertes croissantes ? La piste présentée par les responsables de la SNCF est sûrement constructive pour l'avenir : la « révolution pour les clients », la vision européenne des problèmes.

M. Martial Saddier a proposé d'adopter les crédits des transports routiers, ferroviaires et fluviaux pour 2008.

M. Maxime Bono a estimé qu'il n'y avait pas de véritable signe en faveur d'un transfert modal dans le budget affecté aux transports dans le projet de loi de finances pour 2008. Pour qu'il y ait un budget de transition, comme le qualifie le ministre d'État, encore fallait-il qu'un début d'évolution favorable soit perceptible. Or, ce budget, marqué par le sceau de l'immobilisme, est quasiment la copie conforme de ceux qui ont été adoptés ces dernières années. Les groupes de travail du Grenelle de l'environnement ont bien souligné que la prise en compte de l'exigence de réduction des émissions de gaz à effet de serre supposait une politique nouvelle et de revenir sur l'héritage du passé en matière d'organisation des transports terrestres. Or, le budget présenté ne présente aucun signe de rupture avec cet héritage et le transport urbain en est le grand absent. L'absence de ligne budgétaire en la matière laisse ainsi aux seules collectivités territoriales la charge de développer le transport urbain et péri-urbain, alors que les propositions des groupes de travail du Grenelle insistent sur un développement plus important de ce type de transport, afin de donner véritablement aux usagers un choix entre la voiture et d'autres modes de transports alternatifs. Or, aucune avancée n'est présente dans ce budget, qui ne prévoit rien non plus pour les plans de déplacements urbains et les plans de déplacements de zone.

S'agissant des transports ferroviaires, il est indispensable de maintenir en état le réseau ferré existant. L'audit effectué par l'institut polytechnique de Lausanne a évalué à 500 millions d'euros les investissements nécessaires pour maintenir en état le réseau existant. Or, seuls 390 millions d'euros de crédits ont été consacrés à cette fin en 2006 et 240 millions d'euros en 2007. La performance du réseau se dégrade, faute de remise à niveau, alors que dans le même temps l'objectif affiché est le développement du transport ferroviaire.

D'une façon générale, de fortes inquiétudes se profilent sur l'avenir de l'AFITF. 1,260 milliard d'euros sont prévus cette année, grâce au solde des produits de cession des sociétés d'autoroutes. Mais de quelles ressources l'AFITF bénéficiera-t-elle après 2008 ? Aucune ressource pérenne ne figure dans ce budget, notamment pour le transfert modal. Certes, les ressources de l'AFITF financeront à 60% des programmes de transports alternatifs à la route contre 53 % l'an dernier. Mais encore faut-il rappeler que le CIADT de décembre 2003 avait prévu un taux de 77 %.

Enfin, l'on ne peut que constater dans ce budget le manque de confiance du gouvernement dans l'avenir du « chèque-déplacement », au vu des crédits qui y sont consacrés. C'est en tout cas une formule qu'il faudra revoir.

Mme Françoise Pérol-Dumont a également souligné que le budget présenté ne correspondait même pas à un budget de transition et qu'il laissait entrevoir des inquiétudes sur le financement des grandes infrastructures de transport. Conformément aux mises en garde faites à l'époque par le groupe socialiste, la privatisation des sociétés d'autoroutes a privé l'AFITF de ressources pérennes. Le fait que l'AFITF consacre 60% de ses crédits aux infrastructures non routières ne suffit pas ; encore faut-il qu'elle dispose de ressources à affecter. Il ne faudrait pas non plus que le processus du Grenelle de l'environnement soit le prétexte pour l'État de se désengager de l'ensemble du secteur routier car il existe encore en France un espace central très mal desservi. Il ne faudrait pas non plus que l'exclusion du volet routier des contrats de projets et le passage au PDMI soient l'occasion de reporter sur les collectivités territoriales de nouvelles charges. Compte tenu de son caractère très inquiétant, le groupe socialiste ne votera pas le budget des transports terrestres.

La commission a procédé à l'examen des crédits des transports aériens pour 2008 sur rapport de **M. Jean-Claude Fruteau, rapporteur pour avis**.

M. Jean-Claude Fruteau, rapporteur pour avis, a rappelé que les dotations du budget des transports aériens pour 2008 étaient contenues dans le programme « Transports aériens » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » ainsi que dans le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », qui est l'ancien budget de l'aviation civile.

Il a fait remarquer que le budget des transports aériens pour 2008 porte clairement la marque d'une évolution importante intervenue en 2007, la création du MEDAD, le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, qui inscrit la politique publique en matière de transports dans une perspective claire de développement durable, de préservation de l'environnement. La discussion des crédits, a-t-il fait remarquer, intervient le jour même où débute une nouvelle phase du « Grenelle de l'environnement » qui devrait conduire à la prise de décisions importantes.

Ainsi brièvement caractérisé, le budget des transports aériens de 2008 connaît, une évolution significative, s'agissant du programme « Transports aériens », dont les moyens sont inférieurs de plus de 50 % aux crédits de la loi de finances pour 2007. Les autorisations d'engagement passent ainsi de 189 à 98 millions d'euros, cependant que les crédits de paiement s'élèvent à 80 millions d'euros pour 2008, au lieu de 170 millions d'euros dans le budget initial pour 2007.

Cette évolution s'explique par des mesures de structure et, d'abord, par la quasi disparition des dépenses de personnels, les effectifs étant transférés, en effet, vers une

nouvelle action « Personnel œuvrant pour les politiques du programme transports aériens » d'un nouveau programme créé en 2008 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie ». Pour cette nouvelle année, le programme « Transports aériens » ne comporte plus ainsi que 10 emplois « équivalents temps plein » à l'Agence de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, l'ACNUSA ; le nombre des « équivalents temps plein travaillé » rattaché à la nouvelle action s'élève, en revanche, à 1 785 pour 2008.

Le programme « transports aériens » fait également l'objet d'une débudgétisation de 30 millions d'euros, du fait que la majoration de la taxe d'aéroport prévue à l'article 44 du projet de loi de finances doit permettre la suppression de tout financement des mesures de sûreté et de sécurité aéroportuaires par le budget de l'État.

Quant aux moyens prévisionnels figurant dans le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », ils enregistrent une hausse de près de 4 %.

Le secteur du transport aérien connaît un réel développement, principalement pour le trafic international de passagers, lequel s'est accru selon les chiffres de l'Organisation de l'aviation civile internationale de plus de 6 % en 2006, comme au premier semestre de 2007, contribuant à la bonne santé des grandes compagnies aériennes, en particulier Air France KLM, à la prospérité de laquelle nous sommes tous attachés. Pour autant, la bonne marche des affaires ne doit pas conduire, a estimé M. Jean-Claude Fruteau, à un affaiblissement des données environnementales et des protections sociales de la même façon que la politique du « tout libéral » ne doit pas conduire à un recul de la situation des personnels, de la politique d'aménagement du territoire et de la desserte de certaines de nos régions. Cela est particulièrement vrai des compagnies « à bas coûts », les « low costs », en forte augmentation en France depuis leur apparition sur le marché national en 1996, qui représentent 17 % des sièges offerts dans notre pays.

D'une façon générale, l'évolution du budget des transports aériens pour 2008 suscite, selon M. Jean-Claude Fruteau, trois grandes préoccupations, touchant aux questions d'environnement, de sécurité et de sûreté et de continuité territoriale avec l'Outre-mer.

La première source d'inquiétude concerne les questions d'environnement. Les propositions n'ont pas manqué, qui feraient du secteur aérien un contributeur important à la préservation de l'environnement.

Le Gouvernement français se déclare clairement favorable à une mesure préconisée par les instances européennes depuis la communication de la Commission européenne du 27 septembre 2005, l'inclusion du transport aérien dans le système européen d'échanges de quotas d'émissions de gaz à effet de serre.

Le document de travail ouvrant la nouvelle phase du « Grenelle de l'environnement » retient, par ailleurs, comme objectif possible, une réduction de la consommation de carburant et des émissions de CO₂ par les avions qui pourrait atteindre 50 % d'ici à 2020. Le projet d'utiliser à terme, grâce à un important effort de recherche, les biocarburants, en tous cas ceux de la deuxième génération, formés à partir de la biomasse, dans le secteur du transport aérien est enfin retenu par le Gouvernement, même si les responsables de la Direction générale de l'aviation civile font remarquer, que l'on bute alors sur les difficultés d'inclusion de ces carburants en aéronautique et sur la rareté de cette ressource.

Le rapporteur a fait remarquer que les intentions ainsi manifestées paraissent bonnes, mais que l'on peut douter qu'elles soient vraiment suivies d'effets. Tel est le cas, a-t-il estimé, pour le contrôle des nuisances sonores aéroportuaires. Son appréciation négative rejoint, selon lui, les réflexions de l'Agence de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, l'ACNUSA, qui fait régulièrement remarquer, dans ses rapports publics annuels, dont le Parlement est d'ailleurs destinataire, que ses recommandations sont insuffisamment suivies d'effets.

Certes, les dotations de l'ACNUSA sont maintenues pour 2008 et Mme Kosciusko-Morizet a pu indiquer lors de son audition par la commission des affaires économiques le 17 octobre, qu'un travail était actuellement mené sur plusieurs points : extension éventuelle du champ de compétences de l'ACNUSA à la question des pollutions à proximité des aéroports, sécurisation juridique des sanctions prononcées par l'Agence, optimisation du traitement du dossier entre le moment où l'infraction est constatée et celui où la sanction est prononcée, doublement envisagé, sans doute en loi de finances rectificative, de la taxe sur les nuisances sonores aériennes affectée à des aides à l'insonorisation des habitations des riverains pour l'aéroport d'Orly.

Les intentions sont peut-être sur ce point bonnes, mais les réalisations restent tout à fait incertaines, alors que, l'on constate un développement significatif des zones de nuisances aéroportuaires, l'extension du plan de gênes sonores intervenu récemment à Roissy en témoigne et que le « projet annuel de performances » lui-même fait allusion à l'augmentation de ces nuisances, gravement préjudiciables aux populations riveraines. En tout état de cause, deux types de nuisances sonores sont clairement inacceptables, a estimé M. Jean-Claude Fruteau et d'ailleurs insuffisamment combattues : celles qui surviennent entre cinq et sept heures du matin, un effort ayant, c'est vrai, été mené pour la période nocturne sur la plupart des aéroports et celles qui résultent de survols à des altitudes anormalement basses.

Autre sujet de préoccupation : les questions de sécurité et de sûreté.

Les questions de sécurité ont évidemment une importance croissante, dans le contexte que nous connaissons, de progression régulière du trafic aérien : l'Organisation de l'aviation civile internationale indique ainsi que ce trafic a progressé de 6,3 % en « passagers kilomètres transportés » en 2006 et M. Borloo précisait devant la commission le 17 octobre que l'on prévoit une hausse annuelle de 5 % du trafic aérien dans les années qui viennent.

On ne peut que regretter que les moyens alloués au bureau d'enquêtes et d'analyses (le BEA), qui agit en cas d'accidents ou d'incidents d'aviation civile ne soient dans ces conditions pas accrus. La mission d'information parlementaire présidée par Mme Odile Saugues, avait réclamé, parmi 40 propositions présentées en juillet 2004, une augmentation immédiate des personnels de 20 %. Or, après une « remise à niveau » de ceux-ci, on constate une stagnation des effectifs, qui n'apparaît pas du tout compatible, en tous cas à terme, avec les responsabilités nationales et internationales croissantes du BEA. Cela paraît d'autant plus regrettable, que le bureau d'enquêtes et d'analyses a considérablement progressé en peu de temps dans le délai de traitement des dossiers, malgré des moyens réduits en personnels et, d'ailleurs, en locaux, et qu'il a su montrer, après plusieurs accidents d'aviation civile, y compris ceux de Charm-el-Cheikh en 2004, du Venezuela en 2005, de Montréal plus récemment, sa grande expertise et ses capacités à réagir rapidement en incitant à la prise de mesures provisoires, pour éviter tout risque immédiat.

S'agissant ensuite des mesures de sûreté, celles qui permettent tout particulièrement la lutte contre le terrorisme, il faut insister sur leur coût de plus en plus élevé, du fait

notamment des mesures imposées par les États-Unis, l'ensemble de ces dépenses devant désormais être financé par la taxe d'aéroport. Trois questions très sensibles et mal résolues à l'heure actuelle sont posées par l'évolution de ces dépenses de sûreté : leur coût, à la croissance quasiment exponentielle, qui est voisin, pour 2008, de 700 millions d'euros, alors qu'il n'était que de 90 millions d'euros en 2000 ; leur financement donc et, il faudrait peut-être réfléchir, sur ce point, à une plus grande responsabilisation des compagnies aériennes ; leur efficacité enfin, car tout se passe parfois comme si la « sédimentation » des mesures arrêtées au cours des dernières années et leur sévérité conduisaient à en affaiblir la portée.

La dernière insatisfaction exprimée par le rapporteur concernait le thème de la continuité territoriale avec l'Outre-mer. Un des objectifs du programme « navigation aérienne » contenu dans le budget annexe est l'amélioration du taux de couverture des coûts des services outre-mer par le produit de la redevance. Or, le relèvement de celle-ci conduit à une augmentation du prix des billets, insupportable pour nos compatriotes de l'outre-mer. Dans le contexte ultramarin, le transport aérien est bien l'unique moyen de déplacement vers la métropole. Ainsi, tout relèvement du taux de la redevance apparaît critiquable et totalement injuste.

D'une façon générale, la desserte de nos collectivités d'Outre-mer apparaît mal assurée, faisant peser sur certains de nos compatriotes une situation injuste. Il faut donc inciter le Gouvernement à définir une position claire, à faire en sorte qu'il soit répondu à plusieurs préoccupations : comment faire baisser les prix des billets d'avion ? Quelle place donner aux différentes compagnies pour assurer dans les meilleures conditions la desserte de ces parties de notre territoire national ?

M. Jean-Claude Fruteau, rapporteur pour avis, a proposé enfin, dans une démarche constructive, de ne pas adopter les crédits du budget annexe et des « transports aériens ».

M. François Brottes a souhaité que le rapporteur s'intéresse à l'impact de la privatisation des aéroports, intervenue sous la précédente législature, à la suite de l'adoption de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports. En effet, les aéroports régionaux contribuent au maillage de notre territoire. D'ailleurs, il semblerait qu'un projet de loi soit en cours de préparation pour faire subir le même sort aux ports de commerce.

Mme Catherine Vautrin, Présidente, a indiqué que ce travail d'évaluation pouvait être effectué aussi bien par le rapporteur pour avis sur les crédits des transports, que par le groupe de suivi de l'application des lois, mis en place au sein de la commission.

M. François Brottes a néanmoins indiqué que la loi précitée ne faisait pas partie des textes législatifs retenus par le groupe de suivi de la commission.

M. Philippe Plisson, rapporteur pour avis sur les programmes 113, 159 et 217 a tout d'abord souligné que les trois programmes faisant l'objet de cet avis représentaient 44 % des autorisations d'engagement et 45 % des crédits de paiement de la mission écologie, développement et aménagement durables

Le budget du programme « aménagement, urbanisme et ingénierie publique », hors fonds de concours et attributions de produits représente 0,621% des autorisations d'engagement de la mission, et à 0,623 % des crédits de paiement. Il s'élève, globalement, à

73,41 millions d'euros d'AE et à 79,61 millions d'euros de CP, soit une hausse respective de 0,5 % et de 1,62 % par rapport 2007.

Dans un contexte de rigueur budgétaire, ces augmentations mériteraient d'être saluées si elles n'avaient un caractère virtuel. En effet, le projet de budget contient par des fonds de concours et des attributions de produits, à hauteur de 10,410 millions en AE (doublées par rapport à 2007) et de 16,610 millions d'euros en CP (soit multipliés par 1,6). Il serait souhaitable qu'à l'avenir, et pour mieux correspondre à l'esprit de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), un minimum de transparence et de lisibilité accompagne ces dotations complémentaires.

Hors ces dotations complémentaires, les AE et les CP enregistrent une baisse de 4,555 millions (soit -6,74 %).

Deux actions des six actions sont pourvues de dotations : l'action 01 « Urbanisme, planification et aménagement » dotée de 54,450 millions avec dotations supplémentaires et 38 millions hors dotation supplémentaire et l'action 06 « soutien au programme » dotée de respectivement de 25,16 millions.

Du fait de la création d'un grand ministère, regroupant des entités budgétaires autrefois distinctes, la mission ne comporte plus de dépenses de personnels. Les dépenses de fonctionnement enregistrent une augmentation de 1,75 %. Les dotations d'investissement, consacrées principalement aux villes nouvelles, sont amputées de près du quart de leur dotation de 2007. Les dépenses d'intervention représentent 47,6 % des dotations du programme (en baisse de 9,57 %). Enfin les dépenses d'opérations financières, soit 3,57 millions d'euros (-15,76 %) servis sous forme d'avance remboursables aux villes nouvelles de Marne-la-Vallée et Sénart.

Les six objectifs figurant dans le projet annuel de performances évoluent de façon satisfaisante. Les cibles fixées pour l'exercice en cours ont été globalement atteintes, à l'exception de l'objectif n° 4 qui ambitionne d'assurer aux usagers et aux collectivités locales, un service de qualité dans la délivrance des autorisations d'urbanisme. La réforme visant à simplifier la procédure du permis de construire pourrait modifier la donne.

Le budget du programme « information géographique et cartographie », avec 69,280 millions d'euros d'AE et de CP, le programme IGC représente 0,68 % des AE et 0,69 % des CP de la mission et enregistre une baisse de 7,7 % par rapport à 2007

Le programme comprend deux actions. L'action 01 « production de l'information géographique » représente 81 % de la dotation du programme. Les CP correspondent aux AE et figurent au projet de loi de finances pour une somme de 56,11 millions d'euros, en diminution de 8 %. Les 150 000 euros restants se répartissent entre les crédits de fonctionnement du Conseil national de l'information géographique (95 000 euros), et des dépenses d'interventions destinées à soutenir des projets d'études menés en partenariat avec des entreprises ou des collectivités. L'action 02 « recherche dans le domaine de l'information géographique » correspond à 19 % de la dotation du programme. Dotée, tant en AE qu'en CP de 13,17 millions d'euros, elle diminue de 6,4 %.

La subvention accordée à l'IGN dans le projet de loi de finances s'élève à 69,13 millions d'euros, soit la quasi-totalité du programme. Elle est en baisse de 7,8 % et se situera en 2008 à un niveau équivalent à celui de 2006.

Selon les prévisions, le budget de l'établissement public, après avoir connu une hausse régulière au cours des dernières années devrait se stabiliser après l'exercice 2007, une fois achevée la constitution du référentiel à grande échelle (RGE) et la phase de location de bureaux, suite à la vente des locaux parisiens. Toutefois, il semblerait que toutes les composantes du RGE ne soient pas encore totalement achevées et la location de locaux pourrait perdurer jusqu'à la réalisation et la livraison des travaux du programme immobilier sur le site de Saint-Mandé qui devraient s'étendre sur plusieurs années.

La baisse de la subvention de l'IGN trouve plus vraisemblablement son explication par l'objectif poursuivi par le gouvernement de faire en sorte que les produits des activités commerciales de l'IGN s'équilibrent avec la subvention pour charges de service public, voire dépassent son montant (la cible affichée pour 2010 étant de 55 %), et dans la diminution de ses effectifs (-15 ETP), réduction pesant exclusivement sur des emplois de catégorie C, les moins qualifiés.

Les indicateurs du projet annuel de performances semblent globalement traduire une évolution positive et tendent vers les objectifs fixés. Toutefois, nombre d'entre eux paraissent accuser un léger retard par rapport aux cibles envisagées pour 2010, peut-être celles-ci étaient elles au mieux trop ambitieuses, au pire irréalistes.

Le budget du programme « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » est le plus important de la mission. Il représente, avec 4,3 milliards d'euros d'AE et de CP, respectivement 42,53 % et 42,57 % des dotations de la mission. Il convient de noter que les AE et les CP sont abondés chacun par 108,7 millions d'euros de fonds de concours et d'attributions de produits. Les remarques formulées précédemment pour le programme 113 valent également pour le recours aux fonds de concours et attributions de produits finançant ce programme dont ils représentent 2,5 % des ressources.

Le programme comporte pas moins de 25 actions, dont 17 concernent des dépenses de personnels :

Les dépenses de personnel, y compris les charges sociales représentent 88,4% des crédits affectés au programme et 37,6 % des CP de l'ensemble de la mission. La masse salariale, (3,8 milliards d'euros de CP) n'inclut pas les dépenses de personnel concernant des emplois transférés en cours d'exercice sur le programme. Les dépenses afférentes, en provenance d'autres missions, devraient être reversées au MEDAD sous forme de transferts de crédits en 2008. Il conviendra de veiller à ce que les crédits transférés compensent intégralement les charges nouvelles correspondant à ces transferts d'emplois. La masse salariale concernera 13 303 ETPT de catégorie A, 25 768 ETPT de catégorie B et 47 534 ETPT de catégorie C, soit un total de 86 605 le nombre d'ETPT, en baisse de 9 850 ETPT (-10,2 %).

L'analyse des flux est rendue complexe du fait du transfert de personnels aux collectivités territoriales en application de la loi relative aux libertés et responsabilités locales. Au total, 2 110 ETPT sont supprimés (-2,19 % des ETPT de la mission). S'agissant des transferts de personnel aux collectivités territoriales, la majeure partie des compensations versées aux collectivités est prise en charge par la direction du budget, par transfert de fiscalité.

L'intégration dans la fonction publique territoriale des agents repose sur une faculté d'option. Le nombre d'agents ayant opté pour le statut territorial est supérieur aux prévisions, ce qui altère les hypothèses d'élaboration du budget de la mission et conduit à s'interroger sur la possibilité d'en assurer à l'avenir le financement, sans contraindre à terme les finances des collectivités territoriales. Par ailleurs, le projet de loi de finances, ne tient pas compte de la totalité des agents ayant fait jouer leur droit d'option avant le 31 août 2007, sans doute conviendrait-il que le gouvernement présente, en cours d'examen du PLF un amendement visant à assurer une plus juste compensation de ces transferts.

Enfin, le décret précisant les modalités d'extension à la fonction publique des dispositions de la loi TEPA ne précise pas quel est le sort des « charges patronales » supportées par l'état. Si, celles devaient être, concernées par l'exonération, ce qui semblerait devoir être le cas, les crédits affectés aux cotisations employeur de la mission devraient en être affectés. Il serait légitime, dans cette hypothèse, que le gouvernement propose, par cohérence, un amendement en ce sens.

L'action 05 « politique des ressources humaines » correspond à 4,4% des crédits de la mission. Elle recouvre les dépenses d'action sociales, la politique de prévention des risques professionnels et les moyens de trois écoles. Elle est consacrée pour 2/3 aux dépenses de recrutement et de formation professionnelle. L'action bénéficie d'une augmentation de 17 % de sa dotation. La formation professionnelle concourant directement à l'amélioration du service public, il est regrettable que les documents budgétaires ne détaillent pas plus ces dépenses.

Les crédits de paiement de l'action 03 « politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement » s'élèvent à 354,8 millions d'euros (en progression de 2,6 %) et devraient bénéficier de 55,2 millions de fonds de concours et d'attributions de produits. Elle comprend les crédits de fonctionnement des administrations centrales et des services déconcentrés, les dépenses d'immobiliers des administrations centrales et des services déconcentrés, les loyers versés représentant de la dotation et les dépenses d'investissement.

Enfin, la dotation budgétaire de l'action 25 « Commission nationale du débat public », la moins dotée du programme, avec 1,96 millions d'euros, voit ses crédits augmenter. La CNDP est chargée de veiller au respect de la participation des citoyens aux processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, notamment lorsqu'ils ont des impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Son action s'inscrit dans la logique de démocratie participative prévue par le Grenelle de l'environnement

Enfin, les indicateurs permettant d'évaluer les objectifs du projet annuel de performances semblent traduire une évolution conforme aux exigences, à l'exception toutefois de l'objectif n° 4 pour lequel la cible fixée à l'horizon 2010, 60 % de connexions et 60 % de téléchargements et d'interrogations des informations, paraît hors d'atteinte, les indicateurs prévisionnels pour 2008 se situant seulement à 15 %.

Compte tenu de la création récente du ministère, il ne sera pas fait de remarques sur le manque d'ambition de ce budget, qui peut être considéré comme un budget de transition. Suite au diagnostic d'urgence écologique établi par le Grenelle de l'environnement, les budgets 2009 et suivants devront mettre en perspective un projet à la dimension du problème et des mesures à la hauteur des ambitions affichées. Le Rapporteur sera vigilant à cette mise

en œuvre et à l'établissement d'indicateurs de performances en rapport avec les enjeux. Les transferts de personnel aux collectivités territoriales doivent avoir pour corollaire une juste compensation, y compris les crédits nécessaires à l'évolution des carrières dans le temps.

En conclusion, au vu des analyses des trois programmes je propose à la commission de s'abstenir sur les crédits de la mission écologie, développement et aménagement durables.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont a estimé que le transfert de personnel opéré dans le cadre du budget justifiait à lui seul un vote négatif sur l'ensemble de la mission. Elle a soutenu l'idée, défendue par le rapporteur, d'un amendement gouvernemental pour accorder une juste compensation des charges patronales, à la suite de l'adoption de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. Il faudrait également appliquer la NPI. Qu'en est-il des personnels de support en charge de la gestion des carrières ?

Enfin, il est regrettable de constater le recul de la présence territoriale des directions départementales de l'équipement, s'agissant en particulier de leur rôle d'ingénierie. Les collectivités ont de fait à tendance à se retourner vers les conseils généraux.

Mme Catherine Vautrin a indiqué que compte tenu du fait que les crédits du transport maritime seraient examinés lors d'une prochaine réunion de la commission, ce n'est qu'au terme de l'examen de ceux-ci que la commission donnerait son avis sur l'ensemble de la mission budgétaire Écologie, développement et aménagement durables.

◇

◇ ◇

La commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a ensuite examiné pour avis les **crédits de la mission « Sécurité sanitaire » pour 2008** sur le rapport de **M. Jean-Sébastien Vialatte, rapporteur pour avis**.

M. Jean-Sébastien Vialatte, rapporteur pour avis sur les crédits du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation, a rappelé à titre liminaire que, lors de son audition par la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2008, le ministre de l'agriculture et de la pêche avait exprimé ses inquiétudes concernant les phénomènes récents de développement et de dispersion de pathogènes émergents, en particulier dans le domaine des maladies animales.

Ces craintes sont fondées, de récents travaux scientifiques le confirment, désignant notamment, pour expliquer ces phénomènes : l'évolution des modes de vie, avec l'arrivée des « nouveaux animaux de compagnie », mais également le réchauffement climatique et, plus sûrement encore, l'accroissement des échanges internationaux, comme l'illustre bien le cas du virus de la fièvre catarrhale ovine.

À l'échelle européenne, la Commission de Bruxelles est actuellement mobilisée sur la définition d'une stratégie communautaire dans le domaine de la santé animale, intitulée « Mieux vaut prévenir que guérir » et destinée à améliorer la prévention, la surveillance et l'état de préparation face aux crises sanitaires. La France, dans ce domaine, n'est pas en retard, loin de là : elle est même en avance pour ce qui est, par exemple, des visites sanitaires

en élevage, mais également de la veille, de l'expertise et de la gestion des crises sanitaires, grâce notamment à l'action de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA).

L'AFSSA est en effet au cœur du dispositif français de sécurité alimentaire. À cet égard, le **rapporteur** a salué le travail accompli par son prédécesseur, M. Jean Gaubert, qui en tant que rapporteur pour avis sur les crédits du programme 206 prêtait toujours une attention particulière à l'évolution de la dotation de l'agence. À cet égard, il faut souligner que, dans le projet de budget pour 2008, les crédits affectés à l'AFSSA sont en hausse et correspondent aux engagements pris par l'État dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'agence : maintenir à un niveau élevé l'acquisition et la mobilisation des moyens scientifiques et techniques en vue de maîtriser les risques sanitaires constitue en effet une priorité du gouvernement.

Ainsi, comme indiqué sur le tableau retraçant les crédits demandés par le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) pour 2008, alors que les moyens du ministère sont globalement en baisse et où certains programmes connaissent de très fortes diminutions de crédits, le programme 206 est relativement épargné, avec une baisse de 1,3 % en crédits de paiement (CP). Encore cette baisse peut-elle s'expliquer par la diminution, d'ordre purement technique, des moyens affectés à l'action 05 Élimination des farines et coproduits animaux à hauteur de 13 %. Hors action 05, le budget sécurité alimentaire pour 2008 est en hausse d'un peu plus de 1 %.

Les postes prioritaires dans ce budget sont essentiellement l'action 01 relative à la protection des végétaux et l'action 04 qui comprend, entre autres, la subvention pour charges de service public versée par le ministère de l'agriculture et de la pêche à l'AFSSA. Ces deux actions franchissent respectivement cette année le seuil des 3 % pour l'une et des 10 % pour l'autre des moyens du programme (en crédits de paiement).

S'agissant de l'action 01, dont les crédits de paiement pour 2008 sont en hausse de près de 20 %, on notera plus particulièrement : l'augmentation des moyens consacrés à la réalisation des plans de surveillance du territoire national pour prévenir par exemple le développement de la sharka ou de la chrysome avec 2,9 millions d'euros demandés en crédits de paiement ; le renforcement du contrôle des échanges avec les pays tiers, conformément au souhait du Président de la République, qui mobiliseront en 2008 925 000 euros en CP, soit une hausse de plus de 30 % par rapport au projet de loi de finances pour 2007 ; la gestion des foyers (qui comprend à la fois le traitement des productions végétales et l'indemnisation des producteurs) connaît également une forte augmentation, avec 2,8 millions d'euros destinés, entre autres, à indemniser les producteurs de bananes infectées par le virus BBrMV (Banana Bract Mosaic Virus, à l'origine de la virose du bananier). S'agissant de la promotion des modes de production respectueux de l'environnement, il faut signaler, dans la perspective du Grenelle de l'environnement, le doublement des crédits affectés aux études et aux essais de lutte agrobiologique (420 000 euros en crédits de paiement). Enfin, un peu plus de 2 millions d'euros seront consacrés à la construction du laboratoire national de protection des végétaux d'Angers.

S'agissant de l'action 04, elle connaît une hausse de 7,5 % en crédits de paiement. Cette hausse bénéficie notamment à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments qui se voit dotée par le ministère de l'agriculture d'une subvention pour charges de service public de 52,34 millions d'euros pour 2008. Au sein de cette subvention, on notera que la contribution du ministère de l'agriculture et de la pêche au financement des équipements augmente de 1 million d'euros. La capacité de financement des investissements de l'agence a

été une source d'inquiétude récurrente pour la directrice générale ces dernières années, or cette question, si elle n'est pas encore totalement réglée, est aujourd'hui moins prégnante, grâce à la signature du contrat d'objectifs et de moyens qui stipule que l'État s'engage à examiner le plan triennal d'investissement de l'AFSSA 2008-2011 et, le cas échéant à proposer un nouveau calibrage de la part investissement des subventions pour charges de service public afin de reconstituer une capacité de financement des investissements. Lors de son audition par le rapporteur, Mme Pascale Briand s'est ainsi montrée très satisfaite des avancées obtenues dans le cadre du COM et a indiqué qu'elle travaillait dans un climat de confiance avec ses tutelles.

Enfin, les crédits de l'action 06, action support du programme qui comprend les dépenses de fonctionnement et d'investissement des directions départementales des services vétérinaires (DDSV), sont également en hausse. Cette hausse est due en grande partie à un transfert de moyens en provenance du programme 215 de la mission Agriculture, pêche, forêt, affaires rurales (crédits de formation continue des personnels), programme dont il convient de rappeler qu'il concourt également à la réalisation du programme 206 puisqu'il comprend les moyens des services régionaux de la protection des végétaux (SRPV) et de la direction générale de l'alimentation (DGAL).

En ce qui concerne les actions 02 Lutte contre les maladies animales et 03 Surveillance des denrées alimentaires, leurs parts restent stables au sein du programme, à hauteur respectivement de 19,4 % et de 4,3 % des moyens, en CP. Les crédits de paiement de ces deux actions sont en baisse pour 2008, après avoir connu de fortes hausses dans le projet de loi de finances pour 2007, de près de 10 % en CP pour l'action 02 et de 38 % pour l'action 03. En outre, lorsque l'on analyse en détail les différentes sous-actions, ce qui n'est pas toujours aisé en raison de la modification de la présentation budgétaire d'un projet de performance à l'autre, on constate que les crédits nécessaires sont bien mobilisés pour financer les priorités du gouvernement et remplir nos engagements au niveau communautaire.

Ainsi, dans le domaine des maladies animales, priorité est donnée à la lutte contre les EST, et notamment la tremblante ovine et caprine, dont les moyens sont multipliés par deux en raison de la prise en compte de nouvelles hypothèses de dépistage. La lutte contre les maladies animales susceptibles de déclencher de graves épizooties, avec des conséquences économiques lourdes, telles la peste porcine, la fièvre catarrhale ovine ou la fièvre aphteuse, exige l'élaboration et le maintien permanent de plans d'urgence opérationnels : dans cette perspective, les crédits destinés à la réalisation d'opérations-tests de mise en œuvre de ces plans et à la formation des vétérinaires sanitaires sont revalorisés. On constate par ailleurs une augmentation de 15 %, par rapport au projet de loi de finances pour 2007, des crédits affectés à la protection des animaux de rente, vraisemblablement en lien avec la mise en œuvre cette année du dernier volet de la réforme de la conditionnalité des aides agricoles, axé sur le bien-être animal. Enfin, un plan antibiorésistance est créé et doté de 70 000 euros en crédits de paiement.

S'agissant de la prévention et de la gestion des risques sanitaires liées aux denrées alimentaires, la poursuite de la lutte contre les salmonelles en élevage, qui est une obligation dans le cadre du règlement communautaire « zoonoses », entraîne la création de deux nouveaux postes de dépenses liés à l'élimination des volailles infectées dans les filières ponte et chair.

Pour financer ces priorités et conformément au principe d'efficacité de la dépense publique, des redéploiements étaient nécessaires. Ainsi, le MAP a réussi à dégager des marges

de manœuvre sur certains postes budgétaires, par exemple en diminuant le nombre de tests ESB, les besoins étant moindres, ou encore en adoptant un rythme biennuel pour les visites sanitaires en élevage porcin.

Enfin, sur la diminution des crédits de l'action 05, il convient d'indiquer tout d'abord que la participation de l'État au financement du service public de l'équarrissage (SPE) reste inchangée à 44 millions d'euros. Un accord a par ailleurs été trouvé cet été avec les éleveurs pour rééquilibrer le financement du SPE. Quant au stockage et à l'élimination des farines animales, la baisse des crédits s'explique : en autorisations d'engagement, par la passation du dernier marché de déstockage en 2007, les sommes restantes correspondant essentiellement aux loyers, renouvellement des marchés de location et passation des marchés de nettoyage et de remise en état des sites ; et, en crédits de paiement, la baisse des moyens inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008 doit être compensée par un report d'une partie des crédits inscrits au budget de l'Office de l'élevage en 2007 à hauteur de 11,2 millions d'euros. Cette opération, réalisée à la demande du ministère du budget, ne devrait pas avoir de conséquence financière sur la poursuite des opérations d'élimination des farines animales, qui devraient prendre fin courant 2010. Dans cette perspective, un accord de lissage de la dépense sur la période 2008-2010 a été passé entre le ministère du budget et le ministère de l'agriculture garantissant l'ouverture annuelle de 38 millions d'euros en CP en 2009 et 2010.

En conclusion de son propos, **le rapporteur** a indiqué qu'il estimait que le projet de budget présenté était bon et qu'en conséquence, il invitait ses collègues à donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation.

M. Jean Gaubert, pour le groupe socialiste, a remercié le rapporteur d'avoir fait référence au travail qu'il avait effectué en tant que rapporteur pour avis sur les crédits du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation au cours des deux années précédentes.

Il est satisfaisant de voir que la situation financière de l'AFSSA se détend. Même si les financements alloués ne lui permettront pas de reconstituer des réserves, au moins ne seront-elles plus ponctionnées comme ce fut le cas par le passé. S'agissant du contrat d'objectifs et de moyens signé entre l'État et l'agence, des interrogations subsistent, s'agissant notamment des crédits d'investissement. À la lecture du contrat, ils augmentent au sein d'une subvention qui, elle, reste stable, ce qui signifie que l'agence devra faire des économies budgétaires sur d'autres postes de dépenses. Il y a donc un risque que les moyens en personnel diminuent. En outre, le COM stipule que « les tutelles s'engagent à soutenir l'agence dans la recherche de ressources complémentaires hors subventions pour charges de service public (recherche de financements au niveau local, réponses à des appels d'offre communautaires et nationaux) ». Ce que l'État ne donne pas, il appartiendra donc aux collectivités locales, et tout particulièrement aux conseils généraux, qui en ont déjà l'habitude, d'y pourvoir. Enfin, le recours à des partenariats privés risque de remettre en cause la crédibilité que l'agence, en tant qu'organisme d'évaluation indépendant, a acquise depuis sa création en 1998. Il convient donc d'être vigilant sur ce point.

En ce concerne la lutte contre les maladies animales, la baisse d'1,9 % des crédits alloués à cette action est inquiétante dans le contexte actuel d'épidémie de fièvre catarrhale, et compte tenu des risques qui subsistent concernant la grippe aviaire.

La baisse de 12 % des crédits de prévention et de gestion des risques sanitaires liées aux denrées alimentaires est également préoccupante. S'agissant tout d'abord du contrôle des denrées produites sur notre territoire, la diminution annoncée du rythme des contrôles et des pressions exercées sur les abattoirs risque de nuire à l'image de la filière auprès du consommateur. S'agissant ensuite des contrôles aux frontières, M. Jean Gaubert a indiqué à la Commission avoir effectué des déplacements dans le cadre de son avis budgétaire sur les crédits de la consommation (programme « régulation économique ») et avoir constaté que les services de contrôle accomplissaient un travail de qualité, mais avec des moyens réduits. Au port du Havre par exemple, seuls un vétérinaire et neuf techniciens sont en poste, pour contrôler 20 000 containers de produits alimentaires et alors qu'une augmentation du trafic de 20 % est attendue pour 2007 et 2008. Le problème est comparable pour les services de douane.

Enfin, sur l'élimination des farines et coproduits animaux, celle-ci a constitué un travail long et difficile, auquel tous les gouvernements successifs ont participé. Le recours aux deniers publics n'étant pas forcément justifié sur ce type de dépenses, on ne peut que se féliciter que la fin du processus approche et que les crédits qui y sont consacrés commencent à diminuer, ce qui cependant devraient décevoir certains acteurs économiques qui ont enregistré de gros bénéfices en louant leurs entrepôts de stockage.

M. Jean Gaubert a ensuite conclu son propos en indiquant que le groupe socialiste donnerait un avis négatif sur l'adoption des crédits du programme.

Le rapporteur pour avis a répondu à l'orateur socialiste que la directrice de l'AFSSA était pour sa part fort satisfaite du contrat d'objectifs et de moyens conclu, qui lui garantit notamment un plafond d'emplois stable sur l'ensemble de la période : il n'y aura donc pas de diminution de personnel à l'AFSSA. Par ailleurs, l'agence participe déjà à des partenariats public-privé, notamment dans le cadre des pôles de compétitivité, qui fonctionnent très bien. S'agissant du contrôle aux frontières, les crédits sont certes en baisse pour les marchandises d'origine animale, mais en hausse pour les marchandises d'origine végétale.

M. Antoine Herth, pour le groupe UMP, a salué l'excellence des travaux du rapporteur et souligné également l'intérêt des remarques de M. Jean Gaubert sur les contrôles aux frontières. Il a annoncé que son groupe émettrait un avis favorable à l'adoption des crédits du programme.

Puis la commission a donné un *avis favorable à l'adoption du programme « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » pour 2008.*