

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 10

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

BUDGET ANNEXE : CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

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

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

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

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 100 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	9
TAUX DE RÉPONSE AU QUESTIONNAIRE BUDGÉTAIRE PAR PROGRAMME	15
INTRODUCTION	17
CHAPITRE PREMIER – MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »	23
I. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »	23
A. UNE POLITIQUE QUI DÉPASSE LE SEUL PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE	23
1. <i>Quatre finalités et une dotation budgétaire stable</i>	23
2. <i>Une politique largement financée par des crédits extra-budgétaires</i>	25
3. <i>Des priorités qui confortent le soutien au report modal</i>	27
B. UN PROGRAMME SOUS TENSION BUDGÉTAIRE	28
1. <i>Une performance globalement satisfaisante</i>	28
2. <i>La soutenabilité incertaine du programme</i>	31
3. <i>La recherche d'économies par la RGPP</i>	32
C. LE RÔLE DÉTERMINANT DES OPÉRATEURS ET GESTIONNAIRES D'INFRASTRUCTURES	33
1. <i>L'AFITF demeure sous perfusion de l'Etat</i>	33
2. <i>RFF : un nouveau modèle économique pour rétablir la situation financière</i>	36
a) <i>Une importante réforme de la tarification qui induit une diminution de la subvention de l'Etat</i>	36
b) <i>Une situation financière qui s'améliore mais reste fragile</i>	39
3. <i>VNF : une relative aisance financière et des marges d'amélioration</i>	41
D. ANALYSE PAR ACTION	42
1. <i>Action 1 « Développement des infrastructures routières »</i>	42
2. <i>Action 10 « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires »</i>	43
3. <i>Action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires »</i>	45
4. <i>Action 12 « Entretien et exploitation du réseau routier national »</i>	46
5. <i>Actions 13 et 14 : soutien, régulation, contrôle et sécurité</i>	47
6. <i>Action 15 : stratégie et soutien du programme</i>	48
II. LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES »	50
A. UN PROGRAMME QUI PARTICIPE D'UNE POLITIQUE TRANSVERSALE AMBITIEUSE	50
1. <i>La lutte contre l'insécurité routière fut un succès jusqu'en 2008</i>	50
2. <i>Des objectifs réaffirmés mais une probable inflexion en 2009</i>	50
B. PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME	51
1. <i>Une justification au premier euro limitée par l'ampleur des coûts analytiques et la sous-exécution des crédits</i>	51
2. <i>Une performance satisfaisante mais des indicateurs qui pourraient être améliorés</i>	52

C. LE RENFORCEMENT DE L'ÉDUCATION ROUTIÈRE ET LA RÉFORME DU PERMIS.....	54
1. Une légère augmentation des crédits qui met l'accent sur l'éducation routière	54
2. La nécessaire modernisation du permis de conduire	54
3. Une extension bienvenue mais coûteuse du dispositif du permis à un euro par jour	56
III. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES ».....	58
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS, DES EFFECTIFS ET DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME	58
1. Les principales orientations du programme en 2010.....	58
2. Une dépense fiscale élevée et dont l'évaluation paraît approximative.....	59
3. Une dotation budgétaire doublée par les crédits de personnel	59
4. Une importante réorganisation de l'administration maritime	60
5. La révision perfectible du dispositif de performance.....	62
B. ANALYSE PAR ACTION.....	63
1. Action 1 : Sécurité et sûreté maritimes.....	63
2. Action 2 : Gens de mer et enseignement maritime	64
3. Action 3 : flotte de commerce.....	65
4. Action 4 : action interministérielle de la mer	65
5. Action 5 : soutien du programme	65
IV. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »	67
A. UN PROGRAMME ENTIÈREMENT DÉDIÉ À LA SUBVENTION DE L'OPÉRATEUR « MÉTÉO-FRANCE »	67
1. Une progression des crédits contenue	67
2. Un dispositif d'évaluation de la performance simplifié	67
B. ENTRE CRISE ET CONTRAINTE BUDGÉTAIRE : MÉTÉO-FRANCE FACE À SES RÉFORMES	68
1. La situation financière de l'établissement en 2009 et 2010	68
2. Le point sur la mise en œuvre des décisions issues de la RGPP	70
V. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »	72
A. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2010	72
1. Des actions composites, un document budgétaire « indigeste ».....	72
2. D'importantes ressources complètent les crédits inscrits au programme	74
B. UN PROGRAMME MARQUÉ PAR LES SUITES DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA RGPP	75
1. Des crédits « Grenelle » en hausse de plus de 60 %.....	75
2. Trois réformes issues de la RGPP.....	76
VI. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »	78
A. LES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2010	78
1. Des crédits en diminution de 3 %.....	78
2. La situation financière de l'IGN en 2010	79
B. L'IGN : UN OPÉRATEUR SANS BOUSSOLE ?	81
1. Un pilotage et une gestion sévèrement critiqués par la Cour des comptes	81
2. Les suites envisagées aux observations de la juridiction financière	84

VII. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »	86
A. DES CRÉDITS EN HAUSSE DE 30 % PAR RAPPORT À 2009	86
1. <i>Aperçu global et structuration par action</i>	86
2. <i>Evaluation du coût consolidé des politiques portées par le programme</i>	88
B. RISQUES TECHNOLOGIQUES ET SÛRETÉ NUCLÉAIRE CONSTITUENT DEUX CHANTIERS PRIORITAIRES EN 2010	90
1. <i>Une hausse substantielle des crédits dévolus à la prévention des risques technologiques et des pollutions</i>	90
2. <i>L'Autorité de sûreté nucléaire</i>	92
VIII. LE PROGRAMME 174 « ENERGIE ET APRÈS-MINES »	94
A. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2010	94
1. <i>Un programme essentiellement consacré aux interventions en faveur du monde minier</i>	94
2. <i>La baisse tendancielle des crédits de l'après-mines gage l'accroissement des moyens dévolus au Grenelle de l'environnement</i>	95
B. UN PROGRAMME MARQUÉ PAR LE POIDS DES DÉPENSES FISCALES ET LE RÔLE DES OPÉRATEURS.....	97
1. <i>Des dépenses fiscales considérables, parfois difficiles à évaluer</i>	97
2. <i>Les ressources massives affectées aux opérateurs impliquent un contrôle parlementaire renforcé</i>	99
IX. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER »	101
A. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2010	101
1. <i>Des crédits en baisse par rapport à 2009, mais supérieurs à la programmation pluriannuelle</i>	101
2. <i>Vingt actions, dont douze miroirs...</i>	101
B. UNE ANNÉE 2010 MARQUÉE PAR L'AUGMENTATION DES CONTRIBUTIONS AU TITRE DES PENSIONS ET DES LOYERS BUDGÉTAIRES	102
1. <i>Un plafond d'emplois en baisse</i>	102
2. <i>Les évolutions marquantes hors titre 2</i>	104
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	107
CHAPITRE II – BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »	109
I. LA POURSUITE DE RÉFORMES IMPORTANTES DANS UN PÉRIMÈTRE RELATIVEMENT STABILISÉ	109
A. LES ÉVOLUTIONS DE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION.....	109
1. <i>Une extension contestable du point de vue de la LOLF du périmètre en 2009</i>	109
2. <i>Un nouveau changement restreint qui répare une incohérence</i>	111
B. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE QUI ÉVOLUE PEU.....	111

C. LES NOMBREUSES RÉFORMES STRUCTURELLES EN COURS	113
1. Une plus grande optimisation des moyens sans nuire à la qualité de service	113
2. Vers un statut d'établissement public pour la DGAC ?	114
II. UN PROJET DE BUDGET DÉJÀ CADUC ?	115
A. LA RÉVISION DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DU FAIT DE LA CRISE.....	115
B. LES NOUVELLES PRÉVISIONS DE RECETTES INCLUENT UNE RÉFORME DES MODALITÉS DE CALCUL	117
1. Une légère hausse des recettes en 2010	117
2. Les redevances de navigation aérienne	118
3. Les redevances de surveillance et de certification.....	119
4. Une augmentation des tarifs de la taxe de l'aviation civile	121
C. LA NÉCESSAIRE OPTIMISATION DES DÉPENSES.....	122
1. L'évolution globale des dépenses	122
2. Une diminution sensible du plafond d'emplois	124
3. Un plan d'économies de 40 millions d'euros.....	125
D. UNE HAUSSE INQUIÉTANTE DE LA DETTE PRÉVISIONNELLE	127
CHAPITRE III – COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE ».....	131
I. UN COMPTE DONT LES RECETTES SONT SURÉVALUÉES	131
II. LE PROGRAMME 751 « RADARS »	132
A. UNE POLITIQUE EN CONSTANTE ADAPTATION MAIS QUI TEND À S'ESSOUFFLER.....	132
1. Des performances en progression continue mais une possible inflexion en 2009	133
2. Des contrôles plus diversifiés mais un objectif difficile à atteindre en 2012.....	134
B. LES GRANDS AXES DU PROGRAMME EN 2010.....	135
1. Le déploiement des nouveaux dispositifs de contrôle et le maintien en condition opérationnelle.....	135
2. L'exploitation et le développement du CNT de Rennes	136
III. LE PROGRAMME 752 « FICHER NATIONAL DU PERMIS DE CONDUIRE »	137
A. DES CRÉDITS EXCLUSIVEMENT CENTRÉS SUR LE FONCTIONNEMENT.....	137
1. Une forte hausse des crédits en 2010.....	137
2. ... malgré la poursuite de l'utilisation des reports	138
B. LES RETARDS DU PROJET FAETON	139
CHAPITRE IV – COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »	141
I. LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DU « BONUS-MALUS » AUTOMOBILE	141
A. LE MÉCANISME DU « BONUS-MALUS ».....	141
1. La mise en œuvre réglementaire du bonus.....	141
2. Un malus progressivement durci jusqu'en 2012.....	142
3. Un impact massif et immédiat sur la structure des ventes	144

B. UN DISPOSITIF QUI N'EST PAS AUTOFINANCÉ.....	145
1. Un déséquilibre qui s'aggrave en raison du succès du dispositif.....	145
2. Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit d'anticiper d'un an le renforcement du dispositif.....	146
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	147
A. UN DÉFICIT PRÉVISIONNEL EN BAISSÉ MAIS ENCORE IMPORTANT	148
B. ANALYSE DES DEUX PROGRAMMES.....	148
1. Le programme 871 « Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres »	148
2. Le programme 872 « Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans »	149
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	151
TRAVAUX DE LA COMMISSION	153
• Audition par la commission de M. Guillaume Pepy, président de la SNCF.....	153
• Examen en commission.....	161

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Mission « Ecologie, développement et aménagement durables »

Programme 203 « Infrastructures et services de transports »

Les objectifs et indicateurs de résultat sont globalement bien conçus et la plupart des cibles sont atteintes ou devraient l'être à l'horizon 2011. **La qualité du service ferroviaire** (retard moyen des trains) **comme le taux de contrôle des transports routiers de matières dangereuses sont cependant encore insuffisants**, et la compétitivité des ports français en matière de trafic conteneurisé tend à se dégrader sur la façade méditerranéenne.

La soutenabilité budgétaire du programme paraît incertaine, les CP demandés pour 2010 et prévus pour 2011 ne permettant pas de couvrir l'intégralité des engagements souscrits. La contrainte budgétaire est d'autant plus forte que le probable report de 2011 à 2012 de l'entrée en vigueur de la « taxe poids lourds » ne permettrait pas de supprimer en 2011 la subvention d'équilibre versée à l'AFITF.

Les financements octroyés par l'AFTIF traduisent de plus en plus la politique de redéploiement modal. Vos rapporteurs spéciaux continuent cependant de regretter la **trop grande complexité des circuits de financement de la politique des transports**, et tendent à partager le jugement sévère porté par la Cour des comptes dans son rapport annuel de 2009, qui estime que **l'agence est devenue « essentiellement un outil administratif qui voit circuler des crédits qui partent du budget général avant d'y retourner »**, sans réelle valeur ajoutée en termes d'évaluation.

La réforme de la tarification et le renouvellement du modèle économique de RFF entreront en vigueur en 2010, en application du contrat de performance conclu le 3 novembre 2008. Les concours de l'Etat à RFF, qui diminueront de 3,1 % en 2010, ne sont donc plus attachés à l'utilisation qu'en fait RFF (régénération, entretien, désendettement) mais à l'équilibre économique de l'utilisation du réseau par les différents types de services ferroviaires. La hausse modulée des péages doit permettre de couvrir d'ici 2013 60 % des coûts complets du réseau.

La situation financière de RFF s'améliore et permet d'augmenter les investissements de renouvellement du réseau, **mais demeure fragile** puisque sa dette nette a encore augmenté en 2008 pour atteindre **28,2 milliards d'euros**, dont 7,2 milliards d'euros pour la dette « article 4 » qui est plus aisée à rembourser. La négociation des péages avec la SNCF donne également lieu à d'âpres négociations.

Voies navigables de France connaît une situation financière relativement confortable, qui devrait se traduire par une accélération plus sensible des investissements et une amplification des efforts de réduction des effectifs. Ainsi que l'a relevé la Cour des comptes dans un récent rapport particulier, des interrogations subsistent sur **l'avenir du réseau régional** et des efforts peuvent être accomplis en matière de **valorisation du patrimoine hydraulique**.

Les axes du nouvel Engagement national pour le fret ferroviaire sont pertinents quoiqu'en trop grand nombre. Il est aujourd'hui indispensable de réaliser des choix structurants (ce que serait le développement du fret massifié plutôt que des wagons isolés) et que la SNCF fasse preuve d'innovation pour éviter que cette démarche ne soit pas qu'un énième « plan de la dernière chance ».

La tendance générale à la dégradation du réseau routier national ne paraît pas encore enrayée. Le taux de renouvellement annuel des couches de surface devrait redescendre à 6 % (soit son niveau de 2008), ce qui est insuffisant pour garantir une durée de vie optimale des chaussées, qui implique un taux de renouvellement annuel compris entre 6,7 % et 12 %.

Programme 207 « Sécurité et circulation routières »

Le nombre de personnes décédées sur les routes françaises est descendu à **4.443 en 2008**. Compte tenu cependant des résultats assez médiocres enregistrés au cours des neuf premiers mois de l'année 2009 (+ 2 % de personnes décédées, dont plus + 22 % en septembre), **une certaine vigilance s'impose quant au maintien de la tendance** à l'amélioration de la sécurité routière et au respect des objectifs ambitieux fixés pour 2010.

La portée de la justification au premier euro du programme est limitée par l'ampleur des « déversements analytiques » en provenance du programme 217 de soutien. Les crédits atteignent en effet 262,07 millions d'euros, soit plus du quadruple de la dotation budgétaire. De même, ce programme a été une nouvelle fois **sous-exécuté en 2008**, avec près de 20 % de crédits disponibles en fin de gestion, avant annulation.

Certains indicateurs de performance pourraient être affinés pour mieux traduire les résultats des campagnes ciblées de communication, en particulier sur l'accidentalité des conducteurs de deux-roues et sur l'alcool au volant, qui demeurent des causes majeures de décès.

La réforme du permis de conduire a été annoncée par le Comité interministériel de la sécurité routière du 13 janvier 2009 et est déclinée en trois axes que vos rapporteurs spéciaux jugent opportuns. L'extension du dispositif du « permis à un euro par jour », avec la prise en charge par l'Etat de la caution de 20.000 prêts par an, permettra de conforter la vocation sociale de cet outil, mais repose sur des hypothèses d'octroi de prêts et de taux de défaut que vos rapporteurs spéciaux jugent mal calibrées. Ils vous proposent à cet égard un **amendement** ramenant le coût du dispositif à un montant plus réaliste.

Programme 205 « Sécurité et affaires maritimes »

Les deux priorités budgétaires du programme en 2010 sont la **poursuite de la modernisation des CROSS** et la **protection de l'emploi maritime**. Les dépenses de soutien du programme diminuent en revanche de 3,8 %, grâce à la réorganisation des services déconcentrés.

L'évaluation du coût de la taxe au tonnage (200 millions d'euros par an de 2008 à 2010) paraît assez approximative et contradictoire avec l'argumentation donnée par le ministère en 2008, selon laquelle la volatilité de cette dépense serait liée à la volatilité des résultats du petit nombre d'entreprises bénéficiaires.

Le ministère applique dans la durée les conclusions de la révision générale des politiques publiques, qui doivent permettre une **réduction de 190 ETPT en trois ans**, et la **réorganisation des services déconcentrés** ne sera effective qu'en 2010. Il est regrettable que le ministère n'ait pas réalisé une évaluation chiffrée des gains liés à la rationalisation des implantations immobilières de ces services.

La soutenabilité du programme s'est dégradée, eu égard à l'augmentation du solde des engagements non couverts par des CP fin 2010.

Programme 170 « Météorologie »

Météo-France fait aujourd'hui face à une **réduction de ses marges financières** résultant, d'une part, de la nécessaire contrainte budgétaire imposée aux administrations et à leurs opérateurs et, d'autre part, des effets de la crise économiques sur ses recettes commerciales.

Météo-France doit poursuivre les **réformes de structure** engagées, parmi lesquelles la réduction du nombre de ses implantations territoriales, qui devrait être effective à compter de 2012.

Programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité »

Les crédits mobilisés pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement augmentent de 60 %, et sont prioritairement consacrés à la préservation et la restauration de la biodiversité.

Le programme 113 est particulièrement concerné par les décisions issues de la **RGPP** en matière de diminution progressive des activités d'ingénierie publique concurrentielle, de mutualisation des polices de l'eau et de réforme de la fiscalité et des actes d'urbanisme.

Programme 159 « Information géographique et cartographique »

Le budget 2009 de l'IGN s'exécute dans un **contexte économique difficile** qui se traduit, depuis l'automne 2008, par une réduction importante du chiffre d'affaires.

La situation de l'IGN a fait l'objet, en 2009, d'une insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes. Les **insuffisances** relevées par la Cour des comptes tiennent notamment à l'absence de stratégie claire pour le développement de l'institut et à la faible qualité des politiques immobilière, commerciale, des ressources humaines ou des outils de gestion.

Programme 181 « Prévention des risques »

Les crédits de personnel dédiés au programme 181 **augmenteront de 11 %** par rapport à 2009. Cette évolution résulte principalement de la création de 144 postes mobilisés pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

L'enveloppe dédiée aux risques technologiques progresse de 83 %. Le Gouvernement sera toutefois interrogé, en séance publique, sur le caractère tenable des objectifs ambitieux de recrutement d'inspecteurs des installations classées.

Les concours du Fonds de prévention des risques naturels majeurs atteignent 153 millions d'euros en 2010, fonds dont la **rationalisation** des interventions doit être mise à l'étude.

Programme 174 « Energie et après-mines »

La baisse tendancielle des crédits consacrés à la gestion de l'après-mines gage l'accroissement des moyens dévolus au **Grenelle de l'environnement**.

L'atteinte des objectifs du programme 174 mobilise des dépenses fiscales considérables, **dont l'évaluation est parfois malaisée**. Ce constat s'applique tout particulièrement au crédit d'impôt « Développement durable », dont le coût pour le budget de l'Etat avoisine pourtant 2,6 milliards d'euros.

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

La mise en œuvre du schéma d'emplois 2010 prévoit la suppression de 1.774 ETP en application des suites de la **RGPP** et la création de 470 ETP dans le prolongement du **Grenelle de l'environnement**.

La règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite est **respectée** sur le périmètre ministériel.

L'élargissement du périmètre des **loyers budgétaires** entraîne un accroissement significatif des dépenses immobilières du ministère.

Budgétairement neutre pour le programme, la mise en œuvre du « **Fonds Etat exemplaire** » repose sur un mécanisme complexe, bien que poursuivant un objectif vertueux.

Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »

Dans une conjoncture très dégradée pour le secteur du transport aérien, le budget annexe est soumis à un **double défi organisationnel et financier** puisqu'il s'agit de mener à bien de nombreuses réformes structurelles et de restaurer un équilibre budgétaire qui est aujourd'hui trop adossé à une augmentation des tarifs des recettes d'exploitation et de l'endettement.

L'hypothèse d'une évolution de la DGAC vers un statut d'établissement public doit être sérieusement envisagée. Il ne s'agit naturellement pas de privatiser à terme des fonctions régaliennes, mais de garantir un service de qualité à un moindre coût dans un environnement européen devenu plus concurrentiel avec la mise en œuvre progressive du « ciel unique ».

Compte tenu de l'ampleur de la crise du secteur aérien et d'une nouvelle révision à la baisse des recettes du budget annexe en 2009, **les hypothèses d'évolution du trafic retenues pour la construction du budget en 2010 sont peut-être d'ores et déjà dépassées.** De même, les prévisions pour 2011 demeurent inchangées par rapport à celles qui figurent dans la loi de programmation pluriannuelle et sont donc peu crédibles.

L'équilibre en 2010 serait réalisé en jouant simultanément sur trois leviers : hausse des tarifs des redevances de navigation aérienne et de la TAC que l'on peut juger raisonnable (4,9 %), poursuite du plan d'économies sur les crédits de fonctionnement et d'investissement initié en 2009, à hauteur de 40 millions d'euros en 2010, et relèvement substantiel du plafond d'endettement. **La situation financière du budget annexe n'en demeure pas moins délicate** et pourrait nécessiter d'amplifier les mesures de rationalisation des coûts de fonctionnement.

Bien que la crise actuelle tende à en plafonner le produit, la démarche d'extension progressive de l'assiette des redevances de surveillance et de certification et de maintien de leurs tarifs en euros constants est pertinente et proportionnée. **On peut cependant regretter que la DGAC ait pour le moment renoncé à créer une redevance de manifestation aérienne.**

Le nouveau régime de fixation des redevances de navigation aérienne, fondé sur une incitation à la performance plutôt que sur le recouvrement intégral des coûts, **est opportun** et suit une logique analogue à celle de la réforme de la tarification des péages de RFF.

Le plan d'économies de 40 millions d'euros au sein de la DGAC devra impérativement **tenir compte des observations formulées par la Cour des comptes dans deux récents référés** portant respectivement sur la négociation d'un protocole social avec les organisations syndicales et sur le service d'exploitation et de formation aéronautique (SEFA).

On peut s'inquiéter de la forte hausse de l'endettement net du budget annexe et s'interroger sur son caractère soutenable. Après une certaine stabilité, il devrait en effet augmenter de plus de 26 % entre 2008 et 2010, et représenterait dix-sept années d'autofinancement en 2010, contre douze en 2009.

Compte d'affectation spéciale

« Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »

Programme 751 « Radars »

L'objectif de déploiement de 4.500 dispositifs de contrôle d'ici fin 2012 paraît difficile à réaliser, et impliquera en tout état de cause que l'augmentation annoncée du rythme annuel d'installation de nouveaux dispositifs soit pleinement suivie d'effets, ce qui ne sera pas le cas en 2009.

Vos rapporteurs spéciaux approuvent pleinement la démarche de diversification des infractions relevées par les radars, au-delà des seuls excès de vitesse.

Les contraintes de gestion des marchés d'acquisition de radars devraient diminuer, seuls deux nouveaux marchés étant prévus en 2010.

Programme 752 « Fichier national du permis de conduire »

La forte hausse des crédits demandés pour 2010, de 55 %, s'appuie essentiellement sur une **prévision d'envoi de 15 à 16 millions de lettres**, soit une progression moyenne de l'ordre de 25 %, qui s'explique notamment par la mise en œuvre du déploiement de nouveaux appareils de contrôle automatique. Le projet de budget intègre néanmoins des **prévisions de reports de crédits importants**, à hauteur de 11,5 millions d'euros en AE et 3,05 millions d'euros en CP.

Le programme FAETON a pris plus de deux ans de retard et il sera sans doute difficile de respecter l'échéance communautaire du 19 janvier 2013.

Compte de concours financiers

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

Le dispositif du « bonus/malus » automobile remplit pleinement ses objectifs écologiques et représente un « cas d'école » de fiscalité à impact comportemental, puisque les émissions moyennes de CO₂ ont baissé autant en vingt mois, de janvier 2008 à août 2009, qu'au cours de dix années précédant l'entrée en vigueur du dispositif.

En revanche, **l'objectif initial d'autofinancement budgétaire s'est révélé irréaliste** et le succès massif du dispositif en 2009, renforcé par la « prime à la casse », devrait se traduire par un **déficit du compte supérieur à 500 millions d'euros** au lieu de 156 millions d'euros envisagés en loi de finances initiale.

Les prévisions de déficit pour 2010 témoignent encore d'un certain excès d'optimisme et d'un défaut d'explications sur la prévision des recettes. On peut douter que la révision légitime du dispositif soit suffisante pour diviser le déficit pas plus de trois en 2010.

TAUX DE RÉPONSE AU QUESTIONNAIRE BUDGÉTAIRE PAR PROGRAMME

Au 10 octobre 2009, délai fixé par la loi organique, **89 % des réponses** au questionnaire budgétaire étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux.

Ce taux global recouvre toutefois des **performances contrastées** : alors que la totalité ou la quasi-totalité des réponses avaient été reçues pour huit programmes, certains présentent des taux de réponse inférieurs de 76 % (Urbanisme, paysages, eau et biodiversité), voire de 56 % (Energie et après-mines) ou de 26 % (Prévention des risques).

Programmes, budgets et comptes	Questions	Réponses	Taux de réponse
<i>Infrastructures et services de transport</i>	160	156	98%
<i>Sécurité et circulation routières</i>	12	12	100%
<i>Sécurité et affaires maritimes</i>	13	13	100%
<i>Météorologie</i>	10	10	100%
<i>Urbanisme, paysages, eau et biodiversité</i>	34	26	76%
<i>Information géographique et cartographique</i>	11	11	100%
<i>Prévention des risques</i>	19	5	26%
<i>Energie et après-mines</i>	16	9	56%
<i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie...</i>	20	17	85%
<i>Contrôle et exploitation aériens</i>	22	22	100%
<i>Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres</i>	10	10	100%
<i>Radars</i>	22	21	95%
<i>Fichier national du permis de conduire</i>	12	12	100%
Total	349	312	89%

INTRODUCTION

10,29 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)
10,15 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) sont demandés, pour 2010, dans le cadre de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ». Rapportés aux crédits demandés pour 2009, ces montants affichent une **quasi-stabilité** de la dotation de la mission (+ 0,7 % en CP). Ils sont, en outre et à l'échelle de la mission, **globalement conformes à la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques** (cf. tableau).

Les crédits de la mission en 2010, rapportés aux plafonds de la programmation pluriannuelle

(en euros)

Programmes et mission		Programmation annoncée en 2009	Ouvertures constatées en 2010	Ecart	%
<i>Infrastructures et services de transport</i>	AE	4 542 293 101	4 436 791 759	-105 501 342	-2,3%
	CP	4 536 174 101	4 345 172 579	-191 001 522	-4,2%
<i>Sécurité et circulation routières</i>	AE	61 900 000	61 900 000	0	0,0%
	CP	62 400 000	62 400 000	0	0,0%
<i>Sécurité et affaires maritimes</i>	AE	132 000 000	133 000 000	1 000 000	0,8%
	CP	134 500 000	135 500 000	1 000 000	0,7%
<i>Météorologie</i>	AE	189 300 000	189 300 000	0	0,0%
	CP	189 300 000	189 300 000	0	0,0%
<i>Urbanisme, paysages, eau et biodiversité</i>	AE	355 509 237	355 436 237	-73 000	0,0%
	CP	348 609 815	348 536 815	-73 000	0,0%
<i>Information géographique et cartographique</i>	AE	73 650 000	73 650 000	0	0,0%
	CP	73 650 000	73 650 000	0	0,0%
<i>Prévention des risques</i>	AE	345 453 627	348 677 232	3 223 605	0,9%
	CP	304 953 627	308 177 232	3 223 605	1,1%
<i>Energie et après-mines</i>	AE	820 788 918	818 288 918	-2 500 000	-0,3%
	CP	820 338 918	820 338 918	0	0,0%
<i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie...</i>	AE	3 726 628 529	3 874 056 973	147 428 444	4,0%
	CP	3 726 628 529	3 869 256 973	142 628 444	3,8%
Total mission	AE	10 247 523 412	10 291 101 119	43 577 707	0,4%
	CP	10 196 554 990	10 152 332 517	-44 222 473	-0,4%

NB : Aux termes de la programmation pluriannuelle, les plafonds par programme sont indicatifs et le plafond de la mission est ferme.

Source : commission des finances

Ainsi que l'ont déjà souligné vos rapporteurs spéciaux, les seuls crédits budgétaires ne sauraient retracer, à eux seuls, l'effort financier déployé par l'Etat et ses opérateurs en faveur de l'environnement. **Les politiques de l'écologie constituent en effet l'un des domaines où la mobilisation de ressources non budgétaires est significative.** Le recours à la débudgétisation a initialement pu être motivé par le souci de « sanctuariser » les crédits d'une politique émergente, et parfois considérée comme mineure. La multiplication

des dépenses fiscales et des affectations de recettes à des opérateurs ou des fonds permettait ainsi de soustraire les moyens de la politique environnementale à la régulation budgétaire. Aujourd'hui, et alors que l'écologie figure au rang des priorités de l'action gouvernementale, la tendance ne semble pas s'inverser.

Les 10,15 milliards d'euros de crédits de paiement mobilisés, en 2010, dans le cadre de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » doivent donc être rapprochés :

1) de **2,5 milliards d'euros de ressources extrabudgétaires** en provenance de l'Agence française de financement infrastructures de France (AFITF, pour 1,7 milliard d'euros), de la Caisse des dépôts et consignations ou des opérateurs bénéficiant d'une fiscalité affectée ;

2) de **3,9 milliards d'euros de dépenses fiscales sur impôts d'Etat ou sur impôts locaux** rattachées, à titre principal, aux programmes de la mission.

Le poids des financements non budgétaires est encore plus apparent s'agissant du financement du **Grenelle de l'environnement**, puisque **sur les 7 milliards d'euros de crédits mobilisés pour sa mise en œuvre de 2009 à 2011, seuls 1,2 milliards d'euros le seront sous forme de crédits budgétaires** (18 %), les allègements fiscaux nouveaux atteignant 2,7 milliards d'euros et les ressources extrabudgétaires 3,1 milliards d'euros.

L'année 2010 est marquée, pour la mission « Ecologie », par la poursuite de la mise en œuvre des décisions prises dans le prolongement du **Grenelle de l'environnement** et de la **révision générale des politiques publiques** (RGPP).

Au terme de l'adoption de la loi¹ de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et alors que le Sénat vient d'adopter, en première lecture, le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, le projet de budget soumis à votre commission des finances donne – parfois par anticipation – **une « consistance » budgétaire** à bon nombre de mesures prévues par ces textes. Il en va ainsi, par exemple, de l'accroissement significatif des crédits mobilisés pour la prévention des risques technologiques, pour le « verdissement » des politiques de l'urbanisme ou encore du soutien au transport combiné dans le cadre de l'engagement national pour le fret ferroviaire.

La réduction des effectifs de l'ingénierie concurrentielle, la mutualisation en cours des services de police de l'eau, la réduction des implantations territoriales de Météo-France ou la réforme des services déconcentrés des affaires maritimes démontrent, quant à elles, que **les orientations tracées dans cadre de la RGPP font l'objet d'une traduction**

¹ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009.

progressive mais concrète au sein des structures et politiques portées par le ministère.

Selon le rapport au Parlement sur la mise en œuvre du Plan de relance, daté du troisième trimestre 2009, **220,3 millions d'euros** en CP avaient été transférés de la mission « Plan de relance » vers la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », et **434 millions d'euros vers ses opérateurs**, à raison de 374 millions d'euros en faveur de l'AFITF, de 10 millions d'euros en faveur de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et de 50 millions d'euros en faveur de Voie navigables de France (VNF). Ces moyens seront très largement consacrés aux **infrastructures de transport** (*cf.* encadré).

Les moyens consacrés par le plan de relance aux infrastructures de transports

Le plan de relance consacre 920 millions d'euros d'AE et 499 millions d'euros de CP en 2009 aux infrastructures de transport. Au 30 septembre 2009, un montant de 545,5 millions d'euros avait été engagé et 209,1 millions d'euros payés. **La prévision de dépense globale pour 2009 s'élève à 476,6 millions d'euros** (hors outre-mer).

Cette dotation permet de financer de nombreuses opérations, qui concernent tous les modes de transport, dans un souci de **développement de l'intermodalité** :

- programmes d'entretien routier (115 millions d'euros) ;
- sécurisation de tunnels routiers (85 millions d'euros) ;
- accélération du programme de modernisation des itinéraires routiers (PDMI, 250 millions d'euros) ;
- volet ferroviaire des contrats de projets Etat Régions (150 millions d'euros) ;
- travaux de régénération du réseau ferroviaire (100 millions d'euros) ;
- travaux d'entretien fluvial et de reconstruction de barrages (100 millions d'euros) ;
- réalisation de travaux portuaires (50 millions d'euros).
- travaux de réhabilitation lourde de trois routes nationales en Guyane et à Mayotte (10 millions d'euros) ;
- travaux d'aménagement des ports de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Réunion et de Saint-Pierre-et-Miquelon (7 millions d'euros).

Cette enveloppe permettra également d'accélérer les travaux principaux de **grands projets d'infrastructures** de transports (LGV Bretagne Pays de Loire, TGV Est, 2^{ème} phase et canal Seine-Nord Europe) par la réalisation anticipée d'aménagements connexes et d'acquisitions foncières.

Les taux d'engagement et d'exécution au 30 septembre 2009 sont précisés ci-après.

Programmes	Engagement (en millions d'euros)	Taux d'enga- gement	Paiements (en millions d'euros)	Taux d'exécution sur 2009
Entretien et sécurisation des tunnels	83,4	41,7 %	52,6	43,8 %
Modernisation des itinéraires routiers (PDMI)	165,6	83 %	33,8	33,8 %
Accélération CPER volet ferroviaire	95,8	63,8 %	56,7	56,7 %
Régénération réseau ferroviaire	52,8	52,8 %	11,7	23,4 %
Entretien fluvial et reconstruction de barrages	53,6	53,6 %	21,4	42,8 %
Travaux préparatoires des grands projets ferroviaires et fluviaux	58,2	83,1 %	20,4	52,3 %
Infrastructures portuaires	35,7	71,4 %	12,4	31 %
Réhabilitation lourde de chaussées en Guyane et à Mayotte	7,86	78,6 %	0,26	2,6 %
	4,45	63,6 %	2,67	38,1 %
Total	557,4	N.D.	211,9	N.D.

Plusieurs **redéploiements de crédits** ont été opérés en matière d'infrastructures de transport. Ils ont, pour la plupart, réaffecté des moyens dégagés par les économies résultant des appels d'offres de travaux par rapport aux estimations, et ne remettent donc pas en cause les opérations annoncées à l'occasion du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 4 février 2009.

S'agissant des **indicateurs d'avancement physique des opérations**, les linéaires de voies rénovées s'élèvent :

- pour la régénération ferroviaire, à 122,5 kilomètres au 30 septembre 2009 (pour une prévision au 31 décembre 2009 de 194,5 kilomètres) ;

- pour l'entretien routier, à 410 kilomètres au 30 septembre 2009 (pour une prévision au 31 décembre 2009 de 443 kilomètres).

Source : rapport au Parlement sur la mise en œuvre du plan de relance de l'économie, troisième trimestre 2009

**Répartition, par titre et par programme, des crédits de paiement demandés
pour la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » en 2010**

(en euros)

Programme	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7 Opérations financières	Total (millions d'euros)	LFI 2009	Evolution / 2009
203 - Infrastructures et services de transport		1 260 533 898	221 319 525	2 863 319 156		4 345 172 579	4 349 183 365	-0,1%
207 - Sécurité et circulation routières		41 550 000	5 500 000	15 350 000		62 400 000	60 989 295	2,3%
205 - Sécurité et affaires maritimes		27 629 976	15 543 373	92 326 651		135 500 000	133 601 830	1,4%
170 - Météorologie		189 300 000				189 300 000	184 300 000	2,7%
113 - Urbanisme, paysages, eau et biodiversité		202 310 632	10 578 183	133 848 000	1 800 000	348 536 815	331 411 005	5,2%
159 - Information géographique et cartographique		73 625 000		25 000		73 650 000	75 688 500	-2,7%
181 - Prévention des risques	39 063 219	206 636 223	18 600 000	43 877 790		308 177 232	236 152 985	30,5%
174 - Energie et après- mines		76 608 802	743 730 116			820 338 918	838 692 511	-2,2%
217 - Conduite et pilottage	3 276 721 812	563 943 795	10 179 334	18 412 032		3 869 256 973	3 870 143 529	0,0%
Total	3 315 785 031	2 642 138 326	18 412 032	3 167 158 629	1 800 000	10 152 332 517	10 080 163 020	0,7%
%	32,66%	26,02%	0,18%	31,20%	0,02%	100,00%		

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances pour 2010.

CHAPITRE PREMIER – MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »

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

A. UNE POLITIQUE QUI DÉPASSE LE SEUL PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE

1. Quatre finalités et une dotation budgétaire stable

Depuis 2009, le programme 203 regroupe l'ensemble des moyens dévolus aux infrastructures et services de transports (hors sécurité maritime et secteur aérien) et poursuit **quatre finalités** qui s'inscrivent dans la politique de développement durable notamment définie par la loi du 3 août 2009 dite « Grenelle I »¹ :

- favoriser la complémentarité et le rééquilibrage modal au profit des transports alternatifs à la route ;

- améliorer la desserte des territoires par une politique d'investissement conduisant à un aménagement du territoire équilibré. La loi « Grenelle I » hiérarchise désormais les investissements à réaliser² et l'ensemble sera traduit dans un **schéma national des infrastructures de transport** ;

- concourir à la qualité des réseaux et des services de transports de voyageurs et de marchandises et à la compétitivité des ports français en Europe ;

- contribuer à la prospérité du secteur des transports en garantissant le respect des règles économiques, sociales et de sécurité.

Hors fonds de concours, ce programme est doté en 2010 de **4,44 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 4,35 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit des montants sensiblement inférieurs** (de 2,2 % en AE et 4,1 % en CP) **aux plafonds indicatifs fixés pour 2010** dans la programmation pluriannuelle pour 2009-2011, et stables (en CP) par rapport à la loi de finances initiale

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

² Soit la construction de 2.000 kilomètres de nouvelles lignes à grande vitesse d'ici 2020, la libération de sillons pour le fret et amélioration des sillons ferroviaires, l'augmentation des capacités routières limitées au traitement des points de congestion, besoins d'intérêt local et problèmes de sécurité, la modernisation et le développement du réseau fluvial, la modernisation des grands ports maritimes et le développement des transports collectifs.

(LFI) pour 2009. **L'essentiel des crédits est imputé sur l'action 10** « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires » (83,6 % des CP), et près des deux tiers des CP sont constitués de dépenses d'investissement de titre 6.

Répartition et évolution des crédits du programme 203

(en millions d'euros)

Actions	LFI 2009 (1)		PLF 2010		Evolution 2008/2009		Part en % du programme	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Développement des infrastructures routières	0		0		-		0 %	
10 – Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	3.610,52		3.633,84		0,6 %		81,9 %	83,6 %
11 – Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	130,94	133,03	196,94	137,98	50,4 %	3,7 %	4,4 %	3,2 %
12 – Entretien et exploitation du réseau routier national	590,25	440,25	424,6	399,10	- 28,1 %	- 9,3 %	9,6 %	9,2 %
13 – Soutien, régulation, contrôle et sécurité des transports terrestres	110,13		117,26		6,5 %		2,6 %	2,7 %
14 – Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	27,13	27,21	35,97	28,8	32,6 %	5,8 %	0,8 %	0,7 %
15 – Stratégie et soutien	28,05		28,19		0,5 %		0,6 %	0,6 %
Total	4.497	4.349,2	4.436,8	4.345,2	- 1,3 %	-0,1 %	100 %	

(1) : Sans neutralisation des mesures de transfert qui viendront diminuer la subvention d'équilibre à l'AFITF en 2010, d'un montant de 119,7 millions d'euros.

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

De nombreux acteurs mettent en oeuvre cette politique puisqu'outre les collectivités territoriales et les deux principaux opérateurs de l'Etat que sont l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et Voies navigables de France (VNF), on peut mentionner les gestionnaires publics et privés d'infrastructures (sociétés privées concessionnaires d'autoroutes et de tunnels, Réseau ferré de France – RFF, grands ports maritimes et ports autonomes, Compagnie nationale du Rhône), les autorités administratives indépendantes (la future Autorité de régulation des activités ferroviaires – ARAF¹, et l'Etablissement public de sécurité ferroviaire – EPSF – qui est le troisième opérateur du programme) et les entreprises publiques de transport que sont la SNCF et la RATP.

¹ Cette autorité est 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, définitivement par le Sénat et l'Assemblée nationale les 2 et 3 novembre 2009.

2. Une politique largement financée par des crédits extra-budgétaires

La politique des infrastructures de transport présente la particularité d'être largement financée par des fonds extra-budgétaires ou hors programme 203, de trois ordres : les fonds de concours, les crédits du plan de relance et les dépenses fiscales.

Les **fonds de concours et attributions de produits**, d'un montant de **1.854,8 millions d'euros en AE et 1.903,8 millions d'euros en CP** en 2010 (soit une diminution de 12,3 % par rapport à la LFI pour 2009), proviennent des collectivités territoriales dans le cadre des investissements contractualisés (contrats de plan Etat-région pour 2000-2006 et de projet 2007-2013), de certains organismes rattachés au programme pour leur fonctionnement¹, et surtout de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), qui contribue à hauteur de **1.476,3 millions d'euros en CP**.

Le recours aux fonds de concours s'explique dans deux situations particulières :

- **lorsque l'Etat est maître d'ouvrage de l'infrastructure**. C'est principalement le cas du réseau routier non concédé, mais aussi de certains projets comme la concession CDG-express ou les autoroutes de la mer (avant choix des opérateurs) ;

- **lorsque le programme financé se décline selon une programmation territoriale fine**, le plus souvent en continuité de programmes que géraient les services de l'Etat. Il s'agit essentiellement des contrats de plan et de projet que finance désormais l'AFITF, ainsi que de quelques programmes du même type tels que le plan exceptionnel d'investissement pour la Corse ou les programme de sécurité des infrastructures.

Dans ses réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux, le ministère précise ainsi que *« le retour sur le budget de l'Etat par voie de fonds de concours n'est pas une facilité recherchée, mais un mécanisme réservé soit aux cas où cela s'impose soit lorsque la commodité de gestion écarte une solution de versement directe à de multiples maîtres d'ouvrages »*.

Comme en 2008, **vos rapporteurs spéciaux regrettent cependant que les fonds de concours ne fassent pas l'objet d'une présentation distincte ni que leur ventilation soit chiffrée avec davantage de clarté.**

¹ Notamment le Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements, le Centre d'études techniques maritimes et fluviales, le Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés, le Centre national des ponts de secours et le Secrétariat général du tunnel sous la Manche, dont les fonds de concours et produits contribuent à l'action 15 de soutien transversal au programme.

Les crédits déployés dans le cadre du **plan de relance**, financés par le programme 315 « Programme exceptionnel d'investissement public » de la mission « Plan de relance de l'économie », mobilisent 920 millions d'euros d'AE sur 2009 et 2010 et devraient s'élever à environ **443 millions d'euros en 2010**. Ils sont essentiellement mis en œuvre par l'AFITF et Voies navigables de France (VNF). Les principales actions financées en 2009 sont détaillées dans l'encadré en introduction du présent rapport.

Enfin les « **niches fiscales** » contribuent substantiellement aux infrastructures de transport, en particulier les divers taux réduits et remboursements de taxe intérieure sur les produits énergétiques (TIPE). Leur montant global est estimé à plus de 800 millions d'euros en 2010, en progression de 9,4 % par rapport à 2009.

Dépense fiscale	2008	2009	2010	Evolution 2010/2009
Dépenses fiscales sur impôts d'Etat	338	384	406	5,7 %
- Remboursement d'une fraction de la TIPE sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers	295	330	330	-
- Taux réduit de TIPE pour les carburants utilisés par les taxis	17	28	36	28,6 %
- Remboursement d'une fraction de TIPE sur le gazole utilisé par les exploitants de transport public routier en commun de voyageurs	26	26	26	-
- Taux réduit de TIPE pour le gazole utilisé par les engins fonctionnant à l'arrêt qui équipent certains véhicules	-	-	14	N.S.
- Taux réduit de TIPE applicable aux carburateurs utilisés sous conditions d'emploi	Coût inférieur à 500.000 euros			
- Exonération d'impôt sur les sociétés pour les chambres de commerce maritime	N.C.			
Dépenses fiscales sur impôts locaux, prises en charge par l'Etat ; dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des entreprises disposant de véhicules routiers ou de bateaux	282	290	297	2,4 %
Dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d'Etat : exonération partielle d'impôt sur le revenu pour la prise en charge par l'employeur des frais de transport domicile / lieu de travail	60	60	100	66,7 %
Total	680	734	803	9,4 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

En comptabilité analytique, le programme bénéficie en 2010 du « déversement » de **1,37 milliard d'euros du programme ministériel de soutien n° 217** « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer », correspondant en particulier aux **22.808 ETPT** qui concourent au programme 203 et dont la masse salariale est logée dans l'« action-miroir » correspondante du programme 217 (soit 827,7 millions d'euros). **Ces ETPT s'inscrivent en diminution sensible de 1,3 % (soit 313 emplois) par rapport aux ETPT prévisionnels de 2009**, poursuivant l'effort engagé dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Vos rapporteurs spéciaux rappellent néanmoins que le regroupement des crédits du titre 2 sur un programme dédié de la mission n'est pas conforme à l'esprit de la LOLF dans la mesure où il empêche l'exercice de la fongibilité asymétrique.

Au total, si on additionne les « déversements analytiques », les crédits du plan de relance et les fonds de concours, le programme bénéficie donc de **3,71 milliards d'euros de CP externes**, hors dépenses fiscales, représentant plus de **110 % des crédits budgétaires hors subvention à l'AFITF**¹ (3,36 milliards d'euros).

3. Des priorités qui confortent le soutien au report modal

Les grandes priorités du programme en 2010 illustrent certaines orientations récemment annoncées par le Gouvernement (engagement national pour le fret ferroviaire) ou issues de lois récentes (Grenelle I et loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire). Elles sont déclinées ci-après et précisées *infra* dans l'analyse par action.

Les priorités du programme 203 en 2010

I – Favoriser le recours aux modes de transport durables

1) Mise en oeuvre du **premier appel à 50 projets pour les transports collectifs** mené en 2009. Les engagements de l'Etat (800 millions d'euros) sont portés par l'AFITF.

2) Mise en oeuvre du **grand engagement national pour le fret ferroviaire** décidé par le conseil des ministres du 16 septembre 2009. Une partie de ce programme relève d'investissements portés par l'AFITF.

Dans le programme 203, une **enveloppe supplémentaire de 8 millions d'euros est consacrée à l'aide aux opérateurs de transport combiné** (« aide à la pince »). Le ministère poursuit également sa politique de soutien et de développement des autoroutes ferroviaires existantes et futures, ainsi que des autoroutes maritimes en cours de montage.

3) Poursuite de la **mise en oeuvre de la réforme des grands ports maritimes**, dans le cadre de la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire. Les crédits d'entretien des accès portuaires sont augmentés de **5,85 millions d'euros** et un effort d'investissement complémentaire est consenti pour les contrats de projet.

4) **Renouvellement de la contractualisation avec Voies navigables de France (VNF)** pour consolider l'effort développé en faveur du mode fluvial (59 millions d'euros en 2010).

¹ L'existence d'une subvention pour charge de service public à l'AFITF et d'un retour sous forme de fonds de concours a pour effet que **les crédits servant aux mêmes financements apparaissent à deux endroits dans les documents budgétaires**. Il importe donc de ne pas additionner ces éléments pour rendre compte de l'effort de l'AFITF, mais de se fonder sur son budget prévisionnel (qui n'est pas précisé dans le PAP pour l'exercice 2010, mais seulement pour l'année 2009).

II – Renforcer l’entretien et la rénovation des réseaux

1) Poursuite du renforcement de la maintenance et de l’entretien des réseaux et infrastructures existantes. Pour les routes, qui assurent toujours près de 80 % des transports intérieurs de voyageurs et de marchandises, l’effort continuera à porter sur **l’entretien préventif des chaussées**, afin d’assurer un taux de renouvellement permettant d’endiguer leur dégradation.

2) **Accélération du plan de rénovation du réseau ferroviaire** dans le cadre de l’entrée en vigueur de la réforme des financements du système ferroviaire et du contrat pluriannuel de performance signé avec Réseau ferré de France : 2.366 millions d’euros seront versés à RFF pour les différents services ferroviaires, et environ 900 km de voies doivent être renouvelés.

3) **Soutien à certaines plateformes aéroportuaires**, situées notamment outre-mer, suite à la décentralisation des autres infrastructures.

III – Assurer la sécurité et la sûreté dans tous les modes de transport

1) Développement de la sécurité en matière ferroviaire, à l’occasion de l’ouverture des services à la concurrence, en s’appuyant sur l’action de **l’Etablissement public de sécurité ferroviaire** (EPSF), qui atteint désormais l’objectif qui lui avait été fixé lors de sa création en 2006.

2) Poursuite de la mise en oeuvre des mesures de sûreté portuaire et maritime décidées dans le cadre de l’Organisation maritime internationale (OMI), en renforçant les audits des mesures prises par les opérateurs.

IV – Soutenir les acteurs de la mobilité durable dans un contexte d’ouverture à la concurrence

1) Régulation économique et sociale des transports dans un contexte d’ouverture à la concurrence, en veillant à l’équilibre entre la protection des droits et l’adaptation à l’environnement européen, entre la concurrence et les exigences de service public, entre les impératifs de sécurité et les évolutions techniques, économiques, sociales ou environnementales.

2) En matière ferroviaire, mise en oeuvre de nouvelles modalités de régulation des activités, avec la constitution et la montée en régime de la nouvelle **Autorité de régulation des activités ferroviaires** (ARAF), qui apportera désormais les garanties d’une institution indépendante.

3) Poursuite de la modernisation et du contrôle du transport routier, importants pour réduire les distorsions de concurrence de la part des nombreux pavillons tiers circulant sur notre territoire, avec le développement des techniques nouvelles.

4) Poursuite de l’aide aux dessertes aériennes d’aménagement du territoire, particulièrement nécessaire dans la conjoncture actuelle.

Source : réponses du MEEDDM au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

B. UN PROGRAMME SOUS TENSION BUDGÉTAIRE

1. Une performance globalement satisfaisante

La performance du programme est appréciée au travers de **quatre objectifs et onze indicateurs** globalement bien conçus – dans un domaine il est vrai plus aisé à « objectiviser » par des résultats précis – et qui traitent tant

les points de vue du contribuable que du citoyen et de l'utilisateur. Leurs résultats sont présentés dans le tableau ci-après.

De manière générale, vos rapporteurs spéciaux se félicitent de la **maîtrise des coûts de construction**, qui « bénéficie » toutefois du contexte de crise dans la mesure où la réduction des débouchés incite les prestataires à réduire leurs prix. Ils constatent cependant que **la qualité du service ferroviaire** (retard moyen des trains) **comme le taux de contrôle des transports routiers de matières dangereuses sont encore insuffisants**, et que la compétitivité des ports français en matière de trafic conteneurisé tend à se dégrader sur la façade méditerranéenne.

Synthèse des résultats des indicateurs de performance du programme 203

Objectif	Indicateur	Sous-indicateur	Valeur 2008	Prévision 2009	Prévision 2010	Tendance
Objectif 1 : Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transport	1.1 : Ecart entre les réalisations et les prévisions de coûts pour les projets mis en service (en %)	Evolution des coûts de construction des opérations ferroviaires, fluviales et portuaires par rapport aux prévisions	- 3,9	- 2,8	1,3	Positive, cible atteinte (< 3)
		Evolution des coûts de construction des opérations routières mises en service	- 0,6	0	0	Stable, cible atteinte
	1.2 : Intérêt socio-économique des projets mis en service (en euros)	Somme des bénéfices actualisés des opérations ferroviaires, fluviales et portuaires par euro investi	- 0,3	0,6	1,6	Positive, cible atteinte (> 0,3)
		Intérêt socio-économique des opérations routières mises en service (bénéfice actualisé par euro investi)	7	5,2	6,5	Indistincte mais cible atteinte (5)
		Intérêt socio-économique des opérations routières mises en service (médiane des bénéfices actualisés par euro investi)	5	3	3,5	Négative (cible 2)
	1.3 Coût kilométrique de construction des opérations routières mises en service (en millions d'euros)	6	6,2	6,2	Stable mais < cible (6,1)	
Objectif 2 : Améliorer l'entretien et la qualité des infrastructures de transports	2.1 : Coût des opérations de régénération et d'entretien du réseau ferré (en milliers d'euros / km)	Coût kilométrique moyen des opérations de régénération	997	1.008	960	Positive, cible proche
		Coût kilométrique moyen des opérations d'entretien (en euros)	35,8	35,3	34,8	Positive, cible proche (< 34,9)
	2.2 : Etat des ouvrages routiers et ferroviaires (en %)	Proportion des structures de chaussées en bon état sur le réseau routier non concédé	84	85	86	Positive, cible 88 %

Objectif 2 : Améliorer l'entretien et la qualité des infrastructures de transports		Proportion des structures de chaussées en bon état sur le réseau routier concédé	95	95	95	Stable, cible proche (96 %)
		Proportion des ouvrages d'art en bon état sur le réseau routier non concédé	86,8	86,8	86,9	Stable, cible proche
		Proportion des ouvrages d'art en bon état sur le réseau routier concédé	91,3	93	93	Stable, cible 94 %
		Etat des voies du réseau ferré national	1,083	1,085	1,085	Stable, cible atteinte
	2.3 : Qualité de service des réseaux de transport	Note (sur 10) relative aux services à l'utilisateur sur le réseau autoroutier non concédé	7,7	7,8	7,85	Positive, cible proche (7,85)
		Note (sur 10) relative aux services à l'utilisateur sur le réseau concédé	8,45	8,5	8,7	Positive, cible éloignée (9)
		Retards de trains constatés toutes causes confondues (minutes / train)	0,95	0,94	0,93	Positive mais insuffisante
		Retards de trains imputables au seul gestionnaire de l'infrastructure (minutes / train)	0,48	0,45	0,45	Positive mais insuffisante
		Taux de disponibilité du réseau fluvial (%)	92	91,5	91,5	Stable à améliorer
	Objectif 3 : Améliorer le niveau de sécurité des transports et assurer les conditions d'une concurrence loyale	3.1 : Taux de contrôle des transports routiers de matières dangereuses (en %)	4,3	4,3	4,3	Stable et très insuffisant
3.2 : Infractions à la réglementation sociale européenne lors des contrôles (en %)		3,4	2,7	2,7	Positive, cible atteinte (2,7 %)	
Objectif 4 : Développer la part des modes alternatifs à la route dans les déplacements des personnes et le transport des marchandises	4.1 : Part modale des transports non routiers (en %)	Part modale des transports collectifs terrestres dans l'ensemble des transports intérieurs de voyageurs	17	17,5	18,2	Positive, cible proche (17,7)
		Part modale du transport ferroviaire dans le transport intérieur terrestre de marchandises	10,6	10,7	10,9	Positive mais cible lointaine (13,8 %)
		Part modale du transport fluvial dans le transport intérieur terrestre de marchandises	2	2	2	Stable, cible lointaine (2,4 %)

Objectif 4 : Développer la part des modes alternatifs à la route dans les déplacements des personnes et le transport des marchandises	4.2 : Volume de transport combiné par fer, voie fluviale et cabotage maritime rapporté aux aides combiné	Volume de transport combiné par fer pour 100 euros d'aide (en unité de transport intermodal)	5,4	5,4	5,4	Stable, cible assez éloignée (> 5,6)
		Volume de transport combiné fluvial pour 100 euros d'aide (en unité de transport intermodal)	4,2	4,5	4,5	Assez positive mais cible éloignée (> 5,5)
	4.3 : Part de marché des ports autonomes métropolitains français sur leurs façades respectives	% du trafic total	15,6	16,8	17,1	Très positive
		% du trafic conteneurisé	6,6	6,5	7	Positive mais cible à 7,5 %
		% du trafic total sur la façade Manche – Mer du Nord	12,9	13,7	14,1	Positive, cible proche (14 %)
		% du trafic conteneurisé sur la façade Manche – Mer du Nord	6,8	6,9	7,7	Positive mais cible éloignée (> 8,5 %)
		% du trafic total sur la façade Atlantique	25,4	26,3	26,4	Positive, cible proche
		% du trafic conteneurisé sur la façade Atlantique	8,5	9,2	9	Stable, cible atteinte (> 9 %)
		% du trafic total sur la façade Méditerranée	20,3	20,9	21,7	Positive mais cible éloignée (> 22,5 %)
		% du trafic conteneurisé sur la façade Méditerranée	5,8	5,2	5,3	Négative

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

2. La soutenabilité incertaine du programme

Le tableau de suivi des CP associés à la consommation des AE permet de rendre compte de la capacité du responsable de programme à honorer les engagements qu'il souscrit au nom de l'Etat, au regard des droits de paiement qui lui sont notifiés ou qui sont susceptibles de lui être délégués dans le futur.

En 2010, plus de 15 % des CP ouverts doivent être consacrés à des engagements antérieurs, alors que cette proportion était d'environ 7 % dans la LFI pour 2009. De plus, à la fin de l'année 2010, le solde prévisionnel des engagements non couverts par des CP, soit 4,4 milliards d'euros, serait **supérieur (de 101,3 %) aux CP demandés pour 2010 et au montant indicatif** (seul le plafond de crédits de la mission est ferme) **des CP prévus en 2011** pour le programme 203 (en forte baisse avec 3,53 milliards d'euros), tel qu'il a été établi en 2008 par la loi de programmation des finances publiques.

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent donc sur l'adéquation des CP prévisionnels aux engagements souscrits, et donc **sur la soutenabilité à moyen terme de la contrainte budgétaire sur ce programme**, d'autant que le probable report à 2012 de l'introduction de la « taxe poids lourds » ne permettra pas de supprimer en 2011 la subvention d'équilibre versée à l'AFITF (cf. *infra*).

3. La recherche d'économies par la RGPP

Les mesures prévues dans le cadre de la **Révision générale des politiques publiques** (RGPP) doivent contribuer à renforcer l'optimisation des moyens du programme :

- la mise en place d'un meilleur fonctionnement des directions interdépartementales des routes en cas de crise. Cette réorganisation n'a toutefois pas d'incidence budgétaire ;

- la **réorientation des tarifs ferroviaires de RFF** sur les coûts d'infrastructure a été mise en oeuvre par la publication de trois textes réglementaires en novembre et décembre 2008, la réforme de la tarification devant entrer en vigueur en 2010 (cf. *infra*) ;

- des gains sont attendus de la **création de l'ARAF**, qui bénéficie d'une ressource propre et doit notamment veiller à ce que les conditions d'accès au réseau ferroviaire par les entreprises ferroviaires n'entraient pas le développement de la concurrence ;

- la **rationalisation de l'opérateur VNF**, qui est engagée (cf. *infra*) et dont les effets seront précisés dans le cadre de la préparation du contrat de performance. Les gains escomptés portent notamment sur l'optimisation des moyens en personnel, et des investissements sur le réseau pourraient se révéler nécessaires en accompagnement de cette réforme ;

- **les moyens en personnel alloués au programme** – mais financés sur l'« action-miroir » du programme 217 de soutien – **continuent d'être réduits**, au-delà des évolutions de périmètre liés à la décentralisation de certaines activités (transfert de canaux). Sur la période 2009-2011, la diminution porte sur les moyens d'exploitation des voies navigables (186 emplois, dont 64 en 2009) et les moyens d'ingénierie des directions interdépartementales des routes (environ 120 emplois, dont 65 en 2009), ainsi que sur les moyens des centres d'études techniques de l'équipement, notamment dans le domaine routier (18 emplois). Des ajustements entre programmes du ministère donnent également lieu à une réduction de 100 emplois sur le programme 203. Les moyens de contrôle (contrôleurs des transports terrestres, officiers de port, personnels des commissions de surveillance...) seront cependant préservés.

C. LE RÔLE DÉTERMINANT DES OPÉRATEURS ET GESTIONNAIRES D'INFRASTRUCTURES

Avec **3,69 milliards d'euros** de concours budgétaires, l'AFITF, RFF (qui n'est pas un opérateur de l'Etat) et VNF mobilisent l'essentiel des crédits du programme. Cette situation justifie une vigilance particulière de vos rapporteurs spéciaux, renforcée par le constat de difficultés financières chroniques.

1. L'AFITF demeure sous perfusion de l'Etat

L'AFITF est l'opérateur de référence du programme, qui assure la majeure partie du financement des infrastructures terrestres et maritimes. Depuis 2009, son budget n'est plus équilibré par la dotation en capital de 4 milliards d'euros, attribuée en 2005 et issue du produit de la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

En attendant que la « **taxe poids lourds** » adoptée dans la loi de finances pour 2009 prenne le relais – **vraisemblablement en 2012 plutôt qu'en 2011** – avec un produit estimé 880 millions d'euros par an, l'Etat octroie à l'AFITF une subvention budgétaire d'équilibre¹. Son montant, déduction faite de 119,7 millions d'euros de mesures de transfert à la dotation générale de décentralisation et d'avances sur marchés publics dans le cadre du plan de relance, sera de **980,24 millions d'euros en 2010**, en baisse de 6,7 % par rapport à 2009 à périmètre constant. L'évolution des recettes et dépenses de l'AFITF est présentée ci-après.

Le montant de la subvention budgétaire était initialement supposé décroître à 200 millions d'euros en 2011. **Le probable report de l'entrée en vigueur de la taxe poids lourds fait craindre à vos rapporteurs spéciaux que cette subvention ne devienne un « provisoire qui dure ».**

Le budget de l'agence en 2010 devrait être de 2.663 millions d'euros ou **2.672 millions d'euros** selon les sources (projet annuel de performances ou réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux), dont 331 millions d'euros au titre du plan de relance. Le projet annuel de performances expose les principales opérations financées, en particulier les **lignes à grande vitesse**, qui devraient mobiliser plus du quart des dépenses (Tours-Bordeaux, Bretagne-Pays-de-la-Loire, contournement de Nîmes et Montpellier, deuxième phase de la LGV Est), la montée en charge des plans de développement et de modernisation des itinéraires (PDMI) et une nouvelle tranche annuelle pour les contrats de projets conclus avec les régions pour 2007-2013.

¹ Les autres ressources de l'AFITF sont la taxe d'aménagement du territoire prélevée sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes, la redevance domaniale versées par ces sociétés et une partie du produit des amendes pour les infractions constatées par les radars.

Evolution réalisée et prévisionnelle des ressources de l'AFITF sur 2005-2011

(en millions d'euros)

Ressources	Réalisé				Prévisions			Total 2005- 2011
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Ressources existantes	488	775	794	818	840	895	945	5.555
Taxe d'aménagement du territoire	-	512	526	521	525	535	560	3.179
Redevance domaniale	156	163	168	174	175	180	185	1.201
Amendes des radars	-	100	100	123	140	180	200	843
Dividendes autoroutiers	332	-	-	-	-	-	-	332
Ressources exceptionnelles ou nouvelles	4.000	0	0	0	0	600	200	4.800
Ressources pérennes	0	0	0	0	0	200	200	400
Taxe poids lourds (en 2012)	-	-	-	-	-	-	0	0
Augmentation redevance domaniale	-	-	-	-	-	200	200	400
Ressources exceptionnelles	4.000	0	0	0	0	400	0	4.400
Dotation en capital (cession SEMCA)	4.000	-	-	-	-	-	-	4.000
Droit d'entrée concession A63	-	-	-	-	-	400	-	4.400
Subventions budgétaires	0	62	0	0	1.687	1.168	14	2.932
Programme 203	-	62	-	-	1.170	980	14	2.227
Programme 315 (plan de relance)	-	-	-	-	374	331	0	705
Avance du Trésor	-	-	-	-	143	- 143	0	0
Total	4.488	837	794	818	2.527	2.663	1.159	13.287
Variation du fonds de roulement	-	-	-	-	31	- 9	- 1.449	- 1.428

Source : réponses du MEEDDM au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

Evolution prévisionnelle des dépenses l'AFITF par mode de transport sur 2009-2011

(en millions d'euros)

Dépenses	Total CP 2008-2013	2009	2010	En % du total (2010)	2011
Routes	3.053	987	1.015	38 %	1.051
Réseau routier concédé	262	54	131	4,9 %	77
Réseau routier non concédé et PPP	366	153	79	3 %	134
CPER, PDMI et programme général	1.942	603	619	23,2 %	720
Sécurité et exploitation	483	177	186	7 %	120
Transports non routiers	4.788	1.573	1.657	62 %	1.557
Réseau ferroviaire classique	421	202	119	4,4 %	100
Lignes à grande vitesse	1.761	399	679	25,4 %	682
Traversées alpines	97	58	17	0,6 %	22
Transport maritime	146	41	53	2 %	53
Transport fluvial	109	31	46	1,7 %	33
Transport combiné	71	29	22	0,8 %	20
Transports collectifs	310	93	67	2,5 %	150
Divers (Corse, littoral...)	336	96	122	4,6 %	118
CPER et autres contrats	1.537	624	533	19,9 %	381
Total	7.841	2.561	2.672	100 %	2.608

Source : réponses du MEEDDM au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

Les financements de l'AFITF sont conçus comme devant contribuer fortement au redéploiement modal. A l'origine, le budget de l'agence était structuré pour mettre en oeuvre les décisions du CIADT de décembre 2003 ; ses ressources étaient donc exclusivement routières, mais ses dépenses étaient majoritairement en faveur des modes non-routiers. La décision prise fin 2005 de faire financer les contrats de plan par l'AFITF a cependant fortement infléchi cette tendance, en raison du poids des volets routiers dans les contrats de plan 2000-2006.

Depuis 2006, la part non routière progresse régulièrement, notamment en CP, et plus progressivement en AE avec la décision de réserver le volet transports des contrats de projet 2007-2013 aux investissements non routiers. **Les perspectives triennales 2009-2011, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, accentuent résolument cette évolution,** puisque la répartition entre le routier et le non-routier évolue progressivement pour les CP (40-60 en moyenne) et plus résolument pour les AE (le rapport passe de 31-69 à 17-83), en raison des importants investissements ferroviaires et du projet Seine-Nord Europe à lancer. Parallèlement, les ressources non budgétaires continuent de provenir essentiellement du seul mode routier.

Vos rapporteurs spéciaux regrettent à nouveau la complexité des circuits de financement de la politique de transports, qui semble n'exister que pour justifier l'existence de l'AFITF. A l'instar de la Cour des comptes, qui dans son rapport public annuel pour 2009 a **préconisé la suppression de l'AFITF**, qualifiée d'« *agence de financement aux ambitions limitées, privée de ses moyens, désormais inutile* », vos rapporteurs spéciaux constatent que l'agence est devenue « *essentiellement un outil administratif qui voit circuler des crédits qui partent du budget général avant d'y retourner* », sans réelle valeur ajoutée, donc sans devenir l'instance d'évaluation et de décision qui aurait conforté sa légitimité. En effet, à quoi sert-il de créer de la complexité financière si l'information des citoyens et l'évaluation de la rentabilité socio-économique des investissements publics y perdent ?

La Cour des comptes relève ainsi que « *l'AFITF aurait peut-être pu, en devenant un lieu de concertation, voire d'expertise, prendre une place dans un dispositif national renforcé d'évaluation des projets d'investissements publics préalable à la prise de décision. En fait, l'agence n'a pas cherché à pallier par ses débats le manque persistant d'évaluation sérieuse, publique et contradictoire des projets d'investissements avant leur lancement* ». L'AFITF constitue également un **manquement au principe d'universalité budgétaire**, qui n'est certes pas le premier dans le domaine des transports, mais ainsi que l'observe la Cour des comptes, « *est d'autant moins justifié que l'état des finances publiques impose de choisir avec rigueur les investissements publics* ».

2. RFF : un nouveau modèle économique pour rétablir la situation financière

a) Une importante réforme de la tarification qui induit une diminution de la subvention de l'Etat

RFF, établissement public industriel et commercial chargé de l'aménagement, du développement et de la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national, connaît une évolution importante avec l'entrée en vigueur en 2010 de la **réforme de la tarification** adoptée avec la **signature d'un contrat de performance le 3 novembre 2008** (cf. encadré ci-dessous), dont vos rapporteurs spéciaux avaient déploré le retard. En cohérence avec ce contrat, **les concours de l'Etat sont depuis 2009 attachés non plus à l'utilisation qu'en fait RFF** (régénération, entretien, désendettement) **mais à l'équilibre économique** de l'utilisation du réseau par les différents types de services ferroviaires.

Les axes du contrat de performance de RFF

Signé le 3 novembre dernier, le contrat pluriannuel 2008-2012 détermine les ambitions de l'Etat et les responsabilités de RFF pour accroître la performance du réseau ferré national. Cet accord se situe dans la lignée des contrats d'objectifs conclus ces dernières années entre l'Etat et plusieurs de ses grandes entreprises nationales ou établissements publics. Il répond aussi aux exigences du droit communautaire relatives à la gestion des infrastructures ferroviaires.

Le contrat de performance consolide le statut d'entreprise publique de RFF et confirme sa vocation à contribuer au développement durable des territoires à l'échelle régionale, nationale et européenne. RFF est, à ce titre, chargé de mettre en œuvre les orientations issues du Grenelle de l'environnement qui concernent l'infrastructure ferroviaire. **L'ouverture à la concurrence** donne également à l'entreprise publique une responsabilité commerciale par une relation directe et exclusive avec les clients, qui la conduit à faire évoluer son organisation.

Il a permis de **clarifier le modèle économique de RFF**, qui repose désormais sur la construction progressive de deux piliers :

- un **équilibre économique entre ressources et coût complet pour la gestion de l'infrastructure**. Les ressources de RFF, composées des redevances d'infrastructure et des concours publics, doivent couvrir les coûts d'exploitation, les charges financières ainsi que l'annuité de renouvellement du capital. Il est ainsi prévu une **hausse modulée des péages, dont les recettes doivent passer de moins de 50 % du coût complet du réseau à 60 % en 2013** ;

- un **équilibre industriel de long terme entre politiques d'entretien et d'investissement** qui permet une optimisation physique et financières de la gestion de l'infrastructure. En prolongement du plan de rénovation du réseau lancé par le Gouvernement en 2006, le contrat de performance prévoit un **accroissement important des moyens consacrés à la régénération du réseau ferroviaire** afin d'en assurer la pérennité et d'en réduire les coûts d'entretien. Il affirme la nécessité d'une plus grande maîtrise des coûts et d'une modernisation de l'entretien.

Le contrat de performance assigne à RFF **quatre axes majeurs de progrès** :

- « *s'adapter à l'ouverture du marché et développer les recettes commerciales de l'entreprise* », en particulier dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des trafics ;
- « *moderniser les infrastructures et améliorer la performance du réseau* » ;
- « *viser l'équilibre économique et établir un financement durable* », y compris sur le plan d'affaires foncier et immobilier ;
- « *organiser un pilotage dynamique et assurer une gouvernance responsable* » (stratégie de développement durable, ressources humaines, innovation et recherche).

RFF a pris une **trentaine d'engagements** assortis d'objectifs de résultats et d'indicateurs de suivi. On relève en particulier les engagements suivants sur le réseau :

- engagement 7 : sur la période 2008-2012, RFF renouvellera 3.940 km de voies et 1.430 appareils de voie pour 7,3 milliards d'euros. L'objectif industriel sur 2008-2015, établi à **13 milliards d'euros pour 6.420 km de voies et 2.420 appareils de voie**, pourrait être porté à 14 milliards d'euros en fonction de l'atteinte d'objectifs de productivité par RFF et l'industrie ferroviaire ;

- engagement 8 : RFF met en oeuvre les programmes de sécurité (50 passages à niveau supprimés), d'accessibilité (250 points d'arrêt mis en conformité), de sûreté et de mise aux normes techniques et environnementales (2500 bâtiments points noirs bruit traités), sous réserve de l'obtention des cofinancements des collectivités locales et de l'AFITF ;

- engagement 9 : RFF engage un **plan destiné à réduire de 15 % en euros constants le coût moyen du km de renouvellement de voies** sur les lignes classiques des groupes UIC 1 à 6 ;

- engagement 11 : le pilotage de l'entretien du réseau est mis en oeuvre et précisé, notamment au niveau régional, en renforçant la cohérence entre politique d'entretien et politique de renouvellement, et en réunissant les éléments d'évaluation et de progrès pour préparer le contrat suivant ;

- engagement 13 : RFF met en place en 2010 un **dispositif assurant le suivi des coûts de maintenance** par sous-réseau, par axe, et par région, et permettant une évaluation, *ex-ante* et *ex-post*, de la pertinence des stratégies de maintenance, selon des critères économiques et physiques ;

- engagement 16 : RFF développera ou améliorera ses compétences et ses outils stratégiques en matière d'expertise économique et financière, de capacité d'optimisation et d'intégration, de vision prospective du réseau, et de **solutions techniques ou financières innovantes**.

Source : réponses du MEEDDM au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

La subvention budgétaire versée à RFF n'est donc plus constituée de la contribution aux charges d'infrastructures (dont le montant a été progressivement réduit), de la subvention de renouvellement et de mise aux normes et de la subvention de désendettement, mais **est affectée aux activités ferroviaires dont les péages ne couvrent pas le coût complet**, soit en 2010 :

- 1.489,2 millions d'euros pour l'utilisation du réseau ferré national par les trains régionaux de voyageurs (TER). Il s'agit de la redevance d'accès

instituée dans le cadre de la réforme de la tarification qui, selon le décret du 5 mai 1997, est facturé par RFF à l'Etat, sauf en Ile-de-France ;

- 301,6 millions d'euros pour les trains nationaux classiques de voyageurs (Corail) ;

- et 862,7 millions d'euros pour les trains de fret, dont 264,6 millions d'euros au titre de la compensation destinée à assurer au départ la **neutralité financière de la réforme de la tarification** pour les entreprises ferroviaires de fret, qui conduit à porter le niveau des péages à celui du coût marginal d'usage. Cette compensation est **dégressive** en fonction de l'amélioration de la qualité de service de l'infrastructure et individualisée en 2010, pour être ensuite versée en 2011 directement aux entreprises ferroviaires.

A cet égard, vos rapporteurs spéciaux relèvent que l'augmentation prévisible des redevances d'ici 2013 (dont les estimations varient entre + 780 millions d'euros et + 940 millions d'euros par rapport à 2008) et la fixation du barème de 2011 constituent actuellement un **enjeu majeur de négociation entre RFF et la SNCF**.

Au total, les concours de l'Etat à RFF s'établissent en 2010 à 2.653,6 millions d'euros TTC et **2.366,15 millions d'euros HT¹**, soit à fiscalité constante une **baisse de 3,1 %** par rapport à la dotation de la LFI pour 2009 (2.441 millions d'euros).

Principaux flux financiers entre RFF, l'Etat et les entreprises ferroviaires

(en millions d'euros)

Recettes	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution 2010/2009
Concours de l'Etat	2.585	2.738	2.678	2.627	2.504	2.441	2.366	-3,1 %
Paiement des entreprises ferroviaires à RFF au titre des péages d'infrastructure	2.130	2.183	2.285	2.540	2.769	2.878	3.350	16,4 %
Versement de RFF à la SNCF au titre de la convention de gestion	2.531	2.531	2.600	2.715	2.799	2.765	2.800	1,3 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

Outre les dotations budgétaires, les ressources de RFF comprennent :

- pour financer les **investissements de développement du réseau**, des concours de l'AFITF, des collectivités territoriales et de l'Union européenne et des recettes de péages liées aux investissements, qui permettent

¹ Avec l'entrée en vigueur de la réforme de la tarification en 2010, les concours versés par l'Etat pour les TER et au titre de la compensation de la réforme pour les entreprises de fret, qui constituent des compléments de prix pour l'utilisation de l'infrastructure, **sont soumis à TVA**.

de rembourser la dette correspondante dite « article 4 (du décret statutaire de RFF) » ;

- pour financer la **maintenance et l'exploitation du réseau et rembourser la dette « hors article 4 »**, la part des péages d'infrastructures qui n'est pas affectée à « l'article 4 », les plus-values de cessions immobilières et les financements de l'AFITF pour les investissements de mise aux normes du réseau (sécurité, accessibilité, liaison radio...), qui par eux-mêmes ne créent pas de ressources supplémentaires.

Dans le cadre du nouveau contrat de performance, **RFF doit mobiliser des ressources supplémentaires** par la hausse des péages en fonction de l'avantage économique tiré par les entreprises ferroviaires de l'utilisation du réseau, une meilleure valorisation de son patrimoine (cessions et locations) et la maîtrise des coûts de maintenance du réseau.

b) Une situation financière qui s'améliore mais reste fragile

La situation financière en 2008 fut atypique dans la mesure où RFF a bénéficié de **deux produits exceptionnels**¹ qui ont porté son résultat net à 11,8 milliards d'euros, mais traduisent néanmoins la nouvelle visibilité financière procurée par le contrat de performance de l'entreprise. **L'activité courante est toutefois restée difficile** en 2008 en raison de la crise (baisse de 4 % des circulations de fret sur le réseau), malgré l'augmentation du chiffre d'affaires de 9 % à 3,1 milliards d'euros grâce au rehaussement des barèmes de péages. RFF a également **accéléré sa politique d'investissements**, qui ont atteint 3 milliards d'euros (dont 1,3 milliard d'euros dans le cadre du plan de rénovation du réseau), soit 20 % de plus qu'en 2007.

Compte tenu de l'insuffisance des flux de trésorerie disponibles pour couvrir les frais financiers nets et contribuer aux investissements, **la dette financière nette de RFF a augmenté de 800 millions d'euros pour atteindre 28,2 milliards d'euros à fin 2008** (dont 7,2 milliards d'euros au titre de « l'article 4 »). **Ce montant élevé et en augmentation constitue le principal motif d'inquiétude de vos rapporteurs spéciaux.**

A partir de **2009** et conformément au nouveau modèle économique de l'entreprise, les recettes versées par l'Etat sont comptabilisées intégralement au résultat opérationnel. Ainsi rendu positif, **le résultat opérationnel courant permet de financer le coût de la dette et de contribuer au financement des investissements de renouvellement.** L'état prévisionnel des recettes et dépenses anticipe un résultat opérationnel courant de 1.529 millions d'euros et un résultat net de 284 millions d'euros²

¹ La revalorisation des actifs du réseau (qui avaient été dépréciés de 10,1 milliards d'euros en 2005), qui traduit les perspectives d'amélioration des recettes commerciales et de la maîtrise des coûts, et un produit d'impôt différé de 3,8 milliards d'euros lié à la mise en œuvre du nouveau modèle économique.

² A format « équivalent », le résultat de 2008 était à l'équilibre, ce qui traduit donc une amélioration.

Le chiffre d'affaire prévisionnel de 2009 est en augmentation de 100 millions d'euros par rapport à 2008 malgré les effets de la crise économique qui se sont traduits par un réajustement à la baisse des recettes de péage. Les charges restent constantes en raison d'une politique de maîtrise des coûts et de l'effet positif de la crise sur le coût de la convention de gestion, qui est indexée sur l'inflation¹. **La crise a également un effet favorable sur le coût de la dette**, qui diminue de 14,6 % avec la baisse des taux d'intérêt.

Dans le cadre du plan de rénovation du réseau et du plan de relance, RFF poursuit également son effort d'investissement, qui devrait atteindre **3,56 milliards d'euros**, dont 1.012 millions d'euros sur les grands projets de développement, 668 millions d'euros sur les projets régionaux, 265 millions d'euros sur des opérations d'amélioration de la qualité du réseau, et 1.402 millions d'euros sur des opérations de renouvellement.

Les **perspectives pour 2010** s'inscrivent dans le prolongement de 2009, conformément au plan d'affaires 2008-2012 du contrat de performance. Malgré l'impact de la conjoncture sur les trafics, l'augmentation des prix unitaires – qui doivent se rapprocher des coûts – et surtout la comptabilisation au titre des recettes commerciales d'une partie des financements publics versés par l'Etat devraient contribuer à accroître le chiffre d'affaires de RFF. Conformément à la convention de gestion pluriannuelle RFF-SNCF, les gains de productivité auxquels la SNCF s'est engagée devraient permettre de **stabiliser la charge d'entretien et d'exploitation du réseau**, sous réserve des impacts éventuels de la réforme des retraites de la SNCF.

Les dépenses d'investissement devraient encore progresser pour atteindre 3,9 milliards d'euros, soit une hausse de 9 % par rapport à 2009 qui traduit l'impact du plan de relance et la montée en puissance des contrats de projets Etat-Régions 2007-2013.

Sur la base d'un bilan équilibré, RFF est supposé se situer désormais dans une **perspective de maîtrise de sa dette avec une logique de retour sur investissement**, et non plus dans une perspective de désendettement total, incompatible avec sa mission industrielle. Outre la poursuite des investissements de développement, financés par de la dette « article 4 », **le solde de la dette devrait augmenter à court et moyen termes** afin de financer la poursuite du plan de rénovation du réseau, dans le cadre d'une politique de maintenance plus optimale qui permettra ultérieurement de réduire la dette de l'entreprise². La situation financière de l'établissement demeure néanmoins fragile et très dépendante de la sortie de la crise économique.

¹ Soit une baisse de 34 millions d'euros par rapport à 2008 et de 55 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales de 2009.

² Une fois le réseau rajeuni, son coût d'entretien sera moindre et la capacité d'autofinancement devrait être suffisante pour amortir la dette contractée par RFF pour financer la remise en état du réseau.

3. VNF : une relative aisance financière et des marges d'amélioration

L'établissement public industriel et commercial Voies navigables de France est chargé de l'exploitation, de l'entretien, de la modernisation et du développement des **6.700 kilomètres de canaux et rivières aménagées** et de plus de 2.000 ouvrages d'art. Dans l'attente du futur contrat d'objectifs et de performance pour 2010-2013, qui doit être conclu fin 2009, **un avenant a été signé pour 2009** au contrat d'objectifs et de moyens pour 2005-2008, et en reprend les quatre objectifs¹.

Le budget prévisionnel de VNF en 2009 s'établissait à **267,85 millions d'euros**, dont 144,55 millions d'euros pour l'investissement. L'établissement dégage une capacité d'autofinancement substantielle, de 54,1 millions d'euros en 2009, et un bénéfice évalué à 29,8 millions d'euros en 2009. **Vos rapporteurs spéciaux jugent que cette situation financière confortable devrait se traduire par une accélération plus sensible des investissements.**

VNF bénéficiera en 2010 d'une **subvention de l'Etat de 58,9 millions d'euros, qui inclura comme en 2009 une dotation supplémentaire de 4 millions d'euros au titre du « Grenelle de l'Environnement »**. Cette subvention vient s'ajouter aux contributions de l'AFITF, de l'Union européenne et des collectivités territoriales, et en 2009-2010, à l'enveloppe de 120 millions d'euros² d'AE accordée dans le cadre du plan de relance (dont 63 millions d'euros de CP en 2010).

Les autres ressources de VNF comprennent la taxe hydraulique (principale ressource avec 126 millions d'euros en 2009), diverses redevances domaniales (24,5 millions d'euros), les péages acquittés par les utilisateurs du réseau (13 millions d'euros) et des recettes diverses et produits financiers exceptionnels (19,3 millions d'euros en 2009).

Les emplois de VNF devraient passer de 4.776 ETPT en 2009, dont 4.401 mis à disposition et rémunérés par l'Etat sur le programme support du ministère, à **4.743 ETPT en 2010, dont 4.346 rémunérés par l'Etat**, soit une diminution conforme à l'objectif de rationalisation de l'exploitation mais qui pourrait être amplifiée.

La rationalisation de l'organisation de VNF se poursuit et comporte plusieurs volets : le recentrage sur le réseau magistral, la poursuite des efforts d'optimisation et de modernisation des méthodes d'exploitation des voies d'eau, la réorganisation des services, la fermeture éventuelle à la

¹ Assurer la sécurité et une gestion soucieuse de la protection de l'environnement sur l'ensemble du réseau, renforcer la disponibilité de la voie d'eau et développer le trafic fluvial du réseau magistral, accompagner l'Etat dans la décentralisation du réseau régional, améliorer la maîtrise des moyens de VNF.

² Dont 20 millions d'euros pour l'accélération des travaux de construction du canal Seine-Nord Europe.

navigation de certaines voies. **Un audit a été réalisé dans le cadre de la RGPP** sur l'établissement ; les conclusions en ont été rendues au cours de l'été et permettront d'alimenter les travaux en cours menés dans le cadre de la préparation du prochain contrat de performance.

En outre, un **rapport particulier de la Cour des comptes**, délibéré le 12 mai 2009, a permis de relever les progrès accomplis au cours des quatre derniers exercices (investissements significatifs sur le réseau magistral et amélioration des procédures de commande publique), mais aussi un certain nombre de points qui doivent être améliorés, parmi lesquels la réalisation très partielle de la décentralisation du réseau régional, le recours à des personnels du ministère dans des conditions insuffisamment clarifiées, le transfert inachevé du patrimoine de l'Etat et son insuffisante valorisation.

D. ANALYSE PAR ACTION

1. Action 1 « Développement des infrastructures routières »

Cette action n'est dotée d'aucun crédit, dans la mesure où ses ressources sont constituées uniquement de **fonds de concours** des collectivités territoriales (dans le cadre des opérations cofinancées) et de l'AFITF. Ces contributions sont évaluées, respectivement, à **400 millions d'euros** (en AE et CP), en baisse de 15,6 % par rapport aux estimations de la LFI pour 2009, et à **616 millions d'euros** de CP, soit une diminution de 15,1 % par rapport à 2009. Elles permettront de poursuivre des chantiers lancés en 2005 et les investissements suivants :

- l'achèvement des projets routiers figurant dans les contrats de plan 2000-2006 et la montée en charge des PDMI ;

- les études et acquisitions foncières de l'autoroute A34 entre Charleville-Mézières et la frontière belge ;

- l'aménagement des autoroutes A75 et A750 (liaison Montpellier-Céras) et la mise à 2 x 2 voies de la RN7 et de la Route Centre Europe Atlantique ;

- les programmes de mise en sécurité des tunnels routiers et passages à niveau et des aménagements de sécurité sur le réseau routier national.

Comme en 2008, **vos rapporteurs spéciaux regrettent la perte d'informations** (notamment l'absence d'indication sur les enveloppes de crédits affectées aux principales opérations) **sur les priorités de la politique du réseau routier, liée à la débudgétisation intégrale** des crédits correspondants.

2. Action 10 « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires »

Cette action, dotée de **3,63 milliards d'euros** en AE et CP, comprend les seules subventions versées à l'AFITF et à RFF, dont les déterminants ont été exposés *supra*. Elle est également abondée par des **fonds de concours provenant de l'AFITF**, à hauteur de 443,8 millions d'euros en AE et 501 millions d'euros en CP, destinés au financement :

- des infrastructures de transport ferroviaire, combiné ou collectif hors CPER ;

- du programme « gares » et du programme de réduction des nuisances sonores ;

- de la part de l'Etat dans les contrats de plan Etat-régions (CPER) 2000-2006 et les contrats de projets 2007-2013, dont la ventilation par mode de transport est précisée ci-après. La programmation budgétaire de l'AFITF pour 2009 incluait une tranche annuelle de 791,8 millions d'euros d'AE et 1.052 millions d'euros de CP (dont 641,2 millions d'euros pour le non-routier). Fin 2009, le taux de réalisation du volet « transports » des contrats de projet devrait être de 41,8 % (hors matériel roulant), soit un taux très proche du taux théorique d'avancement.

Ventilation des crédits des contrats de projets 2007-2013 par mode de transport

(en millions d'euros)

Mode de transport	Montant	Part du total
Ports maritimes	260,7	7,1 %
Littoral	4	0,1 %
Ferroviaire classique (dont régénération)	1.566,4	42,6 %
Etudes des lignes à grande vitesse	151,2	4,1 %
Transport combiné	136,7	3,7 %
Transports collectifs en Ile-de-France	766	20,8 %
Matériel roulant en Ile-de-France	400	10,9 %
Transports en commun en site propre	176	4,8 %
Fluvial	217,7	5,9 %
Total	3.678,87 (*)	100 %

(*) : Non compris 400 millions d'euros pour le matériel roulant Transilien de la SNCF en Ile-de-France

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

L'année 2010 sera également marquée par la mise en œuvre de **l'Engagement national pour le fret ferroviaire**, présenté par le Gouvernement le 16 septembre 2009¹ et qui représente une énième tentative de

¹ Et largement évoqué par M. Guillaume Pepy, président du groupe SNCF, lors de son audition par la commission le 20 octobre 2009, reproduite en annexe du présent rapport.

rentabiliser une activité qui demeure lourdement déficitaire dans les comptes du groupe SNCF (340 millions d'euros en 2008 pour 1,65 milliard d'euros de chiffre d'affaires).

**L'éternel problème de la compétitivité du fret ferroviaire français :
le nouvel Engagement national pour le fret ferroviaire**

Le Gouvernement a présenté, le 16 septembre 2009, son plan intitulé « Engagement national pour le fret ferroviaire », qui correspond à terme à une réduction annuelle de plus de 2 millions du nombre de trajets de poids lourds sur les routes françaises, et de plus de 2 millions de tonnes des émissions de CO₂. Il contribue ainsi fortement à la politique nationale de report modal, de mutation écologique et de réduction des émissions des gaz à effets de serre inscrite dans le Grenelle de l'environnement.

Cet engagement national, qui associe RFF et les opérateurs ferroviaires, en particulier la SNCF, comprend un **investissement public global en faveur du fret ferroviaire de plus de 7 milliards d'euros d'ici à 2020** et s'appuie sur **9 axes** :

- créer un véritable réseau d'autoroutes ferroviaires en France ;
- aider massivement le développement du transport combiné ;
- renforcer le développement et la qualité du service de fret massifié (trains complets) ;
- développer les opérateurs ferroviaires de proximité pour desservir les territoires et les zones portuaires avec des organisations légères et adaptées ;
- développer le fret ferroviaire express (en utilisant des lignes à grande vitesse en dehors des heures de pointe pour le transport de marchandises) ;
- créer un réseau à priorité d'utilisation fret, dit ROF (réseau orienté fret) ;
- supprimer les goulets d'étranglement, notamment pour l'agglomération lyonnaise, l'agglomération dijonnaise et le tronçon Nîmes-Montpellier, principaux points de congestion du réseau ferré national ;
- améliorer la desserte ferroviaire des grands ports français, sources importantes de fret massifié ;
- moderniser la gestion des sillons en améliorant les temps de parcours, en respectant les horaires des trains de fret et en traitant le fret comme une priorité.

Dès la fin 2009, plusieurs actions concrètes devront marquer le lancement de cet engagement national, notamment :

- le lancement de l'appel d'offres franco-italien pour le service d'autoroute ferroviaire alpine entre Lyon et Turin ;
- l'approbation ministérielle de l'avant projet sommaire de la partie Nord du contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL) et des études préliminaires de la partie Sud du CFAL ;
- le lancement de l'appel d'offres du contournement ferroviaire de Nîmes et Montpellier ;
- le doublement des fréquences des navettes d'autoroutes ferroviaires Luxembourg-Perpignan ;
- l'augmentation de l'aide à l'exploitation du transport combiné ;
- la création de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) et l'émergence d'opérateurs ferroviaires de proximité ;

- la création d'opérateurs ferroviaires portuaires au Port du Havre et au Port de la Rochelle, et d'au moins 3 opérateurs ferroviaires de proximité en région ;
- la création autour de la SNCF d'un consortium français de grande vitesse marchandises ;
- l'augmentation du nombre de trains du transport combiné de 50 % sur l'axe Lille-Perpignan ;
- le lancement par la SNCF d'un appel d'offres pour des wagons multi-modaux ;
- la création autour de la SNCF d'un « champion français » du combiné.

Il a été demandé à la SNCF de s'engager dans un développement du fret massifié, conformément à ces objectifs, et d'investir fortement dans les solutions innovantes de transport de marchandises (autoroutes ferroviaires, fret à grande vitesse, opérateurs ferroviaires de proximité, etc.). Au moins 1 milliard d'euros devront ainsi être consacrés par la SNCF pour ces investissements innovants dans les cinq prochaines années. Dans le cadre offert par cet engagement national, la SNCF finalise un nouveau schéma directeur industriel et managérial pour un nouveau transport ferroviaire écologique de marchandises.

3. Action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires »

Les crédits de cette action **progressent sensiblement par rapport à 2009**, de plus de 50 % en AE (196,9 millions d'euros) et de 3,7 % en CP (138 millions d'euros). Ils sont abondés par des **fonds de concours** (97,3 millions d'euros d'AE et 68,1 millions d'euros de CP), portés par l'AFITF et principalement orientés vers les **investissements portuaires** et dans une moindre mesure fluviaux, en particulier au titre des contrats de projets et du plan de relance portuaire (174 millions d'euros en cinq ans) décidé dans le cadre de la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.

Cette action intègre la **subvention pour charge de service public à VNF**, évoquée *supra* et dont le montant de 58,94 millions d'euros en 2009 est reconduit. Dans le cadre du plan de relance portuaire précité, **les crédits d'entretien** (ouvrages extérieurs et dragage des accès) **et d'exploitation de grands ports maritimes¹ sont également augmentés de 5,85 millions d'euros** en AE et CP pour atteindre 57,2 millions d'euros HT.

Une enveloppe de 79 millions d'euros d'AE et 20,15 millions d'euros de CP est consacrée aux **infrastructures aéroportuaires** et comprend :

- 1,7 million d'euros d'AE et CP pour l'entretien de trois aérodromes d'outre-mer (Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis et Futuna) et de celui d'Aix-les-Milles, qui sont en régie directe de l'Etat. Une dotation de 4 millions d'euros d'AE et 2,59 millions d'euros de CP est également prévue pour financer certains investissements dans ces quatre aérodromes² et une

¹ La répartition de cette enveloppe en 2009 est la suivante : 22,8 % pour Nantes-Saint-Nazaire, 22 % pour Rouen, 20,2 % pour Bordeaux, 15,3 % pour Le Havre, 14,7 % pour Dunkerque, 2,6 % pour La Rochelle et 2,4 % pour Marseille.

² Gros entretien d'infrastructures et renouvellement de matériels d'exploitation et d'engins.

première tranche de la construction de la nouvelle aérogare de l'aérodrome de Mayotte ;

- 872.000 euros de CP pour l'achèvement de travaux de sécurité sur l'aéroport concédé de Mayotte ;

- 6,4 millions d'euros en AE et 4,86 millions d'euros en CP pour la poursuite des acquisitions foncières du **futur aéroport du Grand Ouest à Nantes** (Notre-Dame-des-Landes), qui a été déclaré d'utilité publique par décret du 9 février 2008, et de l'aérodrome de Bâle-Mulhouse, en application de la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 ;

- 8 millions d'euros d'AE et 6,02 millions d'euros de CP au titre des subventions d'investissement accordées à deux aéroports concédés d'outre-mer (Cayenne et Nouméa-La Tontouta) ;

- 4 millions d'euros d'AE et 4,1 millions d'euros de CP pour le remboursement des avances consenties par des gestionnaires d'aérodromes dont la concession est arrivée à échéance ;

- et 55 millions d'euros d'AE (aucune dotation en CP) en prévision de la signature, au second semestre de 2010, du contrat de concession du futur aéroport Notre-Dame-des-Landes.

4. Action 12 « Entretien et exploitation du réseau routier national »

Avec 424,6 millions d'euros d'AE et 399,1 millions d'euros de CP, les crédits de l'action 12 s'inscrivent en **forte baisse par rapport à 2009**, de respectivement 28,1 % et 9,3 %, sans que les raisons en soient explicitées dans le PAP mais qui relèvent d'un « **effet de base** », l'année 2009 ayant été marquée par l'inscription de 150 millions d'euros d'AE pour la construction de 63 centres d'entretien et d'intervention (CEI) dans le cadre d'un partenariat public-privé.

AE et CP d'entretien et d'exploitation du réseau routier national en 2009 et 2010

	AE PLF 2009	AE PLF 2010	Part en %	CP PLF 2009	CP PLF 2010	Part en %
Entretien préventif et grosses réparations	178,9	167,7	39,5 %	178,9	137,2	34,4 %
Entretien courant et exploitation	168,6	169,4	39,9 %	168,6	169,4	42,4 %
Réhabilitation des ouvrages d'art	46,1	46,1	10,8 %	46,1	46,1	11,6 %
Immobilier, radios et matériels techniques	185	22	5,2 %	35	27	6,8 %
Maintenance des équipements dynamiques	18,9	19,4	4,6 %	18,9	19,4	4,9 %
Total	597,5	424,6	100 %	447,5	399,1	100 %

Source : projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances pour 2009 et 2010

Nonobstant cet effet de base, **les CP afférents à l'entretien préventif et aux grosses réparations connaissent une diminution importante,**

de 23,3 %. Faute de disposer dans le PAP de la ventilation précise entre entretien préventif et grosses réparations, vos rapporteurs spéciaux ne sont pas en mesure de déterminer si la variable d'ajustement réside plutôt dans l'anticipation de la dégradation des chaussées ou la gestion de l'existant. Ils relèvent néanmoins que le taux prévisionnel de traitement des sections de faible longueur et fortement dégradées est constant par rapport à 2009, soit 15 %, mais que **le taux de renouvellement annuel des couches de surface devrait redescendre à 6 %** (soit son niveau de 2008), après avoir culminé à 8 % en 2009 sous l'effet ponctuel du plan de relance.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que ce taux, qui avait certes diminué à 4 ou 5 % en 2005-2007, **demeure insuffisant pour garantir une durée de vie optimale des chaussées**, qui est de 8 à 15 ans et implique donc un taux de renouvellement annuel compris entre 6,7 % et 12 % environ. Il en résulte que **la tendance générale à la dégradation du réseau routier national n'est pas encore enrayée**. Les crédits d'entretien courant et d'exploitation des infrastructures comme de réhabilitation des ouvrages d'art sont en revanche globalement stables par rapport à 2009.

Des **fonds de concours** provenant essentiellement de l'AFITF (environ 98 %) contribuent également à cette action, à hauteur de 236 millions d'euros en AE et 285 millions d'euros en CP. Ils financeront notamment la mise en sécurité des tunnels routiers, la démarche de sécurité des usagers sur le réseau existant, la régénération des chaussées et ouvrages d'art et des équipements de gestion dynamique.

5. Actions 13 et 14 : soutien, régulation, contrôle et sécurité

Les crédits de **l'action 13** « Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services des transports terrestres » s'élèvent à 117,26 millions d'euros en CP et en AE, soit une **augmentation de 6,5 % par rapport à 2009**. Des fonds de concours à hauteur de 37 millions d'euros en AE et 28 millions d'euros en CP doivent financer des opérations de sécurité sur le réseau ferré et des aménagements d'aires de contrôle sur le réseau routier. Les évolutions suivantes doivent être soulignées :

- le **soutien au transport combiné** (en particulier dans les ports du Havre et de Fos-Marseille où se concentre 85 % du trafic national de conteneurs) devrait bénéficier d'une **enveloppe supplémentaire de 8 millions d'euros** au titre de l'Engagement national pour le fret ferroviaire, soit un total de 28,1 millions d'euros pour cette action. Vos rapporteurs spéciaux approuvent cette évolution, bien que l'effort demeure relativement modeste ;

- la **subvention à la SNCF compensant les tarifs sociaux préférentiels** imposés par l'Etat pour favoriser l'accès de certaines populations au transport ferroviaire est maintenue au même niveau qu'en 2008 et 2009, soit 73,13 millions d'euros ;

- le **Conseil national routier** bénéficiera comme en 2009 de 1,5 million d'euros en AE et CP, et **Unicooptrans**, Fédération nationale des coopératives et groupements du transport, d'une subvention de 557.000 euros **dont l'opportunité ne paraît pas évidente à vos rapporteurs spéciaux**, en particulier en ces temps de graves difficultés budgétaires.

Les crédits de **l'action 14** « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens » s'élèvent à 35,97 millions d'euros en AE et 28,8 millions d'euros en CP, soit une progression de respectivement 32,6 % et 5,8 % par rapport à 2009. Cette évolution recouvre en particulier une enveloppe supplémentaire de 1,8 million d'euros (comprise dans l'augmentation globale de 8 millions d'euros) pour le **soutien au transport combiné maritime et fluvial**, dans le cadre de l'Engagement national pour le fret ferroviaire, et une augmentation des AE consacrées aux **lignes aériennes d'aménagement du territoire**, pour de nouvelles conventions à conclure en 2010¹.

6. Action 15 : stratégie et soutien du programme

Les crédits de l'action 15 « Stratégie et Soutien » s'établissent à **28,19 millions d'euros en AE et en CP**, soit un montant sensiblement équivalent à celui ouvert en LFI pour 2009. Ils recouvrent les moyens transversaux du programme, c'est-à-dire les crédits d'étude et de prospective d'une part, et de fonctionnement de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer d'autre part. Ils sont intégralement ventilés entre les autres actions du présent programme selon le schéma de déversement analytique.

Principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports »

1. La politique publique des transports est morcelée entre de nombreux acteurs publics et privés et est **largement financée par des crédits extra-budgétaires** ou non inscrits sur ce programme : dépense fiscale, fonds de concours, dépenses de personnel du programme 217 et crédits mobilisés au titre du plan de relance.

2. Les objectifs et indicateurs de résultat sont globalement bien conçus et **la plupart des cibles sont atteintes ou devraient l'être à l'horizon 2011**. La qualité du service ferroviaire (retard moyen des trains) comme le taux de contrôle des transports routiers de matières dangereuses sont cependant encore insuffisants, et la compétitivité des ports français en matière de trafic conteneurisé tend à se dégrader sur la façade méditerranéenne.

¹ Ces conventions concernent les liaisons Agen-Paris, Périgueux-Paris (avenant), Tarbes-Paris et des aides sociales à la Guyane (en substitution à une délégation de service public).

3. **La soutenabilité budgétaire du programme paraît incertaine**, les CP demandés pour 2010 et prévus pour 2011 ne permettant pas de couvrir l'intégralité des engagements souscrits. La contrainte budgétaire est d'autant plus forte que le probable report de 2011 à 2012 de l'entrée en vigueur de la « taxe poids lourds » ne permettrait pas de supprimer en 2011 la subvention d'équilibre versée à l'AFITF.

4. Les financements octroyés par l'AFTIF traduisent de plus en plus la politique de **redéploiement modal**, puisque 62 % des crédits prévisionnels de l'Agence seront consacrés aux modes de transport non-routiers en 2010. Vos rapporteurs spéciaux continuent cependant de regretter la **trop grande complexité des circuits de financement de la politique des transports**, et tendent à partager le jugement sévère porté par la Cour des comptes dans son rapport annuel de 2009, qui estime que l'agence est devenue « *essentiellement un outil administratif qui voit circuler des crédits qui partent du budget général avant d'y retourner* », sans réelle valeur ajoutée en termes d'évaluation.

5. **La réforme de la tarification et le renouvellement du modèle économique de RFF** entreront en vigueur en 2010, en application du contrat de performance pour 2008-2012, conclu le 3 novembre 2008. Les concours de l'Etat à RFF, qui diminueront de 3,1 % en 2010, ne sont donc plus attachés à l'utilisation qu'en fait RFF (régénération, entretien, désendettement) mais à l'équilibre économique de l'utilisation du réseau par les différents types de services ferroviaires. La hausse modulée des péages doit permettre de couvrir d'ici 2013 60 % des coûts complets du réseau, et RFF s'est vu assigner un **objectif de réduction de 15 % en euros constants du coût moyen par kilomètre de renouvellement des voies**.

6. La situation financière de RFF s'améliore et permet d'augmenter les investissements de renouvellement du réseau, mais demeure fragile puisque **sa dette nette a encore augmenté en 2008 pour atteindre 28,2 milliards d'euros**, dont 7,2 milliards d'euros pour la dette « article 4 » qui est plus aisée à rembourser. La négociation des péages avec la SNCF donne également lieu à d'après négociations.

7. Voies navigables de France connaît une **situation financière relativement confortable**, avec une capacité d'autofinancement de 54,1 millions d'euros et un bénéfice évalué à 29,8 millions d'euros en 2009. Cette situation devrait se traduire par une accélération plus sensible des investissements et une amplification des efforts de réduction des effectifs. Ainsi que l'a relevé la Cour des comptes dans un récent rapport particulier, des interrogations subsistent également sur **l'avenir du réseau régional** et des efforts peuvent être accomplis en matière de **valorisation du patrimoine hydraulique**.

8. Le nouvel **Engagement national pour le fret ferroviaire** répond à une nécessité mais n'en doit pas moins être salué. Ses axes sont pertinents, en particulier la création d'un « réseau orienté fret » et l'utilisation des lignes à grande vitesse, quoiqu'en trop grand nombre. Il est aujourd'hui indispensable de réaliser des choix structurants (ce que serait le développement du fret massifié plutôt que des wagons isolés) et que la SNCF fasse preuve d'innovation pour éviter que cette démarche ne soit pas qu'un énième « plan de la dernière chance ».

9. **La tendance générale à la dégradation du réseau routier national ne paraît pas encore enrayée**. Les CP afférents à l'entretien préventif et aux grosses réparations connaissent une diminution importante, de 23,3 %, et surtout, le taux de renouvellement annuel des couches de surface devrait redescendre à 6 % (soit son niveau de 2008), après avoir culminé à 8 % en 2009 sous l'effet ponctuel du plan de relance. Ce taux demeure insuffisant pour garantir une durée de vie optimale des chaussées, qui est de 8 à 15 ans et implique donc un taux de renouvellement annuel compris entre 6,7 % et 12 %.

II. LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES »

A. UN PROGRAMME QUI PARTICIPE D'UNE POLITIQUE TRANSVERSALE AMBITIEUSE

1. La lutte contre l'insécurité routière fut un succès jusqu'en 2008

Le programme 207 retrace l'action et les moyens mis en œuvre par l'Etat, en termes de prévention et de répression, pour **réduire le nombre d'accidents de la circulation**, exception faite des moyens liés au système de contrôle automatisé des infractions qui figurent au compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».

Il s'intègre dans un dispositif interministériel de lutte contre l'insécurité routière, décrit dans un **document de politique transversale**. Pas moins de seize programmes budgétaires contribuent ainsi à cette politique pour un montant global de CP de **2.571,2 millions d'euros** en 2010, soit une progression de 3,4 % par rapport à 2009.

La lutte contre l'insécurité routière a connu des résultats exceptionnels sur la période 2002-2008 et permis des changements majeurs de comportement, puisque le nombre de personnes tuées sur les routes françaises a été réduit de 45 % pour descendre à **4.443 personnes en 2008**. Cette tendance est conforme aux **objectifs ambitieux** fixés pour 2012 par le Président de la République en 2007 puis confirmés par le Comité interministériel de la sécurité routière (CISR) du 13 février 2008 :

- **moins de 3.000 personnes tuées ;**
- diviser par deux le nombre de personnes tuées en deux roues et les décès dus à l'alcool ;
- et diviser par trois le nombre de jeunes tués.

2. Des objectifs réaffirmés mais une probable inflexion en 2009

L'année 2009 pourrait cependant être marquée par une inflexion, au vu des résultats des neuf premiers mois (hausse d'environ 2 % du nombre de tués). Le mois de septembre a été particulièrement meurtrier avec une augmentation de 17,7 % par rapport à septembre 2008 (après + 5,6 % en août 2009), malgré une diminution de 6,5 % des accidents corporels.

A l'occasion du **CISR du 13 janvier 2009**, le Premier ministre a défini les deux priorités du programme pour 2010 :

- **la lutte contre l'alcool et les stupéfiants au volant**, qui doit conduire à renforcer les mesures de prévention, notamment la promotion de l'autocontrôle de l'alcoolémie par le biais de campagnes de communication et d'information à destination du grand public, telle que « *Soufflez, vous saurez* » ;

- **l'accidentalité des jeunes conducteurs** : la réforme du permis de conduire engagée en 2009 devra être mise en œuvre et achevée en 2010 (cf. *infra*).

B. PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

1. Une justification au premier euro limitée par l'ampleur des coûts analytiques et la sous-exécution des crédits

Les crédits du programme, qui comporte trois actions, s'élèvent à **61,9 millions d'euros** en AE et **62,4 millions d'euros** en CP en 2010, soit un **montant identique au plafond indicatif** fixé dans la programmation pluriannuelle pour 2009-2011 et une **progression de 2,3 % par rapport à 2009**, dont bénéficie essentiellement l'action 3 « Education routière ». Ils sont également complétés par un **fonds de concours** évalué à 100.000 euros et affecté à l'action 2 « Démarches interministérielles et communication ». Aucune dépense fiscale n'est en revanche rattachée au programme 207.

Les personnels concourant à la mise en œuvre de la politique de sécurité routière sont de **2.505 ETPT** (soit 18 ETPT supplémentaires par rapport à la LFI 2009), représentant une masse salariale de **136,28 millions d'euros** qui est imputée sur le programme de soutien du ministère (soit le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer »). Ils se décomposent en deux grandes masses :

- 2.334 personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés, identifiés dans l'« action-miroir » intitulée « Personnels œuvrant pour les politiques du programme sécurité et circulation routière » du programme 217 précité ;

- 171 personnels des centres d'études techniques de l'équipement œuvrant pour le compte de la sécurité routière, inscrits dans l'« action-miroir » intitulée « Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique ».

Après application du schéma de **déversement des coûts analytiques** provenant du programme 217, les crédits du programme 207 atteignent **262,07 millions d'euros**, soit plus du quadruple de la dotation budgétaire. **L'ampleur de ces coûts analytiques limite fortement la portée de la justification au premier euro des actions du présent programme.**

Vos rapporteurs spéciaux constatent qu'en dépit de ses dimensions modestes, **ce programme a été une nouvelle fois sous-exécuté en 2008**, avec près de 20 % de crédits disponibles en fin de gestion, avant annulation. Le transfert en 2009 de l'ancienne action 4 relative à la gestion du trafic et à l'information des usagers devrait toutefois atténuer cette situation.

Evolution en 2009 et 2010 des crédits concourant au programme 207 (hors fonds de concours)

(en millions d'euros)

Intitulé des actions et sous-actions	CP LFI 2009	CP PLF 2010	Evolution 2010/2009	Ventilation des crédits de pilotage de soutien et/ou de polyvalence		PLF 2010 après ventilation
				Au sein du programme	Entre programmes	
1- Observation, prospective, réglementation et soutien au programme	6,99	5,73	- 18 %	- 1,22	+ 64	68,51
Etudes et observatoires locaux	5,58	4,45	- 20,2 %			
Fonctionnement	1,41	1,28	- 9,2 %			
2 - Démarches interministérielles de communication	29,20	29,37	0,6 %	+ 0,42	+ 22,71	52,5
Communication	14,90	15,07	1,1 %			
Actions locales de partenariat	14,30	14,30	Stable			
3 - Education routière	24,80	27,30	10,1 %	+ 0,8	+ 112,96	141,06
Organisation des examens	6,78	8,83	30,2 %			
Investissements centres d'examens	5,50	5,50	Stable			
Formations dans les réseaux	2,47	2,92	18,2 %			
Permis à un euro par jour	10,05	10,05	Stable			
Total	60,99	62,40	2,3 %	0	+ 199,69	262,07

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

2. Une performance satisfaisante mais des indicateurs qui pourraient être améliorés

La mesure de la performance du programme s'appuie désormais sur **deux objectifs** (les deux premiers objectifs des précédents documents budgétaires ayant été fusionnés) et **cinq indicateurs**, qui traduisent les progrès accomplis en matière de mortalité et d'accidentalité routières comme de réussite des candidats au permis.

Vos rapporteurs spéciaux estiment que **ces indicateurs pourraient mieux restituer les résultats des actions de communication propres à ce programme**, en reflétant, par exemple, le nombre de jeunes conducteurs de deux roues décédés ou les risques liés à un taux d'alcool excessif au volant, qui demeurent la première cause de décès tous âges confondus. De même, l'indicateur 2.2 présente le coût unitaire d'obtention du permis de conduire pour l'administration relevant du ministère chargé de la sécurité routière, mais **pas le coût moyen pour les candidats**.

Synthèse des résultats des indicateurs de performance du programme 207

Objectif	Indicateur	Sous-indicateur	Valeur 2008	Prévision 2009	Prévision 2010	Tendance
Mobiliser l'ensemble de la société sur la sécurité routière pour réduire le nombre d'accidents et de tués sur les routes	Nombre annuel des tués à 30 jours	Nombre annuel de tués à 30 jours (métropole)	4.275	< 3.915	< 3.580	Positive sous réserve des résultats de 2009, cibles de 2012 assez volontaristes
		Nombre annuel de tués à 30 jours (DOM)	168	< 165	< 160	
		Nombre annuel de tués à 30 jours (métropole et DOM)	4.443	< 4.080	< 3.740	
	Nombre annuel de blessés hospitalisés à plus de 24 heures	Nombre annuel de blessés hospitalisés à plus de 24 heures (France métropolitaine)	34.965	< 32.150	< 29.570	
		Nombre annuel de blessés hospitalisés à plus de 24 heures (DOM)	1.214	< 1.160	< 1.100	
		Nombre annuel de blessés hospitalisés à plus de 24 heures (métropole et DOM)	36.179	< 33.310	< 30.670	
Améliorer le service du permis de conduire dans le cadre du développement de l'éducation routière	Evolution du taux de réussite en première présentation au permis B	Taux de réussite des candidats	56,5 %	57 %	59 %	Positive, mais cible difficile à atteindre (63 % en 2011)
		Taux des écoles de conduite ayant un taux de réussite de leurs élèves supérieur à 50 %	68,7 %	69 %	70 %	Stable à positive
	Coût unitaire d'obtention du permis de conduire pour l'administration (en euros / permis)		56	59,2	60,1	Négative
	Taux des jeunes conducteurs impliqués dans un accident corporel	Taux des conducteurs ayant leur permis depuis moins d'un an impliqués dans un accident corporel	11 %	10,7 %	10,5 %	Positive, l'atteinte des cibles pour 2012 est envisageable
		Taux des conducteurs ayant leur permis depuis moins de deux ans impliqués dans un accident corporel	19 %	18,5 %	18,3 %	
		Taux des conducteurs ayant leur permis depuis moins de trois ans impliqués dans un accident corporel	25,6 %	25,3 %	25 %	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

C. LE RENFORCEMENT DE L'ÉDUCATION ROUTIÈRE ET LA RÉFORME DU PERMIS

1. Une légère augmentation des crédits qui met l'accent sur l'éducation routière

La dotation de **l'action 1** « Observation, prospective, réglementation et soutien au programme » atteint **5,73 millions d'euros** en CP et en AE. Outre certaines dépenses de fonctionnement (délégation à la sécurité et à la circulation routière, impression et stockage de documents, observatoires locaux au sein des directions régionales et départementales...), elle finance notamment la réalisation d'études dans des thèmes tels que l'économie de la sécurité routière, les deux-roues, l'éducation routière ou la somnolence au volant.

Les crédits de **l'action 2** « Démarches interministérielles et communication » s'élèvent à **29,37 millions d'euros** en CP et en AE et progressent de 0,6 % par rapport à 2009, **au profit des actions de communication** auprès du grand public. Le coût moyen d'une campagne nationale en 2010 est évalué à 2,25 millions d'euros. Un montant de 4,3 millions d'euros est également consacré à des **subventions** en faveur d'entreprises menant des actions de prévention et de formation, de collectivités locales et surtout d'associations.

L'action 3 « Education routière » est dotée de 26,8 millions d'euros en AE et 27,3 millions d'euros en CP, soit une **progression de plus de 10 %** par rapport à 2009. Cette augmentation bénéficie surtout à l'organisation des examens et à la formation initiale et continue des personnels déconcentrés.

2. La nécessaire modernisation du permis de conduire

La RGPP a conclu, lors du conseil de modernisation des politiques publiques de décembre 2007, à la nécessité de **modifier l'organisation du permis de conduire**. L'objectif de cette réforme est de **réduire les délais d'attente** pour se présenter aux épreuves et d'**améliorer les taux de réussite**. Ses orientations ont été décidées lors du CISR du 13 janvier 2009 et sont exposées ci-après.

La réforme du permis de conduire annoncée par le CISR du 13 janvier 2009

La réforme du permis de conduire comprend quinze mesures et doit répondre ainsi à **trois objectifs** : un permis moins long, un permis moins cher et un permis plus sûr.

1 – Un permis moins long à obtenir grâce à une réduction des délais

370.000 places d'examen supplémentaires doivent être créées sur trois ans (2009-2011), dont 120.000 places dès 2009, et **55 nouveaux inspecteurs** contribueront à faire passer plus rapidement le permis.

Les candidats pourront débiter les leçons de conduite sans attendre l'enregistrement du dossier d'inscription en préfecture. Le délai réglementaire d'un mois entre l'enregistrement du dossier du candidat et la présentation à l'épreuve de code est supprimé dès le mois d'avril 2009.

L'apprentissage anticipé de la conduite et la conduite accompagnée, qui permettent de mieux préparer les candidats à l'examen et contribuent également à la sécurité routière, seront encouragés.

Dès la fin du premier semestre 2009, **les démarches seront simplifiées**, l'âge de l'accompagnateur sera abaissé et l'apprentissage sur le lieu de travail favorisé. De plus, dès lors qu'un candidat majeur aura réalisé les 20h de conduite obligatoires en école ou après un échec à la conduite, il pourra s'il le souhaite pratiquer la conduite accompagnée sur trois mois minimum en parcourant au moins 1.000 km afin de gagner de l'expérience.

2 – Un permis moins cher pour les candidats les plus en difficulté

A partir du second semestre 2009, **le fond de cohésion sociale prendra en charge la caution du prêt pour le « permis à un euro par jour »** pour les jeunes exclus du système bancaire et inscrits dans une démarche de formation ou d'accès à l'emploi (cf. *infra*).

L'Etat et les collectivités territoriales vont promouvoir les aides au financement du permis. Parmi celles-ci, la « **bourse au permis** » qui constitue une aide financière directe en contrepartie de la réalisation d'une activité d'intérêt général.

Les demandeurs d'emploi qui ont besoin du permis pour accéder à un emploi seront aidés par l'extension des expérimentations menées par Pôle Emploi. De plus, dans les départements où des retards se sont accentués, des places d'examens seront attribuées en priorité aux personnes ayant une promesse d'embauche pour un emploi nécessitant d'être titulaire du permis de conduire.

Les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) qui ont besoin du permis pour accéder à un emploi seront aidés : 15 millions d'euros annuels seront alloués pour aider financièrement les bénéficiaires du RSA inscrits dans une démarche d'accès à l'emploi. Cela permettra de soutenir l'équivalent de 15.000 permis par an.

3 – Un permis plus sûr grâce à une rénovation des programmes de formation et de l'examen

Le Gouvernement a engagé une concertation avec les compagnies d'assurance et les auto-écoles en vue de déterminer les conditions de prise en charge d'un **rendez-vous post-permis à six mois**, destiné à vérifier que les nouveaux conducteurs ont bien intégré dans leur pratique les notions apprises lors de la formation initiale.

Les partenariats avec les associations de sécurité routière seront développés afin de faciliter leurs interventions notamment dans les lycées pour sensibiliser les élèves à la sécurité routière. **L'épreuve du code sera modernisée** avec la révision complète des questions d'ici le second semestre 2009 et avec le passage de l'épreuve de code sur ordinateur individuel d'ici deux ans.

L'épreuve de conduite évoluera pour passer d'un décompte d'erreurs à un véritable bilan de compétences et de comportement dès le début 2010. Des rendez-vous facultatifs d'évaluation et d'actualisation des connaissances permettront aux conducteurs de s'évaluer régulièrement dès 2009.

La qualité du système de formation au permis sera améliorée par une revalorisation des métiers d'enseignants à la conduite et une démarche qualité avec les auto-écoles.

Source : communiqué du CISR du 13 janvier 2009

3. Une extension bienvenue mais coûteuse du dispositif du permis à un euro par jour

Les crédits consacrés au dispositif du permis à un euro par jour, par lequel les jeunes âgés de 16 à 25 ans peuvent bénéficier d'un prêt à taux nul dont les frais financiers sont pris en charge par l'Etat, seront **reconduits en 2010** avec 10,05 millions d'euros en AE et CP. **Ses ambitions sont désormais stabilisées** puisque d'une estimation initiale de 150.000 prêts annuels en 2007 puis 91.000 prêts en 2009, on est passé à 92.000 prêts en 2010.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent cependant que **les projections récentes tablent sur un nombre nettement inférieur**, de 75.000 prêts accordés en 2009 (soit un coût global de 5,8 millions d'euros), de sorte que les prévisions pour 2010 paraissent optimistes.

Le coût moyen d'un dossier a été fortement révisé à la baisse et s'établit à 78,70 euros en 2010. En effet, ce coût n'a été que de 76,65 euros sur les trois premiers trimestres de 2009 pour une prévision initiale de 110,44 euros, compte tenu de la forte diminution du taux d'intérêt de référence des bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels (BTAN), dont la prévision est passée de 4,72 % en 2009 à 2,50 % en 2010.

La détente monétaire actuelle étant probablement appelée à se maintenir encore quelques mois, **vos rapporteurs spéciaux jugent cette hypothèse crédible**, considérant les taux moyens des BTAN à deux et cinq ans en septembre 2009, qui s'établissaient à, respectivement, 1,30 % et 2,55 %.

Il a cependant été constaté que **ce dispositif bénéficie en réalité davantage aux jeunes des classes moyennes**, dont l'entourage peut se porter caution, qu'à ceux issus de milieux défavorisés. Il a donc été décidé, lors du CISR du 13 janvier 2009, que **l'Etat prendrait en charge le cautionnement de 20.000 prêts par an**. Le coût de cette mesure est estimé à 2,81 millions d'euros en 2010, en se fondant sur un taux de défaut prévisionnel de 12,5 % et un montant moyen des prêts de 1.124 euros.

Vos rapporteurs spéciaux approuvent pleinement cette mesure, qui permet de recentrer le dispositif sur sa véritable vocation, **mais seront attentifs au taux réel d'appel de la caution en 2010, dont ils jugent la prévision trop élevée**. Le dispositif analogue de prêt étudiant garanti par

l'Etat, mis en place fin 2008 par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, repose en effet sur un taux de défaut de 5 %, soit le taux constaté pour les prêts à la consommation, alors que son plafond est sensiblement supérieur (15.000 euros).

Vos rapporteurs spéciaux vous proposent par conséquent un **amendement** tendant à ramener à un montant plus réaliste la dotation affectée à ce dispositif.

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

1. Le nombre de personnes décédées sur les routes françaises est descendu à 4.443 en 2008. Compte tenu cependant des résultats assez médiocres enregistrés au cours des neuf premiers mois de l'année 2009 (+ 2 % de personnes décédées, dont plus + 22 % en septembre), **une certaine vigilance s'impose quant au maintien de la tendance à l'amélioration de la sécurité routière** et au respect des objectifs ambitieux fixés pour 2010.

2. **La portée de la justification au premier euro du programme est limitée par l'ampleur des « déversements analytiques »** en provenance du programme 217 de soutien. Les crédits atteignent en effet 262,07 millions d'euros, soit plus du quadruple de la dotation budgétaire. De même, ce programme a été une nouvelle fois **sous-exécuté en 2008**, avec près de 20 % de crédits disponibles en fin de gestion, avant annulation.

3. **Certains indicateurs de performance pourraient être affinés** pour mieux traduire les résultats des campagnes ciblées de communication, en particulier sur l'accidentalité des conducteurs de deux-roues et sur l'alcool au volant, qui demeurent des causes majeures de décès.

4. L'augmentation globale des crédits de paiement de 2,3 % **bénéficie essentiellement à l'éducation routière**, et en particulier à l'organisation des examens et à la formation initiale et continue des personnels déconcentrés.

5. La **réforme du permis de conduire** a été annoncée par le Comité interministériel de la sécurité routière du 13 janvier 2009 et est déclinée en trois axes que vos rapporteurs spéciaux jugent opportuns. L'extension du dispositif du « permis à un euro par jour », avec la prise en charge par l'Etat de la caution de 20.000 prêts par an, permettra de conforter la vocation sociale de cet outil, mais repose sur des **hypothèses d'octroi de prêts et de taux de défaut que vos rapporteurs spéciaux jugent mal calibrées**. Ils vous proposent à cet égard un **amendement** ramenant le coût du dispositif à un montant plus réaliste.

III. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS, DES EFFECTIFS ET DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

1. Les principales orientations du programme en 2010

Le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » joue un rôle économique et social important¹ et traduit certaines fonctions régaliennes de l'Etat, la France disposant du deuxième domaine maritime dans le monde. Il est doté en 2010 de **133 millions d'euros en AE et 135,5 millions d'euros en CP**, soit une **hausse de 0,7 % à périmètre constant**.

Ce programme bénéficiera en effet d'un **transfert d'un million d'euros** (en deux fractions de 700.000 et 300.000 euros) en provenance du programme 203 « Infrastructures et services de transport » afin de compenser le rattachement à la direction des affaires maritimes² de l'observatoire économique dédié à la flotte de commerce ainsi que de la compétence portuaire en matière de navigation de plaisance. Compte tenu de ce transfert, **le montant des crédits s'établit au niveau du plafond fixé pour 2010** par la loi de programmation des finances publiques³.

Deux priorités ont inspiré l'élaboration du projet de budget :

- le maintien d'un niveau d'investissement suffisant pour les projets visant à sécuriser la navigation à travers la **poursuite du plan de modernisation des sept centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS)** et des deux MRCC (« *maritime rescue coordination center* ») de Papeete et Nouméa, par le renouvellement des équipements techniques et la modernisation des systèmes d'information (23 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP) ;

- la participation à la **protection de l'emploi maritime** (90 millions d'euros) par la promotion des formations maritimes, l'amélioration des conditions de travail et le soutien de l'activité de la flotte de commerce sous pavillon français, qui comptait **296 navires** fin 2008.

L'action interministérielle de la mer bénéficie d'une augmentation substantielle (17,2 % en CP), en particulier dans le secteur de la promotion de la navigation de plaisance. **Des efforts sont en revanche consentis en matière de gestion**, avec une diminution de 3,8 % des dépenses de soutien au programme.

¹ L'économie maritime représentait, en 2008, **311.650 emplois directs** (soit 1,5 % de la population active), dont environ 40.000 marins.

² Par le décret du 9 juillet 2008 portant réorganisation de l'administration centrale du ministère.

³ Loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (n° 2009-135 du 9 février 2009).

2. Une dépense fiscale élevée et dont l'évaluation paraît approximative

Comme la plupart des programmes de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », le périmètre des crédits concourant au programme 205 est beaucoup plus vaste que les seules dotations budgétaires. Il bénéficie ainsi de **fonds de concours**¹, pour un montant estimé à 2,35 millions d'euros, contre 2 millions d'euros en 2009, et de **deux dépenses fiscales** en faveur des entreprises d'armement, **dont le montant est évalué à 244 millions d'euros** (montant quasiment stable par rapport à 2009), soit :

- un **dégrèvement de taxe professionnelle**, qui bénéficiait à 355 entreprises en 2008 ;

- un système optionnel de **taxe au tonnage**, introduit par la loi de finances rectificative pour 2002, se substituant au régime de droit commun de l'impôt sur les sociétés. **Vos rapporteurs spéciaux estiment que l'évaluation de son coût** (200 millions d'euros par an de 2008 à 2010) **est assez approximative** dans la mesure où le nombre précis de bénéficiaires n'est pas connu, bien que le PAP présente la fiabilité de la méthode de chiffrage comme « *très bonne* ». Elle est en outre quelque peu **contradictoire avec les informations que le ministère avait fournies l'année dernière à vos rapporteurs spéciaux**, selon lesquelles cette dépense est concentrée sur un très petit nombre d'entreprises, de sorte que son coût serait volatil du fait de la volatilité des résultats de ces entreprises.

3. Une dotation budgétaire doublée par les crédits de personnel

Le programme mobilisera en 2010 **3.228 ETPT** dans les services centraux et déconcentrés, soit une **diminution de 57 ETPT** par rapport à la LFI pour 2009. Ils représentent une masse salariale de **174,78 millions d'euros**, quasiment stable par rapport à 2009 et intégralement financée par l'« action-miroir » correspondante du programme 217.

Enfin l'application du « schéma de déversement analytique » conduit à ventiler des coûts en provenance de et vers ce programme. Il contribue ainsi à hauteur de :

- **30,94 millions d'euros** au programme « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » ;

- et de **438.178 euros** au programme « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » de la mission « Régime sociaux et de retraite ».

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

Déduction faite de ces crédits et après déversement des crédits de soutien issus du programme 207 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire », soit **248,48 millions d'euros**, les crédits du programme 205 sont **plus que doublés** par rapport à la dotation budgétaire et atteignent **352,6 millions d'euros** (hors fonds de concours).

Evolution en 2009 et 2010 des crédits concourant au programme 205 (hors fonds de concours)

(en millions d'euros)

Intitulé des actions	CP LFI 2009	CP PLF 2010	Evolution 2010/2009	Ventilation des crédits de pilotage de soutien et/ou de polyvalence		PLF 2010 après ventilation
				Au sein du programme	Entre programmes	
1- Sécurité et sûreté maritimes	27,46	25,44	- 7,9 %	+ 4,07	+ 139,6	169,11
2 – Gens de mer et enseignement maritime	11,88	11,79	- 0,8 %	+ 1,19	+ 65,19	78,17
3 – Flotte de commerce	75,72	78,58	3,8 %	+ 0,52	+ 0,55	79,65
4 – Action interministérielle de la mer	8,83	10,35	17,2 %	+ 1,34	+ 13,98	25,67
5 – Soutien au programme	9,72	9,35	- 3,8 %	- 7,12	- 2,22	0
Total	133,6	135,5	1,4 %	0	+ 217,1	352,6

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

Le tableau de suivi des CP associés à la consommation des AE qui figure dans le PAP témoigne d'une **dégradation de la soutenabilité du programme par rapport aux prévisions du PLF 2009**. 7,64 % des CP demandés en 2010 serviront à couvrir des engagements antérieurs à 2010 (5,9 % dans le PLF pour 2009), mais le solde des engagements non couverts par des CP serait de 42,27 millions d'euros fin 2010, contre 9,27 millions d'euros fin 2009. La situation n'est donc pas alarmante mais la maîtrise du stock d'AE, que vos rapporteurs spéciaux avaient saluée l'année dernière, tend à diminuer.

4. Une importante réorganisation de l'administration maritime

Plusieurs réformes organisationnelles ont été mises en œuvre ou sont en cours dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques (RGPP)**, et doivent conduire à une **diminution des effectifs de 190 ETPT sur la période 2009-2011**.

Au niveau de **l'administration centrale**, la direction des affaires maritimes accueille désormais une « mission de la flotte de commerce » et assure la tutelle de l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM). Les compétences de la mission de la navigation de plaisance et des loisirs nautiques ont été étendues aux ports de plaisance, à l'exception des questions d'infrastructures.

En matière de **contrôle des pêches**, les fonctions exercées par le centre national de traitement des statistiques de Lorient ont été transférées cette année au ministère de l'agriculture et de la pêche en 2009, entraînant la fermeture de ce service auparavant géré par la direction des affaires maritimes. **L'Ecole-centre de formation des affaires maritimes sera pour sa part transférée en 2010 de Bordeaux à Nantes**, dans les locaux de l'Ecole nationale de la marine marchande (ENMM), dans un souci de rationalisation immobilière et de mutualisation des moyens supports avec l'école.

La principale réforme en cours a trait aux **services déconcentrés des affaires maritimes**, dont les modalités sont précisées dans l'encadré ci-dessous. Cette réorganisation doit permettre de réaliser des économies de gestion et de **rationaliser les implantations immobilières** des services. **Vos rapporteurs spéciaux regrettent que le ministère ne soit pas en mesure de fournir une évaluation chiffrée des bénéfices escomptés de cette rationalisation.**

La réorganisation des services déconcentrés des affaires maritimes

La circulaire du Premier Ministre du 15 juin 2009 portant réforme de l'administration de la mer et du littoral pose le cadre de l'organisation-cible des services déconcentrés des affaires maritimes dans le périmètre métropolitain à l'horizon du 1^{er} janvier 2010. Elle s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, préconisée par la RGPP.

Cette nouvelle organisation prévoit deux niveaux : le niveau **interrégional**, échelon le plus pertinent pour traiter de certaines missions maritimes, et le niveau **départemental**.

1 – Le niveau interrégional de l'administration de la mer

Quatre directions interrégionales de la mer (DIRM) seront créées :

- la DIRM Manche orientale–Mer du Nord, dont le siège sera Le Havre ;
- la DIRM Bretagne–Pays de la Loire, dont le siège sera Nantes ;
- la DIRM Sud-Atlantique, dont le siège sera Bordeaux ;
- la DIRM Méditerranée, dont le siège sera Marseille.

La nouvelle DIRM exercera l'intégralité des compétences des actuelles directions régionales des affaires maritimes (DRAM), y compris la tutelle des centres de sécurité des navires (CSN), des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et les attributions actuellement exercées pour le compte du ministère chargé de la pêche maritime.

Elle intègrera les missions de signalisation maritime des services des phares et balises et celles de gestion des centres interdépartementaux de stockage POLMAR (pollutions marines). Elle exercera une mission de coordination de l'ensemble des politiques de la mer et du littoral.

2 – Le niveau départemental de l'administration de la mer

Dans les départements du littoral, la direction départementale des territoires s'appellera « **direction départementale des territoires et de la mer** » (DDTM). Elle comprendra dans la plupart des cas un service appelé « délégation à la mer et au littoral », qui sera placé sous l'autorité d'un directeur-adjoint de la DDTM, « délégué à la mer et au littoral ».

Le périmètre de cette délégation couvrira :

- les services de la direction départementale des affaires maritimes (DDAM) ou de la direction interdépartementale (DIDAM) dans leur intégralité ;
- le personnel assurant la gestion des ports issu des services maritimes ;
- tout ou partie du personnel exerçant des missions de gestion du littoral issu des services maritimes (en particulier pour l'administration patrimoniale du sol et du sous-sol du domaine public maritime) ou d'autres services de la DDE ou de la DDEA dont la définition et la délimitation précises seront arrêtées pendant la préfiguration de la DDTM.

Source : réponse du MEEDDM au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

5. La révision perfectible du dispositif de performance

La déclinaison de la performance du programme a été revue pour davantage de lisibilité, et est désormais recentrée autour de **trois objectifs et sept indicateurs**, dont vos rapporteurs spéciaux jugent qu'ils reflètent mieux les axes d'intervention du programme :

- l'objectif 1 « Renforcer la sécurité maritime et la protection de l'environnement » décrit la priorité de l'administration des affaires maritimes, soit promouvoir une circulation maritime plus sûre qui apporte un haut niveau de sécurité aux usagers de la mer et protège l'environnement ;

- l'objectif 2 « Promouvoir la flotte de commerce et l'emploi maritime » met l'accent sur la qualité de la formation maritime, dans son aspect opérationnel, comme un élément de la compétitivité de la flotte et du pavillon français ;

- l'objectif 3 « Mieux contrôler les activités maritimes et en particulier la pêche » consacre le rôle des affaires maritimes en matière de police administrative sur le littoral (environnement, plaisance, etc.) et met l'accent sur l'importance accrue de ses missions en matière de police des pêches (contrôle, coordination des services, etc.).

Trois indicateurs ont par ailleurs été abandonnés :

- le taux de disponibilité des aides à la navigation et des moyens de surveillance, considéré comme un indicateur de moyens et non de performance ;

- le taux d'accident du travail pour 1.000 ETP, qui sera produit au moment du rapport annuel de performance mais ne constitue plus un indicateur de performance du programme ;

- l'indicateur du pourcentage des personnes affectées à des missions opérationnelles, considéré comme un indicateur de bonne gestion interne et non de performance du programme, a été supprimé des documents budgétaires, mais restera suivi en interne.

Le tableau ci-après présente une synthèse des résultats enregistrés en 2008 et prévus pour 2009 et 2010. **Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent toutefois sur la pertinence de la plupart des cibles** fixées pour 2011 et déjà atteintes en 2008.

Synthèse des résultats des indicateurs de performance du programme 207

Objectif	Indicateur	Sous-indicateur	Valeur 2008	Prévision 2009	Prévision 2010	Tendance
Renforcer la sécurité maritime et la protection de l'environnement	Ratio entre le nombre de personnes sauvées et le nombre de personnes impliquées dans un accident maritime après une opération de sauvetage coordonnée par les CROSS		98,31 %	> 98 %	> 98 %	Cible atteinte, à maintenir à haut niveau
	Taux d'identification des navires à l'origine de rejets illicites et polluants en mer		13,31 %	> 13 %	> 13 %	Cible déjà atteinte (25 %)
	Taux de contrôle des navires étrangers faisant escale dans les ports français		30,28 %	> 25 %	> 25 %	
Promouvoir la flotte de commerce et l'emploi maritime	Taux des actifs maritimes parmi les anciens élèves des établissements d'enseignement maritime après 5 ans d'activité	Taux d'actifs maritimes	86,1 %	> 85 %	> 85 %	Cibles pour 2011 atteintes
		Taux d'actifs maritimes parmi les élèves sortis des EMM	93,5 %	> 90 %	> 90 %	
		Taux d'actifs maritimes parmi les élèves sortis des LPM	84,3 %	> 83 %	> 83 %	
	Evolution de l'emploi dans la filière du commerce maritime	Evolution du nombre de marins français	15.010	Stabilité	Stabilité	Cible atteinte
		Evolution de l'emploi dans le secteur du transport maritime	145.600	Sans objet		En hausse
	Nombre de navires de commerce sous pavillon français		296	311	330	Cible accessible
Mieux contrôler les activités maritimes, en particulier la pêche			10,46 %	10 %	10 %	Cible lointaine (8 % en 2011)
Taux d'infractions constatées à la pêche						

N.B : les sous-indicateurs des indicateurs du premier et du troisième objectifs ne sont pas mentionnés, car ils ne font que préciser le numérateur et le dénominateur de chaque ratio.

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

B. ANALYSE PAR ACTION

1. Action 1 : Sécurité et sûreté maritimes

Les crédits de cette action sont en diminution de 7,9 %, mais l'enveloppe budgétaire doit permettre la **poursuite du plan pluriannuel de modernisation des CROSS** en mettant l'accent sur la modernisation des systèmes d'information (+ 188 % en AE par rapport à la LFI pour 2009) et en maintenant l'effort sur les projets de renouvellement des équipements (VHF,

MHF et Navtex). Les dotations aux **centres de sécurité des navires** sont stables et permettent la couverture des besoins de fonctionnement de ces structures.

Avec 2,3 millions d'euros, la subvention versée à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) est maintenue. Les crédits affectés à la **signalisation maritime** sont quant à eux en diminution mais tiennent compte des efforts de rationalisation des dépenses et des investissements déjà réalisés.

2. Action 2 : Gens de mer et enseignement maritime

Après avoir connu une forte augmentation en 2009 (+ 16 % pour les AE), les crédits de cette action sont en légère diminution. Les efforts rendus nécessaires par la **réforme de l'enseignement maritime secondaire** (généralisation des baccalauréats professionnels en trois ans, augmentation du nombre d'élèves) ont cependant été fournis lors des derniers exercices et permettent à présent la **stabilisation de la dotation**. Le nombre d'élève accueillis est ainsi passé de 1.594 à la rentrée de septembre 2006 à 1.609 en 2008.

Une **réforme d'ampleur des ENMM** est en cours et aura un impact sur leur fonctionnement. A terme, le nombre d'élèves sera sensiblement augmenté, les diplômes délivrés seront assimilés au titre d'ingénieur et la gestion des quatre écoles sera confiée à un établissement public unique, l'Etablissement national supérieur maritime (ENSM). La dotation est donc stable pour 2010, avant une **probable revalorisation à compter de 2011** pour répondre à ces enjeux.

Les crédits de la **formation continue**, dont la gestion est confiée à l'Agence de service et de paiements (ASP), sont également stables. Cette dotation permet d'indemniser les stagiaires de la formation continue qui ne sont pas rémunérés par leur employeur durant la période de formation¹.

La dotation des gens de mer est en diminution sous l'effet de la **suspension**, annoncée par la Direction des pêches maritime et des élevages marins, **des plans de sorties de flotte au moins pour l'année 2010**. Les plans de 2007 et 2008 ont conduit à la sortie de flotte de plusieurs centaines de navires et de 117 marins en 2007². Les plans de sauvegarde de l'emploi de la SNCM et de la société de remorquage Boluda n'entraînent plus d'entrée dans le dispositif. **La situation très inquiétante de Seafrance fait craindre des suppressions d'emplois** mais aucune mesure d'âge ne devrait être proposée aux salariés.

¹ Il s'agit essentiellement des élèves de 5^{ème} année des ENMM, qui, après une période d'embarquement en tant que salarié, doivent suivre une dernière année d'enseignement pour valider leur formation.

² 96 allocations compensatrices de revenu et 30 cessations anticipées d'activités ont ainsi été enregistrées.

3. Action 3 : flotte de commerce

Le programme assure une **revalorisation des aides à la flotte de commerce** avec une augmentation de la dotation de 2,86 millions d'euros. Cet effort répond à un double enjeu :

- limiter l'ampleur prise par les régularisations des exercices précédents sur l'année en cours depuis la mise en œuvre des dispositions d'exonération destinées à renforcer l'attractivité du Registre international français¹ ;

- favoriser l'emploi maritime français et soutenir l'activité économique du secteur durement touché par la crise économique.

4. Action 4 : action interministérielle de la mer

Les crédits de l'action interministérielle de la mer augmentent fortement pour deux raisons :

- le **transfert** précité de 700.000 euros du programme 203 pour compenser *a posteriori* le rattachement de la compétence portuaire en matière de navigation de plaisance. Ce transfert permet le financement de l'« Appel à projet pour des ports de plaisance exemplaires » qui récompense des projets d'études visant à développer des ports exemplaires et innovants en terme d'impact sur l'environnement ;

- la **revalorisation de la dotation** (+ 400.000 euros, soit 3,5 millions d'euros en AE et CP) **des services déconcentrés du dispositif de contrôle et de surveillance** dans un contexte d'accroissement continu de la vigilance dans le domaine des pêches, nécessaire si l'on considère l'écart subsistant entre le taux prévisionnel des infractions à la pêche en 2009 et 2010 (10 %) et la cible fixée pour 2011 (8 %).

L'enveloppe consacrée aux dispositifs de **lutte contre la pollution marine** (0,71 million d'euros) est en légère diminution. Les barrages flottants acquis ces dernières années ont cependant permis la constitution d'un niveau de stock optimal², et la pédagogie autour de la lutte est assurée par une dizaine d'exercices par an et une offre de formation considérée comme satisfaisante.

5. Action 5 : soutien du programme

La réforme de l'organisation des services déconcentrés des affaires maritimes (cf. *supra*) doit permettre de réaliser des économies de fonctionnement, qui n'apparaissent pas intégralement en affichage dans cette

¹ Depuis la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français.

² Mi-2009, le linéaire de barrages pouvant être déployé était de 46.400 mètres, dont 39.200 en métropole.

action en raison du **transfert de 300.000 euros** en provenance du programme 203 (rattachement de l'observatoire économique dédié à la flotte de commerce). Ces crédits seront employés pour le développement de systèmes d'information spécifiques. A l'horizon 2011, les crédits de fonctionnement courant de cette action **ont vocation à être transférés au programme 217.**

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

1. Les deux priorités budgétaires du programme en 2010 sont **la poursuite de la modernisation des CROSS et la protection de l'emploi maritime** (promotion des formations maritimes, amélioration des conditions de travail et soutien de l'activité de la flotte de commerce de 296 navires sous pavillon français). Les dépenses de soutien du programme diminuent en revanche de 3,8 %, grâce à la réorganisation des services déconcentrés.

2. L'évaluation du coût de la **taxe au tonnage** (200 millions d'euros par an de 2008 à 2010) paraît **assez approximative** et contradictoire avec l'argumentation donnée par le ministère en 2008, selon laquelle la volatilité de cette dépense serait liée à la volatilité des résultats du petit nombre d'entreprises bénéficiaires.

3. Le ministère applique dans la durée les conclusions de la révision générale des politiques publiques, qui doivent permettre une réduction de 190 ETPT en trois ans, et la **réorganisation des services déconcentrés** ne sera effective qu'en 2010. Il est regrettable que le ministère n'ait pas réalisé une évaluation chiffrée des gains liés à la rationalisation des implantations immobilières de ces services.

4. Les nouveaux objectifs et indicateurs de performance sont pertinents mais **la plupart des cibles pour 2011 ne semblent pas suffisamment ambitieuses** puisqu'elles sont atteintes dès 2008.

5. **La soutenabilité du programme s'est dégradée**, eu égard à l'augmentation du solde des engagements non couverts par des CP fin 2010.

IV. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »

Placé sous la responsabilité de la directrice de la recherche et de l'innovation du MEEDDM, le programme 170 « Météorologie » porte les crédits dédiés à l'établissement public **Météo-France**. L'action de cet opérateur s'articule autour de deux axes principaux que sont l'observation et la prévision météorologique et la recherche dans ce domaine.

A. UN PROGRAMME ENTIÈREMENT DÉDIÉ À LA SUBVENTION DE L'OPÉRATEUR « MÉTÉO-FRANCE »

1. Une progression des crédits contenue

Le programme est doté de **189,3 millions d'euros en AE et en CP**, soit une progression de 3 % par rapport aux crédits demandés pour 2009. Cette évolution est conforme à la programmation pluriannuelle des crédits¹, ainsi qu'à la trajectoire définie par le contrat d'objectifs et de performances signé entre l'Etat et l'établissement pour la période 2009-2011 (*cf. infra*).

La totalité des crédits du programme s'impute sur le titre 3 « Fonctionnement ». De fait, ces crédits constituent la **subvention pour charges de service public** de Météo-France, et sont ventilés sur deux actions :

1) l'action 1 « Observation et prévision météorologiques » est dotée de 164,1 millions d'euros (89 % du programme). Ces crédits financent les activités d'observation, de prévision, de conservation et d'analyse des données climatiques, ainsi que de diffusion de l'information produite. L'action 1 regroupe également les crédits dédiés à la formation des personnels et aux fonctions de direction et de soutien de l'établissement (gestion administrative et financière notamment) ;

2) l'action 2 « Recherche dans le domaine météorologique » comprend 20,8 millions d'euros de crédits (11 % du programme), dédiés aux activités de recherches de l'opérateur. Celles-ci se déploient notamment dans les domaines de la prévision numérique, de la réduction des incertitudes sur les scénarios climatiques et de la participation aux études sur l'adaptation au changement climatique, des évolutions de l'urbanisme favorisant la réduction de l'impact de certains événements climatiques ou les économies d'énergie.

2. Un dispositif d'évaluation de la performance simplifié

Le dispositif d'évaluation de la performance est **simplifié en 2010, passant de quatre à deux objectifs**. La portée de ces objectifs et la teneur des indicateurs dont ils sont assortis ne sont cependant pas bouleversées.

¹ Telle qu'elle résulte des plafonds indicatifs par programme qui figuraient dans le projet annuel de performances pour 2009.

Les anciens objectifs 1 « Disposer du meilleur système de prévision météorologique à courte échéance sur l'Europe » et 2 « Améliorer la prévention des risques d'origine météorologique » sont fusionnés en un nouvel objectif 1 « Disposer d'un système performant de prévision météorologique et de prévention des risques météorologiques », permettant de mesurer la performance du service public de la météorologie en matière de prévision météorologique et de sécurité météorologique des personnes et des biens¹.

L'objectif 2 est désormais libellé de la façon suivante : « Valoriser les informations météorologiques au profit de l'économie et les résultats de la recherche pour le développement durable ». Il permet d'évaluer la capacité de Météo-France à valoriser ses capacités opérationnelles et son potentiel de recherche, et résulte de la fusion partielle des objectifs 1, 3 et 4 de l'ancienne maquette².

B. ENTRE CRISE ET CONTRAINTE BUDGÉTAIRE : MÉTÉO-FRANCE FACE À SES RÉFORMES

Météo-France fait aujourd'hui face à une **réduction de ses marges financières** résultant, d'une part, de la nécessaire contrainte budgétaire imposée aux administrations et à leurs opérateurs et, d'autre part, des effets de la crise économiques sur ses recettes commerciales. Cette situation justifie d'autant plus les **réformes de structure** conduites par l'établissement, dans le prolongement des décisions des conseils de modernisation des politiques publiques.

1. La situation financière de l'établissement en 2009 et 2010

Le budget de Météo France pour 2009 est en progression de 4,49 % par rapport au budget 2008 corrigé.

En **dépenses** :

1) l'augmentation des dépenses de **personnel** s'établit à 11,9 millions d'euros (+ 5,02 %), dont 10,3 millions d'euros sont imputables à l'augmentation des contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Hors CAS « Pensions », la progression s'établit donc à 0,71 %, ce qui traduit une **forte réduction du rythme de progression des charges de personnel de l'établissement**. Cette réduction résulte de l'application de la règle de non-remplacement d'un départ en retraite sur deux, soit

¹ Les trois indicateurs associés à cet objectif, déjà prévus par le PAP 2009, sont les performances du modèle numérique Arpège de Météo-France à l'échéance de 48 heures comparées à celles des autres modèles de prévision numérique du temps, le taux de pertinence de la procédure de vigilance météorologique et des bulletins marine de sécurité et la qualité des prévisions météorologiques de Météo-France.

² Les indicateurs qui y sont associés sont l'évolution des recettes commerciales de l'établissement, un indicateur de productivité et le développement de l'activité de recherche au sein de l'établissement.

131 équivalents temps plein (ETP)¹ sur la période du contrat d'objectifs 2009-2011 ;

2) conformément aux orientations du contrat d'objectifs, les **dépenses de fonctionnement**² sont en diminution de 200.000 euros (-0,4 %) et les **dépenses d'investissement** baissent de 800.000 euros (-5,09 %) ;

3) la contribution de Météo-France à **EUMETSAT**³ s'établit enfin à 29,17 millions d'euros, en progression de 3,1 millions d'euros par rapport à 2008.

Les **recettes** d'exploitation progressent de 14,09 millions d'euros (+ 4,22 %), la baisse des recettes commerciales étant compensée par une progression soutenue des redevances de navigation aérienne (+ 2,5%).

Le résultat prévisionnel de l'exercice 2009 se soldera toutefois par un **prélèvement sur le fonds de réserve** de 3,92 millions d'euros, l'évolution des recettes de l'établissement ne pouvant suivre la progression des dépenses résultant notamment de l'accroissement des charges de pensions civiles (*cf.* tableau).

Tableau résumé du budget 2009 en cours d'exécution et du projet de budget 2010

(en millions d'euros)

	Postes	2009 actualisé	2010 prévisionnel
Recettes	Subvention de l'Etat	184,30	189,30
	Autres concours (dont CAS Immobilier)		8,00
	Redevances navigation aérienne	83,23	85,23
	Recettes commerciales	45,30	46,30
	Autres recettes	8,10	8,10
	Subvention EUMETSAT	27,21	33,21
	Total recettes		348,14
Dépenses	Charges de personnel	248,99	257,03
	Dépenses de programmes : fonctionnement	57,57	57,57
	Dépenses de programmes : investissement	14,93	14,93
	Délocalisation DSO et salle de calcul		8,00
	Provision recettes incertaines	1,40	1,40
	Reversement à EUMETSAT	29,17	35,61
	Total dépenses		352,06
Prélèvement sur fonds de réserve		3,92	4,40

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

¹ Le gain total de masse salariale issu des réductions d'emplois, calculé selon la méthode dite du « schéma d'emploi » définie pour la préparation budgétaire est de 9.180.000 euros sur trois ans.

² Hors amortissement, contrats européens et contribution à EUMETSAT.

³ Organisation internationale pour les satellites météorologiques, à laquelle participe Météo-France. Au titre de cette participation, l'établissement perçoit une subvention du programme « Recherche spatiale » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », qui s'établissait à 27,21 millions d'euros en 2008.

Les principaux éléments qui caractérisent le **budget de Météo-France pour 2010** sont la stabilité, en euros courants, des dépenses de fonctionnement et d'investissement, et une progression des dépenses de personnel limitée à 1,16 % hors contribution au CAS « Pensions ». Cette évolution résulte de la suppression de 37 postes en 2010, de mesures catégorielles à hauteur de 2 millions d'euros et de l'effet des mesures d'évolution du point de la fonction publique.

2010 verra en outre le commencement de deux opérations importantes de renouvellement de l'infrastructure immobilière de l'établissement, que sont la construction du nouveau bâtiment d'accueil du supercalculateur de l'établissement (2 millions d'euros en 2010 pour un coût total de 7 millions d'euros sur trois ans) et la construction des bâtiments de la direction des systèmes d'observation (DSO), dont la relocalisation à Toulouse sera effective en 2012 (6 millions d'euros en 2010, pour un coût total de 14 millions d'euros sur trois ans). Le financement de ces opérations sera assuré par le produit de cessions d'actifs de l'établissement et d'autres concours.

La contribution de Météo-France à EUMETSAT devrait enfin s'accroître significativement en 2010 (+ 6,44 millions d'euros, soit + 22 %), en raison du développement de nouvelles générations de satellites.

Au total, malgré la progression attendue des recettes de redevances de navigation aérienne (+2 millions d'euros, soit + 2,40 %) et compte tenu d'une prévision de recettes commerciales en accroissement modéré (+1 million d'euros, soit + 2,2 %), **le déséquilibre du budget de l'établissement devrait s'accroître en 2010**, le conduisant à opérer un nouveau prélèvement sur son fonds de réserve, de l'ordre de 4,4 millions d'euros¹.

2. Le point sur la mise en œuvre des décisions issues de la RGPP

La principale orientation issue, pour Météo-France, de la révision générale des politiques publiques concerne la **réduction du nombre de ses implantations territoriales**. A la fin de l'année 2008, la mise en œuvre de cette réduction a suscité des tensions sociales au sein de l'établissement qui, selon les informations obtenues par vos rapporteurs spéciaux, semblent aujourd'hui apaisées.

Selon les réponses au questionnaire budgétaire, *« le réseau territorial cible a été présenté en comité technique paritaire central le 13 novembre 2008 ainsi que dans les comités techniques paritaires locaux. Par ailleurs, des réunions d'information ont également été organisées avec les chefs d'unités dans chaque direction interrégionale. Enfin, des réunions ont eu lieu avec les directeurs interrégionaux dans chaque centre départemental concerné. Les fermetures s'échelonneront de 2012 à 2017, pour aboutir à l'horizon 2017 à*

¹ Le fonds de réserve est estimé à 17 millions d'euros au 31 décembre 2008.

un réseau territorial cible constitué de 55 implantations, soit un peu plus de la moitié des 108 implantations actuelles de l'établissement en métropole. »

18 entités devraient être fermées en 2012 (dont 13 centres départementaux et 5 stations) et 13 de plus en 2013¹ (12 centres départementaux et une station aéronautique). Ces fermetures seront assorties d'un projet d'« *accompagnement individuel de la réorganisation territoriale* », consistant en la « *réalisation d'entretiens, confiée à un prestataire, qui devrait permettre de disposer de la meilleure appréciation possible des contraintes des agents concernés par les fermetures de centres* ». Le projet a également pour objectifs « *d'apporter au personnel tous les éléments d'information nécessaires et de construire avec chaque agent un nouveau parcours professionnel* ».

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

1. La progression des crédits du programme 170 « Météorologie » est **conforme** à la programmation pluriannuelle et au contrat d'objectifs et de performance de l'opérateur.

2. Météo-France fait aujourd'hui face à une **réduction de ses marges financières** résultant, d'une part, de la nécessaire contrainte budgétaire imposée aux administrations et à leurs opérateurs et, d'autre part, des effets de la crise économiques sur ses recettes commerciales.

3. Le **déséquilibre du budget de l'établissement devrait s'accroître en 2010**, le conduisant à opérer un nouveau prélèvement sur son fonds de réserve, de l'ordre de 4,4 millions d'euros.

4. Météo-France doit poursuivre les **réformes de structure** engagées, parmi lesquelles la réduction du nombre de ses implantations territoriales, qui devrait être effective à compter de 2012.

¹ Selon les réponses au questionnaire, « au stade actuel, les informations concernant les fermetures prévues en 2013 sont données à titre indicatif. Elles devraient être présentées au CTP central pour information début 2010 au vu de la liste arrêtée au titre de 2009 pour mise en œuvre en 2012 ».

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

Le programme 113 s'articule autour des trois priorités que sont **l'aménagement** équilibré et durable des territoires, la gestion intégrée de la **ressource en eau** et des ressources minérales, et la protection et la restauration du **vivant** sauvage.

Placé sous la responsabilité du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature du MEEDDM, il mobilise **une douzaine de services déconcentrés**, dont les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA), ainsi que **seize opérateurs ou catégories d'opérateurs**¹.

A. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2010

1. Des actions composites, un document budgétaire « indigeste »

355,4 millions d'euros en AE et 348,5 millions d'euros en CP sont demandés, pour 2010, au titre du programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité ». A 73.000 euros près, ces montants sont **conformes** aux plafonds indicatifs en CP du programme, tels que définis dans le projet annuel de performances pour 2009. Les crédits de paiement s'inscrivent **en augmentation de 5 %** par rapport aux crédits votés dans le cadre de la loi de finances pour 2009, cette évolution globale résultant de mouvements contrastés selon les actions considérées (*cf. infra*).

Le programme 113 se compose à 58 % de dépenses de **fonctionnement** (202,3 millions d'euros en CP) et à 38 % de dépenses **d'intervention** (133,8 millions d'euros en CP)². Ses actions constituent souvent un **assemblage d'enveloppes très limitées de crédits**, qui plus est dispersées au gré de la présentation par titre et par catégorie retenue dans les projets annuels de performance. **A cet égard, si la précision de la justification au premier euro est incontestable, elle ne facilite pas**

¹ Dont les établissements publics nationaux d'aménagement, les établissements publics nationaux fonciers, les six agences de l'eau, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, les neuf parcs nationaux et « Parc national de France », le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, l'Agence des aires marines protégées, le Muséum national d'histoire naturelle, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, l'Office national des forêts, le Domaine national de Chambord, divers centres techniques, le Bureau de recherches géologiques et minières, l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques.

² Le reliquat est constitué de dépenses d'investissement (10,6 millions d'euros, soit 3 %) et de dépenses d'opérations financières (1,8 million d'euros, soit 1 %).

l'appréhension globale des enjeux attachés à chaque action et requiert un travail de synthèse particulièrement fastidieux pour le lecteur¹.

L'action 1 « Urbanisme, aménagement et sites » totalise 22 % des CP du programme (75,8 millions d'euros). Cette action finance l'activité d'élaboration et d'évaluation des politiques nationales en matière d'urbanisme, l'intervention des services de l'Etat dans l'élaboration des documents d'urbanisme, dans l'observation des territoires, l'aide à l'émergence de projets locaux ou encore l'assistance et le conseil auprès des collectivités territoriales. 23,3 millions d'euros sont donc consacrés au **fonctionnement courant** (dépenses d'études, de formation, de communication, d'informatique, de frais de déplacement et de contentieux) et 43,6 millions d'euros constituent des **transferts**, essentiellement en direction des entreprises et des collectivités territoriales et au titre des interventions de l'Etat en matière d'aménagement du territoire (contrats de projet Etat-régions, grandes opérations d'urbanisme...)².

L'action 2 « Appui technique » est consacrée aux prestations apportées par les services de l'Etat aux collectivités territoriales. Cet appui prend la forme de conseil non rémunéré exercé auprès des collectivités territoriales à leur demande, d'assistance technique fournie par l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), de prestations fournies aux collectivités en matière d'application du droit des sols, de mise à disposition au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme et d'ingénierie publique concurrentielle, ce dernier volet ayant vocation à disparaître en application de la RGPP. Cette action « miroir » **n'est pas dotée** et a vocation à recevoir, en gestion, les crédits de personnel inscrits au programme support (217) de la mission (*cf. infra*) ;

L'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité » regroupe 78 % des CP du programme, soit 272,7 millions d'euros. Hors subventions pour charges de service public aux opérateurs (134,5 millions d'euros), les crédits de l'action sont ventilés selon **quatre thématiques que sont l'eau, la mer et le littoral, la biodiversité et la sécurité d'approvisionnement des matières premières et la coopération minière.** Vos rapporteurs spéciaux se sont efforcés de résumer cette ventilation dans le tableau qui suit.

¹ Déjà formulée en 2009 par vos rapporteurs spéciaux, cette observation ne semble pas avoir retenu l'attention du responsable de programme...

² Le reliquat est consacré à des dépenses pour immobilisations corporelles (participation de l'Etat à certains travaux de voirie dans les villes nouvelles, pour 3 millions d'euros) et incorporelles (actions de formation dans le cadre de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, pour 4 millions d'euros), ainsi qu'à des dépenses d'opérations financières (1,8 million d'euros).

**Synthèse des mesures financées par l'action 7
(hors subventions aux opérateurs)**

Domaines	Fonctionnement	Investissement	Intervention
<i>Eau</i>	Système d'information sur l'eau, police de l'eau, entretien des cours d'eau...	Restauration de cours d'eau ou d'ouvrages hydrauliques, investissements pour la police de l'eau (dont logiciels)...	Subventions au BRGM, à l'INERIS, coopération internationale dans le domaine de l'eau...
<i>Mer et littoral</i>	Crédits POLMAR, études.	Crédits POLMAR...	Soutien associatif...
<i>Biodiversité</i>	Plans d'action pour la préservation des espèces menacées, stratégie nationale pour la biodiversité, trames verte et bleue...		Soutien associatif, confortement du réseau des réserves naturelles nationales et des dispositifs de protection des espèces, soutien aux parcs naturels...
<i>Sécurité d'approvisionnement</i>	Etudes...		Coopération internationale et soutien à la filière aurifère en Guyane...
Total (CP en euros)	44.542.427	3.538.183	90.208.000

Source : commission des finances, d'après le PAP 2010.

2. D'importantes ressources complètent les crédits inscrits au programme

L'appréhension du coût des politiques portées par le programme 113 implique d'y agréger les crédits de soutien et de pilotage inscrits au programme support de la mission ou au sein d'autres missions, les dépenses fiscales et les ressources extrabudgétaires mobilisées par ses opérateurs.

Le schéma de déversement analytique présenté par le PAP enseigne que les 354,4 millions d'euros de crédits directs du programme sont complétés par **plus de 1,4 milliard d'euros de crédits de soutien et de pilotage**. Ces crédits proviennent, pour environ 1,3 milliard d'euros, du programme 217 de la présente mission. 801 millions d'euros correspondent aux 15.222 ETPT de la **direction générale de l'aménagement du logement et de la nature et des services déconcentrés** (DREAL, DDEA et futures DDI) agissant dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement, des paysages, des ressources naturelles. 415,6 millions d'euros correspondent à **l'appui technique** aux collectivités territoriales, précédemment évoqué. 99,2 millions d'euros proviennent enfin de la mission « Agriculture, pêche, alimentation et affaires rurales » et correspondent aux effectifs du ministère chargé de l'agriculture mobilisés pour la police de l'eau (794 ETP), les espaces protégés (83 ETP) et la chasse (150 ETP).

Le programme 113 présente, par ailleurs, des **dépenses fiscales stables et contenues à un montant modéré de 8 millions d'euros**, dont 5 millions d'euros au titre de l'exonération de droits d'enregistrement bénéficiant aux acquisitions d'actions de sociétés d'économie mixte par les collectivités territoriales.

Il n'en va pas de même des ressources extrabudgétaires des divers opérateurs, qui atteignent des montants significatifs. Ainsi, si les subventions pour charges de service public de la totalité des opérateurs mobilisent 134,5 millions d'euros de crédits de paiement imputés sur le programme¹, **les ressources fiscales, ressources propres et autres ressources non budgétaires des seuls opérateurs principaux s'établissent à 2,5 milliards d'euros** aux termes de leur budget prévisionnel 2009, dont 2,3 milliards d'euros pour les six agences de l'eau, affectataires des diverses redevances frappant les usages de l'eau (*cf.* tableau).

**Ressources budgétaires et extrabudgétaires
des opérateurs principaux du programme**

(en milliers d'euros)

Opérateurs principaux	Crédits du programme	Ressources extrabudgétaires
Agence des aires marines protégées	18 530	300
Agences de l'eau	0	2 266 924
Conservatoire du littoral	2 500	44 126
Office de la chasse	23 580	83 383
Office de l'eau	0	108 905
Parcs nationaux	74 504	9 831
Total	119 114	2 513 469

NB : les crédits du programme correspondent à 2010, les ressources extrabudgétaires correspondent à 2009, dernières données disponibles dans les projets annuels de performances.

Source : commission des finances.

**B. UN PROGRAMME MARQUÉ PAR LES SUITES DU GRENELLE DE
L'ENVIRONNEMENT ET DE LA RGPP**

Le programme 113 est marqué, en 2010, par la **mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et des décisions consécutives à la RGPP.**

1. Des crédits « Grenelle » en hausse de plus de 60 %

61 millions d'euros sont consacrés aux suites du Grenelle, soit 24 millions d'euros de plus qu'en 2009. Sont notamment financés :

¹ Dont 119 millions d'euros pour les opérateurs principaux.

1) dans le domaine de **l'urbanisme, pour 7 millions d'euros**, le déploiement des écocités¹, des plans locaux d'urbanisme intercommunaux et des « schémas de cohérence territoriale exemplaires » ;

2) dans le domaine de **l'eau, pour 9 millions d'euros**, les mesures de protection du milieu aquatique contre l'émission de substances dangereuses prioritaires, de gestion intégrée des écosystèmes littoraux et d'expérimentations en matière de réduction des prélèvements sur la ressource en eau ;

3) dans le domaine de la **biodiversité, pour 45 millions d'euros**, des mesures de protection du vivant outre-mer, le déploiement des aires protégées et des trames verte et bleue et la création de l'observatoire de la biodiversité.

2. Trois réformes issues de la RGPP

Trois réformes significatives affectent le programme, dans le prolongement des décisions issues de la **RGPP**.

L'abandon progressif des activités d'ingénierie publique concurrentielle exercées par les DDE et DDEA se traduit par la mise en œuvre d'un plan de suppression d'environ 3.300 ETP entre 2009 et 2011. **L'économie liée à la suppression de l'ingénierie concurrentielle peut être estimée à 48 millions d'euros en 2010, soit la masse salariale correspondant à 903 ETP.** Ces réductions d'effectifs s'accompagnent d'actions de formation, d'information et d'accompagnement des collectivités et de redéploiement des agents, notamment vers les nouveaux métiers du Grenelle de l'environnement. Le budget qu'il est prévu de consacrer au financement des plans de formation nationaux et déconcentrés est de **900.000 euros**, en 2010, sur le présent programme.

Se poursuit en outre la **mutualisation des effectifs des polices de l'eau et de la nature** relevant de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Ce rapprochement s'opère sous la supervision des préfets, dans le cadre de la création des directions départementales des territoires (DDT). Il se traduit notamment par la signature, dans chaque département, d'une convention entre l'Etat, l'ONEMA et l'ONCFS et l'élaboration de plans de contrôle interservices. Au stade de l'expérimentation, cette mutualisation ne se traduit pas encore par des économies budgétaires en 2010.

Le programme porte enfin la mise en œuvre, pour 4 millions d'euros en 2010, d'actions de formation des agents dans le cadre de la **refonte de la fiscalité de l'urbanisme et du mode de traitement des actes d'urbanisme**².

¹ Cette action prévoit la mise en réseau d'une douzaine de territoires où seront développées des opérations d'aménagement durable, à vocation expérimentale et démonstrative.

² Selon les réponses au questionnaire budgétaire, « Cette réforme comporte un ensemble de mesures de simplification juridique, telles que la réduction des types de travaux soumis à permis de construire, la dématérialisation des notifications de décision et de la procédure de contrôle de

Cette refonte devrait permettre de générer des gains de productivité équivalant à 1.000 ETPT en 2011, et à une économie budgétaire de l'ordre de 40 millions d'euros par an, à terme.

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

1. Comme en 2008, vos rapporteurs spéciaux regrettent que la justification au premier euro **ne permette pas une appréhension globale immédiate des enjeux** attachés à chaque action.

2. Alors que le programme est doté de moins de 350 millions d'euros de crédits, la comptabilisé d'analyse des coûts fait ressortir à 1,79 milliard d'euros le coût complet des politiques qu'il porte, en raison des **crédits de personnel importants** qu'il consomme.

3. **Les ressources non budgétaires des opérateurs du programme sont massives**, les six agences de l'eau percevant en particulier 2,3 milliards d'euros au titre des redevances sur les usages de l'eau.

4. **Les crédits mobilisés pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement augmentent de 60 %**, et sont prioritairement consacrés à la préservation et la restauration de la biodiversité.

5. Le programme 113 est particulièrement concerné par les décisions issues de la **RGPP** en matière de diminution progressive des activités d'ingénierie publique concurrentielle, de mutualisation des polices de l'eau et de réforme de la fiscalité et des actes d'urbanisme.

légalité. Elle inclut également des évolutions organisationnelles liées au regroupement des centres d'instruction. Elle met enfin l'accent sur l'évolution technique rapide des outils d'instruction qui se traduit par la dématérialisation des formulaires, l'automatisation des certificats d'urbanisme d'information, l'interfaçage des DDEA et des collectivités territoriales par le logiciel ADS 2007, l'interopérabilité des consultations et la mise en place de GeoADS ».

VI. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »

Le programme 159 « Information géographique et cartographique » est placé sous la responsabilité de la directrice de la recherche et de l'innovation du MEEDDM. Il comprend les moyens dévolus à la production de l'information géographique et aux activités de recherches menées dans cette discipline. La quasi-totalité des crédits du programme est consacrée à la subvention pour charges de service public de l'**Institut géographique national (IGN)**.

A. LES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2010

1. Des crédits en diminution de 3 %

73,65 millions d'euros en AE et en CP sont demandés, au titre du programme 159, pour 2010, dont 73 millions d'euros constituent la subvention pour charges de service public de l'IGN. Ce montant est conforme à la programmation pluriannuelle et **diminue de 3 %** par rapport aux crédits votés dans le cadre de la loi de finances pour 2009. Les crédits du programme relèvent presque exclusivement du titre 3 « Fonctionnement » et sont répartis en deux actions.

L'**action 1** « Production de l'information géographique » représente 80 % du programme (59,05 millions d'euros). Elle comporte essentiellement les moyens dévolus à l'IGN pour le financement des activités de formation de l'Ecole nationale des sciences géographiques (12 millions d'euros), des activités de maintien des réseaux géodésiques et de nivellement, de prises de vues aériennes et de documentation (15 millions d'euros), et des activités d'entretien, de mise à jour et de diffusion du référentiel à grande échelle (RGE) et des autres bases de données de l'institut (31,4 millions d'euros).

Les 20 % de crédits restants (14,6 millions d'euros) sont regroupés sur l'**action 2** « Recherche dans le domaine de l'information géographique », et couvrent les charges liées aux activités de recherche et de développement de l'IGN, soit 11,7 millions d'euros de charges de personnel (185 ETP), 2,3 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et 600.000 euros de dépenses d'investissement.

Outre la légère diminution des crédits du programme, vos rapporteurs spéciaux observent un **rééquilibrage de leur répartition en faveur des activités de recherche**, la dotation de l'action 2 progressant de 12 % par rapport à 2009, alors que celle de l'action 1 baisse de 6 %. Le responsable de programme a en effet souhaité « sanctuariser » les crédits dévolus à la recherche, seule l'action 1 supportant les conséquences de la diminution de la subvention pour charges de service public de l'opérateur (*cf. infra*). Les activités de recherche de l'IGN connaissent actuellement une forte croissance,

due à la mise en œuvre de la directive INSPIRE¹, de divers appels à projets émanant de l'Agence nationale pour la recherche et de projets retenus dans le cadre de pôles de compétitivité.

2. La situation financière de l'IGN en 2010

Dans un contexte d'accroissement des recettes commerciales de l'institut, la dotation de l'Etat a été progressivement allégée au cours des dernières années. **Ce processus se traduit, encore en 2010, par une baisse de 2 millions d'euros de la subvention pour charges de service public par rapport à 2009.**

Cette diminution s'opère conformément à la programmation triennale 2009-2011, **pourtant établie sur une hypothèse de croissance des ressources commerciales de 5 % par an et par rapport au chiffre d'affaires de 2007².** Or, selon les informations obtenues par vos rapporteurs spéciaux, le budget 2009 de l'IGN s'exécute dans un **contexte économique difficile** qui se traduit, depuis l'automne 2008, **par une réduction importante du chiffre d'affaires.** A partir d'octobre 2008, les prises de commande et, par voie de conséquence, le chiffre d'affaires de l'IGN ont subi une forte érosion. Ce dernier s'est établi à 58,9 millions d'euros en 2008, contre 69,50 millions d'euros prévus, et à 53,8 millions d'euros en 2009, contre 72,98 millions d'euros prévus.

¹ Selon le PAP 2010, « la directive INSPIRE impose la mise en place d'une infrastructure d'information géographique. La transposition en France de cette directive devrait intervenir en 2010 et constitue l'un des points qui influenceront la nouvelle définition des missions d'intérêt général de l'établissement. Elle sera aussi l'occasion d'adapter l'instance de concertation placée aux côtés du ministre en matière d'information géographique, le Conseil national de l'information géographique (CNIG), au rôle croissant des collectivités territoriales dans la production et dans l'usage des données géolocalisées ».

² Le calibrage des subventions pour charges de service public pour 2009 et 2010 remontent à juillet 2008, époque où les prises de commandes de l'établissement étaient largement supérieures à celles de l'année précédente à la même époque.

Tableau résumé du budget 2009 en cours d'exécution et du projet de budget 2010

(en millions d'euros)

Postes	2009 actualisé	2010 prévisionnel
Subventions de l'Etat	77,42	73,72
Recettes commerciales	53,80	59,35
Autres recettes	1,47	1,24
Total recettes	132,69	134,30
Charges de personnel	100,79	103,93
Dépenses de fonctionnement	32,76	28,77
Investissements	6,99	6,66
Total dépenses	140,54	139,36
<i>Prélèvement sur fonds de roulement</i>	<i>7,86</i>	<i>5,05</i>
<i>Fonds de roulement</i>	<i>27,74</i>	<i>22,69</i>
<i>Trésorerie</i>	<i>8,31</i>	<i>3,69</i>

Source : réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

L'exécution du budget 2009 se caractérise notamment, par rapport à 2008 :

1) par une **augmentation des charges de personnel de 5 millions d'euros**, dont 3 millions d'euros résultent de la hausse des taux de cotisation de l'établissement au CAS « Pensions » (de 50 % à 60 %) et au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (de 27 % à 30 %). Le reste de l'augmentation s'explique, à hauteur de 600.000 euros, par la taxe sur les salaires et à hauteur d'1,4 million d'euros par l'impact du glissement vieillesse-technicité et de mesures indiciaires. **Le rythme de progression des charges de personnel est donc fortement ralenti** (+ 1,8 % hors pensions), consécutivement à l'application de la règle de non-remplacement d'un départ en retraite sur deux (soit 31 ETP) ;

2) par une diminution des charges de fonctionnement d'1,6 million d'euros et des investissements de 5,9 millions d'euros ;

3) par un chiffre d'affaires en recul de 5,1 millions d'euros.

Ces éléments conduisent à une exécution du budget 2009 se soldant par un **prélèvement de 7,9 millions d'euros sur le fonds de roulement**.

Les mêmes tendances devraient être observées en 2010, l'IGN affichant toutefois un **objectif volontariste de chiffre d'affaires**, en progression de 5,5 millions d'euros (+10 %). Les charges de personnel devraient ainsi augmenter de 3,2 millions d'euros, sous l'effet des mêmes facteurs qu'en 2009, tandis que les charges de fonctionnement diminueront de 4 millions d'euros et les investissements de 300.000 euros. L'année devrait à nouveau se solder par un prélèvement de 5 millions d'euros sur fonds de roulement, réduit à 22,7 millions d'euros.

B. L'IGN : UN OPÉRATEUR SANS BOUSSOLE ?

La présentation stratégique du programme 159 qualifie l'année 2010 de « *période de transition* », l'IGN ayant été invité par son ministère de tutelle à conduire une « *réflexion stratégique* » préalablement à l'élaboration de son prochain contrat d'objectifs. De fait, l'institut a récemment fait l'objet d'investigations conduites par les Cour des comptes et dont les conclusions, insérées au rapport public annuel de la juridiction pour 2009, pointent la « *faiblesse des outils de gestion* » et l'« *insuffisance de vision prospective* ».

1. Un pilotage et une gestion sévèrement critiqués par la Cour des comptes

Les insuffisances relevées par le rapport de la Cour des comptes sont de deux ordres : l'IGN ne se serait pas doté d'une « *vision cohérente de son avenir et de ses axes de développement à moyen terme* » et serait toujours dépourvu des « *outils nécessaires pour maîtriser sa gestion, ce qui laisse croître ses coûts de fonctionnement et les risques juridiques et financiers qu'il encourt* ».

Malgré les atouts que constituent le savoir-faire de ses personnels et la constitution d'un patrimoine de données géographiques jugé « *de premier plan* » par la Cour, **l'IGN semble éprouver des difficultés à trouver un positionnement adapté, dans un contexte de forte croissance du marché de l'information géographique, de concurrence exacerbée avec les prestataires privés et d'évolutions technologiques majeures.**

La juridiction relève ainsi que « *l'établissement, comme sa tutelle, n'ont pas mené de réflexion pour définir ses axes de développement à moyen et long termes. L'IGN n'a pas de stratégie claire pour l'avenir* ». L'absence actuelle de contrat d'objectifs et de moyens semble étayer cette analyse, en dépit de l'existence de « *nombreux documents prospectifs internes qui ne sont pas toujours articulés entre eux* ». La Cour souligne ainsi que « *chacune des directions de l'IGN développe (...) son propre plan* » et qu'« *aucune cohérence n'existe entre ces documents prospectifs dont les objectifs sont parfois contradictoires* ».

Une traduction concrète de cette « navigation à vue » réside, selon la Cour, dans la **stratégie de diversification « hasardeuse et mal maîtrisée »** dans laquelle s'est lancé l'IGN¹, et dans le déploiement d'activités hautement concurrentielles sans que l'opérateur se soit fixé d'objectif de bénéfice ni ne se soit doté des capacités de suivi de ses marges. D'une manière générale, **la frontière entre les missions régaliennes et concurrentielles de l'IGN semble mal définie**. Ainsi, alors que certaines de ses bases de données sont subventionnées par des fonds publics, l'institut les sous-traite à plus de 70 % à des sociétés « *qui, pour des raisons de coût, délocalisent une part importante*

¹ Gamme de GPS Evadeo, développement de la vente en ligne sur le Géoportail.

de leur production en Inde ». La Cour relève également que son statut actuel d'établissement public administratif, dont « *l'établissement se refuse à envisager toute éventuelle modification* », permet à l'IGN de considérer la subvention pour charges de service public dont il bénéficie comme une subvention globale d'équilibre et non comme une subvention affectée aux seules missions de service public.

Elle en conclut que « *l'IGN et ses tutelles semblent s'accommoder de cette situation où missions régaliennes et activités concurrentielles se mêlent sans ligne directrice, sans partage clair des périmètres, sans véritable clarification comptable, et surtout sans autre stratégie que la préservation de l'existant. Cette passivité permet notamment à l'établissement de refuser toute évolution profonde de ses missions et de son organisation* ».

Le second grief principal adressé à l'opérateur réside dans la **piètre qualité de sa gestion**, qualifiée de « *dispendieuse* » par le rapport de la Cour. Sont ainsi successivement dénoncés :

1) l'absence de **gestion immobilière**, incarnée par la dispersion des implantations, la sous-utilisation de certains locaux ou la gestion approximative de la vente du siège de la rue de Grenelle¹ ;

2) l'absence de réelle **gestion commerciale**, bon nombre de points de vente ayant enregistré des déficits d'exploitation récurrents ;

3) l'absence de **politique des ressources humaines**, dont la Cour voit la trace dans la quasi-absence de réduction des effectifs entre 2002 et 2006, alors même que l'évolution du marché et les nouvelles technologies « *auraient dû amener l'établissement à définir et à commencer de mettre en œuvre un redimensionnement de ses ressources humaines* » ;

4) la piètre qualité des **outils de gestion**, que révèle la gestion des prises de participation de l'IGN dans la société Navteq (*cf.* encadré).

¹ *Extrait du rapport de la Cour des comptes* : « Bien qu'ayant fait l'objet de multiples réunions et discussions, l'abandon du site de Grenelle et le regroupement des services à Saint-Mandé n'ont pas été anticipés par l'établissement. L'IGN a ainsi, sans opposition de ses tutelles, procédé en 2004 et 2005 à des travaux de rénovation du porche pour 94.000 euros et de la salle du conseil d'administration pour 397.000 euros. L'absence d'anticipation est patente dans les trois phases de l'opération : vente de l'immeuble de Grenelle par les services des domaines dans la précipitation pour 28,2 millions d'euros fin 2006 ; maintien dans les lieux pendant toute l'année 2007 moyennant le versement au nouveau propriétaire d'une redevance de plus d'1,5 millions d'euros ; prise à bail de locaux de bureaux à Vincennes près de Saint-Mandé jusqu'à l'installation dans le nouveau bâtiment qui doit être construit. La vente du site de Grenelle a en effet été décidée en 2006 et réalisée dès le 28 décembre, sans que l'établissement dispose à cette date d'une solution de relogement, le projet ambitieux de reconstruction, à horizon 2010, sur le site de Saint-Mandé, n'étant alors pas encore engagé. »

Le rêve brisé des participations financières

En février 1992, l'IGN a acquis une participation de 2 millions de francs (0,3 million d'euros) au capital de la société EGT (European Geographics Technologies), spécialisée dans la constitution de bases de données géographiques. Le montant de cette participation a été porté en 1993 à 15 millions de francs (2,29 millions d'euros) par la conversion en actions de créances que l'IGN détenait sur cette société.

A la suite de différentes opérations de restructuration, EGT est absorbée en 1995 par une société américaine, Navtech, devenue « Navteq » en 2004. L'IGN possède alors un peu plus de 3,5 millions d'actions de cette société qui, jusqu'au début des années 2000, connaît une situation difficile, ce qui conduit d'ailleurs l'IGN à provisionner dans ses comptes l'équivalent de la moitié de sa participation.

A partir de 2002, Navteq connaît un développement considérable grâce au succès des systèmes de navigation automobile embarqués (GPS) dont elle est aujourd'hui l'un des deux leaders mondiaux. En 2004, l'IGN reçoit un dividende, pour la première fois depuis son entrée au capital. La même année, Navteq envisage son introduction à la bourse de New York et procède, au mois d'août, à une opération de réduction du nombre de ses actions, chaque action ancienne étant transformée en un quatorzième d'action nouvelle. De façon difficilement compréhensible, l'IGN ne prend pas conscience que cette opération, dont il s'avèrera par la suite qu'il a été averti en temps utile par plusieurs courriers de Navteq, a pour effet de réduire le nombre de ses actions de 3,5 millions à 250 435.

Navteq est introduit en bourse en 2005 et l'IGN, au vu du cours de l'action, est alors convaincu que la valeur de sa participation dans cette société s'élève à plus de 120 millions d'euros. Cette conviction est partagée par les autorités de tutelle de l'IGN qui envisagent même, dans le projet de loi de finances pour 2006, les conditions dans lesquelles cette somme serait en partie récupérée par le budget de l'Etat.

En octobre 2007, la société Nokia lance une offre d'achat des actions Navteq. L'IGN conclut alors un contrat de couverture de change euro/USD avec un établissement bancaire, dans la perspective de céder la quasi-totalité des quelque 3,5 millions d'actions dont il pense être toujours propriétaire. Il escompte alors retirer de cette cession un montant de 193 millions d'euros.

Ce n'est qu'en juin 2008, au moment de l'arrivée à échéance de l'offre de Nokia, que l'IGN découvre qu'il ne détient pas 3,5 millions d'actions, mais quatorze fois moins. La plus-value espérée n'est donc plus de 193 millions d'euros, mais de 13 millions d'euros, à laquelle s'ajoute un gain de change d'un montant équivalent. La recette à attendre de la cession des actions détenues par l'IGN sera donc de l'ordre de 26 millions d'euros, ce qui constitue certes une plus-value très appréciable par rapport à la participation initiale de 2,3 millions d'euros inscrite dans ses comptes, mais très inférieure à l'évaluation faite depuis 2005.

Au total, l'IGN et ses autorités de tutelle auront cru, pendant plus de trois ans, pouvoir disposer d'un montant de près de 200 millions d'euros, alors que la réalité se révèle bien plus modeste. Cette mésaventure illustre pour le moins la négligence dont l'IGN et les services du ministère chargé des finances ont fait preuve dans le suivi de sa participation financière au sein de Navteq.

Source : Rapport public annuel 2009 de la Cour des comptes

2. Les suites envisagées aux observations de la juridiction financière

Vos rapporteurs spéciaux observent que **le projet annuel de performances 2010 semble tirer quelques enseignements des observations de la Cour des comptes.** Sont ainsi soulignés par le responsable de programme des « *efforts de rationalisation des dépenses* », dans le cadre desquels « *l'établissement conduit une politique immobilière visant à rentabiliser ses implantations ; le conseil d'administration de l'établissement a ainsi lancé en 2009 la démarche d'élaboration d'un schéma directeur pluriannuel de stratégie immobilière ; il a adopté une décision d'inutilité des locaux situés 39 ter, rue Gay-Lussac à Paris et envisage de faire de même pour les locaux situés 107, rue La Boétie à Paris* ». S'agissant des ressources humaines, une baisse de 28 ETP sous plafond a été retenue pour 2010, assortie d'un maintien des emplois de chercheurs hors plafond, « *et dans le respect de la règle d'un départ en retraite sur deux non remplacé* ».

Ils s'attacheront néanmoins à obtenir des autorités de tutelle, à l'occasion de la discussion des crédits de la présente mission en séance publique, **des précisions sur le calendrier d'adoption et les orientations du futur contrat d'objectifs et de moyens de l'IGN.**

Ces orientations devront notamment déterminer si l'institut doit s'engager sur la voie d'un recentrage sur ses missions régaliennes et d'un abandon de ses activités commerciales, le cas échéant assorti d'un financement public plus important, ou s'il a, au contraire, vocation à approfondir le développement d'une logique commerciale, dont la Cour des comptes souligne avec raison qu'elle devrait s'accompagner d'une plus grande transparence en matière de politique tarifaire et d'objectifs clairs en termes de marge bénéficiaire.

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

1. Les crédits demandés pour le programme 159 sont **conformes** à la programmation pluriannuelle et diminuent de 3 % par rapport aux crédits votés dans le cadre de la loi de finances pour 2009. Un rééquilibrage est observé, en faveur des activités de **recherche**.

2. Dans un contexte d'accroissement des recettes commerciales de l'IGN, la dotation de l'Etat a été progressivement allégée au cours des dernières années. Ce processus se traduit, encore en 2010, par une **baisse de 2 millions d'euros de la subvention** pour charges de service public par rapport à 2009.

3. Le budget 2009 de l'IGN s'exécute dans un **contexte économique difficile** qui se traduit, depuis l'automne 2008, par une réduction importante du chiffre d'affaires.

4. La situation de l'IGN a fait l'objet, en 2009, d'une insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes. Les **insuffisances** relevées la Cour des comptes tiennent notamment à l'absence de stratégie claire pour le développement de l'institut et à la faible qualité des politiques immobilière, commerciale, des ressources humaines ou des outils de gestion.

5. Vos rapporteurs spéciaux s'attacheront à obtenir des autorités de tutelle, à l'occasion de la discussion des crédits de la présente mission en séance publique, des précisions sur le **calendrier d'adoption et les orientations du futur contrat d'objectifs et de moyens** de l'IGN.

VII. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »

Le programme 181 « Prévention des risques » est structuré autour des quatre priorités que sont la prévention des risques **technologiques** et des pollutions, la prévention des risques **naturels** et hydrauliques, la gestion des risques liés, pour les personnes, les biens et l'environnement, à l'arrêt de **l'exploitation minière**, et la sûreté **nucléaire** et la radioprotection.

Ce programme est placé sous la responsabilité du **directeur général de la prévention des risques** du MEEDDM et ses principaux acteurs sont la direction générale de la prévention des risques, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), les directions régionales de l'environnement (DIREN), les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) et les services de navigation (SN).

Les **opérateurs** principaux du programme sont l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaires (IRSN).

A. DES CRÉDITS EN HAUSSE DE 30 % PAR RAPPORT À 2009

1. Aperçu global et structuration par action

348,7 millions d'euros en AE et 308,2 millions d'euros en CP sont demandés pour 2010, soit une **augmentation de 30 %** par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2009. La dotation du programme s'inscrit, par ailleurs, en léger dépassement par rapport aux plafonds indicatifs par programme mentionnés dans le PAP pour 2009 (+ 0,9 % en AE et + 1,1 % en CP). La hausse substantielle de la dotation du programme intéresse tout particulièrement les actions dédiées à la **prévention des risques technologiques et des pollutions** (+ 83 %), ainsi qu'il sera analysé plus loin.

Les crédits inscrits au programme 181 couvrent **très majoritairement des dépenses de fonctionnement** (206,6 millions d'euros, soit 67 %) et, dans une moindre mesure des dépenses d'intervention (43,9 millions d'euros, soit 14 %) et de personnel (39 millions d'euros, soit 13 %, correspondant aux personnels de l'Autorité de sûreté nucléaire)¹.

Quatre actions structurent le programme « Prévention des risques ». **L'action 1 « Prévention des risques technologiques et des pollutions » regroupe 48 % des crédits** (147,8 millions d'euros). Près de 31 millions d'euros de crédits de fonctionnement sont dédiés aux politiques de prévention

¹ Les dépenses d'investissement se limitent à 18,6 millions d'euros, soit 6 % du programme.

des risques chroniques (traitement des sites pollués, suivi des émissions polluantes...), technologiques (élaboration des plans de prévention des risques technologiques – PPRT), aux actions de l’inspection des installations classées ou à la mise en œuvre de mesures dans le domaine de la santé-environnement. Les subventions pour charges de service public des opérateurs de l’action atteignent 97,7 millions d’euros en CP et sont essentiellement attribuées à l’ADEME et à l’INERIS (*cf. infra*). 17,7 millions d’euros de crédits d’intervention sont enfin consacrés aux mesures foncières prescrites dans le cadre des PPRT, à l’amélioration de la qualité de l’environnement sonore et à diverses subventions aux structures et associations œuvrant dans le domaine des déchets, des installations classées, du bruit ou des pollutions.

L’action 9 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » est dotée de 52,2 millions d’euros (soit 17 % du programme) et comprend les moyens de fonctionnement et d’intervention de l’Autorité de sûreté nucléaire. Les crédits de cet opérateur, en hausse de 8 % par rapport à 2009, font l’objet d’une analyse détaillée ci-après.

L’action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » représente 20 % de la dotation du programme, soit 60,7 millions d’euros. Ses crédits sont compartimentés selon qu’ils se rapportent aux risques naturels ou aux risques hydrauliques, conformément à la synthèse qui suit.

Synthèse des mesures financées par l’action 10

Domaines	Fonctionnement	Investissement	Intervention
<i>Risques naturels</i>	Information sur les risques majeurs, élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN), connaissance, surveillance, gouvernance et concertation dans le domaine des risques naturels, plan Séisme...	-	Projets locaux de prévention, études et travaux du plan Séisme aux Antilles, soutien aux associations...
<i>Risques hydrauliques</i>	Mise en œuvre de la directive « Inondations », cartographie des inondations, activité du SCHAPI ⁴⁷ et des services de prévision des crues...	Modernisation du réseau d’hydrométrie, dépenses du système d’information géographique des ouvrages hydrauliques, Plan Loire Grandeur Nature...	Programmes d’action de prévention des risques liés aux inondations et plans grands fleuves, subventions aux acteurs dans le domaine de la prévision des crues, système d’alerte tsunami...
Total (CP en euros)	27.232.820	9.400.000	24.071.790

Source : commission des finances, d’après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010.

L’action 11 « Gestion de l’après-mines et travaux de mise en sécurité, indemnisation et expropriations sur les sites » est enfin dotée de

⁴⁷ Service central d’hydrométéorologie et d’appui à la prévision des inondations.

47,5 millions d'euros de crédits (15 % du programme). 31,4 millions d'euros constituent la subvention pour charges de service public du Département prévention et sécurité minière qui, au sein du BRGM, assure la surveillance, la prévention et la sécurité sur les sites miniers. Les travaux de mise en sécurité mobilisent en outre 7 millions d'euros.

2. Evaluation du coût consolidé des politiques portées par le programme

La dotation du programme 181 est doublée lorsqu'y sont ventilés les **crédits de soutien et de pilotage** en provenance d'autres programmes ou missions, passant de 325,6 à **648,8 millions d'euros**. 307,4 millions d'euros proviennent du programme support de la présente mission, dont 189,2 millions d'euros correspondent aux **3.073 ETPT** mobilisés dans le cadre du programme (248 ETPT au sein de l'administration centrale et 2.825 ETPT dans les services déconcentrés). A cet égard, vos rapporteurs spéciaux observent que les crédits de personnel dédiés au programme 181⁴⁸ **augmenteront de 11 %** par rapport à 2009.

Cette évolution résulte principalement de la création de 144 postes mobilisés pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, à raison de 13 pour la résorption des points noirs bruit, 10 dans le domaine des déchets, 18 au profit du contrôle des barrages, 6 pour l'évaluation environnementale, 23 pour la prévention des risques naturels, 65 pour la prévention des risques technologiques et 9 pour le traitement des sols pollués. La mise en œuvre des actions du programme 181 requiert également la participation des services du ministère chargé de **l'agriculture** (18 millions d'euros au titre de la mobilisation des directions régionales et départementales de l'agriculture et de la forêt et des directions des services vétérinaires).

Par ailleurs, **45 millions d'euros de dépenses fiscales** concourent, à titre principal, à la mise en œuvre du programme 181. Ce montant est stable et correspond, pour 40 millions d'euros, au coût des différents dispositifs d'amortissement exceptionnel intéressant les équipements et bâtiments diminuant les pollutions⁴⁹.

Un aperçu global du coût de la politique de prévention des risques nécessite enfin d'agréger aux crédits budgétaires les ressources mobilisées par les **opérateurs** et autres **fonds**, au profit des actions portées par le programme. Selon le projet annuel de performances, les ressources extrabudgétaires des opérateurs principaux⁵⁰ atteignent **565 millions d'euros**. S'agissant de **l'ADEME**, l'ensemble de ces ressources n'est toutefois pas consacré au seul **programme 181** : les ressources extrabudgétaires identifiables, mobilisées

⁴⁸ *Inscrits au programme 217.*

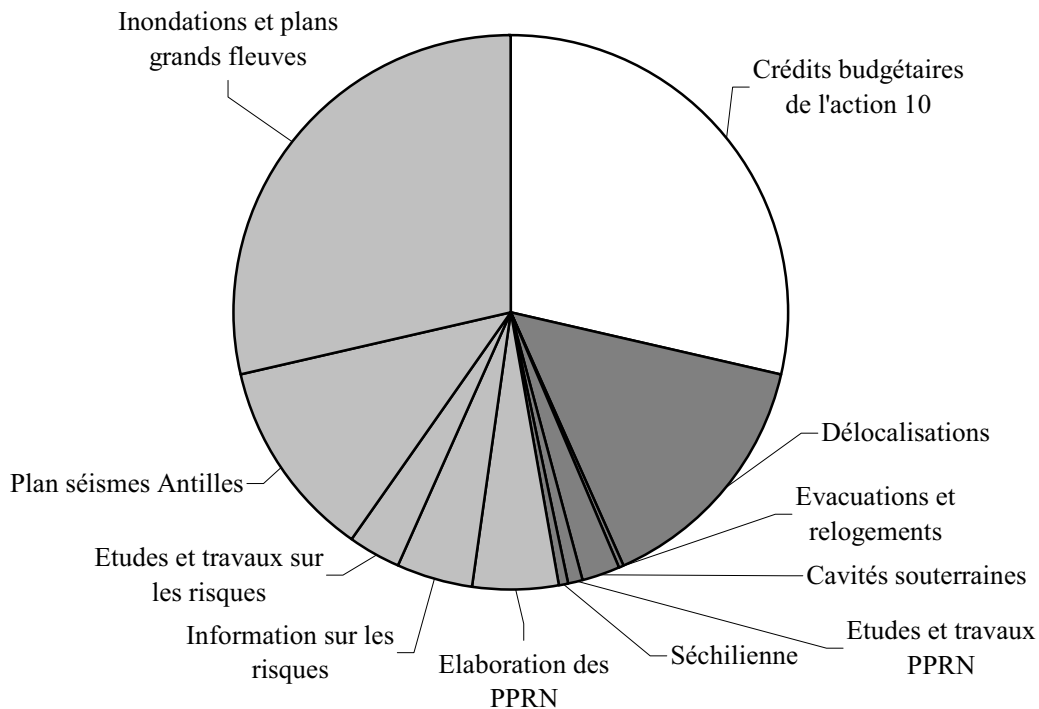
⁴⁹ *Articles 39 quinquies E, 39 quinquies F et 39 quinquies FC du code général des impôts.*

⁵⁰ *Essentiellement l'ADEME et l'INERIS.*

pour ce programme, s'élèvent à 20 millions d'euros pour les sites pollués, 30 millions d'euros pour la résorption des points noirs bruit et 83 millions d'euros pour les déchets.

Le **Fonds de prévention des risques naturels majeurs** (ou Fonds « Barnier ») apporte enfin un appoint substantiel aux crédits mobilisés pour la prévention des risques naturels. Selon le projet annuel de performances, les concours du FPRNM atteignent **153 millions d'euros en 2010**, soit pour cofinancer les mesures de l'action 10 (à hauteur de 113 millions d'euros), soit au profit d'opérations relevant exclusivement du fonds (*cf.* tableau).

Les interventions du Fonds « Barnier » en matière de prévention des risques naturels



En blanc les crédits budgétaires, en gris clair les interventions du fonds venant en complément des crédits budgétaires, en gris foncé les interventions propres du fonds.

Source : commission des finances

Devant la dégradation de sa situation financière, votre commission des finances avait, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, pris l'initiative de porter **de 6 % à 8 %** le taux du prélèvement sur les surprimes « CAT-NAT » alimentant le FPRNM. Le Gouvernement avait confirmé et accentué cette orientation en loi de finances pour 2009, en portant ce prélèvement **de 8 % à 12 %**.

Selon les réponses au questionnaire budgétaire, ces augmentations devraient porter les ressources du fonds à **157,5 millions d'euros** en 2010

et 2011 (cf. tableau). **Vos rapporteurs spéciaux observent toutefois que, dès 2011, le montant des besoins (191 millions d'euros) redeviendra supérieur aux recettes attendues.** Les recettes du fonds ne pouvant être indéfiniment ajustées à l'augmentation des dépenses, ils interrogeront le Gouvernement, en séance publique, sur les mesures envisagées pour **rationaliser ses interventions.**

Evolution et perspectives des recettes et des dépenses du FPRNM

(en millions d'euros)

Dépenses	2007	2008	2009	2010	2011
Expropriations	10,57	1,42	5,52	5	5
PPRN et information préventive	9,54	10,71	10,45	20	20
Evacuations et relogements	0,248	0,16	0,5	0,5	0,5
Acquisitions amiables	22,984	18,77	30,91	27	28
Traitement des cavités souterraines	0,552	1,38	4,67	4,5	4,5
Etudes et travaux prescrits par un PPRN	0	0,25	0,48	2	3
Etudes et travaux des collectivités	33,8	30,15	61,8	93	125
Séchilienne	0,75	1	0,03	1	5
Prélèvement exceptionnel (LEMA)	22				
Total dépenses	100,44	63,84	114,36	153	191
Total recettes	52	68,03	130	157,5	157,5

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

B. RISQUES TECHNOLOGIQUES ET SÛRETÉ NUCLÉAIRE CONSTITUENT DEUX CHANTIERS PRIORITAIRES EN 2010

Comme vos rapporteurs spéciaux l'ont déjà signalé, les actions du programme consacrées à la prévention des risques technologiques (action 1) et aux moyens de l'Autorité de sûreté nucléaire (action 9) connaissent une augmentation significative de leurs crédits.

1. Une hausse substantielle des crédits dévolus à la prévention des risques technologiques et des pollutions

La hausse de 83 % des crédits de prévention des risques technologiques s'impute :

1) à hauteur de 8 millions d'euros, sur les **crédits dédiés aux PPRT**, qui doublent par rapport à 2009 pour atteindre 16 millions d'euros en CP. Près de 4 millions d'euros sont ainsi dédiés à la concertation autour des sites à

risque⁵¹ et à l'élaboration de 420 plans. 12 millions d'euros sont consacrés aux mesures foncières exigées par la mise en œuvre des PPRT ;

2) à hauteur de 60 millions d'euros, à la mise en œuvre des mesures du **Grenelle de l'environnement**, à laquelle sont consacrés 70,4 millions d'euros, au lieu de 11,2 millions d'euros en 2009. Ces mesures interviennent principalement dans le domaine du traitement des sites pollués, des déchets et de la santé-environnement, et sont retracées dans le tableau qui suit.

Synthèse des mesures issues du Grenelle de l'environnement dans le domaine de la prévention des risques technologiques

(en millions d'euros)

Mesures	AE 2010	CP 2010
Points noirs bruit	1,50	1,50
Traitement sols pollués et friches	45,00	41,70
Qualité de l'air intérieur	1,00	1,50
Santé environnement	6,89	6,89
Biosurveillance	3,80	2,80
Plan déchets	10,50	10,50
INERIS	4,00	4,00
AFSSET	1,00	1,00
Total	72,19	70,39

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010.

Vos rapporteurs spéciaux approuvent ces orientations, tout en rappelant la **nécessité de tenir les objectifs de recrutements en matière d'installations classées**. En effet, et ainsi qu'ils l'ont souligné à de nombreuses reprises, **l'inspection des installations classées souffre d'un déficit chronique d'effectifs, peu compatible avec l'accroissement de ces missions**.

Les engagements gouvernementaux pris au lendemain de la catastrophe d'AZF n'ayant pas été suivis des recrutements nécessaires⁵², le Gouvernement a annoncé la mise en œuvre d'un « Programme stratégique 2008-2012 des installations classées », qui devait s'accompagner de la **création de 200 postes entre 2009 et 2012, par redéploiement interne au ministère**.

Par ailleurs, les réponses au questionnaire budgétaire 2010 indiquent qu'« à l'issue de la table ronde sur les risques industriels et face au constat partagé par l'ensemble des parties prenantes, la secrétaire d'Etat a(vait)

⁵¹ Fonctionnement des 15 secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) et des 400 comités locaux pour l'information et la concertation (CLIC).

⁵² L'accroissement des effectifs de l'inspection devait être de 400 postes entre 2004 et 2007, dont 200 par redéploiements. 60 postes ont été effectivement créés ou sur cette période, et 146 redéployés, soit un total de 206 postes supplémentaires.

confirmé non seulement la mise en place de ces 200 renforts, mais l'objectif de 1.500 ETPT d'inspecteurs pour l'année 2012 et 1.700 ETPT pour 2015 permettant ainsi le doublement des effectifs de l'inspection par rapport aux effectifs en poste lors de la catastrophe de Toulouse ».

Ces objectifs ambitieux étant posés, vos rapporteurs spéciaux se sont enquis de leur **réalisation** auprès du ministère. S'agissant des renforts du « Programme stratégique 2008-2012 », il leur a été indiqué que la chronique de recrutement **prévue** était de 25 en 2008, 20 en 2009, 75 en 2010, 83 en 2011 et 97 en 2012, **soit 300 ETP au total**. Les recrutements **réalisés** s'établissent à **25 postes en 2008**, soit une réalisation conforme aux prévisions.

Pour **2009**, 92 postes ont été ouverts, sur le périmètre du programme 181, dans les services déconcentrés, dont **74 sont pourvus** (52 sur l'action « Risques technologiques » et 22 sur l'action « Risques naturels »). Par ailleurs, les services du ministère indiquent que « *du fait des mutations au sein de l'inspection, l'augmentation des effectifs ne s'élève en fait qu'à 20 postes* » en 2009.

Aucun chiffrage – même prévisionnel – ne semblant en revanche disponible pour 2009 et 2010, la question sera posée aux ministres lors de l'examen en séance publique des crédits de la mission, afin de permettre au Sénat d'apprécier le **caractère tenable** des objectifs annoncés.

2. L'Autorité de sûreté nucléaire

Les crédits consacrés à l'Autorité de sûreté nucléaire connaissent une progression de 8 % par rapport à 2009, et s'établissent à 52,5 millions d'euros. **En particulier, le plafond d'emplois de l'ASN est porté à 361 ETPT, soit 22 ETPT supplémentaires par rapport au plafond 2009**. Ce solde résulte, de l'effet en année pleine des créations intervenues en 2009, soit 1 ETPT, du transfert de 11 ETPT en provenance du programme support, et surtout de la **création de 10 ETPT**.

Outre la gestion du parc nucléaire existant et les sollicitations nombreuses au titre des projets d'installations nucléaires en France et à l'étranger, ces créations d'emplois sont liées à **l'évolution des missions de l'autorité**, désormais mobilisée par le développement du contrôle du nucléaire de proximité et le contrôle de la sécurité des sources radioactives⁵³.

⁵³ 6 emplois supplémentaires seront consacrés, en 2010, au contrôle de la sécurité des sources radioactives. La mise en place progressive de cette activité devrait entraîner la création de 20 emplois au total (6 en 2010, 8 en 2011 et 6 en 2012).

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

1. 348,7 millions d'euros en AE et 308,2 millions d'euros en CP sont demandés pour 2010, soit une **augmentation de 30 %** par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2009.

2. Les crédits de personnel dédiés au programme 181 **augmenteront de 11 %** par rapport à 2009. Cette évolution résulte principalement de la création de 144 postes mobilisés pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

3. La mise en œuvre des politiques du programme bénéficie du concours de **l'ADEME**, qui mènera des actions en matière de sites pollués, de résorption des points noirs bruit et de déchets.

4. **L'enveloppe dédiée aux risques technologiques progresse de 83 %**. Le Gouvernement sera toutefois interrogé, en séance publique, sur le caractère tenable des objectifs ambitieux de recrutement d'inspecteurs des installations classées.

5. Les concours du Fonds de prévention des risques naturels majeurs atteignent 153 millions d'euros en 2010, fonds dont la **rationalisation** des interventions doit être mise à l'étude.

6. L'évolution des missions de l'Autorité de sûreté nucléaire en matière de contrôle de proximité et de contrôle de la sécurité des sources radioactives suscite d'importants **recrutements** en 2010.

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

Le programme 174 « Energie et après-mines » est placé sous la responsabilité du directeur général de l'énergie et du climat du MEEDDM. Ainsi que l'ont déjà souligné vos rapporteurs spéciaux, ce programme présente une **structure duale**, en ce qu'il regroupe, d'une part, les crédits de **pilotage de la politique énergétique** et, d'autre part, les moyens dévolus à la **gestion économique et sociale de l'après-mines**.

Le programme est mis en œuvre, au niveau central, par les services de la **direction générale de l'énergie et du climat** et, à l'échelon déconcentré, par les nouvelles **directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)** et les **directions de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE)**. Ses principaux **opérateurs** sont l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) et l'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM).

A. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2010

1. Un programme essentiellement consacré aux interventions en faveur du monde minier

818,3 millions d'euros en AE et 820,3 millions d'euros en CP sont demandés, pour 2010, dans le cadre du programme 174⁵⁴. Les crédits de paiement sont en baisse de 2 % par rapport au vote de la loi de finances initiale pour 2009, évolution au demeurant conforme à la programmation pluriannuelle. **91 % des crédits du programme sont consacrés à des dépenses d'intervention, correspondant à la gestion des conséquences économiques et sociales de l'arrêt de l'exploitation minière** (*cf. infra*).

La comptabilité d'analyse des coûts enseigne que **79,2 millions d'euros de crédits** en provenance du programme support de la mission concourent également à la mise en œuvre du présent programme, dont la dotation consolidée ressort donc à près de 900 millions d'euros. Ces crédits correspondent essentiellement aux **effectifs** de la direction générale de l'énergie et du climat, des DREAL et des DRIRE concourant à la mise en œuvre du programme 174.

Le programme 174 est structuré en trois actions d'importance très inégale. L'action 1 « Politique de l'énergie » regroupe 5 % des crédits (38,1 millions d'euros), essentiellement consacrés aux **subventions pour charges de service public** de l'ADEME (31,4 millions d'euros au titre de ses dépenses de fonctionnement courant) et de l'ANDRA (4,5 millions d'euros au

⁵⁴ Selon la comptabilité d'analyse des coûts, 79,2 millions d'euros de crédits inscrits au programme 217 y contribuent également, dont 48 millions d'euros de crédits de personnel.

titre des ses missions d'inventaire triennal des déchets radioactifs et d'intervention dans le cadre d'activités d'assainissement de sites ou de reprises de déchets orphelins)⁵⁵.

Très largement prédominante, l'action 4 « Gestion économique et sociale de l'après-mines » concentre 95 % des CP du programme (756,4 millions d'euros). Ces crédits sont très majoritairement consacrés aux **prestations servies par l'ANGDM aux anciens mineurs et à leurs ayants-droits**, qui représentent un montant de 680,7 millions d'euros. Les autres principaux postes de dépenses de l'action sont les prestations servies par la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (32,1 millions d'euros) et par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (15 millions d'euros), ainsi que la subvention pour charges de service public de l'ANGDM (13,8 millions d'euros).

L'action 5 « Lutte contre le changement climatique », comprend 25,8 millions d'euros de crédits de fonctionnement (3 % du programme), consacrés :

1) aux subventions pour charges de service public du centre interprofessionnel d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA) et des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (15,2 millions d'euros) ;

2) aux dépenses de fonctionnement associées à la mise en œuvre des mesures décidées dans le cadre du Grenelle de l'environnement dans le domaine de la qualité de l'air et de la réduction des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre⁵⁶ (1,7 millions d'euros), au Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (4,8 millions d'euros) et à diverses études en matière d'effet de serre (4,1 millions d'euros).

2. La baisse tendancielle des crédits de l'après-mines gage l'accroissement des moyens dévolus au Grenelle de l'environnement

Bien qu'elles mobilisent presque la totalité des crédits du programme, les dépenses de gestion économique et sociale de l'après-mines **connaissent une baisse tendancielle**, ainsi qu'en atteste la diminution, proche de 5 %, des crédits de l'action 2 entre 2009 et 2010.

Les marges de manœuvre dégagées par cette baisse semblent avoir profité aux autres actions du programme, dont la dotation augmente dans des proportions significatives. L'action 1 « Politique de l'énergie » voit ainsi ses CP augmenter de **61 %** entre 2009 et 2010. Cette augmentation s'explique

⁵⁵ Le reliquat des crédits de l'action est dévolu au contrôle de la qualité des carburants, à diverses études, aux actions de coopération internationale et aux interventions en faveur du Conseil supérieur de l'énergie et du comité local d'information et de suivi du laboratoire souterrain de recherches de Bure.

⁵⁶ Il s'agit notamment de la mise en œuvre du « Plan particules ».

principalement par l'augmentation de la subvention à l'ADEME, qui passe de 8,9 millions d'euros en 2009 à 31,4 millions d'euros en 2010. Cette hausse se justifie :

1) par le niveau exceptionnellement bas de la subvention perçue par l'opérateur en 2009, qui a bénéficié du report, de 2008 vers 2009, d'une recette exceptionnelle de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel ;

2) par l'augmentation des moyens à mobiliser dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Les crédits de l'action 5 « Lutte contre le changement climatique » progressent également de 22 %, principalement sous l'effet de l'accroissement des moyens de fonctionnement consacrés à la **lutte contre l'effet de serre**, qui passent de moins de 900.000 euros en 2009 à plus de 4 millions d'euros en 2010. Sur la base de cofinancements avec les régions, ces crédits permettront notamment aux DREAL de faire procéder aux études nécessaires à la mise en œuvre des **schémas régionaux climat-air-énergie** prévus par le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, récemment adopté en première lecture par le Sénat et en instance d'examen par l'Assemblée nationale.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent néanmoins que les moyens consacrés à la politique de lutte contre le changement climatique ne se résument pas aux 25,8 millions d'euros inscrits à l'action 5 du présent programme. Le document de politique transversale consacré au changement climatique montre en effet que pas moins de **27 programmes** concourent à cet objectif, répartis sur **11 missions**, et mobilisant **4,5 milliards d'euros de crédits de paiement** (cf. tableau).

**Les missions du budget général concourant à
la lutte contre le changement climatique**

(en euros)

Missions	Crédits de paiement 2010
Action extérieure de l'Etat	1 369 480
Aide publique au développement	49 860 000
Ecologie...	2 151 429 359
Ville et logement	146 300 000
Agriculture...	520 882 950
Recherche et enseignement supérieur	1 087 395 344
Santé	9 142 000
Gestion des finances publiques...	36 575 916
Contrôle et exploitation aériens	5 085 000
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	149 750 000
Avances au fonds véhicules propres	339 600 000
Total	4 497 390 049

Source : document de politique transversale « Lutte contre le changement climatique »

B. UN PROGRAMME MARQUÉ PAR LE POIDS DES DÉPENSES FISCALES ET LE RÔLE DES OPÉRATEURS

1. Des dépenses fiscales considérables, parfois difficiles à évaluer

L'atteinte des objectifs du programme 174 mobilise des dépenses fiscales considérables, dont vos rapporteurs spéciaux regrettent que l'évaluation demeure parfois malaisée.

Les 820 millions d'euros de CP doivent tout d'abord être mis en regard des **2,9 milliards d'euros de dépenses fiscales** principales sur impôts d'Etat rattachées au programme 174. Ces dépenses fiscales sont essentiellement constituées par le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable⁵⁷, qui représente à lui seul un coût de **2,6 milliards d'euros** pour le budget de l'Etat. Vient ensuite l'exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel des ménages et des réseaux de chaleur, qui occasionne une perte de recettes de 200 millions d'euros.

S'agissant du crédit d'impôt « Développement durable », vos rapporteurs spéciaux observent qu'entre le PAP 2009 et le PAP 2010, **le coût estimé du dispositif a quasiment doublé, passant de 1,5 à 2,8 milliards d'euros pour 2009** (cf. tableau), et ce alors même que la réforme du dispositif votée en loi de finances initiale pour 2009 ne produira d'effets en recettes qu'en 2010. **Cette réévaluation substantielle ne laisse pas de surprendre, s'agissant d'une dépense fiscale dont l'estimation est pourtant qualifiée de « très bonne » par le projet annuel de performances.**

Réévaluations successives du coût du crédit d'impôt « Développement durable »

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010
PAP 2008	990	1 900	2 400		
PAP 2009		1 873	2 050	1 500	
PAP 2010			2 100	2 800	2 600
Ecart maximal		27	350	1 300	

Source : commission des finances, d'après les projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances pour 2008, 2009 et 2010.

Interrogés à ce sujet, les représentants de MEEDDM font valoir que « le coût 2009 a été supérieur aux prévisions, car l'engouement des Français a été important pour les travaux « développement durable » en 2008 (...) ». Ils relèvent également une « difficulté structurelle à anticiper les comportements des ménages en période de crise sur un marché qui sert de variable

⁵⁷ Article 200 quater du code général des impôts.

d'ajustement (typiquement, l'isolation des fenêtres ou le changement de chaudière est repoussé d'un an ou deux en période d'incertitude économique, ou avancé en période de confiance) ».

Quoi qu'il en soit, vos rapporteurs spéciaux considèrent que le volet dépenses fiscales du programme 174 doit faire l'objet d'améliorations significatives. Celles-ci pourraient d'abord consister à identifier le crédit d'impôt « Développement durable » **comme dépense fiscale à fort enjeu** dans le projet annuel de performance⁵⁸ et à en assortir le chiffrage **d'explications circonstanciées**. Compte tenu de ses finalités, il conviendrait ensuite de mentionner, au titre des dépenses fiscales subsidiaires rattachés au programme, de mentionner **l'éco-prêt à taux zéro destiné au financement de travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements anciens**⁵⁹, relevant à titre principal du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « Ville et logement ».

Vos rapporteurs spéciaux s'attacheront enfin à obtenir du Gouvernement une estimation des effets, en 2010, de la réforme⁶⁰ du crédit d'impôt « Développement durable », dont il était annoncé, au moment de son vote, qu'elle se solderait par une amélioration nette de 82 millions d'euros des recettes d'impôt sur le revenu (*cf.* tableau).

⁵⁸ *Tel était le cas dans le PAP 2009.*

⁵⁹ *Dispositif créé en 2009 et dont le coût avoisinera 50 millions d'euros en 2010.*

⁶⁰ *La loi de finances pour 2009 a prorogé le dispositif fiscal qui devait s'achever le 31 décembre 2009 jusqu'au 31 décembre 2012. Dans ce cadre, la mesure fiscale est élargie aux propriétaires bailleurs, aux dépenses de pose pour les matériaux d'isolation thermique des parois opaques et aux frais engagés lors de certains diagnostics de performance énergétique. Par ailleurs, le champ d'application du crédit d'impôt a été recentré sur les appareils les plus performants en excluant certains équipements de confort. Sont exclues les acquisitions de chaudières basse température et de pompes à chaleur air-air. Par ailleurs, une diminution progressive du taux du crédit d'impôt est appliquée aux équipements de chauffage alimentés à partir de biomasse et aux pompes à chaleur, compte tenu du degré de maturité de ces filières. Le taux applicable à ces équipements est ramené à 40 % au 1^{er} janvier 2009 et à 25 % au 1^{er} janvier 2010. Cependant, le taux de 40 % est maintenu si l'équipement est installé dans un bâtiment construit avant le 1^{er} janvier 1977 et si l'installation est faite dans les deux ans de l'acquisition du logement.*

**Impact sur les recettes fiscales de 2010
de la réforme du crédit d'impôt « Développement durable »**

(en millions d'euros)

Aménagements prévus	Impact sur les recettes fiscales en 2010
Elargissement de l'assiette aux logements donnés en location	- 135
Elargissement de l'assiette aux diagnostics de performance énergétique	- 3
Elargissement de l'assiette aux frais de pose des matériaux d'isolation des parois opaques	- 250
Exclusion des chaudières à basse température	+ 40
Exclusion des pompes à chaleur air-air	+ 160
Réductions de taux applicables à certains équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable et aux pompes à chaleur	+ 220
Non-déductibilité pour la détermination du revenu net foncier	+ 50
Total	+ 82

Source : commission des finances

2. Les ressources massives affectées aux opérateurs impliquent un contrôle parlementaire renforcé

Outre les dépenses fiscales, la mise en œuvre des actions portées par le programme 174 **s'appuie sur des opérateurs dont les ressources extrabudgétaires sont non négligeables**. Selon le projet annuel de performances, les ressources fiscales, ressources propres et « autres ressources » inscrites au budget prévisionnel 2009 s'élèvent à 220,7 millions d'euros pour l'ANDRA, 57,4 millions d'euros pour l'ANGDM, 0,6 million d'euros pour le CITEPA et 531,7 millions d'euros pour l'ADEME⁶¹.

En 2010, et conformément à la loi de finances pour 2009, **l'ADEME sera affectataire de 511 millions d'euros de ressources fiscales issues de la taxe générale sur les activités polluantes**, dont 276 millions d'euros seront consacrés à la mise en œuvre des mesures résultant du Grenelle de l'environnement. Les mesures relevant du présent programme sont :

1) la création du **fonds de soutien au développement de la chaleur renouvelable** (110 millions d'euros en CP), qui vise à apporter aux entreprises et aux collectivités des aides financières devant permettre d'assurer une rentabilité normale aux projets de valorisation thermique d'énergies renouvelables⁶² ;

⁶¹ Ce dernier opérateur concourt toutefois à d'autres programmes, dont le programme 181 « Prévention des risques ». Ses dépenses par destination, crédits budgétaires et non budgétaires confondus, s'élèvent à 242,5 millions d'euros pour la thématique « Energie », en 2009.

⁶² Biomasse sylvicole ou agricole, y compris le biogaz, énergie solaire thermique, géothermie valorisée directement ou par l'intermédiaire de pompes à chaleur et chaleur de récupération via les réseaux de chaleur.

2) la mise en place d'un **fonds démonstrateur de recherche** (41 millions d'euros en CP), dont l'objet est de « *valider en grandeur réelle les technologies émergentes en amont de la phase de déploiement industriel et commercial* ». Les technologies visées sont le captage et le stockage de CO₂, l'énergie solaire, les biocarburants de 2^{ème} génération, le stockage et la gestion de l'énergie, les véhicules hybrides et électriques, les énergies marines et les bâtiments à énergie positive.

Sans préjuger de l'opportunité des actions conduites, vos rapporteurs spéciaux considèrent que les montants en jeu **nécessitent un contrôle parlementaire renforcé** des actions menées par l'ADEME au moyen de la fiscalité qui lui est affectée. **A la demande de votre commission des finances, cet opérateur fera donc l'objet, en 2010, d'une enquête de la Cour des comptes en application de l'article 58, alinéa 2, de la LOLF.**

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

1. 91 % des crédits du programme 174 sont consacrés à des dépenses **d'intervention**, correspondant à la gestion des conséquences économiques et sociales de l'arrêt de l'exploitation minière.

2. La baisse tendancielle des crédits consacrés à la gestion de l'après-mines gage l'accroissement des moyens dévolus au **Grenelle de l'environnement**.

3. L'atteinte des objectifs du programme 174 mobilise des dépenses fiscales considérables, **dont l'évaluation est parfois malaisée**. Ce constat s'applique tout particulièrement au crédit d'impôt « Développement durable », dont le coût pour le budget de l'Etat avoisine pourtant 2,6 milliards d'euros.

4. Compte tenu de ses finalités, l'éco-prêt à taux zéro pour les travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements anciens devrait au minimum figurer parmi les dépenses fiscales **subsidiaires** rattachées au programme 174.

5. Affectataire de ressources fiscales croissantes, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) fera, à l'initiative de votre commission des finances, l'objet d'une **enquête de la Cour des comptes en 2010**, notamment consacrée à la mise en œuvre des mesures issues du Grenelle de l'environnement.

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

Le programme 217 est placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère. Ses crédits sont principalement consacrés aux **fonctions stratégiques** (définition des politiques, pilotage des services centraux et déconcentrés, évaluation, actions communautaire et internationale), à la **gestion des ressources humaines** et au financement des **moyens transversaux** liés au fonctionnement des services (systèmes d'information, fonctions juridiques et d'expertise, politique immobilière et moyens de fonctionnement).

A. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2010

1. Des crédits en baisse par rapport à 2009, mais supérieurs à la programmation pluriannuelle

3,87 milliards d'euros en AE et en CP sont demandés, en 2009, au titre du programme 217. Ces montants sont **stables** par rapport à 2009, mais s'inscrivent **en dépassement des plafonds indicatifs de la programmation pluriannuelle des crédits pour 2010** (+ 4 % en AE et + 3,8 % en CP). Selon les représentants du ministère, ce dépassement est principalement imputable à l'augmentation des contributions acquittées au titre des **loyers budgétaires** et des **pensions** (*cf. infra*).

85 % des crédits du programme (3,27 milliards d'euros) relèvent du titre 2 « Dépenses de personnel ». Le programme 217 regroupe en effet la quasi-totalité des dépenses de personnel de la mission, qu'il ventile dans des actions « miroirs » correspondant aux différents programmes de politique publique. 570 millions d'euros sont consacrés au fonctionnement (15 % du programme), la part des dépenses d'intervention et d'investissement étant marginale.

2. Vingt actions, dont douze miroirs...

Pas moins de vingt actions structurent le programme 217, qu'il est possible de répartir en cinq catégories :

1) six actions portent les crédits des **politiques mises en œuvre dans le cadre du programme** en matière de pilotage stratégique, de ressources humaines, de gestion immobilière, d'expertise juridique ou d'action européenne et internationale. Ces actions regroupent 707 millions d'euros d'euros de CP, soit 18 % de la dotation du programme ;

2) douze actions « miroirs » couvrent exclusivement les **dépenses de personnel nécessaires à la mise en œuvre d'autres programmes**, qu'ils

appartiennent ou non à la mission (3,13 milliards d'euros, soit 81 % du programme)⁶³ ;

3) une action couvre les dépenses liées aux **transferts de personnels aux collectivités territoriales** (*cf. infra*), pour 26 millions d'euros (1 % du programme) ;

4) une action est non dotée et a vocation à recevoir les emplois et crédits de personnel correspondant aux agents relevant, en gestion, du MEEDDM, **mais exerçant leur activité dans le périmètre d'autres ministères** ;

5) deux actions portent les crédits de fonctionnement et de personnel de la **Commission nationale du débat public** (1,9 millions d'euros) et de l'**Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires** (1,3 millions d'euros).

Vos rapporteurs spéciaux ont déjà souligné le caractère **peu satisfaisant**, au regard des principes posés par la LOLF, du regroupement dans un programme support de l'ensemble des moyens de personnel de la mission. A cet égard, le projet annuel de performances fait valoir que la répartition en actions miroirs est destinée à faciliter l'identification et la répartition des moyens en personnel « *comme s'ils étaient inscrits directement dans les programmes correspondants de la mission* ». La centralisation de ces moyens sur le programme 217 offre toutefois une « *gestion plus souple et optimisée du plafond d'emploi ministériel et des crédits de personnel* », dans un contexte où la RGPP encourage la mutualisation des fonctions support.

B. UNE ANNÉE 2010 MARQUÉE PAR L'AUGMENTATION DES CONTRIBUTIONS AU TITRE DES PENSIONS ET DES LOYERS BUDGÉTAIRES

1. Un plafond d'emplois en baisse

Ainsi qu'il a déjà été mentionné, le programme 217 regroupe la quasi-totalité des crédits de titre 2 de la mission (99,4 %), à l'exception de ceux correspondant aux personnels de l'Autorité de sûreté nucléaire.

Le plafond d'emplois du programme est en **diminution de 879 ETPT en 2010**, solde qui résulte des évolutions suivantes :

1) une **diminution de 2.588 ETPT** sous l'effet de la **décentralisation** des personnels prévue par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Cette décentralisation concerne les métiers exercés dans les domaines de l'entretien et l'exploitation des infrastructures (routes départementales, routes nationales d'intérêt local transférées, ports d'intérêt national ou départementaux, aérodromes, voies d'eau), de la maîtrise

⁶³ Ces actions ont été commentées, lorsqu'elles faisaient l'objet d'évolutions significatives, dans le cadre de l'analyse des coûts complets de chaque programme de politique publique.

d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre de travaux d'investissement, ainsi que des fonctions supports associées à l'exercice de ces compétences (comptabilité, marchés, logistique, gestion des personnels). Les conséquences budgétaires de ces transferts sont une **baisse de 76 %**, par rapport à 2009, des crédits de paiement de l'action 22 « Personnels transférés aux collectivités territoriales », qui s'établissent à 26 millions d'euros ;

2) une **augmentation de 3.101 ETPT** due à l'intégration, dans le périmètre du MEEDDM, de l'essentiel des effectifs du programme 135 « **Développement et amélioration de l'offre de logement** » de la mission « Ville et logement » ;

3) une diminution de 35 ETPT au titre des autres transferts ministériels ;

4) une diminution de 739 ETPT résultant de l'extension en année pleine des suppressions d'emplois intervenues en 2009 ;

5) une **diminution de 618 ETPT** résultant directement de la mise en œuvre du **schéma d'emplois 2010**. 1.774 ETP sont supprimés en application de la révision générale des politiques publiques et 470 sont créés dans le prolongement du Grenelle de l'environnement, soit un solde net de -1.304 ETP.

Evolution du plafond d'emplois du programme

Evolutions	ETPT
Plafond 2009	66 742
Effet en année pleine des suppressions 2009	-739
Suppressions du schéma d'emplois 2010	-618
Décentralisation	-2 588
Intégration des effectifs "Ville et logement"	3 101
Autres transferts ministériels	-35
Plafond 2010	65 863
Evolution 2009-2010	-879

Source : commission des finances

Vos rapporteurs spéciaux observent que **la règle du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux est appliquée** dans le champ de programme élargi aux personnels mettant en œuvre le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement ». Les 2.396 départs à la retraite sont ainsi à rapprocher des 1.294 non-remplacements prévus par le schéma d'emplois 2010, soit un ratio de 54 %. Les contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions » connaissent enfin une **progression significative de 40,6 millions d'euros (+ 4,7 %)**. Elles s'établissent, en 2010 à 902,3 millions d'euros.

2. Les évolutions marquantes hors titre 2

Hors titre 2, les principales évolutions affectant le programme 217 en 2010 sont la hausse des dépenses immobilières liée à l'élargissement du périmètre des loyers budgétaires et la mise en place du fonds « Etat exemplaire ».

En 2010, les CP de l'action 3 « Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement » augmentent de 13 %, pour atteindre 343,7 millions d'euros. Cette augmentation est essentiellement imputable à **l'accroissement des dépenses immobilières** de l'administration centrale (de 78,3 millions d'euros en 2009 à 91,8 millions d'euros en 2010) et des services déconcentrés (de 105,9 millions d'euros en 2009 à 143,6 millions d'euros en 2010), dû à **l'élargissement du périmètre des loyers budgétaires**. Ainsi que l'indique le projet annuel de performances, *« jusqu'en 2009, le périmètre des loyers budgétaires, mis en place à titre expérimental, concernait tous les services de l'Etat en Ile-de France, les dix plus grandes agglomérations de province et les départements expérimentant la fusion des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture. En 2010, la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 généralise le dispositif des loyers budgétaires. »*

Vos rapporteurs spéciaux relèvent enfin l'imputation, sur l'action 1 « Stratégie, expertise et études en matière de développement durable », du **fonds « Etat exemplaire »**. Ce fonds n'est doté d'aucun crédit, son existence devant se matérialiser **par l'application d'un « sur-gel » au sein de chaque mission du budget de l'Etat, aboutissant à la mise en réserve de 100 millions d'euros**.

L'intégralité de ce montant sera **redistribuée aux ministères** en fonction de leurs performances environnementales, telle qu'évaluées par la délégation interministérielle au développement durable. La performance de chaque ministère sera appréciée selon le taux d'atteinte l'année *n-1* d'une liste d'indicateurs de réussite (*cf.* encadré).

Les ministères qui auront atteint le nombre minimum d'objectifs **recupèreront la moitié de leur quote-part au fonds**. Les ministères qui n'auront pas atteint le nombre minimum d'objectifs **perdront la moitié de leur quote-part** et pourront recouvrer l'autre moitié à condition d'atteindre le nombre minimal requis d'objectifs de l'année *n-1*, au plus tard au 31 décembre de l'année *n*. Le dégel de cette moitié de quote-part interviendra alors dans un délai d'un mois à compter de la réception d'une demande justifiant l'atteinte des objectifs, adressée à la délégation interministérielle.

Les indicateurs de performance environnementale de l'Etat exemplaire

1. Existence d'un plan « administration exemplaire ».
2. Existence d'un bilan social 2008.
3. Taux de lancement des audits énergétiques des bâtiments arrêté au 31 décembre 2009.
4. Mise en service ou commande d'un outil expert de suivi des fluides au 31 décembre 2009.
5. Taux de voitures particulières achetées ou louées via l'UGAP (ou une formule de substitution) en 2009 dépassant le plafond de 130 grammes de CO₂ par kilomètre arrêté au 31 décembre 2009.
6. Nombre par agent de ramettes de papier à copier et de papier graphique blanc aux formats A4 et A3 achetées en 2009 auprès de l'UGAP (ou une formule de substitution) arrêté au 31 décembre 2009.
7. Nombre par agent de copieurs et d'imprimantes achetés ou loués en 2009 dans le cadre d'un marché mutualisé (ou une formule de substitution) arrêté au 31 décembre 2009.
8. Somme par agent (valeur 2009, arrêtée au 31 décembre 2009) des comptes du plan comptable de l'État concernant des achats non stockés (électricité, fuels, chauffage urbain et réseaux de climatisation, autres produits énergétiques, gaz).

Source : projet annuel de performances.

Concrètement, la déléguée interministérielle au développement durable informera la direction du budget au cours du mois de juin des contributions à reverser à chaque ministère en fonction des résultats obtenus. Au plus tard le 30 juin, le fonds sera débloqué pour l'ensemble des ministères, en dégelant les crédits mis en réserve et en utilisant, le cas échéant, des décrets de transferts ou d'avances si des crédits devaient être retirés à un ministère au profit d'un autre.

Si vos rapporteurs spéciaux saluent l'esprit de cette initiative, de nature à encourager les comportements écologiquement vertueux au sein des administrations d'Etat, **ils s'avouent néanmoins sceptiques quant au degré apparent de complexité du dispositif retenu. Une pure et simple taxation interministérielle produirait probablement des effets similaires pour des coûts de gestion moindres, quand bien même elle ferait faire long feu à l'innovante technique de « surgel » des crédits...**

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

1. Sous l'effet des transferts de personnels prévus par l'« acte II » de la décentralisation, les crédits correspondants aux effectifs de l'équipement œuvrant pour les collectivités territoriales **diminuent de 76 %** par rapport à 2009.

2. La mise en œuvre du schéma d'emplois 2010 prévoit la suppression de 1.774 ETP en application des suites de la **RGPP** et la création de 470 ETP dans le prolongement du **Grenelle de l'environnement**.

3. La règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite est **respectée** sur le périmètre ministériel.

4. L'élargissement du périmètre des **loyers budgétaires** entraîne un accroissement significatif des dépenses immobilières du ministère.

5. Budgétairement neutre pour le programme, la mise en œuvre du « **Fonds Etat exemplaire** » repose sur un mécanisme complexe, bien que poursuivant un objectif vertueux.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LES MODIFICATIONS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté une majoration de crédits destinée à abonder les crédits de la mission, à titre non reconductible, de 701.700 euros en AE et CP.

Ces crédits sont imputés par programme de la façon suivante :

- 8.000 euros sur l'action 13 « Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres » du programme 203 « Infrastructures et services de transport » ;

- 52.000 euros sur l'action 01 « Sécurité et sûreté maritimes » du programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » ;

- 7.500 euros sur l'action 01 « Urbanisme, aménagement et sites – planification » et 259.200 euros sur l'action 07 « Gestion des milieux et biodiversité » du programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » ;

- 54.000 euros sur l'action 01 « Prévention des risques technologiques et des pollutions » et 5.000 euros sur l'action 09 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » du programme 181 « Prévention des risques » ;

- 4.000 euros sur l'action 01 « Politique de l'énergie » et 4.000 euros sur l'action 05 « Lutte contre le changement climatique » du programme 174 « Energie et après-mines » ;

- et 47.500 euros sur l'action 01 « Stratégie, expertise et études en matière de développement durable », 211.000 euros sur l'action 06 « Action européenne et internationale » et 49.500 euros sur l'action 07 « Personnels oeuvrant pour les politiques du programme "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer" » du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ».

B. LES MODIFICATIONS À TITRE RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de minoration des crédits de 50.429.634 euros en AE et 38.669.391 euros en CP, destinée à gager les ouvertures de crédits opérées

en faveur du monde agricole et de l'outre-mer, conformément aux récents engagements du Président de la République.

Cette minoration se répartit par programme de la façon suivante :

- 33.977.851 euros en AE et 26.064.807 euros en CP sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports » ;

- 447.520 euros en AE et 352.952 euros en CP sur le programme 207 « Sécurité et circulation routières » ;

- 961.554 euros en AE et 766.425 euros en CP sur le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » ;

- 2.569.707 euros en AE et 1.971.420 euros en CP sur le programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » ;

- 2.238.425 euros en AE et 1.522.183 euros en CP sur le programme 181 « Prévention des risques » ;

- 5.916.007 euros en AE et 4.640.062 euros en CP sur le programme 174 « Énergie et après-mines » ;

- 4.318.570 euros en AE et - 3.351.542 euros en CP sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ».

CHAPITRE II – BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

Le secteur du transport aérien est directement affecté par la crise économique et subit une baisse importante du trafic global comme du chiffre d'affaires par passager. L'équilibre du BACEA pour 2010 repose ainsi sur des **prévisions de diminution moyenne du trafic de 7 % en 2009** et une légère remontée en 2010, de 1,5 %. Sur le premier semestre de 2009, le groupe Aéroports de Paris a connu une baisse de trafic de 6,4 % par rapport à la période équivalente de 2008, et le groupe Air France-KLM a enregistré une baisse de son chiffre d'affaires de 20,5 % et un résultat courant déficitaire, à hauteur de 496 millions d'euros.

Le BACEA doit donc répondre à de multiples défis en 2010 : assurer un équilibre financier soutenable sans ponctionner à l'excès les acteurs aériens ni trop peser sur l'endettement, garantir la sécurité et la sûreté du trafic aérien, et mener à bien les nombreuses réformes internes imposées par la Révision générale des politiques publiques (RGPP) comme par l'exigence d'optimisation des charges de fonctionnement.

I. LA POURSUITE DE RÉFORMES IMPORTANTES DANS UN PÉRIMÈTRE RELATIVEMENT STABILISÉ

A. LES ÉVOLUTIONS DE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION

1. Une extension contestable du point de vue de la LOLF du périmètre en 2009

La maquette du budget annexe a notablement évolué en 2009. De 2006 à 2008, le BACEA regroupait l'activité de **prestations de services** de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), alors que le programme 225 « Transport aérien » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » regroupait l'activité proprement **régalienn**e de la DGAC, en application notamment de l'article 18 de la LOLF⁶⁴.

La maquette budgétaire a cependant été aménagée dans le PLF pour 2009 avec la suppression du programme « Transport aérien » et le **transfert concomitant au BACEA d'activités pourtant régaliennes** : la régulation au

⁶⁴ Cet article dispose en effet que « des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ».

travers des normes techniques, la gendarmerie du transport aérien (GTA), les prestations de formation assurées par l'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC) ou le Service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA), et les activités d'ingénierie aéroportuaire.

Ces transferts représentaient **108,1 millions d'euros et 1.015 ETPT** dans le PLF 2009. Les activités maintenues au sein du budget général, soit les lignes aériennes d'aménagement du territoire et les infrastructures aéroportuaires, représentent en 2009 78,4 millions d'euros de CP et en 2010 141,2 millions d'euros en AE et 75,5 millions d'euros en CP.

Il s'agissait, selon le ministère, de rationaliser la gestion financière, d'améliorer la lisibilité de l'action de l'Etat dans les domaines de la sécurité et de la sûreté aériennes et d'accompagner la mise en place, au 1^{er} janvier 2009, du **service à compétence nationale chargé de la surveillance et de la sécurité** (direction de la sécurité de l'aviation civile – DSAC) qui regroupe les activités de surveillance et de certification et s'appuie sur des échelons territoriaux.

Vos rapporteurs spéciaux avaient donc déploré que les difficultés pratiques rencontrées dans la distinction entre activités proprement régaliennes de la DGAC et prestations de services aient eu raison de la lettre et de l'esprit de l'article 18 de la LOLF, et s'apparentent à une nouvelle forme de **débudgétisation**, compte tenu du mode de fonctionnement du budget annexe. **La nouvelle organisation a néanmoins le mérite de rassembler les activités que la DGAC avait difficilement séparées.**

Le périmètre de chaque programme a par conséquent connu d'importantes modifications en 2009, avec notamment :

- le **regroupement de l'ensemble des ETPT et de la masse salariale** au sein du programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile », **que vos rapporteurs spéciaux avaient contesté** et considéré comme peu conforme à l'esprit de la LOLF, à l'instar de la création d'un programme analogue au sein de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » ;

- la refonte des actions du programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification », liée à la création de la direction du transport aérien et au transfert de crédits de l'ancien programme 225 « Transports aériens » et de moyens de fonctionnement des directions de l'aviation civile ;

- le regroupement dans le programme 611 « Formation aéronautique » de l'essentiel des crédits de formation initiale et continue et l'intégration dans la subvention de fonctionnement versée à l'ENAC des crédits de personnel financés par la DGAC, **ce qui a conduit à revaloriser cette subvention de près de 45 millions d'euros en 2009.**

2. Un nouveau changement restreint qui répare une incohérence

Un nouveau changement mineur de périmètre est prévu, avec le **regroupement des crédits de l'action sociale sur le seul programme 613** « Soutien aux prestations de l'aviation civile », qui se voit donc attribuer 7 millions d'euros (dont 5 millions d'euros de crédits de fonctionnement). A l'occasion de la création de la DSAC début 2009, les crédits de l'action sociale avaient en effet été répartis sur deux programmes :

- le programme 613 pour les crédits d'action sociale des services de l'échelon central de la DGAC et des services d'Etat de l'aviation civile (autre mer hors DOM) ;

- le programme 614 pour les crédits d'action sociale des DSAC-interrégionales, entités territoriales de la nouvelle DSAC.

La stratégie d'emploi des crédits de l'action sociale dépendait cependant d'un pilotage unique assuré par le secrétariat général. C'est donc dans un souci de cohérence et de simplification de gestion qu'il a été décidé de regrouper, à nouveau, ces crédits dans un même programme.

De nouvelles mesures de périmètre sont escomptées en 2011 (transfert de 250 ETPT) afin d'achever le regroupement de tous les emplois de la DGAC sur le seul programme 613 (cf. *infra*).

B. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE QUI ÉVOLUE PEU

La mesure de la performance de la mission s'appuie sur 14 objectifs et 20 indicateurs, nombre que vos rapporteurs spéciaux jugent proportionné, et **connaît peu d'évolutions en 2010**, essentiellement par fusion d'objectifs (sur le programme 611 « Formation aéronautique ») ou d'indicateurs, qui deviennent des sous-indicateurs.

Les résultats et la tendance des principaux indicateurs de performance sont présentés dans le tableau ci-après.

Evolution des principaux indicateurs de performance de 2008 à 2010

Objectif	Indicateur et sous-indicateur	Valeur 2008	Prévision 2009	Prévision 2010	Tendance
Programme 613, objectif n° 1 « Rendre un service de gestion des ressources humaines au meilleur coût »	Indicateur 1.1 : ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines (nombre d'ETP affectés à la fonction RH par rapport au nombre d'agents gérés)	3,28 %	3,07 %	3,06 %	Cible difficile à atteindre (2,85 % en 2011)
Programme 613, objectif n° 2 « Maîtriser l'équilibre recettes/dépenses et l'endettement du BACEA »	Indicateur 2.1 : endettement / capacité d'autofinancement (en nombre d'années)	5,1	12,1	17	Cible inaccessible (< 8,5) car dégradation de la situation financière
Programme 612, objectif n° 1 « Assurer un haut niveau de sécurité de la navigation aérienne »	Indicateur 1.1 : nombre de croisements hors norme pour 100.000 vols	0,17	0,40	0,40	Négative, mais cible proche (< 0,40)
Programme 612, objectif n° 2 « Maîtriser l'impact environnemental du trafic aérien »	Indicateur 2.1 : nombre d'événements non-conformes au respect de la trajectoire initiale de décollage à Orly et Roissy	64	67	64	Tendance stable, cible éloignée (< 60)
Programme 612, objectif n° 5 « Améliorer le taux de couverture des coûts des services de navigation aérienne outre-mer par les redevances »	Indicateur 5.1 : taux de couverture	31,2 %	32 %	33 %	Tendance positive, cible accessible (35 % en 2011)
Programme 614, objectif n° 1 « Concourir à la sécurité et à la sûreté de l'aviation civile »	Indicateur 1.1 : nombre d'écarts majeurs à la réglementation détectés par organisme audité ou inspecté sur une base programmée	3,4	3,5	3,25	Cible difficile à atteindre (3 en 2011)
Programme 614, objectif n° 3 « Limiter les impacts environnementaux du transport aérien »	Indicateur 3.1 : respect de la réglementation environnementale Sous-indicateur : nombre d'infractions sanctionnées par l'ACNUSA	561	550	525	Tendance positive, cible accessible (500 en 2011)
Programme 614, objectif n° 4 « Assurer le respect d'un cadre concurrentiel équitable »	Indicateur 4.2 : rapidité de traitement des réclamations des clients du transport aérien (en jours)	39	< ou = 35	< ou = 33	Tendance positive mais cible difficile à atteindre (< ou = 30)
Programme 611, objectif n° 2 « Répondre aux besoins du secteur aéronautique français en actions de formation et d'expertise »	Indicateur 2.1 : taux d'insertion professionnelle des élèves Sous-indicateur : taux d'insertion professionnelle des élèves civils ingénieurs, 6 mois après la délivrance de leur diplôme	93 %	90 %	93 %	Tendance négative du fait de la conjoncture, cible éloignée (> ou = 95 %)

C. LES NOMBREUSES RÉFORMES STRUCTURELLES EN COURS

1. Une plus grande optimisation des moyens sans nuire à la qualité de service

La DGAC est engagée dans de nombreuses réformes qui concernent à des degrés divers les quatre programmes du budget annexe, traduisent certaines préconisations anciennes de la Cour des comptes et devraient permettre de mener à bien le **plan de réduction des coûts** initié en 2009 (cf. *infra*). La mutualisation et la modernisation des **fonctions supports** (programme 613) se poursuivront ainsi en 2010, avec notamment :

- la professionnalisation des métiers, la mise en œuvre du plan d'action sur l'éco-responsabilité et la **négociation d'un nouveau protocole pluriannuel** avec les organisations syndicales, qui définira les objectifs en matière de performance, d'évolution des effectifs et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC) ;

- la modernisation de la formation initiale et continue, le Conseil de la formation professionnelle jouant à cet égard un rôle d' « interface » ;

- la révision des services financiers, la télédéclaration des recettes et la mutualisation des achats publics par site. Le nouveau système d'information financière et de comptabilité analytique devrait être opérationnel en 2011, et la mise en place du « bureau virtuel » de la DGAC est prévue pour début 2010.

En matière de **navigation aérienne** (programme 612), la prise en compte des objectifs de réduction des nuisances sonores et des émissions polluantes se traduira par un relèvement de 300 mètres de l'altitude d'arrivée à Orly. Le **projet « Espace 2011 »** permettra d'expérimenter, à partir de la fin 2009, des synergies entre les services d'approche d'Orly, Roissy et Athis-Mons, notamment pour renforcer la sécurité, augmenter la capacité et généraliser le relèvement des trajectoires en 2011. **L'ensemble de ces services devrait être regroupé dans un nouveau centre modernisé à l'horizon 2015-2017** (projet OPERA⁶⁵).

Dans le cadre du renforcement de l'intégration de l'espace aérien européen, la compatibilité du système de contrôle aérien avec celui des partenaires européens sera améliorée, en particulier avec l'avancement du **projet SESAR**⁶⁶ (*Single European Sky ATM Research*). De même, en matière de surveillance et de certification (programme 614), il est prévu de finaliser en 2010 le « **traité FABEC**⁶⁷ » (*Functional Airspace Block Europe Central*),

⁶⁵ Organisme parisien d'en-route et d'approche.

⁶⁶ L'objectif de ce projet est de déployer des technologies novatrices pour faire face à des hypothèses de doublement du trafic aérien d'ici à 2020.

⁶⁷ Le FABEC s'inscrit dans le cadre de la restructuration de l'espace aérien des Etats membres de l'Union européenne, engagée à l'issue de l'adoption en mars 2004 du premier paquet législatif pour la réalisation du « Ciel unique européen ». **La définition des routes et la fourniture des services ne seraient en particulier plus contraintes par les frontières nationales.**

soit les accords nécessaires à la réalisation d'un « bloc d'espace aérien fonctionnel » avec cinq autres Etats européens (Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse).

Au plan national, la DGAC mettra notamment en œuvre les actions suivantes : nouveau système de régulation économique des services de navigation aérienne, fondé sur l'amélioration de la performance, achèvement de la mise en conformité de la réglementation nationale au nouveau règlement-cadre sur la sûreté aérienne, déploiement de la nouvelle application informatique de gestion des accès à la zone réservée des aéroports, suivi des engagements des acteurs du transport aérien au titre du Grenelle de l'environnement. L'année 2010 sera également marquée par la **préparation du deuxième contrat de régulation économique pour 2011-2016 avec Aéroports de Paris.**

Enfin la **formation aéronautique** (programme 611) connaîtra d'importantes évolutions. Concernant l'ENAC, la formation initiale au contrôle aérien fait l'objet d'une refonte⁶⁸, et un **contrat d'objectifs, de moyens et de performances est en cours d'élaboration, que vos rapporteurs spéciaux souhaitent voir aboutir rapidement.** La rénovation des résidences étudiantes sera achevée (d'où une dotation supplémentaire de 4 millions d'euros) et celle des bâtiments pédagogiques amorcée. Le SEFA poursuivra son plan de modernisation et de réduction des coûts, **l'objectif étant d'atteindre 350 ETPT, contre 420 actuellement.**

L'augmentation des synergies entre l'ENAC et le SEFA, demandée par la DGAC, devrait conduire au regroupement des formations théorique et pratique, et donc à la **fusion de ces deux écoles en 2011**, que vos rapporteurs spéciaux jugent logique et qui permettra des économies substantielles de fonctionnement. De même, une réflexion a été lancée pour **renforcer le partenariat avec le ministère de la défense** et la mutualisation des moyens⁶⁹ avec l'Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE).

2. Vers un statut d'établissement public pour la DGAC ?

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que la nature des prestations (à la fois régaliennes et de services commerciaux) de la DGAC, son mode de financement et son organisation, comme le contexte européen (en particulier la préparation du FABEC) impliquent aujourd'hui **d'envisager sérieusement la question d'une évolution statutaire de cette structure et sa transformation en établissement public.** Cette option figure de fait dans les projets de la DGAC, le caractère majoritairement administratif ou industriel et commercial d'un tel établissement devant faire l'objet d'une réflexion approfondie.

⁶⁸ Il s'agit du projet REEF (Refonte et évolution européenne de la formation initiale au contrôle aérien).

⁶⁹ Cette démarche s'est déjà traduite par le regroupement de certains achats (marché de nettoyage) et la mise en commun des moyens de transport.

Vos rapporteurs spéciaux ne méconnaissent pas les craintes et interrogations des personnels, notamment sur la pérennité de leur statut. La mise en place du Ciel unique européen comme la nécessité de ne pas alourdir inconsidérément les redevances à la charge des compagnies aériennes, qui font actuellement face à de grandes difficultés, **tendent cependant à renforcer les exigences d'efficacité au moindre coût et de compétitivité de l'offre française** de services face à des concurrents européens potentiels.

Ils estiment en tout état de cause qu'une évolution vers le statut d'établissement public **ne doit pas être perçue comme le simple prélude à une privatisation qui ne paraît pas opportune**, mais que l'ouverture des recrutements à davantage de contractuels n'est pas un « repoussoir ».

II. UN PROJET DE BUDGET DÉJÀ CADUC ?

A. LA RÉVISION DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DU FAIT DE LA CRISE

Les contraintes économiques qui pèsent sur le BACEA depuis la fin 2008, conséquences de la chute du trafic aérien et donc des recettes, ont imposé des **modifications importantes du projet de budget pour 2010** par rapport aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques pour 2009-2011⁷⁰.

En effet, les principales recettes du budget annexe sont les redevances de navigation aérienne et la taxe de l'aviation civile (TAC). **Ces recettes sont directement corrélées au trafic aérien**, soit le nombre de passagers (PAX) pour la TAC ou les unités de service (UDS) pour les redevances de navigation aériennes. Etablies en juillet 2008, les prévisions d'activité pour 2009 étaient fondées sur une augmentation de 4,4 % du PAX et de 3 % pour les UDS.

L'équilibre budgétaire prévisionnel pour 2010 s'élève donc désormais à **1.937,5 millions d'euros** (hors dotations aux amortissements, fonds de concours et attributions de produits) au lieu de 1.991 millions d'euros prévus fin 2008. Cette révision à la baisse repose sur une prévision de **progression modérée du trafic de 1,5 %**, et un socle budgétaire « recalé », avec une hypothèse de **baisse du trafic de 7 % en 2009** pour tenir compte des effets de la crise économique.

Concernant l'exercice 2009, **vos rapporteurs spéciaux regrettent que le PAP ne fournisse que les prévisions d'équilibre de la loi de finances initiale pour 2009, et non celles révisées à la baisse en cours d'exercice**. La deuxième loi de finances rectificative pour 2009, du 20 avril 2009, avait en effet anticipé une diminution des recettes de fonctionnement de **130 millions**

⁷⁰ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009.

d'euros⁷¹, en partie compensée par un relèvement de 100 millions d'euros de l'autorisation d'emprunt (cf. *infra*). Toutefois d'après les informations obtenues auprès du ministère, **la baisse escomptée des recettes de fonctionnement en 2009 devrait être plus importante, de l'ordre de 190 millions d'euros** par rapport aux prévisions de la LFI, soit plus de 10 %. **Les hypothèses de construction du budget 2010 sont donc peut-être d'ores et déjà dépassées** et appelleront la vigilance de vos rapporteurs spéciaux.

De fait, un **décret d'avance** devait être pris fin novembre pour financer les besoins de trésorerie du budget annexe et augmenter de **65 millions d'euros** le montant de l'avance que lui consent le Trésor en 2009.

Le budget annexe devant être nécessairement équilibré en recettes et dépenses (d'opérations courantes et en capital), le projet de budget pour 2010 prévoit de retrouver l'équilibre en appliquant une série de mesures d'ajustement sur les dépenses et les recettes, précisées *infra*. **Les prévisions d'équilibre pour 2011 n'ont en revanche pas été revues** (soit une hausse de 5,5 % par rapport aux prévisions révisées de 2010) ; **vos rapporteurs spéciaux les jugent donc peu crédibles** au regard d'une reprise du trafic probablement lente.

**Comparaison des prévisions d'équilibre du BACEA établies
en juillet 2008 et septembre 2009 (en CP et hors fonds de concours)**

(en millions d'euros)

	CP LFI 2009	CP 2010 (loi de program- mation)	Nouvel équilibre 2010 (PLF 2010)	2011 (loi de program- mation)
Opérations courantes	1.790,07	1.874,97	1.761,72	1.943,34
Evolution n/n-1 en %		4,7 %	- 6 %	10,3 %
Opérations en capital	323,06	324,13	316,02	333,6
Evolution n/n-1 en %		0,3 %	- 2,5 %	5,6 %
Total brut	2.113,12	2.199,10	2.077,73	2.276,94
Total net (après autofinancement)	1.906,88	1.990,97	1.937,46	2.043,34
Evolution n/n-1 en %		4,4 %	- 2,7 %	5,5 %

Source : projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances pour 2009 et 2010

⁷¹ Soit 70 millions d'euros pour les redevances de route, 20 millions d'euros pour les redevances pour services terminaux de la circulation aérienne pour la métropole, et 40 millions d'euros pour la TAC.

B. LES NOUVELLES PRÉVISIONS DE RECETTES INCLUENT UNE RÉFORME DES MODALITÉS DE CALCUL

1. Une légère hausse des recettes en 2010

Les sources de financement du BACEA sont très variées mais peuvent être regroupées en quatre catégories :

- les **redevances**, soit les **redevances de navigation aérienne** (redevances de route, qui constituent plus de la moitié des recettes du budget annexe, et redevances pour services terminaux de la circulation aérienne – RSTCA) qui rémunèrent les prestations de l'opérateur de navigation aérienne, et les **redevances de surveillance et de certification** qui rémunèrent les prestations de surveillance des acteurs de l'aviation civile et la délivrance de divers titres (agréments, certificats, licences et autorisations nécessaires aux opérateurs, personnels et systèmes) ;

- l'autofinancement, le produit brut des **emprunts** et les produits financiers ;

- des **recettes diverses** telles que les produits d'abonnements et de ventes de marchandises, la rémunération de prestations de services (notamment la formation aéronautique), les produits de cessions faites aux aéroclubs, les loyers perçus par la DGAC ou les produits exceptionnels (trop-perçus sur rémunérations antérieures, versements à la suite de contentieux, mécanismes correcteurs de route et de RSTCA...) ;

- et la quotité de la **taxe de l'aviation civile** (TAC) affectée au budget annexe, qui devrait représenter 16,2 % des ressources du BACEA en 2009.

Au total, la progression des recettes nettes du budget annexe serait de 1,6 % par rapport aux prévisions de la LFI pour 2009, mais de **6,6 % par rapport aux nouvelles prévisions pour 2009** (cf. *supra*), ce que vos rapporteurs spéciaux jugent optimiste. La crédibilité de ce projet de budget est donc incertaine et pourrait conduire à relever les prévisions d'emprunt. Il implique en tout état de cause un **relèvement de certains taux des redevances et des tarifs de la TAC comme un plus grand recours à l'emprunt**, dont les modalités sont exposées ci-après.

Evolution des différentes catégories de recettes du BACEA

(en millions d'euros)

Recettes du BACEA	2008	En % du total	Prévision LFI 2009	Prévision 2009 révisée	Prévision PLF 2010	Evolution 2010/ LFI 2009
Redevances de route	1.049,62	61,1 %	1.137,8	N.D.	1.067,83	- 6,1 %
Redevances RSTCA	253,97	14,8 %	275,8		272,3	- 1,3 %
Redevances de surveillance et de certification	26,52	1,5 %	29,14		30,05	3,1 %
Taxe de l'aviation civile	191,34	11,1 %	308,65	266,2	277,93	- 9,9 %
Produit brut des emprunts	103,69	6 %	116,82	216,8	250,75	114,6 %
Autres recettes	92,49	5,4 %	38,67	N.D.	38,6	- 0,2 %
Total des recettes nettes	1.717,64	100 %	1.906,88	Environ 1.817	1.937,46	1,6 %

Source : rapport annuel de performances du BACEA annexé au projet de loi de règlement pour 2008 et projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances pour 2009 et 2010

2. Les redevances de navigation aérienne

Le cadre juridique de la redevance de route et de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) en métropole doit évoluer en 2010 avec l'abandon du système actuel de recouvrement intégral des coûts et le **passage à un régime d'incitation à la performance**, conformément à l'option ouverte par le règlement communautaire n°1794/2006⁷². La DSNA entend également poursuivre l'objectif de limitation de ses taux unitaires de redevance, à un niveau inférieur au taux moyen des pays voisins.

Un projet de décret en Conseil d'Etat a été rédigé et renforce le rôle du contrat de services signé entre le directeur général de l'aviation civile et le directeur des services de la navigation aérienne. Dans le nouveau système, ce contrat décrira sur une période maximale de cinq ans les mécanismes de détermination des taux unitaires, qui seront basés sur des coûts établis à l'avance, des prévisions de trafic, ainsi que des indicateurs de performance décrivant la qualité du service fourni par la DSNA. **Vos rapporteurs spéciaux approuvent cette démarche**, qui se révèle proche de la réforme de la tarification des péages de Réseau ferré de France, introduite par le contrat de performance conclu entre l'Etat et cet opérateur en novembre 2008.

Le budget du BACEA pour 2010 est construit sur une **hypothèse d'augmentation de 4,9 % du taux unitaire** de ces redevances, équivalente à celle du taux de la TAC (cf. *infra*). Les hypothèses de trafic et de coûts ainsi que les taux unitaires ne seront toutefois définitivement arrêtés qu'en décembre 2009, après consultation obligatoire des usagers aux niveaux national et international.

⁷² Règlement (CE) de la Commission n° 1794/2006 du 6 décembre 2006 établissant un système commun de tarification des services de navigation aérienne.

La recette prévisionnelle de la redevance de route s'établit ainsi à **1.067,8 millions d'euros** et celle de la RSTCA à **227,03 millions d'euros**, dont respectivement 5,2 millions d'euros et 1,05 million d'euros correspondent au coût de la surveillance de l'opérateur de navigation aérienne.

Le mode de financement des services de navigation aérienne **outre-mer** devrait également évoluer en 2010, avec l'introduction d'une **redevance océanique** destinée à compléter le dispositif de financement des services de navigation aérienne outre-mer. En facturant les services rendus aux survols dans les espaces aériens gérés par la France outre-mer, **cette redevance contribuera à faire payer des usagers qui, pour le moment, bénéficient gratuitement des services de navigation aérienne**. Elle permettra ainsi d'améliorer le taux de couverture de ces services sans alourdir la facture des compagnies qui desservent l'outre-mer, puisque sa création s'accompagnerait d'une diminution de près de 20 % du taux unitaire de la RSTCA outre-mer.

La recette attendue pour 2010 est de **45 millions d'euros**, ce qui permettrait de **recouvrer environ 40 % des coûts** engagés pour les services de navigation aérienne outre-mer, et donc de renouer avec la tendance instaurée à partir de 2004 (cf. encadré ci-dessous).

Le coût du contrôle aérien en outre-mer

En 2008, le coût des services rendus outre-mer s'est élevé à 108 millions d'euros (contre 104,5 millions d'euros en 2007) pour un montant de recettes exigibles de 33,7 millions d'euros (contre 30,7 millions d'euros en 2007). **Le taux de couverture en 2008 est ainsi de 31,2 %**, en augmentation par rapport à 2007 (29,4 %).

L'évolution de la tarification de la RSTCA outre-mer amorcée en 2004, avec respectivement 25 %, 20 % puis 15 % d'augmentation annuelle de 2004 à 2006, a en effet permis d'améliorer graduellement le taux de couverture des coûts par les recettes de cette redevance, qui n'était que de 19 % en 2003.

En 2009, ce taux de couverture ne devrait cependant pas progresser en raison de l'impact de la crise économique sur le trafic aérien, qui a entraîné une sous-exécution des recettes, du report à 2010 de la mesure visant à instaurer une redevance de route océanique, ainsi que de la hausse limitée à 5 % du taux unitaire de la RSTCA outre-mer (contre 10 % prévus initialement).

Source : réponse de la DGAC au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

3. Les redevances de surveillance et de certification

En complément des redevances de navigation aérienne, l'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004⁷³ a institué quinze nouvelles redevances destinées à couvrir progressivement les coûts liés aux **prestations de contrôle technique** effectuées par la DGAC, et acquittées par les

⁷³ Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

entreprises de transport aérien. Cinq de ces redevances sont affectées au groupement d'intérêt économique pour la sécurité de l'aviation civile (GSAC), et les dix autres sont perçues par le budget annexe.

Lors de la création de ces redevances, il avait été décidé de ne pas recouvrer la totalité des coûts des activités concernées, pour tenir compte de l'impact sur certains secteurs économiques et maintenir un scénario de **montée en puissance** progressive jusqu'en 2011. La situation du transport aérien en 2009 contribue cependant à plafonner le produit de plusieurs redevances⁷⁴, de sorte que la progression des recettes par une montée en puissance des redevances sera pour les années à venir plus limitée.

Le projet de budget pour 2010 repose sur un **maintien des tarifs en euros constants** et sur l'absence de création de nouvelles redevances, mais aussi sur une **poursuite de l'élargissement** à de nouveaux exploitants d'aérodrome et transporteurs aériens des redevances qui les concernent.

Vos rapporteurs spéciaux jugent dans l'ensemble cette démarche proportionnée et pertinente, mais regrettent que la DGAC ait pour le moment renoncé à créer une redevance de manifestation aérienne, qui se heurte toujours à une opposition ferme de la part des fédérations aéronautiques. En effet, ces dernières voient dans cette redevance, même d'un montant réduit, une « *atteinte symbolique au patrimoine de l'aviation française et au tissu associatif national* », selon les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux. Vos rapporteurs spéciaux estiment que cet argument à connotation quelque peu « sentimentale » n'est pas suffisamment convaincant au regard des impératifs de rationalité et d'équité économique.

Une progression des recettes de cette catégorie de redevances est donc attendue en 2010, avec **36,3 millions d'euros** contre 35,2 millions d'euros en 2009, pour les raisons suivantes :

- l'extension à environ cinq nouveaux exploitants de petite taille supplémentaires de la partie **sécurité** de la redevance d'exploitant d'aérodrome, pour finalement couvrir cinquante redevables, et l'extension à environ trente nouveaux exploitants de petite taille supplémentaires de la partie **sûreté** de cette même redevance ;

- **l'augmentation modérée de certains tarifs ou coefficients de proportionnalité aux coûts** prévus par l'arrêté d'application, de l'ordre de 1 % en moyenne et dont la répartition est discutée secteur par secteur ;

- l'application des redevances aux exploitants d'aéronefs et d'aérodromes situés sur les territoires des collectivités d'outre mer.

Les deux premières mesures n'assurent qu'une progression des recettes très réduite, et la dernière permettrait d'assurer une recette nouvelle de

⁷⁴ Dans la mesure où l'état de l'aviation civile entraîne une réduction des flottes, une moindre attirance pour les examens et formations aéronautiques, une baisse des travaux sous-traités par l'Agence européenne de sécurité aérienne et une augmentation du nombre de demandeurs d'emplois exonérés.

l'ordre de 700.000 euros. Toutefois, la redevance à l'Agence européenne de la sécurité aérienne continue de décroître en fonction du nombre de dossiers que l'agence sous-traite à la DGAC.

4. Une augmentation des tarifs de la taxe de l'aviation civile

La taxe de l'aviation civile, régie par l'article 302 *bis* K du code général des impôts, est perçue auprès des transporteurs aériens proportionnellement aux passagers et au fret transportés lors des vols commerciaux. **Son produit est réparti entre le budget général et le BACEA**, selon une clef fixée en loi de finances. Le financement partiel d'un budget annexe par une ressource de nature fiscale ne peut être justifié que par l'existence de **missions d'intérêt général** qui, par leur nature, ne peuvent être facturées au coût complet aux usagers du service.

L'article 45 de la loi de finances pour 2009⁷⁵ a accru de manière très significative la fraction affectée au BACEA, qui est ainsi passée de 53,37 % en 2008 à 82,14 % en 2009, puis sera de 79,77 % en 2010 et 77,35 % en 2011. Cette forte augmentation de la quotité avait été justifiée par une **modification significative du périmètre du budget annexe** (cf. *supra*). Les variations de la répartition du produit de la TAC depuis 2005 sont résumées dans le tableau ci-dessous.

Evolution de la répartition du produit de la TAC

(en %)

	Jusqu'en 2005	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008				LFI 2009		
				2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011
BACEA	65,58	43,73	49,56	53,37	51,47	49,56	82,14	79,77	77,35	
Budget général	34,42	56,27	50,44	46,63	48,53	50,44	17,86	20,23	22,65	

Dans le cadre de la révision de l'équilibre du budget annexe, l'article 22 du projet de loi de finances pour 2010 tend à relever d'en moyenne 4,9 % les différents tarifs de la TAC à compter de 2010, soit :

- 4,11 euros (**hausse de 4,85 %**) par passager embarqué à destination de la France, d'un autre Etat membre de la Communauté européenne, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ;

- 7,34 euros par passager embarqué vers d'autres destinations, soit une **augmentation de 4,83 %** ;

- 1,17 euro par tonne de courrier ou de fret embarquée, soit une **progression de 5,13 %**.

⁷⁵ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

Cette augmentation des tarifs devrait accroître le produit de la TAC de **15,9 millions d'euros** (hors variations de l'assiette), dont 12,7 millions d'euros viendront abonder le BACEA, pour un total prévisionnel de 277,9 millions d'euros. Les prévisions de recettes sur la période 2009-2011, selon la loi de programmation des finances publiques et après actualisation dans le projet de loi de finances pour 2010, sont donc les suivantes (les prévisions pour 2011 n'ayant pas été révisées) :

Prévisions du produit de la TAC et répartition entre le budget général et le budget annexe « Contrôle et exploitation aérien »

(en millions d'euros)

	Date des prévisions	Produit de la TAC	Pourcentage affecté au budget général	Montant affecté au budget général	Pourcentage affecté au budget annexe	Montant affecté au budget annexe
2009	Prévisions juillet 2008	375,8	17,86 %	67,1	82,14 %	308,6
	Prévisions septembre 2009	324,13		57,9		266,2
2010	Prévisions juillet 2008	393,7	20,23 %	79,6	79,77 %	314,2
	Prévisions septembre 2009	348,4		70,5		277,9
2011	Prévisions juillet 2008	412,6	22,65 %	93,5	77,35 %	319,2

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

C. LA NÉCESSAIRE OPTIMISATION DES DÉPENSES

1. L'évolution globale des dépenses

Les crédits du BACEA sont pour près de 70 % imputés sur le programme 613 de soutien, **la masse salariale représentant près de 53 % des crédits de la mission** (dotations aux amortissements incluses), soit environ 1,1 milliard d'euros. D'un montant total de **2.092,6 millions d'euros en AE et 2.077,7 millions d'euros en CP** (hors fonds de concours et attributions de produits estimés à 10,08 millions d'euros), les crédits diminuent de respectivement de 2,2 % et 1,7 % par rapport à la LFI 2009, mais **progressent de 1,6 % hors dotations aux amortissements.**

**Evolution des dépenses du BACEA
(hors fonds de concours, attributions de produits, résultat d'exploitation et
variation du fonds de roulement)**

(en millions d'euros)

Programmes et actions	LFI 2009			PLF 2010				Evolution 2010/2009 (deux sections, CP)
	AE	CP	Dont opéra- tions courantes (CP)	AE	CP	Dont opéra- tions courantes (CP)	Part des CP (deux sections) dans la mission	
P 613 – Soutien aux prestations de l'aviation civile	1.457,7	1.454,4	1.332	1.445	1.442,3	1.307,5	69,4 %	- 0,8 %
RH et management	1.058,7	1.057,7	1.057,5	1.115,8	1.114,4	1.112,6	53,6 %	5,4 %
Logistique	31,7	29,4	24	28,2	26,9	22,3	1,3 %	- 8,5 %
Affaires financières	367,3	367,3	250,5	301	301	172,7	14,5 %	- 18,1 %
P 612 – Navigation aérienne	538,5	505,2	331,2	513,8	492,9	334,2	23,7 %	- 2,4 %
Management et gestion	18,9	16,9	12,9	16,2	13,8	11,6	0,7 %	- 18,3 %
Centres en route	335,9	306,5	224,9	336	316,1	227,2	15,2 %	3,1 %
Aéroports	111,3	104,2	47,1	91,2	83,7	47,6	4 %	- 19,7 %
Contrôle aérien outre-mer	23,4	28,7	6,3	16,7	24,8	6	1,2 %	- 13,6 %
Ingénierie technique	25,9	27,9	22	28,9	31,5	21,9	1,5 %	1,3 %
Maintien des compétences	23,1	21,1	18,1	24,8	23	19,9	1,1 %	9 %
P 614 – Transports aériens, surveillance et certification	74,7	78,4	55,7	56,6	61,9	42,4	3 %	- 21 %
Dvpt durable et régulation	32	31,3	24	28,8	28,4	20,8	1,4 %	- 9,3 %
Contrôles opérationnels	17,7	16,7	11,6	15,6	16	11,8	0,8 %	- 4,2 %
Soutien opérationnel	20,5	26,5	16,9	9,4	13,8	6,8	0,7 %	- 47,9 %
Enquêtes sécurité aérienne	4,5	3,9	3,2	2,9	3,7	3,1	0,2 %	- 5,1 %
P 611 – Formation aéronautique	69,7	75,1	71,1	77,2	80,5	77,5	3,9 %	7,2 %
Formation aux métiers de l'aviation civile	45,2	45,2	45,2	21,2	21,2	21,2	1 %	- 53,1 %
Formation pratique pilotage	12,4	17,9	13,9	13,4	16,7	13,8	0,8 %	- 6,7 %
Formation aux métiers de la navigation aérienne	12	12	12	42,5	42,5	42,5	2 %	x 3,5
Total	2.140,6	2.113,1	1.790,1	2.092,6	2.077,7	1.761,1	100 %	- 1,7 %
Dont total hors dotations aux amortissements	1.934,3	1.906,9	N.D.	1.952,3	1.937,5	N.D.	N.S.	1,6 %

Source : commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

L'évolution des dépenses globales du BACEA recouvre, d'une part, une **augmentation de 50,9 millions d'euros de la masse salariale** et de 11,5 millions d'euros des remboursements d'emprunts (suite à l'ouverture en 2009 d'un emprunt supplémentaire de 100 millions d'euros en cours de gestion, cf. *supra*), et d'autre part, une **diminution de 13,4 millions d'euros des CP de fonctionnement** et de **18,5 millions d'euros des CP**

d'investissement, compte tenu en particulier du plan de réduction des coûts décrit *infra*.

Le ralentissement du rythme d'alignement **du taux de cotisation employeur** au compte d'affectation spéciale des pensions (« CAS pensions ») sur celui des autres administrations de l'Etat, qui passe de 51 % en 2009 à 62,14 % en 2010, au lieu de 66,01 % prévus dans la loi de programmation, permettra cependant de diminuer les dépenses de titre 2 de 12 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales.

2. Une diminution sensible du plafond d'emplois

Après que 74 emplois auront été supprimés en 2009 dans le cadre du protocole triennal, le plafond d'emplois en 2010 sera de **11.609 ETPT** (dont 11.291,8 ETPT titulaires) soit une **diminution de 108 ETPT** (correspondant à 188 emplois ETP) **par rapport à 2009**, qui traduit la mise en œuvre de la RGPP. En 2011, la DGAC devrait demander que son plafond d'emplois s'établisse à **11.671 ETPT**, afin de prendre en compte :

- la seconde tranche de mise en œuvre de la RGPP, à hauteur de **188 suppressions d'emplois** comme en 2010 ;

- une mesure de changement de périmètre de 250 ETP du programme 217 (programme de soutien de la mission « Ecologie, aménagement et développement durables ») vers le programme 613. Il s'agira, en effet, **d'achever le regroupement**, qui avait été engagé en 2008, **de tous les emplois de la DGAC sur un seul programme**, en l'espèce ceux de l'ingénierie aéroportuaire (tant pour le civil que pour la défense) et de la gestion du patrimoine immobilier de la DGAC.

246 emplois avaient ainsi été précédemment transférés du budget général vers le BACEA au 1^{er} janvier 2008, dans le cadre de la **création du Service national d'ingénierie aéroportuaire** (SNIA). Il restera donc à transférer dans les mêmes conditions les emplois affectés à cette fonction au sein des anciennes directions départementales de l'équipement.

Conformément à la programmation pour 2009-2011, **les emplois rémunérés par l'opérateur ENAC devraient passer de 544 ETPT en 2009 à 539 ETPT en 2010**, dont la grande majorité (529) est sous le plafond d'emplois. Ce plafond d'emploi connaît toutefois un réajustement de 25 ETPT par rapport aux prévisions annoncées dans la programmation 2009-2011 (504 ETPT). En effet, lors de l'élaboration de ce document, les emplois permanents rémunérés sur ressources propres ont été comptabilisés parmi les emplois hors plafond, ce qui a conduit à minorer en 2009 le nombre d'emplois sous plafond de 20 ETP⁷⁶.

⁷⁶ Ainsi les 524 ETP sous plafond en 2009 ne concernaient que les seuls ETP financés sur subvention de la DGAC.

3. Un plan d'économies de 40 millions d'euros

Pour réduire les dépenses, un plan d'économie de 40 millions d'euros a été décidé par rapport aux prévisions pour 2010 de la loi de programmation triennale, dont **19,6 millions d'euros correspondent à un effort important de rationalisation des dépenses de fonctionnement et 20,4 millions d'euros au report de certains projets d'investissement**, principalement de navigation aérienne.

Compte tenu de la relative inertie des dépenses du BACEA, dont près de 80 % sont constitués par la masse salariale, les remboursements d'emprunt et les dépenses dues aux organismes extérieurs (pour les services rendus au contrôle aérien français), **les mesures d'économies porteront essentiellement sur l'amélioration de la productivité des fonctions support.**

Les dépenses de fonctionnement ne représentent que 10 % des dépenses du BACEA. La réalisation de 19,4 millions d'économies repose donc en premier lieu sur **l'approfondissement du plan de mutualisation des fonctions support initié en 2008** selon deux axes :

- l'établissement de **règles et objectifs communs de réduction des frais de déplacement professionnels des agents** (négociations tarifaires avec un seul prestataire grâce au regroupement de l'ensemble des marchés au niveau national), qui ont déjà abouti à une diminution de 17 % du prix moyen des billets. Le recrutement d'un « *travel manager* » et la mise en place d'un outil de réservation en ligne pour 2010 permettront d'optimiser le budget des voyages et de poursuivre les économies ;

- l'expérimentation, menée en 2009 sur quatre sites pilotes (Athis-Mons, Bordeaux, Toulouse et Aix), de **mutualisation des marchés d'achats courants**, qui a permis à la DGAC d'anticiper les orientations retenues au niveau interministériel par le Service des achats de l'Etat.

Trois mesures de réduction des coûts de fonctionnement seront poursuivies en 2010 : la révision de l'organisation territoriale des services d'achats (regroupement par bassin d'emploi et par pôle d'expertise professionnelle), le développement d'une approche économique et l'extension de la mutualisation aux achats « métiers ».

En revanche **la subvention de fonctionnement à l'ENAC augmente de 6,5 millions d'euros** pour passer à 63,8 millions d'euros en 2010. Deux raisons sont avancées dans le PAP pour justifier cette forte hausse :

- la réévaluation, à hauteur de 2,5 millions d'euros, des crédits de rémunération pour corriger la sous-évaluation constatée lors de l'élaboration du budget triennal ;

- le besoin de rattrapage du report de 2009 sur 2010 du financement de travaux d'aménagement des résidences, **les montants initialement prévus ayant été consommés en 2009 au titre des dépenses de personnel** dont le montant s'est avéré supérieur aux prévisions.

Concernant les **dépenses d'investissement**, tous les programmes ont été réexaminés pour identifier ceux qui pourraient être replanifiés sans remettre en cause le fonctionnement et la sécurité de la navigation aérienne ainsi que la participation de la DSNA aux différents programmes européens. **Les priorités maintenues concernant la navigation aérienne relèvent ainsi de quatre catégories :**

- les **projets déjà engagés les années antérieures et qui ne peuvent être interrompus sous peine de pénaliser la sécurité aérienne** et d'induire des coûts. Il s'agit notamment de Coflight, système de gestion des plans de vols réalisé avec l'Italie et la Suisse, d'ERATO (modification des positions de contrôle aérien), et de plusieurs opérations de génie civil telles que l'extension du centre de contrôle en route de Bordeaux ;

- les **programmes liés à des engagements européens**. A ce titre peuvent être cités DataLink, qui correspond à l'application d'un règlement européen, 4-Flight⁷⁷, et surtout le programme SESAR précité (volet technologique de modernisation dans le ciel unique européen) ;

- les **programmes liés à la réorganisation des services de la navigation aérienne**, afin de rationaliser l'organisation et améliorer la performance. Il s'agit notamment du projet OPERA précité ou encore du projet de nouvel aéroport Notre-Dame des Landes, qui fait l'objet d'un financement sur le programme 203 de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » ;

- les **opérations liées à l'obsolescence des matériels ou de la technologie**, dont la principale est Isocrate (passage des réseaux téléphoniques au standard Ethernet/IP) et les **opérations de maintien en condition opérationnelle** des systèmes et matériels pour assurer le fonctionnement 24 heures sur 24 des services avec un taux de panne minimum.

Par ailleurs, **ont été retenus comme prioritaires les projets de modernisation des fonctions support** : nouveau système d'information financière compatible avec Chorus, évolution de l'outil de gestion des personnels dans la perspective de la mise en place de l'Opérateur national de paye, mise en œuvre du plan d'action « Administration exemplaire ».

Les **projets retardés** concernent donc essentiellement la construction d'un bloc technique, l'extension de deux centres de contrôle en-route et le programme de modernisation des systèmes de tour de contrôle des aéroports.

Au total, **près des deux tiers des économies réalisées dans le cadre de ce plan reposeront sur le programme 612** « Navigation aérienne », qui concentre 85 % des dépenses d'investissement de la DGAC, comme le précise le tableau ci-après.

⁷⁷ Nouvelle génération de système de contrôle, développé avec l'Italie dans le prolongement de Coflight.

Ventilation des économies par programme et par nature de dépense

(en millions d'euros)

	Fonctionnement		Investissement		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 613 – Soutien aux prestations de l'aviation civile	0,59	0,65	2,49	3,74	3,08	
Programme 612 – Navigation aérienne	9,89		16,3		26,19	
Programme 614 – Transport aérien, surveillance et certification	7,99	7,34	0,44	0,008	7,55	7,35
Programme 611 – Formation aéronautique	2,17	2,97	1,2	0,4	3,38	
Total	20,65	19,56	19,56	20,44	40,2	40

Source : réponses du ministère au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

Vos rapporteurs spéciaux estiment que le plan d'économies au sein de la DGAC devra impérativement tenir compte des observations formulées par la Cour des comptes dans deux récents référés portant respectivement sur la négociation d'un protocole social avec les organisations syndicales et sur le service de l'exploitation et de la formation aéronautique (SEFA). Ces référés soulignent en effet de nombreuses irrégularités dans le versement des primes aux personnels techniques et les marges de productivité comme le trop grand nombre de sites du SEFA.

D. UNE HAUSSE INQUIÉTANTE DE LA DETTE PRÉVISIONNELLE

En 2006, la reprise par le budget annexe des investissements et immobilisations de navigation aérienne auparavant financés par Aéroports de Paris avait conduit à une extension du périmètre budgétaire et une forte hausse de l'endettement, de 18,7 %. De 2007 à 2009, le recours à l'emprunt s'est stabilisé autour de 103 millions d'euros par an afin de financer les nouveaux investissements, ce qui s'est révélé cohérent avec le rythme de remboursement. **L'encours au 31 décembre 2008 était donc de 877 millions d'euros.**

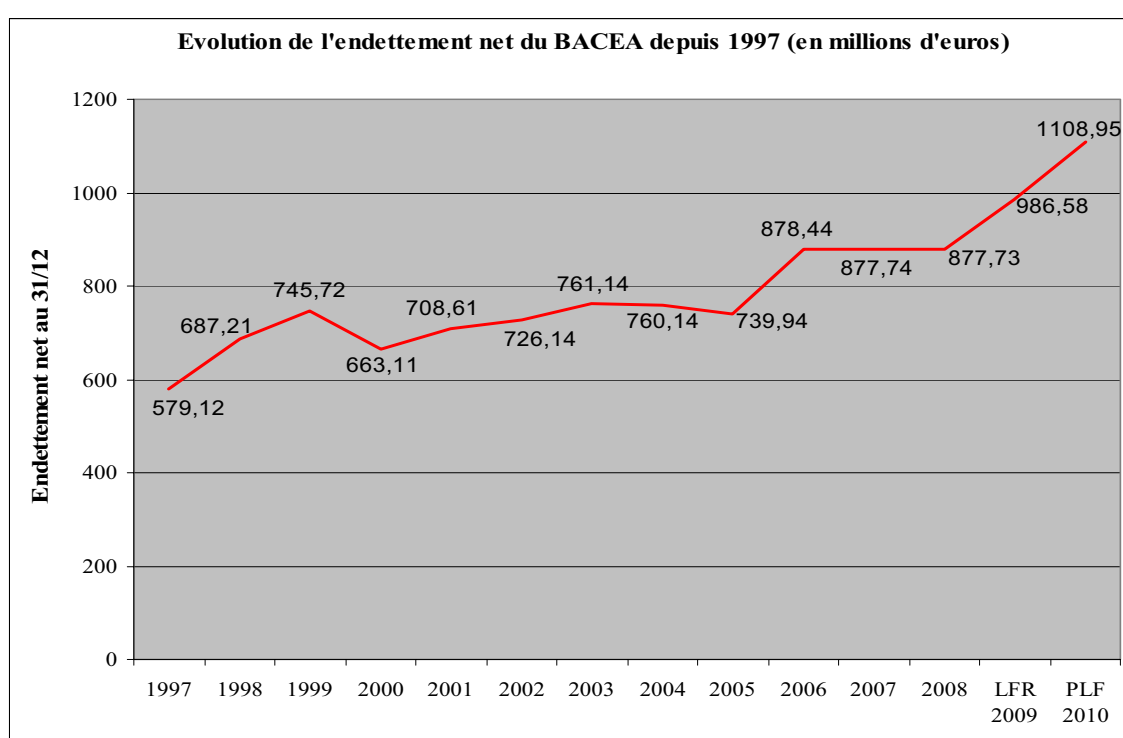
En 2009, le budget annexe a cependant été fortement touché par la réduction du trafic aérien et **n'a pu maintenir son objectif de stabilisation de l'endettement**, afin de compenser la perte de recettes sans trop pénaliser les investissements les plus stratégiques liés à des engagements internationaux dans le cadre du ciel unique européen. La révision à la baisse des prévisions de recettes a conduit à identifier un **besoin de financement supplémentaire de 209 millions d'euros**. La deuxième loi de finances rectificative pour 2009 du 20 avril 2009, précitée, a donc **relevé de 100 millions d'euros le plafond d'autorisation d'emprunt** pour le porter à 216,82 millions d'euros.

Evolution de l'endettement net du budget annexe de 2006 à 2010

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	LFI 2009	LFR 2009	PLF 2010
Autorisation d'emprunt	103,6	103,6	103,69	116,82	100	250,7
Emprunt contracté	103	103				
Remboursement des emprunts (capital)	114,3	103,7	103,7	116,81	0	128,33
Endettement net au 31/12	878,44	877,74	877,73	886,58	986,58	1.108,95
Evolution en pourcentage	18,7 %	- 0,08 %	0 %	1 %	11,3 %	12,4 %

Sources : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010 ; réponses du MEEDDM au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux



Malgré une hypothèse de légère croissance du trafic aérien en 2010, le projet de budget retient un besoin de financement de 258,6 millions d'euros, de sorte que **l'encours de la dette au 31 décembre 2010 est estimé à 1.108,9 millions d'euros. Vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent de cette évolution vers une dette moins soutenable.** L'annuité d'emprunt (hors intérêts) ne représenterait plus que 11,6 % de l'encours, contre 11,8 % en 2008, et surtout **serait deux fois inférieure au besoin de financement.** L'endettement représenterait ainsi dix-sept années d'autofinancement en 2010, contre douze en 2009.

Les charges d'intérêts sont estimées à **30 millions d'euros**, sur la base d'un taux moyen de 2,3 % pour les avances à taux fixe de l'Agence

France Trésor (à l'exception de l'avance accordée en 2005, dont le taux hors marge est de 2,45 %).

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux
sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »**

1. Dans une conjoncture très dégradée pour le secteur du transport aérien, le budget annexe est soumis à un **double défi organisationnel et financier** puisqu'il s'agit de mener à bien de nombreuses réformes structurelles et de restaurer un équilibre budgétaire qui est aujourd'hui trop adossé à une augmentation des tarifs des recettes d'exploitation et de l'endettement.

2. L'extension du périmètre du budget annexe en 2009, par adjonction de fonctions régaliennes qui relevaient de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », **n'est pas conforme à l'article 18 de la LOLF**, mais **permet d'améliorer la lisibilité de l'action de l'Etat** dans les domaines de la sûreté et de la sécurité aérienne. L'arbitrage entre la logique juridique et la logique fonctionnelle a donc été réalisé en faveur de la seconde.

3. Le nouveau changement de périmètre est limité en montant (7 millions d'euros) et interne à la mission. Il revient sur une incohérence introduite en 2009.

4. La mise en place d'un contrat d'objectifs, de moyens et de performances avec la DGAC est tardive et il importe que sa conclusion aboutisse très rapidement.

5. **L'hypothèse d'une évolution de la DGAC vers un statut d'établissement public doit être sérieusement envisagée.** Il ne s'agit naturellement pas de privatiser à terme des fonctions régaliennes, mais de garantir un service de qualité à un moindre coût dans un environnement européen devenu plus concurrentiel avec la mise en œuvre progressive du « ciel unique ».

6. Compte tenu de l'ampleur de la crise du secteur aérien et d'une nouvelle révision à la baisse des recettes du budget annexe en 2009, **les hypothèses d'évolution du trafic retenues pour la construction du budget en 2010 sont peut-être encore trop optimistes.** De même, les prévisions pour 2011 demeurent inchangées par rapport à celles qui figurent dans la loi de programmation pluriannuelle et sont donc peu crédibles.

7. L'équilibre en 2010 serait réalisé en jouant simultanément sur trois leviers : **hausse des tarifs** des redevances de navigation aérienne et de la TAC que l'on peut juger raisonnable (4,9 %), poursuite du **plan d'économies** sur les crédits de fonctionnement et d'investissement initié en 2009, à hauteur de 40 millions d'euros en 2010, et relèvement substantiel du plafond d'endettement. **La situation financière du budget annexe n'en demeure pas moins délicate et pourrait nécessiter d'amplifier les mesures de rationalisation des coûts de fonctionnement.**

8. Bien que la crise actuelle tende à en plafonner le produit, la démarche d'extension progressive de l'assiette des redevances de surveillance et de certification et de maintien de leurs tarifs en euros constants est pertinente et proportionnée. On peut cependant **regretter que la DGAC ait pour le moment renoncé à créer une redevance de manifestation aérienne.**

9. Le nouveau régime de fixation des redevances de navigation aérienne, fondé sur une incitation à la performance plutôt que sur le recouvrement intégral des coûts, est opportun et suit une logique analogue à celle de la réforme de la tarification des péages de Réseau ferré de France.

10. Le plan d'économies de 40 millions d'euros au sein de la DGAC devra impérativement tenir compte des observations sévères formulées par la Cour des comptes dans deux récents référés portant respectivement sur la négociation d'un protocole social avec les organisations syndicales et sur le service de l'exploitation et de la formation aéronautique (SEFA).

11. **Il y a lieu de s'inquiéter de la forte hausse de l'endettement net du budget annexe et de s'interroger sur son caractère soutenable.** Après une certaine stabilité, il devrait en effet augmenter de plus de 26 % entre 2008 et 2010, et représenterait dix-sept années d'autofinancement en 2010, contre douze en 2009.

CHAPITRE III – COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »

I. UN COMPTE DONT LES RECETTES SONT SURÉVALUÉES

Le compte d’affectation spéciale (CAS) « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » a été créé par l’article 49 de la loi de finances pour 2006. En application de l’article 21-I de la LOLF, il peut **déroger au principe d’universalité budgétaire** en affectant des recettes particulières à certaines dépenses avec lesquelles elles entretiennent une relation directe.

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

Les **recettes** sont quant à elles constituées du produit des amendes forfaitaires perçues par la voie des radars automatiques, **dans la limite de 212,05 millions d’euros**, ce plafond (auparavant de 194 millions d’euros) ayant été relevé par l’article 59 de la loi de finances pour 2009. Elles sont également affectées **aux collectivités territoriales dans la limite de 130 millions d’euros** (dont 30 millions d’euros au profit de la collectivité territoriale de Corse et des régions d’outre-mer, « *afin de financer des opérations contribuant à la sécurisation de leur réseau routier* »), et le solde éventuel est *in fine* reversé à l’**AFITF**⁷⁸ pour contribuer directement (amélioration du réseau routier national existant et construction du réseau neuf) ou indirectement (création de nouvelles lignes TGV et report modal) à l’amélioration de la sécurité routière.

Evolution du produit des amendes forfaitaires

(en millions d’euros)

	2007	2008	2009
Prévisions	349	560	550
Exécution	362	447	Environ 500
Répartition	CAS : 140 AFITF : 100 Coll. : 122	CAS : 194 AFITF : 123 Coll. : 130	CAS : 212 Coll. : 130 AFITF : 158

⁷⁸ Jusqu’à l’année 2007 incluse, la répartition prévoyait un versement à l’AFITF plafonné à 100 millions d’euros, le solde étant versé aux collectivités territoriales.

Les recettes sont depuis deux ans inférieures aux prévisions, en particulier en 2008 où l'écart fut d'environ 20 %, car elles n'ont pris que partiellement en compte l'amélioration du comportement des usagers. **Vos rapporteurs spéciaux regrettent ces approximations**, qui ne s'ajustent que tardivement à ce qui constitue l'objet même de la politique publique de sécurité routière.

La responsabilité de la mission constitutive du compte spécial est partagée, le programme 751 « Radars » relevant du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, alors que le programme 752 « Fichier national du permis de conduire » dépend du ministère de l'intérieur.

Les moyens de ces deux programmes, qui **utilisent intégralement le plafond fixé par la loi de programmation pluriannuelle**, sont récapitulés dans le tableau ci-dessous.

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

(en millions d'euros)

	LFI 2009	PLF 2010	Part des crédits de la mission	Evolution 2009/2010
Programme 751 « Radars »	201,7	196	92,4 %	- 2,8 %
Programme 752 « Fichier national du permis de conduire »	10,35	16,05	7,6 %	+ 55,1 %
Total mission	212,05	212,05	100 %	-

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

II. LE PROGRAMME 751 « RADARS »

Le programme 751 « Radars » **comprend désormais trois actions** au lieu d'une seule, conformément au souhait exprimé par vos rapporteurs spéciaux en 2008, afin de distinguer les dépenses relatives au contrôle des infractions de celles afférentes au traitement de ces dernières.

Les enjeux de ce programme sont multiples puisqu'ils sont à la fois **humains, sociaux** (accidents des jeunes) et plus prosaïquement **économiques**, la charge financière de l'insécurité routière étant estimée à 25,5 millions d'euros en 2007.

A. UNE POLITIQUE EN CONSTANTE ADAPTATION MAIS QUI TEND À S'ESSOUFLER

Le programme 751 représente 196 millions d'euros en AE et CP, soit une **baisse de 2,8 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2009. Cette

évolution résulte de la diminution des crédits de soutien et des frais de développement du Centre national de traitement (CNT) de Rennes.

Evolution des crédits (AE = CP) du programme de 2008 à 2010

(en millions d'euros)

	LFI 2008	Règlement 2008	LFI 2009	PLF 2010	Evolution LFI 2009 / PLF 2010
Action 1 : Dispositifs de contrôle	82,11	70,51	104,9	110,52	5,3 %
Action 2 : Centre national de traitement	90,04	106,07	89,8	79,28	- 11,7 %
Action 3 : Soutien	9,83	4,93	7	6,2	- 11,4 %
Total	181,98	181,51	201,7	196	- 2,8 %

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

1. Des performances en progression continue mais une possible inflexion en 2009

Ainsi que le précise le PAP, la mortalité routière a baissé de 45 % en six ans : **le nombre de tués s'est ainsi élevé à 4.443 en 2008** (contre plus de 9.000 en 1998), soit une baisse de 8,2 % par rapport à 2007, et celui des blessés est passé sous le seuil des 100.000 personnes.

Cette tendance est conforme aux **objectifs ambitieux** fixés pour 2012 par le Comité interministériel de la sécurité routière (CISR) du 13 février 2008. Ainsi qu'il a été précisé dans le commentaire du programme 207 « Sécurité et circulation routières », **l'année 2009 pourrait toutefois être marquée par une inflexion**, au vu des résultats des neuf premiers mois (hausse d'environ 2 % du nombre de tués).

Le programme 751 est doté d'un objectif unique, dont l'intitulé est désormais « *Assurer l'efficacité du système de contrôle automatisé, en termes de respect des règles du code de la route et en termes de gestion* », et de **quatre indicateurs** pertinents mesurant l'impact sur le comportement des conducteurs, la fiabilité des appareils de contrôle et l'efficacité du recouvrement. **Leurs résultats sont en progression régulière :**

- la **vitesse moyenne** passerait de 81,5 km/h en 2007 à 80 km/h en 2009, la cible étant fixée à 79 km/h en 2011⁷⁹ ;

- la proportion des **grands excès de vitesse** a diminué : celle des excès de plus de 30 km/h est ainsi passée de 0,77 % en 2007 à 0,65 % en 2009 (selon les prévisions) ;

⁷⁹ Si tous les automobilistes respectaient les limitations de vitesse, la vitesse moyenne serait inférieure à 77 km/h.

- le **ratio avis de contravention / nombre d'infractions relevées** est passé de 57,5 % en 2004 à 64,2 % au premier semestre de 2009, une légère baisse étant néanmoins constatée par rapport à 2008 (65,3 %). Cette amélioration est due en particulier à la modification de l'implantation des dispositifs, au suivi particulier des quarante radars ayant le plus fort taux de rebuts techniques, au système de vidéo-codage et à la formation des forces de l'ordre sur les conditions d'utilisation des dispositifs mobiles. **Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il existe sans doute encore une bonne marge de progression.** Le taux de contestation a augmenté (1,2 % en 2004 et 3 % en 2008), mais en grande partie du fait d'un changement du décompte des courriers ;

- le **taux de disponibilité**⁸⁰ des radars fixes et mobiles est passé, respectivement, de 88,4 % et 89,4 % en 2006 à 94,5 % et 91,7 % au premier semestre de 2009 ;

Les cinquante radars les plus « actifs » enregistraient en moyenne **255 messages d'infraction par jour** en 2008 – en hausse de 40 % par rapport à 2007 –, soit près d'une toutes les cinq minutes.

2. Des contrôles plus diversifiés mais un objectif difficile à atteindre en 2012

Après que le conseil restreint sur la sécurité routière du 5 octobre 2007 a retenu le principe d'un **plan quinquennal** d'installation de radars, au rythme de 400 à 500 par an, le CISR a annoncé le 13 février 2008 le déploiement de **500 nouveaux radars chaque année de 2008 à 2012**, correspondant à un objectif d'environ **4.500 dispositifs sur le territoire d'ici à fin 2012** (1.858 radars étaient en service fin 2007).

Cet objectif sera difficile à atteindre puisqu'il est prévu de déployer 530 nouveaux radars en 2010 alors que 450 nouveaux radars seront dans le meilleur des cas installés en 2009 (cf. tableau ci-dessous), pour une prévision initiale de 560 dispositifs dans le PAP 2009. **Des prévisions plus réalistes reposeraient plutôt sur 500 radars par an** dans les trois prochaines années (d'autant que les radars installés aux feux rouges sont vraisemblablement plus sujets au vandalisme), ce qui porterait le nombre de dispositifs à 4.250 fin 2012.

Le CISR de février 2008 a également confirmé la **diversification des infractions** relevées par les radars. Les dispositifs relatifs aux **feux rouges** sont ainsi opérationnels et reliés au CNT de Rennes depuis le 3 août 2009, et une expérimentation a été lancée fin août pour le contrôle du respect des **passages à niveaux**. Enfin, un système de contrôle du respect des distances de sécurité a été homologué et des marchés sont à l'étude pour sécuriser certains

⁸⁰ *Les principales causes d'indisponibilité sont la maintenance, le vandalisme, les pannes, les travaux sur la voirie et l'attente de balisage ou de raccordement.*

tunnels. Aucun nouveau radar mobile ne devrait être installé en 2010, l'effort portant essentiellement sur les radars fixes (320) et aux feux rouges (200).

Répartition des différents dispositifs depuis 2006 et prévisions pour 2009 et 2010

	Nombre total de radars	Radars fixes	Radars mobiles	Feux rouges	Passages à niveaux
Juin 2006	1.100	770	330	-	-
Juin 2007	1.521	983	538	-	-
Juin 2008	2.068	1.273	795	-	-
Fin 2008	2.300	1.473	827	-	-
Juin 2009	2.423	1.584	839	-	-
Fin 2009 (prévisions)	2.750	1.665	935	150	0
Prévisions 2010	3.280	1.985	935	350	10

Source : projet annuel de performances et direction de la sécurité et de la circulation routière

B. LES GRANDS AXES DU PROGRAMME EN 2010

La présentation et la justification au premier euro des crédits du programme ont été sensiblement améliorées du fait de la structuration en trois actions. Les dépenses de « soutien » (études et expérimentations, communication, fonctionnement des services dédiés au contrôle automatisé) sont réduites puisqu'elles représentent 6,2 millions d'euros, soit une diminution de l'ordre de 10 % par rapport à 2009.

1. Le déploiement des nouveaux dispositifs de contrôle et le maintien en condition opérationnelle

En 2010, le coût relatif au déploiement de **530 dispositifs** de contrôle supplémentaires s'élèvera à **48,5 millions d'euros**, soit une diminution de 14,6 % par rapport au budget alloué en 2008. Le coût unitaire moyen devrait cependant également diminuer de 10,1 %, passant de 101.429 euros à 91.151 euros. **Seuls deux nouveaux marchés sont prévus**, relatifs au contrôle du respect des distances de sécurité dans un tunnel des Alpes et au déploiement de dispositifs de contrôle du franchissement des passages à niveau.

Avec 57,15 millions d'euros, le coût du maintien en condition opérationnelle augmenterait en 2010 de 18,8 % par rapport à 2009. **Le coût de la maintenance serait toutefois stable** puisque le parc de dispositifs augmenterait de 19 %.

La mise en place des dispositifs de contrôle du respect des feux rouges en 2010 nécessite également un **pilotage des différents industriels**, tant pour le déploiement que pour la maintenance, dont le coût prévisionnel est de **4,9 millions d'euros**. La maintenance comprendra l'installation des

personnels des entreprises au sein du CNT de Rennes afin de mettre en place une télé-maintenance des dispositifs de contrôle.

2. L'exploitation et le développement du CNT de Rennes

Le coût de fonctionnement courant du CNT de Rennes, y compris le coût lié à l'envoi des avis de contravention (« éditique » et affranchissement), augmente de 1,2 % entre 2009 et 2010 pour s'établir à 71,02 millions d'euros. En revanche, **les dépenses liées au développement du CNT poursuivront leur forte baisse** (de plus de 57 %), soit 8,26 millions d'euros budgétés. Cette diminution s'explique par les forts investissements consentis dans le cadre du marché « CNT2 », réalisés en 2008 et 2009. En 2010, les principaux développements concerneront la maintenance évolutive et adaptative des logiciels dédiés au contrôle automatisé.

Enfin les dépenses liées à l'expérimentation du **procès-verbal électronique** (en particulier par l'utilisation d'un stylo à mémoire ou d'un assistant électronique personnel de type « PDA ») seront constantes et concerneront principalement le fonctionnement courant ainsi que l'hébergement et l'exploitation des applications dédiées.

Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 751 « Radars »

1. Vos rapporteurs spéciaux regrettent **une certaine approximation dans l'évaluation des recettes du compte**, qui ont été surévaluées en 2007 et 2008 en ne prenant que partiellement en compte l'amélioration du comportement des usagers.

2. **L'objectif de 4.500 dispositifs de contrôle déployés fin 2012 paraît difficile à réaliser**, et impliquera en tout état de cause que l'augmentation annoncée du rythme annuel d'installation de nouveaux dispositifs soit pleinement suivie d'effets, ce qui ne sera pas le cas en 2009.

3. En revanche, **vos rapporteurs spéciaux approuvent pleinement la démarche de diversification des infractions** relevées par les radars, au-delà des seuls excès de vitesse.

4. La présentation et la justification au premier euro des crédits du programme ont été sensiblement améliorées du fait de la structuration en trois actions.

5. Les contraintes de gestion des marchés d'acquisition de radars devraient diminuer, seuls deux nouveaux marchés étant prévus en 2010.

III. LE PROGRAMME 752 « FICHER NATIONAL DU PERMIS DE CONDUIRE »

Le programme 752 « Fichier national du permis de conduire » est sous la responsabilité du Secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Il couvre exclusivement le **financement** de la **gestion du droit à conduire** (retrait et restitutions de points) par l'actuel fichier national du permis de conduire (FNPC) ainsi que le financement du **développement d'un nouveau système** national des permis de conduire (projet FAETON).

Le Comité interministériel de la sécurité routière du 13 janvier 2009 a décidé d'un certain nombre de mesures visant à réformer les conditions matérielles et organisationnelles dans lesquelles se déroule l'examen du permis de conduire (cf *supra* le commentaire du programme 207). La mise en œuvre des dites dispositions ne devrait se traduire par **aucun impact budgétaire sur le programme 752**.

A. DES CRÉDITS EXCLUSIVEMENT CENTRÉS SUR LE FONCTIONNEMENT

1. Une forte hausse des crédits en 2010...

Le programme 752, constitué d'une action unique, est doté en 2010 de **16,05 millions d'euros** (AE=CP), soit une hausse de 55 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2009. **L'évolution de ces crédits est cependant heurtée** depuis la création du compte d'affectation spéciale, puisqu'ils s'inscrivaient en baisse en 2009. Les coûts réels du programme demeurent pour partie corrélés à l'accroissement du nombre de radars automatiques.

Ainsi en **2006**, les seules dépenses prévues, soit 9 millions d'euros, concernaient le fonctionnement du service de gestion des droits à conduire, en particulier **l'impression et l'envoi des lettres** concernant les points des permis (retrait, restitution ou information). La mise en œuvre des nouveaux radars étant en phase de déploiement, la consommation des AE ne s'est finalement élevée qu'à 7,15 millions d'euros.

En **2007**, les dotations d'AE ont été majorées de 15 millions d'euros pour le lancement du projet FAETON (cf. encadré *infra*), mais **la consommation n'a porté que sur 9,6 millions d'euros**, dont 8,7 millions d'euros pour la gestion des droits à conduire.

En **2008**, le montant des crédits ouverts, de 12 millions d'euros, a été calculé en prenant en compte les reports de crédits réalisés et prévisibles et ne portait que sur la gestion des droits à conduire et la maintenance du système informatique actuel. **La consommation d'AE a finalement été supérieure aux prévisions** et s'est élevée à 13,3 millions d'euros (notamment du fait du

nouveau dispositif de restitution d'un point au bout d'un an sans infraction), dont 12,8 millions d'euros pour la gestion des droits à conduire.

En **2009**, les crédits ouverts ressortent à 10,35 millions d'euros et sont complétés en exécution par des reports de 2008 (cf. *infra*). L'estimation de la consommation repose sur l'envoi de **11,7 millions de lettres**, soit une progression de 13 % par rapport à 2009, toutefois nettement inférieure à celle des années précédentes.

Evolution du nombre de lettres envoyées depuis 2006

(en millions)

	2006	2007	2008	2009 (prévisions)
Retraits de points	4,5	5,80	6,03	5,6
Invalidation de permis (solde de points nul)	0,07	0,08	0,11	0,9
Restitutions de points	1,15	1,40	4,25	5,2
Total des lettres envoyées	5,72	7,28	10,4	11,7

Source : réponses du MEEDDM au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

En **2010**, la forte hausse des crédits demandés s'appuie essentiellement sur une **prévision d'envoi de 15 à 16 millions de lettres**, soit une progression moyenne de l'ordre de 25 %, qui s'explique notamment par la mise en œuvre du déploiement de nouveaux appareils de contrôle automatique (en particulier ceux liés au franchissement des feux tricolores et aux radars mobiles utilisés dans les flux de circulation) ainsi que par le renforcement des contrôles routiers.

2. ... malgré la poursuite de l'utilisation des reports

Comme en 2008, vos rapporteurs spéciaux relèvent que le PLF 2010 et la projection pluriannuelle des moyens du programme tirent les conséquences des **surévaluations** de crédits antérieures. En effet, les **prévisions triennales 2009-2011** intègrent en ressources les reports prévus de façon à **limiter les inscriptions budgétaires aux seuls besoins restant à financer**, comme le montre le tableau suivant. **Les reports d'AE sont cependant massifs en 2010**, compte tenu des retards enregistrés par le projet FAETON.

Evolution du financement du programme 752

(en millions d'euros)

	2008		2009		2010		2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Besoin à financer en PLF	12,02		10,35		16,05		23,98	
Besoins financés par utilisation des reports	1,26	0	3,15		11,5	3,05	0	5
Total besoins	13,29	10	13,5		27,55	19,1	23,98	28,98

Source : réponses du MEEDDM au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

B. LES RETARDS DU PROJET FAETON

Le projet FAETON a été officiellement lancé en 2006 mais retardé pendant trois ans par certaines étapes préalables aux plans technique et organisationnel (finalisation du permis à puce et répartition des tâches entre acteurs publics et privés). Un directeur de projet a été nommé en juin 2009, et une **enveloppe pluriannuelle de 15 millions d'euros** sur 2009-2012 a été engagée.

Le projet FAETON

Le projet FAETON vise à rénover profondément l'application informatique de gestion des permis de conduire (FNPC) administrée par le ministère de l'intérieur. Il traduit la mise en œuvre de la **troisième directive européenne sur les permis de conduire du 20 décembre 2006**, qui poursuit trois objectifs : la lutte contre la fraude, la garantie de la libre-circulation et l'amélioration de la sécurité routière. Les Etats membres ont jusqu'au 19 janvier 2011 pour adopter les textes réglementaires de transposition, l'application de la directive étant prévue au plus tard le 19 janvier 2013.

Ce projet poursuit **trois objectifs** :

- **moderniser une application informatique vieillissante** : ergonomie non satisfaisante, sécurisation imparfaite de l'impression locale des permis, saturation des bases de données départementales générant des coûts de fonctionnement importants ;

- **préparer la mise en œuvre de la nouvelle directive européenne** : harmonisation des pratiques européennes de retrait de points, titre européen au format carte à puce, renouvellement tous les dix ans du document, introduction d'une nouvelle catégorie de permis pour les cyclomoteurs, retrait des permis « roses » en circulation entre 2013 et 2032 ;

- **ouvrir l'application à l'administration électronique et à la simplification des démarches** : télétransmission des dossiers depuis les auto-écoles, consultation des relevés intégraux *via* Internet, consolidation des informations issues de l'éducation nationale relativement aux brevets de sécurité routière, prise en compte plus rapide des sanctions décidées par un tribunal...

Lancé officiellement en 2006, ce chantier de rénovation a été retardé dans l'attente de l'aboutissement de la normalisation du permis à puce et de la clarification des règles de sa mise en œuvre : création de l'agence nationale des titres sécurisés, définition et répartition des tâches entre les différents acteurs publics et privés (auto-écoles) et en préfecture.

Un directeur de projet a finalement été nommé par arrêté le 10 juin 2009, et une équipe technique désignée pour assurer la maîtrise d'oeuvre et lancer les marchés. Une **enveloppe pluriannuelle de 15 millions d'euros** a été réservée au projet FAETON sur le programme 752, soit 5 millions d'euros en 2009, 3 millions d'euros en 2010, 5 millions d'euros en 2011 et 2 millions d'euros en 2012.

Le dernier trimestre 2009 et le premier trimestre 2010 seront consacrés à la rédaction du cahier des charges fonctionnelles. L'appel d'offres pour le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage devrait être lancé avant la fin d'année 2009 afin que la société retenue puisse débiter ses prestations au deuxième trimestre 2010.

La sélection de la société chargée du développement de l'application devrait être effectuée au plus tard au quatrième trimestre 2010 et **le démarrage du nouveau système interviendra au quatrième trimestre 2012**.

Source : ministère de l'intérieur, direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières

La performance du programme 752 est mesurée par un indicateur unique relatif au **taux de réalisation du programme FAETON**. Compte tenu des retards enregistrés, les prévisions ont été révisées à la baisse tant en 2008 qu'en 2009 (à respectivement 5 % et 7 %), l'objectif étant d'avoir quasiment réalisé le programme en 2011, **ce qui semble résolument optimiste** au vu des prévisions pour 2010 (20 %).

Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 752 « Fichier national du permis de conduire »

1. **La forte hausse des crédits demandés pour 2010**, de 55 %, s'appuie essentiellement sur une prévision d'envoi de 15 à 16 millions de lettres, soit une progression moyenne de l'ordre de 25 %, qui s'explique notamment par la mise en œuvre du déploiement de nouveaux appareils de contrôle automatique. Le projet de budget intègre néanmoins des **prévisions de reports de crédits importants**, à hauteur de 11,5 millions d'euros en AE et 3,05 millions d'euros en CP.

2. **Le programme FAETON a pris plus de deux ans de retard** et il sera sans doute difficile de respecter l'échéance communautaire du 19 janvier 2013.

CHAPITRE IV – COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »

I. LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DU « BONUS-MALUS » AUTOMOBILE

La création du présent compte de concours financiers résulte de l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2007 (n° 2007-1824 du 25 décembre 2007), et constitue donc la **traduction budgétaire du dispositif de « bonus-malus » automobile**.

A. LE MÉCANISME DU « BONUS-MALUS »

Le principe d'une « écopastille verte » acté par le Grenelle de l'environnement a trouvé sa concrétisation dans l'octroi, depuis le 1^{er} janvier 2008, d'une prime, ou « **bonus** », pour toute acquisition⁸¹ d'une voiture neuve faiblement émettrice de CO₂. Cette prime est complétée par un « **superbonus** » de 300 euros lorsque l'acquisition s'accompagne de la destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans. Un **malus** vise *a contrario* les véhicules fortement émetteurs de dioxyde de carbone.

Le dispositif doit ainsi contribuer à l'objectif de ramener les émissions moyennes de CO₂ du parc de véhicules particuliers **de 176 g/km à 130 g/km en 2020**, soit le niveau atteint en 1990.

1. La mise en œuvre réglementaire du bonus

Le barème du bonus applicable a été fixé par le **décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007** – modifié par le décret n° 2009-66 du 19 janvier 2009 – **instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres** (cf. tableau ci-après) *via* un fonds. Ce fonds constitue l'objet du programme 871 du présent compte de concours financiers.

Le décret prévoit également que le Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres attribue une **aide de 2.000 euros** aux personnes physiques à raison des dépenses afférentes à des travaux de **transformation** et destinées, sous certaines conditions, à permettre le fonctionnement de certains véhicules au moyen du gaz de pétrole liquéfié (GPL)⁸².

⁸¹ Ou prise en location dans le cadre d'un contrat de location avec option d'achat ou d'un contrat souscrit pour une durée d'au moins deux ans.

⁸² L'instauration du bonus s'est en outre accompagnée de l'abrogation du crédit d'impôt « véhicules propres » prévu par l'article 200 quinquies du code général des impôts.

Du fait de la crise économique, ce volet a toutefois été remplacé début 2009 par le nouveau dispositif de la « **prime à la casse** », imputée sur le programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » de la mission « Plan de relance de l'économie ». Cette prime, d'un montant de 1.000 euros, est versée en cas de retrait d'un véhicule de plus de dix ans accompagnant l'achat d'un véhicule émettant moins de 160 g/km. Ainsi que le Gouvernement l'a annoncé fin septembre 2009, **elle sera progressivement réduite** à 700 euros au 1^{er} janvier 2010 puis 500 euros au 1^{er} juillet 2010.

Le versement de ces aides par l'Etat est effectué depuis le début de 2009 par l'intermédiaire de l'**Agence de services et de paiement (ASP)**. L'ASP doit notamment honorer des conventions prévoyant le remboursement des avances d'aides consenties par les concessionnaires automobiles auprès des particuliers. L'agence traite également des dossiers de remboursement directement transmis par les particuliers.

Bonus applicable aux termes du décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 modifié

Taux d'émission de CO ₂ (en grammes par kilomètre)	Montant de l'aide en euros				
	Véhicules acquis ou pris en location fonctionnant exclusivement ou non au GPL ou au GNV ou combinant énergie électrique et motorisation essence ou gazole				
	2008	2009	2010	2011	2012
Taux ≤ 130	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
130 < taux ≤ 135					0
135 < taux ≤ 140			0	0	
	Autres véhicules (y compris ceux de la première catégorie lorsque leur taux d'émission de CO ₂ est inférieur ou égal à 60 grammes)				
Taux ≤ 60	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
60 < taux ≤ 90	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
90 < taux ≤ 95					700
95 < taux ≤ 100			700	700	
100 < taux ≤ 105	200				
105 < taux ≤ 110		200			
110 < taux ≤ 115	200		200		
115 < taux ≤ 120		0			
120 < taux ≤ 125	0				
125 < taux ≤ 130		0	0		

Source : décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007

2. Un malus progressivement durci jusqu'en 2012

La mise en œuvre du malus résulte de l'article 1011 *bis* du code général des impôts, qui institue une « *taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules prévus à l'article 1599 quinquies* » du même code. Cette taxe est due sur le **premier certificat**

d'immatriculation délivré en France pour une voiture **particulière**⁸³, et concerne donc les véhicules **neufs**.

Tout comme le bonus, la taxe est assise sur le nombre de grammes de dioxyde de carbone émis par kilomètre⁸⁴. **Son barème augmente progressivement jusqu'en 2012** (cf. tableau suivant).

Tarifs du « malus » applicables aux véhicules au 1^{er} janvier 2009

Taux d'émission de CO ₂ (en grammes par kilomètre)	Tarif de la taxe en euros				
	Année d'acquisition				
	2008	2009	2010	2011	2012
Taux ≤ 150	0	0	0	0	0
150 < taux ≤ 155			200	200	200
155 < taux ≤ 160	200	200	750	750	750
160 < taux ≤ 165					
165 < taux ≤ 190	750	750	1.600	1.600	1.600
190 < taux ≤ 195					
195 < taux ≤ 200	1.600	1.600	2.600	2.600	2.600
200 < taux ≤ 240					
240 < taux ≤ 245	2.600	2.600	2.600	2.600	2.600
245 < taux ≤ 250					
Taux > 250	2.600	2.600	2.600	2.600	2.600

Source : décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007

L'ensemble du dispositif du bonus/malus et de la prime à la casse a été **présenté les 10 et 16 février 2009 à la Commission européenne, qui l'a validé**. Le 14 avril 2009, la Commission européenne a toutefois fait part aux autorités françaises de ses observations sur la taxe « malus » dans le cas particulier des véhicules introduits en France après une première immatriculation dans d'autres Etats-membres, et plus particulièrement sur les dispositions du III b de l'article 1011 *bis* du code général des impôts, précité, qui prévoit « *une réduction de la taxe d'un dixième par année écoulée depuis la première immatriculation à l'étranger* ».

La Commission s'interroge en effet sur la conformité de cette règle aux dispositions de l'article 90 du Traité CE, considérant que l'application d'une dépréciation linéaire de 10 % par an et l'utilisation d'un critère unique ne correspondent pas à la dépréciation réelle subie par le véhicule.

⁸³ Soit, selon l'article R. 311-1 du code de la route, tout véhicule à moteur ayant au moins quatre roues, à l'exclusion des quadricycles à moteur, destiné au transport de personnes, qui comporte au plus neuf places assises, y compris celle du conducteur, et dont le poids total autorisé en charge n'excède pas 3,5 tonnes.

⁸⁴ Pour les voitures particulières ayant fait l'objet d'une réception communautaire au sens de la directive 70/156/CEE du Conseil, du 6 février 1970. Pour les autres voitures particulières, la taxe est assise sur la puissance administrative. Cette catégorie résiduelle vise les quelques milliers de véhicules importés d'Etats non membres de l'Union européenne, pour lesquels des données relatives aux émissions de dioxyde de carbone ne sont pas disponibles.

3. Un impact massif et immédiat sur la structure des ventes

Le dispositif remplit parfaitement son objectif du point de vue écologique puisque les consommateurs se sont largement orientés vers des véhicules bénéficiaires du bonus, au détriment de ceux soumis au malus comme de ceux situés en « zone neutre ». **L'effet est renforcé en 2009 par la « prime à la casse »**, qui a créé un nouvel effet d'entraînement sur les ventes de véhicules « propres », et par le fait que plusieurs constructeurs ont abondé les aides de l'Etat pour certains modèles de leur gamme.

Ainsi en 2008, les immatriculations de véhicules éligibles au bonus ont déjà fortement progressé (de près de 50 %) pour représenter 45 % de part de marché, tandis que celles de véhicules émettant plus de 160 g CO₂/km ont diminué de plus de 40 %. La crise et la « prime à la casse » ont encore amplifié cette tendance et en septembre 2009, les immatriculations de véhicules éligibles au bonus ont représenté 58 % du total.

Parts de marché du bonus/malus par tranche d'émission

Taux d'émission de CO ₂ (en grammes par km)	Montant du bonus ou malus (en euros)	2007		2008		Septembre 2009	
		Volume	Part de marché	Volume	Part de marché	Volume	Part de marché
Moins de 100g	1.000	357	0 %	1.657	0,08 %	1.103	0,6 %
De 101 à 120 g	700	412.735	20 %	721.235	35,1 %	88.752	48,5 %
De 121 à 130 g	200	215.010	10,4 %	194.143	9,4 %	16.258	8,9 %
<i>Sous-total bonus</i>		<i>628.102</i>	<i>30,4 %</i>	<i>917.035</i>	<i>44,5 %</i>	<i>106.113</i>	<i>58 %</i>
De 131 à 160 g	0	936.139	45,3 %	846.030	41,1 %	63.240	34,5 %
De 161 à 165 g	- 200	66.415	3,2 %	51.161	2,5 %	1.429	0,8 %
De 166 à 200 g	- 750	305.197	14,8 %	184.204	8,9 %	9.535	5,2 %
De 201 à 250 g	- 1.600	95.378	4,6 %	46.612	2,3 %	2.196	1,2 %
Plus de 250 g	- 2.600	33.312	1,6 %	15.241	0,7 %	554	0,3 %
<i>Sous-total malus</i>		<i>500.302</i>	<i>24,2 %</i>	<i>297.218</i>	<i>14,4 %</i>	<i>12.285</i>	<i>7,5 %</i>
Total		2.064.543	100 %	2.050.283	100 %	183.067	100 %

Source : réponses du MEEDDM au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

Les émissions moyennes des immatriculations de véhicules neufs ont fortement diminué puisqu'elles sont passées de 149 g CO₂/km en 2007 à 140 g CO₂/km en 2008 et **132 g CO₂/km à la fin septembre 2009** – ce qui est déjà très proche de l'objectif fixé pour 2020 –, alors que la baisse historique avant la mise en place du bonus/malus était d'environ 1 à 2 g CO₂/km par an. **Vos rapporteurs spéciaux se félicitent que la baisse des émissions moyennes enregistrée en vingt mois équivaille ainsi à dix années de la tendance antérieure au dispositif.**

**Structure des dossiers traités par le CNASEA (en 2008)
puis par l'Agence de services et de paiement (ASP, depuis 2009)**

Tranches de CO ₂ (en g/km)	2008		Premier semestre 2009	
	Nombre de véhicules bénéficiaires	Montant de bonus payé (en millions d'euros)	Nombre de véhicules bénéficiaires	Montant de bonus payé (en millions d'euros)
61-100	1.069	1	1.920	1,9
101-120	543.753	380,6	410.801	287,6
121-130	134.173	26,8	65.109	13,1
Hybrides	5.010	10	2.568	4,3
Total	684.005	418,4	480.398	306,8

Source : réponses du MEEDDM au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

En outre, le dispositif a permis de soutenir fortement le marché automobile et de maintenir environ 10.000 emplois dans la filière, selon les estimations du MEEDDM. En 2008, le marché français s'est érodé de moins de 0,7 % alors que le marché européen chutait de 7,8 % et le marché américain de 18,5 %. Sur le premier semestre 2009, le marché français a progressé de 0,2 % par rapport aux ventes sur la même période en 2008 alors que le marché européen baissait de 9,4 %.

B. UN DISPOSITIF QUI N'EST PAS AUTOFINANCÉ

1. Un déséquilibre qui s'aggrave en raison du succès du dispositif

Introduit par voie d'amendement gouvernemental au projet de loi de finances rectificative pour 2007, **le dispositif de bonus-malus avait été présenté comme budgétairement équilibré**. Les recettes tirées du malus, estimées à l'époque à 462 millions d'euros par an, devaient en effet financer entièrement le bonus, dont le coût était estimé à 434 millions d'euros, comme le « superbonus » (26 millions d'euros).

Les effets vertueux de cette fiscalité sur la structure des ventes ont naturellement modifié l'équilibre budgétaire, et il est rapidement apparu en cours de gestion que le produit de la taxe afférente au malus ne compensait pas les aides versées. Le déficit du dispositif, couvert par la trésorerie de l'Etat, a dès lors dégradé le solde budgétaire de **214 millions d'euros en 2008**.

Les prévisions de la loi de finances initiale pour **2009** témoignaient d'une réelle **surestimation des recettes** du « malus » – dont il était escompté une augmentation de 40,6 % par rapport à l'exécution de 2008 – et d'une **relative sous-budgétisation** des dépenses, compte tenu des données déjà disponibles pour 2008. Le déficit prévisionnel s'établissait donc à un niveau inférieur à celui de 2008, de 156 millions d'euros. Bien que le PAP ne fournisse aucune indication sur l'équilibre prévisionnel du compte en 2009, il

est acquis, compte tenu des chiffres d'immatriculations, que **le déficit sera très supérieur aux prévisions.**

Sur un montant de 473 millions d'euros de crédits ouverts en loi de finances, 457 millions d'euros avaient ainsi été consommés fin septembre. D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, la nouvelle prévision de dépenses du compte pour l'année 2009 porte sur un total de **711 millions d'euros**, ce qui est de près de moitié supérieur aux prévisions de la LFI. De même, les recettes prévisionnelles de malus s'établissent à 191 millions d'euros, soit 41,8 % de moins que le montant inscrit en LFI, de sorte que **le déficit sur 2009 serait de 520 millions d'euros**, près de trois fois et demi supérieur aux prévisions initiales.

Solde du compte en 2008 et 2009

(en millions d'euros)

	LFI 2008	Réalisé	Frais de gestion	LFI 2009	Prévisions actualisées 2009
Dépenses	483	439,4	1,64	473	711
Recettes	483	225,4	-	317	191
Solde	0	- 214	-	- 156	- 520

Source : réponses du MEEDDM au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

Début novembre 2009, **un décret d'avance a donc ouvert 250 millions d'euros** sur le compte pour permettre à l'Etat d'assurer la continuité du versement des « bonus » pour le reste de l'année 2009. Cette ouverture a été **intégralement gagée** par une annulation de 250 millions d'euros sur les crédits inutilisés du programme 863 « Prêts à la filière automobile » du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », à la suite de la décision de l'un des constructeurs automobiles de ne pas souscrire de prêt dans le cadre du « Pacte automobile ».

2. Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit d'anticiper d'un an le renforcement du dispositif

L'article 47 du projet de loi de finances pour 2010 prévoit de réviser le bonus comme le malus pour **favoriser progressivement un retour à l'équilibre budgétaire** du dispositif et accompagner les développements technologiques des constructeurs automobiles vers des modèles de plus en plus sobres et faiblement émetteurs de CO₂.

Il est ainsi prévu **d'anticiper d'un an**, du 1^{er} janvier 2012 au 1^{er} janvier 2011, **l'abaissement de 5 g CO₂/km** des seuils d'application du bonus comme du malus.

Il est en outre prévu, par modification du décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007, précité, une **révision à la baisse du montant de l'aide** qui passera de 700 à 500 euros pour les véhicules dont les émissions de CO₂ sont comprises entre 101 et 115 grammes, et de 200 à 100 euros pour les véhicules dont les émissions sont comprises entre 116 et 125 grammes.

Cet ajustement se veut proportionné pour ne pas déstabiliser le marché dans la phase de reprise économique. Les montants du malus restent en revanche inchangés.

Nouveau barème du bonus applicable en 2010-2012 (en euros)

Taux d'émission de CO ₂ (en grammes par kilomètre)	Année d'acquisition		
	2010	2011	2012
Taux ≤ 60	5.000	5.000	5.000
60 < taux ≤ 90	1.000	1.000	1.000
90 < taux ≤ 95			500
95 < taux ≤ 100			
100 < taux ≤ 105			
105 < taux ≤ 110			
110 < taux ≤ 115	500	500	100
115 < taux ≤ 120			
120 < taux ≤ 125	100	100	0
125 < taux ≤ 130	0	0	

Nouveau barème du malus applicable en 2010-2012

Taux d'émission de CO ₂ (en grammes par kilomètre)	Tarif de la taxe en euros		
	Année d'acquisition		
	2010	2011	2012
Taux ≤ 150	0	0	
150 < taux ≤ 155		200	
155 < taux ≤ 160	200	750	
160 < taux ≤ 165	750		
165 < taux ≤ 190			
190 < taux ≤ 195			
195 < taux ≤ 200	1.600	1.600	
200 < taux ≤ 240			
240 < taux ≤ 245	2.600	2.600	
245 < taux ≤ 250			
Taux > 250			

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

Le présent compte de concours financier est structuré en deux programmes 871 « Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres » et 872 « Avances au titre du paiement de la majoration de

l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans », **qui correspondent respectivement aux dotations prévues pour le paiement du bonus et de la « prime à la casse »**.

A. UN DÉFICIT PRÉVISIONNEL EN BAISSÉ MAIS ENCORE IMPORTANT

Le projet annuel de performances table sur un **déficit prévisionnel de 126,2 millions d'euros en 2010**, soit une baisse de 21,6 % par rapport aux prévisions pour 2009, dont on a vu qu'elles seraient très en deçà de la réalité. D'après le MEEDDM, ces prévisions seraient réalistes compte tenu de la nouvelle structure des ventes et de la réforme proposée dans le projet de loi de finances.

En se fondant sur une hypothèse de stabilité des ventes de véhicules en 2010 (soit deux millions d'unités), les recettes du malus seraient supérieures (bien qu'elles apparaissent comme inférieures à celles budgétées dans la LFI 2009) et les dépenses liées au bonus inférieures à celles de 2009.

Vos rapporteurs spéciaux estiment néanmoins que le PAP pêche encore par un certain excès d'optimisme et un défaut d'explications sur la prévision des recettes, et doutent que la révision légitime du dispositif soit suffisante pour diviser le déficit pas plus de trois en 2010.

B. ANALYSE DES DEUX PROGRAMMES

1. Le programme 871 « Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres »

Le programme 871 est doté de **339,6 millions d'euros**⁸⁵ (AE et CP) en vue du paiement du bonus en 2010, soit une **baisse de 28,2 %** par rapport aux crédits demandés en 2008 (473 millions d'euros) et **de 52,2 %** par rapport aux dépenses effectives attendues en 2009 (711 millions d'euros).

Comme en 2008, vos rapporteurs spéciaux déplorent **l'absence de justification précise des déterminants de la dépense** inscrite dans le PLF. Les explications fournies ne font en effet que reprendre la justification des recettes et rappeler le recalibrage du dispositif en 2010.

L'évaluation de la performance repose sur un **objectif unique** intitulé « Orienter les choix des consommateurs vers des véhicules peu polluants ». Ses deux indicateurs – qui ne comportent **aucune valeur cible** – confirment la tendance relevée *supra* puisque **la part des véhicules soumis au malus dans les ventes totales est passée de 24 % en 2007 à 14,1 % en 2008** et serait de seulement 11,1 % en 2009. Compte tenu de l'abaissement du seuil

⁸⁵ L'intégralité des crédits de la mission sont des crédits de titre 7 « Dépenses d'opérations financières ».

d'application du malus en 2010 (cf. *infra*), les projections tablent sur une remontée du taux à 15,2 % en 2010, mais il serait estimé à 10,8 % en l'absence de cette modification.

De même, **la part des véhicules bénéficiaires du bonus est passée de 30 % en 2007 à 44,3 % en 2008** et serait de 55,6 % en 2009. Malgré l'abaissement de 5 g CO₂/km du seuil maximal d'application du bonus, cette part augmenterait encore en 2010 pour s'établir à 57,9 % (62,1 % à dispositif constant).

Ces deux indicateurs répondent bien aux finalités poursuivies par le programme, mais vos rapporteurs spéciaux considèrent que leur variation peut être **influencée par des facteurs exogènes** au dispositif de « bonus-malus », tels que l'évolution du **pouvoir d'achat** des ménages.

2. Le programme 872 « Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans »

Le programme 872 **n'est plus doté de crédits** en 2010, dans la mesure où le dispositif de « prime à la casse » mis en place dans le cadre du plan de relance de l'économie sera reconduit et financé par la mission correspondante. L'indicateur relatif au « Nombre de véhicules bénéficiaires du super-bonus » n'est par conséquent plus renseigné en 2010.

Principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le compte « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres »

1. Le dispositif du « bonus/malus » automobile **remplit pleinement ses objectifs écologiques** et représente un « cas d'école » de fiscalité à impact comportemental, puisque les émissions moyennes de CO₂ ont baissé autant en vingt mois, de janvier 2008 à août 2009, qu'en dix années avant l'entrée en vigueur du dispositif.

2. En revanche, **l'objectif initial d'autofinancement budgétaire s'est révélé irréaliste** et le succès massif du dispositif en 2009, renforcé par la « prime à la casse », devrait se traduire par un **déficit du compte supérieur à 500 millions d'euros** au lieu de 156 millions d'euros envisagés en loi de finances initiale.

3. **Les prévisions de déficit pour 2010 témoignent encore d'un certain excès d'optimisme** et d'un défaut d'explications sur la prévision des recettes. On peut douter que la révision légitime du dispositif soit suffisante pour diviser le déficit pas plus de trois en 2010.

4. Les deux indicateurs du programme 871 répondent bien aux finalités poursuivies, mais **leur variation peut être influencée par des facteurs exogènes au dispositif de « bonus-malus »**, tels que l'évolution du pouvoir d'achat des ménages.

**AMENDEMENT ADOPTÉ PAR
VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010
ARTICLES SECONDE PARTIE

MISSION « ECOLOGIE, AMENAGEMENT ET
DEVELOPPEMENT DURABLES »

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par Mme Fabienne Keller et MM. Yvon Collin,
Alain Lambert et Gérard Miquel
Rapporteurs spéciaux
Au nom de la commission des finances

ARTICLE 35
ÉTAT C

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Infrastructures et services de transport	1.562.100		1.562.100	
Dont titre 2	0			
Sécurité et circulation routières		1.562.100		1.562.100
Dont titre 2				
Sécurité et affaires maritimes				
Météorologie				
Urbanisme, paysage, eau et biodiversité				
Information géographique et cartographique				
Prévention des risques				
Energie et après-mines				
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer				
TOTAL	1.562.100	1.562.100	1.562.100	1.562.100
SOLDE		0		0

Objet

Cet amendement a pour objet de **ramener le coût du dispositif du « permis à un euro par jour » à un montant plus réaliste et d'affecter la somme correspondante au renforcement du soutien au transport combiné (« aide à la pince »).**

Le dispositif du « permis à un euro par jour » sera opportunément renforcé en 2010 avec la prise en charge directement par l'Etat du **cautionnement** de 20.000 nouveaux prêts, afin de mieux le cibler sur les familles défavorisées. **Les hypothèses utilisées pour estimer le coût total de 10,05 millions d'euros sont toutefois optimistes ou trop souples :**

- une prévision d'octroi **de 92.000 prêts non cautionnés** par l'Etat, alors que les projections pour 2009 tablent sur 75.000 prêts ;

- un **taux prévisionnel d'appel de la caution de l'Etat** (correspondant au taux de défaut des prêts) **de 12,5 %**. Or le dispositif analogue de prêt étudiant garanti par l'Etat, mis en place fin 2008 par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, repose sur un taux de défaut de 5 %, soit le taux constaté pour les prêts à la consommation, alors que son plafond est sensiblement supérieur (15.000 euros) au montant moyen des prêts pour le permis de conduire (1.124 euros).

Il est donc proposé de retenir les hypothèses suivantes, qui demeurent volontaristes : **85.000 prêts non cautionnés** (soit un coût de 6.689.500 euros) et un **taux de provision du cautionnement de 8 %** (soit un coût de 1.798.400 euros).

Au total, le coût du dispositif serait de 8.487.900 euros, soit **1.562.100 euros de moins que dans la prévision du projet de budget**. Il est proposé d'affecter cette somme au soutien **au transport combiné de marchandises**, financé sur l'action 13 du programme 203 et qui bénéficie en 2010 d'une enveloppe supplémentaire de 8 millions d'euros dans le cadre de l'engagement national pour le fret ferroviaire.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Audition par la commission de **M. Guillaume Pepy, président de la SNCF**

Réunie le **mardi 20 octobre 2009**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'audition de **M. Guillaume Pepy, président de la SNCF**.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que cette audition, non ouverte à la presse et qui se tient par hasard un jour de grève, a pour objet de faire le point sur la situation de la SNCF et en particulier sur le plan « Destination 2012 » ainsi que sur la nouvelle stratégie pour le fret ferroviaire, définie par l'« engagement national pour le fret ferroviaire », présenté par le Gouvernement le 16 septembre dernier.

Evoquant l'application des dispositions législatives sur le service public garanti à l'occasion de la grève de ce mardi 20 octobre, **M. Guillaume Pepy, président de la SNCF**, a tout d'abord souligné que ce régime a bien fonctionné dans ses trois composantes :

- un préavis remis 48 heures à l'avance, qui permet d'organiser le trafic et d'assurer une bonne information des voyageurs. Il a indiqué qu'il n'y a pas eu d'annulation de trains prévus et que l'information a été sensiblement renforcée, notamment par la distribution depuis la veille de 300.000 feuillets dans les gares ;

- la réaffectation de personnels non grévistes sur les lignes et trains les plus sollicités, qui permet de concentrer le trafic sur la mission de service public et les liaisons relevant de la vie quotidienne. Les RER en Ile-de-France ont ainsi davantage fonctionné que les trains à grande vitesse (TGV) ;

- l'obligation pour la direction et les syndicats de négocier plus intensément avant la grève, ce qui fut le cas pendant les 13 jours qui l'ont précédée. Il a ainsi précisé que l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), deuxième syndicat de l'entreprise, n'a pas participé à la grève, et que le taux de suivi s'établit à 23,75 %.

Concernant le transport ferroviaire de marchandises, il a considéré que l'on assiste aujourd'hui à un « tournant historique », comparable à celui que la France a, dans le passé, pris en faveur du transport de voyageurs, en investissant notamment dans les trains express régionaux (TER), un réseau à grande vitesse envié et les tramways. Le transport de marchandises n'avait cependant pas bénéficié d'un tel effort. Il a indiqué que l'enveloppe de 7 milliards d'euros figurant dans l'engagement national pour le fret ferroviaire est destinée à Réseau ferré de France (RFF), en vue de bâtir un réseau ferroviaire orienté vers le fret et qui permette notamment des contournements d'agglomérations, telle que Lyon, à l'instar de ce qui a été fait pour le

transport de voyageurs. Ce changement remarquable concernera tout autant la SNCF que ses concurrents, tels qu'Eurotunnel ou la Deutsche Bahn.

M. Guillaume Pepy a estimé que la SNCF n'en doit pas moins se montrer à la hauteur de l'enjeu en utilisant des produits d'avenir, dans un contexte de massification des flux et de concentration de l'industrie européenne, et non plus seulement des produits tels que le wagon isolé, qui a longtemps été le fondement de la politique française de transport ferroviaire de marchandises pour répondre à une clientèle diffuse. Il importe donc de réaliser des autoroutes ferroviaires et de recourir au combiné portuaire à grande échelle, aux plates-formes multimodales et à la logistique urbaine pour accomplir une révolution du même ordre que le passage du train Corail au TGV. Cela sera certes difficile mais l'enjeu le mérite.

Il a ensuite abordé la situation de la SNCF en 2009. Celle-ci est touchée par la crise comme ses clients, en particulier l'industrie automobile, dont la baisse de trafic est de l'ordre de 40 %. Le trafic urbain local, notamment les TER, subit également les conséquences de la situation économique actuelle avec une croissance limitée de 1 % à 2 %. Sur les longues distances, la situation est moins détériorée, puisque la SNCF continue de gagner des parts de marché au détriment de l'aérien, mais la croissance nulle du trafic doit être rapportée à la progression inévitable des coûts fixes. Il a précisé que la SNCF connaîtra donc une perte conjoncturelle en 2009, après avoir dégagé un résultat net positif d'environ un milliard d'euros en 2006 et 2007, puis de 600 millions d'euros en 2008. La perte de l'exercice sera toutefois limitée par la capacité d'adaptation du groupe, dont il a chiffré le montant depuis le début de 2009 à environ 900 millions d'euros.

M. Guillaume Pepy a ensuite exposé les principaux défis structurels de l'entreprise. Le premier d'entre eux est l'ouverture à la concurrence de l'intégralité des activités de la SNCF, qui n'est pas une fatalité mais une réalité dans laquelle la SNCF est capable de « tenir son rang », par exemple sur le TGV qui bénéficie de vingt-cinq ans d'expérience et peut encore connaître des marges d'amélioration.

Le deuxième défi est le fret, activité dans laquelle trois milliards d'euros ont été investis depuis dix ans et qui, en l'absence de nouvelle stratégie, coûterait encore deux milliards d'euros dans les trois ou quatre prochaines années. La croissance du fret par de nouveaux produits est donc une question vitale pour la SNCF comme pour le pays.

Le troisième enjeu structurel réside dans les trains Corail d'aménagement du territoire, tels que les liaisons Paris-Briançon, Lyon-Bordeaux ou Caen-Rennes, qui sont aujourd'hui déficitaires, faute de disposer d'une ressource pérenne liée à un contrat de service public. La stratégie actuelle consiste à maintenir les liaisons qui justifient un contrat de service public, à l'image des contrats existants pour la Poste et les tarifs sociaux. MM. Dominique Bussereau et Michel Mercier travaillent actuellement sur ce contrat de service public afin de lui trouver un

financement. Il s'agit, selon lui, d'un enjeu important car la pérennité de ces trains ne peut être assurée par le seul relèvement des tarifs ou des gains de productivité.

Le quatrième enjeu est l'avenir de la grande vitesse. La France est devenue, comme l'Espagne, un champion européen et mondial en construisant un réseau « à marche forcée ». Il a fait part de ses inquiétudes sur les moyens de financement, compte tenu de l'impossibilité pour les régions et l'Etat de consentir un effort supplémentaire comme de l'absence de « solution miracle » par le relèvement des péages payés par la SNCF à Réseau ferré de France. Il a estimé, en effet, que l'augmentation de ces derniers représente une ponction de plus en plus lourde pour les TGV, dont le résultat pourrait être nul avant le milieu de la prochaine décennie si la tendance actuelle se maintient, le résultat du TGV ne pouvant plus financer les activités déficitaires. Il est donc nécessaire, selon lui, d'ouvrir dès à présent un débat sur cette question, notamment avec l'Etat actionnaire.

Revenant sur l'ouverture à la concurrence, **M. Guillaume Pepy** a fait référence au rapport de Mme Fabienne Keller sur les gares et a indiqué que la gestion de ces dernières est à présent autonome pour offrir le même service quel que soit le transporteur. De même, la gestion des circulations et les postes d'aiguillage ont été regroupés dans une direction de la circulation ferroviaire et les aiguilleurs doivent garantir un traitement équitable de la concurrence. Il a également rappelé qu'un groupe de travail présidé par M. Francis Grignon examine la question de l'expérimentation de l'ouverture des TER à la concurrence.

Il a enfin évoqué la « perspective extraordinaire » que représente le Grand Paris, qui ne repose pas seulement sur la double boucle du métro souterrain sur pneus, mais encore sur la remise à niveau des RER et leur extension vers l'est et l'ouest de Paris, la mise en place de trams-trains sur la grande ceinture, la réfection des gares en Ile-de-France ou le rôle de la grande vitesse. Il a ainsi constaté que l'Ile-de-France est paradoxalement mal desservie par les gares de TGV, les gares étant principalement situées dans Paris, ce qui contraint les voyageurs de banlieue à entrer dans la capitale pour accéder au réseau à grande vitesse.

Pour conclure son propos liminaire, il a souligné le privilège d'être le président d'une entreprise dont les Français et les élus attendent davantage.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président**, **M. Guillaume Pepy** a précisé que les efforts d'adaptation du groupe, d'un montant de 900 millions d'euros, ont permis d'atténuer les effets du manque à gagner de près de 1,4 milliard d'euros causé par la crise économique. Ainsi alors que les charges fixes de l'activité de fret sont plus élevées que celles des concurrents directs, notamment la Deutsche Bahn, la SNCF a procédé à une renégociation de ses contrats avec les fournisseurs et à un réexamen des spécifications techniques de ses cahiers des charges pour réduire l'ensemble de ses coûts. A titre d'exemple, trois millions d'euros d'économie ont été obtenus sur la

facturation de la redevance versée au groupement « Carte bleue » pour la gestion des paiements par cartes bancaires. Il a ajouté que les espoirs de réduction des prélèvements obligatoires liés à la réforme de la taxe professionnelle se sont dissipés du fait de son remplacement, à l'euro près, par la nouvelle contribution économique territoriale et une nouvelle taxe sur le matériel roulant dans le cadre de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux.

M. Alain Lambert, co-rapporteur spécial des crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », a souhaité obtenir des éclaircissements sur les quatre points suivants :

- considérant « l'hémorragie » financière de la branche marchandises de la SNCF, l'activité de fret est-elle encore soutenable, d'abord dans le cadre d'un modèle « d'économie administrée » puis, à terme, dans celui d'une ouverture complète à la concurrence ?

- la construction d'autoroutes ferroviaires est-elle une réponse efficace aux besoins futurs de transport et, entre l'attribution de concessions ou la mise en place de péages, quels en seraient les modes de financements pertinents ?

- après la crise et les pertes conjoncturelles enregistrées en 2009, la SNCF dispose t elle de périmètres d'activités lui permettant de renouer avec les bénéfices ?

- quel est le niveau d'acceptation de la conduite du changement par les partenaires sociaux ?

M. Guillaume Pepy a tout d'abord souligné que si les avis peuvent diverger avec les partenaires sociaux, l'application de la concurrence comme règle commune, constitue une réalité intangible pour l'entreprise. Il s'est attaché à mettre en évidence les opportunités de développement du marché ferroviaire. Dans ce contexte, l'essor des modes de transports écologiques et du train pour l'aménagement du territoire constitue un facteur de croissance du chemin de fer dans lequel tous les acteurs auront une place. A ce titre, il s'agit d'un changement profond des comportements de mobilités qui doit être accompagné d'une « révolution tranquille » de l'organisation de la SNCF : la loi sur le service garanti s'applique dans de bonnes conditions et représente un point d'équilibre respectueux des droits des grévistes comme des clients.

S'agissant de la capacité de la SNCF à renouer avec les bénéfices, **M. Guillaume Pepy** a indiqué que le retour au niveau des bénéfices de l'année 2008 n'est plus envisageable notamment au regard des pertes structurelles occasionnées par la diminution des volumes de marchandises transportés par le fret (600 à 650 millions d'euros), les trains d'aménagement du territoire (200 millions d'euros) et la convention de gestion de l'infrastructure avec RFF (200 millions d'euros). Or, les bénéfices enregistrés par l'activité TGV sont en baisse constante et ne peuvent plus compenser, même pour partie, le passif structurel. A cet égard, il a fait valoir que la SNCF est une entreprise

compétitive et saine sur le plan financier à condition que ses missions de service public soient financées à leur juste niveau. Il a appelé de ses vœux une prise de conscience sur le fait qu'eu égard à l'importance des investissements nécessaires pour le développement de la grande vitesse, les sources de financement ne peuvent provenir exclusivement du système ferroviaire lui-même.

Pour que le choix du transport de marchandises par le rail soit fondé économiquement, il apparaît nécessaire de mettre en place un mode de financement « intermodal » dans lequel le transport routier serait mis à contribution quels qu'en soient les moyens : eurovignette, taxe à l'essieu ou péage. Le contexte fiscal doit non seulement permettre au rail de supporter la concurrence de la route, mais aussi de faire supporter au transport routier son vrai coût, y compris écologique. Ainsi, alors que le fret ferroviaire subit un péage jusqu'au dernier kilomètre, des portions d'autoroutes sont gratuites pour les poids lourds.

Après s'être félicité du lancement du plan de modernisation des gares, **Mme Fabienne Keller, co-rapporteur spécial** des crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », s'est exprimée en faveur d'une taxe « poids lourds » afin non seulement de réduire le transit des camions dans les villes 18.000 poids lourds traversent quotidiennement le centre de Strasbourg mais aussi de maintenir le niveau d'activité du fret ferroviaire qui perd chaque année un quart de son volume. Elle s'est également inquiétée de la lisibilité de la politique tarifaire de la SNCF et des effets néfastes d'une classification de la clientèle uniquement à raison de sa rentabilité, pénalisant les étudiants en fin de semaine et restreignant les plages de réduction tarifaire.

M. Guillaume Pepy a souligné que la décision de construire un réseau ferré axé prioritairement sur le fret représente un engagement stratégique pour la France non seulement en raison de son coût – sept milliards d'euros – mais aussi du choix qu'il constitue en faveur d'un transport de marchandises de masse et écologique. La SNCF investira de son côté un milliard d'euros. Il ne s'agit pas d'un sixième plan de sauvetage du fret, mais de proposer, en complémentarité avec le transport routier, une nouvelle offre de service pour reporter sur le rail le fret de longue distance. A cet égard, il a signalé que la libéralisation du « cabotage » routier au niveau européen est un problème majeur du fait de son avantage concurrentiel indiscutable en termes de prix. Une réforme de la réglementation européenne doit être envisagée afin d'accompagner la modernisation des structures ferroviaires. Il a cité, en exemple, la réforme des ports du Havre, de Dunkerque et de la Rochelle et indiqué que la SNCF s'installerait dans les ports pour pouvoir transférer les conteneurs directement des bateaux sur les trains.

Revenant sur la politique tarifaire de la SNCF, **M. Guillaume Pepy** a reconnu que la lisibilité du dispositif actuel butte sur la complexité de la recherche d'un taux optimal d'occupation dans les trains en proposant des prix adaptés à chaque profil d'utilisateur. Or de ce taux, qui avoisine les 75 % dans

le TGV contre 50 % dans l'ICE allemand, dépend la rentabilité de l'offre commerciale de la SNCF. Il a néanmoins partagé l'objectif de simplification de la gamme tarifaire.

M. Pierre Bernard-Reymond s'est interrogé sur les ambitions de la SNCF à l'exportation sur les marchés européens, dans le transport de voyageurs comme de marchandises. Il a ensuite longuement évoqué le problème des trains d'aménagement du territoire, en se fondant sur le temps de parcours de la ligne Marseille-Briançon, supérieur à celui de la liaison Marseille-Paris. Il en résulte, selon lui, une fracture territoriale entre les régions disposant d'autoroutes ou d'une liaison TGV et celles qui en sont dépourvues. Il a estimé que d'ici vingt à trente ans, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur sera bordée par les liaisons TGV Paris-Lyon-Turin et Paris-Nice, mais que l'intérieur de la région sera toujours enclavé avec des trains ne roulant qu'entre 60 et 80 km/h en moyenne sur la ligne Marseille-Briançon, sans pour autant que l'autoroute entre Gap et Grenoble soit achevée. Il a estimé que les travaux qui sont réalisés sur cette ligne n'ont d'autre utilité que d'en assurer la pérennité et de retrouver la vitesse commerciale d'il y a dix ans, qui a du être réduite pour des raisons de sécurité. Revendiquant un autre avenir que le seul tourisme alpin pour sa région, il a rappelé son souhait ancien et jusqu'à présent infructueux qu'une étude structurelle soit menée sur la faisabilité d'une vitesse de 160 km/h sur la ligne Marseille-Briançon. Il a estimé que l'enveloppe de 200 millions d'euros pour les trains d'aménagement du territoire, pour satisfaisante qu'elle soit, n'est pas à la hauteur de ce problème qui concerne également d'autres régions.

Mme Marie-France Beaufils a insisté sur la nécessité d'un engagement en faveur du fret, notamment au regard des préoccupations écologiques, tout en se demandant si cet élan ne sera pas entravé par la volonté de rééquilibrer les branches d'activité de la SNCF. Elle a admis que la massification du fret permettra de répondre aux besoins sur les longues distances, mais pas sur de plus courtes distances qui représentent aussi une partie de l'important trafic local de camions. Elle s'est, dès lors, interrogée sur la concrétisation des partenariats annoncés avec les routiers. Elle s'est déclarée inquiète sur la consistance de l'engagement national pour le fret ferroviaire, qui risque de se limiter à un simple « effet d'annonce », et s'est demandée si l'enveloppe de 7 milliards d'euros englobe des engagements au titre de contrats de plan Etat-régions antérieurement conclus et ne consiste pas en une augmentation des péages. Elle a cependant reconnu que le financement du transport combiné ne peut être équilibré qu'en mettant à contribution l'ensemble de la collectivité nationale.

M. Edmond Hervé s'est déclaré convaincu que la SNCF dispose d'importantes réserves foncières susceptibles d'être valorisées. Il a plaidé en faveur d'une certaine stabilité des directeurs régionaux, qui permet de mener à bien la nécessaire intermodalité. Il a rappelé la nécessité d'une amélioration de la liaison Rennes-Nantes et s'est fait l'écho d'observations d'élus et chefs

d'entreprise, selon lesquels les tarifs de fret ne seraient pas adaptés aux petites et moyennes entreprises (PME).

M. Jean-Pierre Fourcade s'est demandé si la rentabilité socio-économique et le développement des lignes à grande vitesse n'atteignent pas leurs limites, au détriment des trains d'aménagement du territoire, et s'est interrogé sur les raisons, notamment financières, qui ont conduit la SNCF à quasiment supprimer son offre de trains auto couchettes.

M. Jean Arthuis, président, a fait part de son scepticisme sur la soutenabilité d'un nouveau plan de relance du fret. Si la politique tarifaire fut pendant un temps relativement compétitive, au prix de déficits abyssaux, les exigences de la comptabilité analytique ont conduit la SNCF à relever considérablement ses tarifs et à optimiser le volume de chargement. Il peut en résulter des délais de sept à dix jours pour l'acheminement des marchandises. Dès lors, il s'est demandé si le fret peut être rentable par rapport au transport routier, et si le seul moyen d'y parvenir ne réside pas dans une « super-concentration » des sites industriels.

M. Bernard Vera a souhaité avoir confirmation de certains chiffres et informations donnés par les organisations syndicales, selon lesquelles le développement des autoroutes ferroviaires, au détriment du wagon isolé, se traduirait par la perte de 6 000 emplois et une augmentation du trafic routier de 1,2 million de camions, qui serait incompatible avec les objectifs du Grenelle de l'environnement.

En réponse à M. Pierre Bernard-Reymond, **M. Guillaume Pepy** a réaffirmé qu'il n'est pas envisageable de supprimer les trains d'aménagement du territoire, citant l'exemple de la ligne Marseille-Briançon dont la modernisation relève de la compétence de Réseau ferré de France (RFF), car le désenclavement et le développement économique de régions entières en dépendent. La question de leur financement demeure un sujet fondamental qui ne peut être résolu qu'en mettant à contribution de nouvelles ressources (la taxe professionnelle ou la taxe carbone par exemple) dans un contexte de restriction budgétaire pour l'Etat, les régions et la SNCF. C'est pourquoi, il a appelé à ce que des contrats de service public soient conclus pour assurer la pérennité des trains d'aménagement du territoire.

Revenant sur les questions posées par MM Jean Arthuis et Alain Lambert sur la soutenabilité du modèle économique du fret ferroviaire, **M. Guillaume Pepy** a expliqué que le maintien de la totalité du service de wagons isolés n'est plus rentable et se révèle inadapté aux besoins de transport des PME. En ce qui les concerne, l'utilisation de poids lourds aux normes Euro 4 présente une flexibilité et un coût imbattables. Il a précisé que l'acheminement du fret vers des sites de regroupement et sur des autoroutes ferroviaires n'amènera pas davantage de camions sur les routes. Au contraire, le projet de transport de masse et écologique par le rail doit réduire le nombre de poids lourds en circulation dès la première année de mise en œuvre du plan

fret et engendrer une baisse d'un million de trajets routiers d'ici 2015 et l'augmentation de 17 % à 25 % de la part du transport non routier d'ici 2020.

En réponse à Mme Marie-France Beaufiles et à M. Bernard Vera, **M. Guillaume Pepy** a assuré que la réforme du fret ne donnera lieu à aucun licenciement car l'augmentation du trafic TER, comme l'activité TGV et le renforcement de la présence humaine dans les gares permettront de proposer de nouvelles missions, « sereines socialement », aux cheminots qui seront amenés à quitter le transport de marchandises.

En réponse à M. Edmond Hervé, il a précisé que la politique de valorisation du patrimoine foncier de la SNCF sera notamment dirigée en faveur du logement social.

En réponse à M. Jean-Pierre Fourcade, **M. Guillaume Pepy** a reconnu qu'une réflexion doit être menée sur les limites du « tout TGV ». En effet, cette politique est porteuse de fractures territoriales pour les zones non desservies par la grande vitesse. La rénovation du réseau classique ne doit pas être oubliée.

S'agissant de l'internationalisation de la SNCF, il a souligné que les projets menés au Maroc, en Arabie Saoudite et au Brésil sont le fruit d'un partenariat avec Alstom pour la promotion à l'exportation de la « maison France » et de ses produits. A cet égard, la constitution d'un « champion français » d'envergure internationale dans le domaine ferroviaire relève d'un objectif stratégique car les nouvelles parts de marché devront être conquises sur le réseau européen notamment en ce qui concerne le fret. Ainsi Kéolis, filiale de la SNCF, exploite des trains régionaux en Allemagne.

Enfin, tout en regrettant la fin de l'exploitation des wagons-lits, en raison de leur inadaptation aux normes actuelles de sécurité, M. Guillaume Pepy a indiqué que le service des trains auto-couchettes sera maintenu en dépit de la difficulté à gérer le caractère très saisonnier de la demande.

Examen en commission

Réunie le mardi 10 novembre 2009, sous la présidence de Mme Fabienne Keller, secrétaire, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Alain Lambert, Gérard Miquel, Yvon Collin et Mme Fabienne Keller, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et les comptes spéciaux « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » et « Avances au Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres ».

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté le budget global de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ». Les crédits demandés pour 2010 s'élèvent à 10,29 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 10,15 milliards en crédits de paiement (CP), soit une hausse de 0,9 % par rapport à 2009, conforme à la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques.

La tendance à la mobilisation des ressources extra-budgétaires ne s'inverse pas, même si la politique environnementale figure désormais au rang des priorités gouvernementales. Elle a ainsi relevé que sur les 7 milliards d'euros mobilisés pour la mise en œuvre du Grenelle, seul 1,2 milliard le sera sous forme de crédits budgétaires. Elle a également précisé que la mission, en particulier les infrastructures de transport, bénéficie assez largement du plan de relance.

Elle a ensuite exposé le programme 203, qui couvre les infrastructures et services de transport et mobilise en 2010 4,44 milliards d'autorisations d'engagement et 4,35 milliards de crédits de paiement. Cette politique est toutefois largement financée par des crédits extérieurs ou extrabudgétaires puisqu'elle bénéficie de fonds de concours de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) à hauteur de 1,48 milliard d'euros et des collectivités territoriales pour 427,5 millions d'euros, de 443 millions d'euros du plan de relance et de 803 millions d'euros de dépenses fiscales. Elle a constaté que, en ajoutant la masse salariale des 22 808 équivalents temps plein travaillés (ETPT), financée sur le programme 217, et divers crédits de soutien, ces crédits externes, hors dépenses fiscales, représentent 110 % des crédits budgétaires hors subvention à l'AFITF. Elle s'est toutefois interrogée sur la soutenabilité budgétaire du programme à moyen terme.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, a précisé que des économies sont recherchées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), et que, en particulier :

- la réforme de la tarification de Réseau ferré de France (RFF), adoptée en novembre 2008, permet de diminuer la subvention de l'Etat, d'un montant de 2,37 milliards d'euros, de 3,1 % en 2010 ;

- des gains sont attendus de la création de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), en charge de l'équité concurrentielle sur le réseau. Elle a néanmoins estimé que, dans l'immédiat, cette nouvelle autorité occasionnera des coûts de fonctionnement ;

- il est prévu une rationalisation de l'opérateur Voies navigables de France (VNF), dont les effets seront précisés dans le contrat de performance à venir ;

- les moyens en personnel alloués au programme continueront d'être réduits, à hauteur d'environ 300 emplois en 2010, soit au-delà des évolutions de périmètre liées à la décentralisation de certaines activités (transfert de canaux).

Abordant le financement des opérateurs du programme, elle a relevé que le budget de l'AFITF devrait être de 2,67 milliards d'euros en 2010 et sera, pour près de 62 %, consacré aux transports non routiers, conformément au redéploiement modal prévu par le « Grenelle de l'environnement ». La subvention de l'Etat diminue de 6,7 % à périmètre constant, mais demeure importante avec 980 millions d'euros. Elle s'est demandé si cette subvention « provisoire » n'est pas appelée à devenir durable, puisque l'entrée en vigueur de la taxe poids lourds sera sans doute reportée à 2012 et ne prendra que partiellement le relais.

Elle a relevé la complexité des circuits de financement de l'AFITF et s'est interrogée sur la vocation de cette structure, dont la Cour des comptes a souligné, dans son rapport public de 2009, qu'elle est une agence « aux ambitions limitées, privée de ses moyens, désormais inutile ». **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a considéré qu'elle n'apporte pas de réelle valeur ajoutée puisqu'elle n'est pas devenue l'instance d'évaluation et de décision qui aurait conforté sa légitimité.

Concernant RFF, elle a fait référence à la négociation des futurs péages de la SNCF, qui donne lieu à de vives discussions. L'établissement public change de modèle économique puisque les concours de l'Etat sont désormais attachés non plus à l'utilisation qu'en fait RFF (régénération, entretien et désendettement) mais affectés aux activités ferroviaires dont les péages ne couvrent pas le coût complet. Cette évolution doit conforter la relative amélioration de la situation financière de RFF. Celle-ci demeure toutefois fragile puisque la dette a augmenté de 800 millions d'euros en 2008 pour atteindre 28,2 milliards d'euros, ce qui constitue un motif d'inquiétude. En outre, la nécessaire poursuite de la rénovation du réseau conduira sans doute à alourdir cette dette à moyen terme.

Elle a ensuite constaté que la rationalisation de l'organisation de VNF se poursuit et comporte plusieurs volets : le recentrage sur le réseau magistral, la poursuite des efforts d'optimisation et de modernisation des méthodes d'exploitation des voies d'eau, la réorganisation des services, et la fermeture éventuelle à la navigation de certaines voies. Les conclusions d'un récent audit permettront d'alimenter la préparation du prochain contrat de performance. La

subvention de l'Etat sera de 58,9 millions d'euros en 2010 et inclura une dotation supplémentaire de 4 millions au titre du « Grenelle de l'environnement ».

Elle a conclu cette présentation du programme 203 par quelques remarques sur ses priorités et lacunes budgétaires :

- le soutien au transport combiné devrait bénéficier d'une enveloppe supplémentaire de 8 millions d'euros au titre de l'engagement national pour le fret ferroviaire ;

- les crédits d'entretien et d'exploitation de grands ports maritimes seront augmentés de 5,85 millions d'euros ;

- le taux de renouvellement des couches de surface du réseau routier devrait redescendre à 6 % en 2010, ce qui demeure insuffisant pour garantir une durée de vie optimale des chaussées. La tendance générale à la dégradation du réseau routier national n'est donc pas encore enrayerée.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, a ensuite présenté le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes ». Celui-ci sera doté en 2010 de 133 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 135,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 0,7 % à périmètre constant. Cette dotation est toutefois plus que doublée par la masse salariale des 3 228 ETPT. Les dépenses fiscales y concourent également pour 244 millions d'euros, l'évaluation du système optionnel de taxe au tonnage paraissant toutefois assez approximative.

Elle a indiqué que la principale réforme en cours a trait à la réorganisation des services déconcentrés des affaires maritimes, qui vise des économies de gestion et une rationalisation des implantations. Cependant, elle a regretté que le ministère ne soit pas en mesure de fournir une évaluation chiffrée des bénéfices escomptés de cette rationalisation. Une réforme des écoles nationales de la marine marchande est également en cours et, à terme, la gestion en sera confiée à un établissement public unique, l'Etablissement national supérieur maritime.

Elle a évoqué trois priorités budgétaires de ce programme :

- la poursuite de la modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), en mettant l'accent sur le renouvellement des systèmes d'information ;

- la protection de l'emploi maritime, avec, en particulier, une augmentation des aides à la flotte de commerce sous pavillon français, qui ne comptait que 296 navires fin 2008 ;

- la dotation des services déconcentrés du dispositif de contrôle et de surveillance des pêches, qui est enfin revalorisée.

S'agissant du programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité », pour lequel 355 millions en autorisations d'engagement (AE) et 348 millions en crédits de paiement (CP) sont demandés, **Mme Fabienne**

Keller, rapporteur spécial, a observé que sa mise œuvre mobilise 15 222 ETPT (soit 801 millions d'euros de crédits) et s'appuie sur des opérateurs puissants, tels que les agences de l'eau, dont les ressources extrabudgétaires sont considérables.

En 2010, le programme 113 est nettement marqué par la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, auquel 61 millions d'euros sont consacrés dans les domaines de l'urbanisme, de l'eau et de la biodiversité. Ce programme est également porteur de plusieurs réformes issues de la RGPP, au premier rang desquelles :

- l'abandon progressif des activités d'ingénierie publique concurrentielle, qui génère une économie estimée à 48 millions en 2010, soit la masse salariale correspondant à 903 ETPT ;

- la mutualisation des effectifs des polices de l'eau et de la nature ;

- la mise en œuvre, pour 4 millions en 2010, d'actions de formation des agents dans le cadre de la refonte de la fiscalité de l'urbanisme et du mode de traitement des actes d'urbanisme. Cette refonte devrait permettre de créer des gains de productivité équivalant à 1 000 ETPT en 2011 et à une économie budgétaire de l'ordre de 40 millions d'euros par an, à terme.

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial, a ensuite présenté les enjeux de sécurité routière et le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ». Il a indiqué que la politique publique de sécurité routière est retracée dans un document de politique transversale. Seize programmes budgétaires y contribuent pour 2 571 millions d'euros de crédits de paiement en 2010, soit une progression de 3,4 % par rapport à 2009.

Il a rappelé que la lutte contre l'insécurité routière a connu d'excellents résultats ces dernières années et permis des changements majeurs de comportement. La tendance à la baisse du nombre de personnes décédées sur les routes s'est ainsi poursuivie en 2008 avec 4 443 morts. Les objectifs pour 2012, confirmés par le Comité interministériel de la sécurité routière (CISR) du 13 février 2008 demeurent ambitieux : moins de 3 000 personnes tuées, et une division par deux des décès en deux roues et de ceux dus à l'alcool. L'année 2009 pourrait cependant être marquée par une inflexion car les décès ont augmenté de 2 % sur les neuf premiers mois, et le mois de septembre s'est révélé particulièrement meurtrier.

Concernant le programme 207 « Sécurité et circulation routières », qui se concentre plutôt sur la prévention, il a indiqué que sa dotation en 2010 sera d'environ 62 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une hausse de 2,3 % par rapport à 2009, qui bénéficie essentiellement à l'action 3 « Education routière ». Les personnels concourant à ce programme sont au nombre de 2 505 ETPT, soit 18 postes supplémentaires par rapport à 2009.

Il a considéré que la portée de la justification au premier euro de ce programme est fortement limitée par l'ampleur des coûts analytiques. La ventilation des crédits de soutien et de polyvalence contribue en effet à quadrupler le montant des crédits de paiement de ce programme. En outre, celui-ci a été une nouvelle fois sous-exécuté en 2008, avec près de 20 % de crédits disponibles en fin de gestion, avant annulation.

Sur un plan plus qualitatif, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a relevé que le programme 207 est marqué par la mise en œuvre de la nécessaire réforme du permis de conduire. Les objectifs poursuivis sont notamment la réduction des délais d'obtention, la simplification des démarches, la diminution du coût pour les candidats en difficulté et un permis plus sûr grâce à une rénovation des programmes de formation et de l'examen.

Le dispositif du « permis à un euro par jour » sera également étendu pour mieux cibler les familles modestes. L'Etat prendra ainsi directement en charge la caution de 20 000 prêts par an. Il a estimé que cette décision est particulièrement opportune, mais que l'estimation de son coût est excessive, les hypothèses d'octroi de prêts et de taux de défaut des bénéficiaires du cautionnement étant en effet peu réalistes.

S'agissant du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route », il a rappelé le mécanisme d'affectation des recettes des amendes forfaitaires. Il a relevé que, depuis deux ans, celles-ci sont inférieures aux prévisions, qui n'ont que partiellement pris en compte l'amélioration du comportement des usagers, et devraient s'élever à environ 500 millions d'euros en 2009.

Il s'est félicité que le programme « Radars » comprenne désormais trois actions au lieu d'une seule, conformément au souhait exprimé par la commission fin 2008, afin de distinguer les dépenses relatives au contrôle et au traitement des infractions.

Il a constaté que les contrôles radar sont aujourd'hui soumis à un double mouvement d'intensification et de diversification. Le CISR a ainsi annoncé, le 13 février 2008, le déploiement de 500 nouveaux radars chaque année de 2008 à 2012, correspondant à un objectif d'environ 4 500 dispositifs sur le territoire avant la fin de l'année 2012. Il a jugé que cet objectif sera difficile à atteindre puisqu'il est prévu de déployer 530 nouveaux radars en 2010 alors que, dans le meilleur des cas, 450 nouveaux radars seront installés en 2009. Des prévisions plus réalistes reposeraient sur 500 radars par an dans les trois prochaines années, ce qui porterait le nombre de dispositifs à 4 250 à la fin de 2012, au lieu des 4 500 prévus.

Le CISR de février 2008 a également confirmé la diversification des infractions relevées par les radars. Les dispositifs relatifs aux feux tricolores sont ainsi opérationnels et reliés au Centre national de traitement de Rennes (CNT) depuis le 3 août 2009. Par ailleurs, une expérimentation a été lancée fin août pour le contrôle du respect des passages à niveaux. Enfin, des marchés sont à l'étude pour sécuriser certains tunnels. Aucun nouveau radar mobile ne

devrait être installé en 2010, l'effort portant essentiellement sur les radars fixes et aux feux tricolores.

Sur le plan budgétaire, il a observé que le coût de maintenance des radars sera stable en 2010 et que les dépenses liées au développement du CNT poursuivront leur forte baisse, qui s'explique toutefois par les importants investissements réalisés en 2008 et 2009.

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial, a également relevé deux grandes tendances qui affectent le programme 752 « Fichier national du permis de conduire » :

- une hausse des crédits de 55 % malgré l'utilisation de reports importants, à hauteur de 16 millions d'euros prévus en 2010. Cette augmentation s'explique notamment par la progression attendue du nombre de lettres envoyées aux contrevenants, pour le retrait ou la restitution de points et pour les invalidations de permis ;

- le retard du projet FAETON, qui consiste à moderniser l'application informatique de gestion des permis de conduire. Ce projet a été officiellement lancé en 2006 mais a été retardé pendant trois ans. Un directeur de projet a cependant été nommé le 10 juin 2009 et l'appel d'offres pour le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage devrait être lancé avant la fin de l'année.

Abordant le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer », **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a précisé qu'il regroupe la quasi-totalité des moyens de personnel de la mission, ainsi que l'ensemble des crédits dévolus aux fonctions de support du ministère. Il a souligné à nouveau le caractère peu satisfaisant, au regard de la LOLF, de ce type de programme « soutien ». Les représentants du ministère admettent le caractère imparfait de cette présentation, mais font valoir que la centralisation des moyens humains et de soutien au programme 217 permet de gérer avec davantage de souplesse et d'efficacité le plafond d'emploi ministériel, et favorise la mutualisation des fonctions de support encouragée par la RGPP.

S'agissant des personnels, le rapporteur spécial a relevé que le plafond d'emplois du programme est en diminution de 879 ETPT en 2010. 2 588 ETPT sont supprimés en raison de la décentralisation des métiers exercés dans les domaines de l'entretien et l'exploitation des infrastructures, de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre de travaux d'investissement. Les conséquences budgétaires de ces transferts sont une baisse de 76 %, par rapport à 2009, des crédits de paiement de l'action 22 « Personnels transférés aux collectivités territoriales », qui s'établissent à 26 millions d'euros. 3 101 ETPT supplémentaires sont à comptabiliser suite à l'intégration, dans le périmètre du ministère, de l'essentiel des effectifs du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « Ville et logement ». Enfin, une diminution de 1 357 ETPT résulte des suppressions d'emplois nettes intervenues en 2009 ou en 2010. 1 774 ETPT sont, en particulier, supprimés en application de la révision générale des

politiques publiques et 470 sont créés dans le prolongement du Grenelle de l'environnement. Sur le fondement de ces éléments, le rapporteur spécial a fait observer que la règle du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux est appliquée, les 2 396 départs à la retraite étant à rapprocher des 1 294 non-remplacements prévus par le schéma d'emplois 2010, soit un ratio de 54 %.

Il a conclu son intervention en précisant :

- que la hausse des dépenses immobilières constatée en 2010 est due à l'élargissement du périmètre des loyers budgétaires ;

- que le programme 217 est désormais porteur d'un fonds « Etat exemplaire », abondé en gestion par l'application d'un « sur-gel » au sein de chaque mission du budget de l'Etat. L'intégralité des crédits gelés sera redistribuée aux ministères en fonction de leurs performances environnementales, selon un mécanisme vertueux dans ses finalités, mais dont la mise en œuvre sera vraisemblablement complexe.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a ensuite présenté les crédits du programme 170 « Météorologie ». Doté de 189,3 millions d'euros en AE et en CP, celui-ci porte la subvention pour charges de service public de Météo-France. Ses crédits marquent une progression de 3 % par rapport à 2009, soit une évolution conforme à la programmation pluriannuelle, ainsi qu'à la trajectoire définie par le contrat d'objectifs et de performances signé entre l'Etat et Météo-France pour la période 2009-2011.

Météo-France fait aujourd'hui face à une réduction de ses marges financières résultant de la contrainte budgétaire imposée aux administrations et à leurs opérateurs, mais aussi des effets de la crise économiques sur ses recettes commerciales. Au total, malgré la progression attendue des recettes de redevances de navigation aérienne et compte tenu d'une prévision de recettes commerciales en accroissement modéré, le déséquilibre du budget de l'établissement devrait s'accroître en 2010, le conduisant à opérer un nouveau prélèvement sur son fonds de réserve, de l'ordre de 4,4 millions d'euros.

L'année 2010 verra en outre le lancement de deux opérations importantes de renouvellement de l'infrastructure immobilière de l'établissement : la construction du nouveau bâtiment d'accueil du supercalculateur de l'établissement (2 millions d'euros en 2010 pour un coût total de 7 millions d'euros sur trois ans) et la construction des bâtiments de la direction des systèmes d'observation (DSO), dont la relocalisation à Toulouse sera effective en 2012 (6 millions d'euros en 2010, pour un coût total de 14 millions d'euros sur trois ans).

La situation de Météo-France justifie d'autant plus les réformes de structure conduites en application de la RGPP. La principale de ces réformes concerne la réduction du réseau territorial de l'opérateur, qui devrait aboutir, à l'horizon 2017, à un maillage de 55 implantations, soit environ la moitié des 108 implantations actuelles de l'établissement en métropole.

Abordant le programme 159 « Information géographique et cartographique », **M. Yvon Collin, rapporteur spécial**, a indiqué que 73 millions d'euros sont consacrés à la subvention pour charges de service public de l'Institut géographique national (IGN). Ce montant diminue de 3 % par rapport aux crédits votés dans le cadre de la loi de finances pour 2009, conformément à la programmation pluriannuelle qui, dans un contexte d'accroissement des recettes commerciales de l'institut, a prévu une baisse continue de sa subvention budgétaire. Dans un contexte de crise, l'IGN fait cependant face à une réduction importante de son chiffre d'affaires. Celui-ci s'est établi à 53,8 millions d'euros en 2009, contre 72,98 millions d'euros prévus et les mêmes tendances devraient être observées en 2010.

Le rapporteur spécial a également relevé que l'IGN a récemment fait l'objet d'investigations de la Cour des comptes, dont les conclusions ont été insérées au rapport public annuel de la juridiction pour 2009. Les insuffisances relevées par le rapport de la Cour concernent l'absence de réelle stratégie de l'opérateur, dans un contexte de forte croissance du marché de l'information géographique, de concurrence exacerbée avec les prestataires privés et d'évolutions technologiques majeures, ainsi que la piètre qualité de sa gestion, en matière immobilière, commerciale ou de ressources humaines notamment. La sévérité des observations de la juridiction justifie donc que ses autorités de tutelle apportent, au cours du débat, en séance plénière, des précisions sur les mesures qu'elles comptent prendre pour remédier aux graves insuffisances constatées.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a enfin exposé les difficultés d'équilibrage du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) et les nombreuses réformes en cours au sein de la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Il a constaté que le secteur du transport aérien connaît actuellement d'importantes difficultés, et que le BACEA doit, dès lors, répondre à de multiples défis en 2010. Au premier semestre de 2009, le groupe Aéroports de Paris a ainsi connu une baisse de trafic de 6,4 % par rapport à la période équivalente de 2008, et le groupe Air France-KLM a enregistré une baisse de son chiffre d'affaires de 20,5 %. L'équilibre du BACEA pour 2010 repose sur des prévisions de diminution moyenne du trafic de 7 % en 2009 et une légère remontée en 2010, de 1,5 %.

Sur le plan structurel et organisationnel, il a relevé que la DGAC est engagée dans de nombreuses réformes, en particulier :

- la mutualisation et la modernisation des fonctions de support du programme 613, qui devra se traduire dans le nouveau protocole pluriannuel négocié avec les organisations syndicales ;

- la révision des services financiers, la télédéclaration des recettes et la mutualisation des achats publics par site. Le nouveau système d'information financière et de comptabilité analytique devrait être opérationnel en 2011 ;

- en matière de navigation aérienne, le lancement du projet « Espace 2011 », qui permettra d'expérimenter, à partir de la fin 2009, des synergies entre les services d'approche d'Orly, Roissy et Athis-Mons. Ceux-ci devraient être regroupés dans un nouveau centre modernisé à l'horizon 2015-2017 dans le cadre du projet OPERA ;

- l'avancement du projet européen SESAR dans le cadre du renforcement de l'intégration de l'espace aérien européen, et la finalisation en 2010 du « traité FABEC » pour la réalisation d'un « bloc d'espace aérien fonctionnel » avec cinq autres Etats européens ;

- la mise en place d'un nouveau système de régulation économique des services de navigation aérienne, fondé sur l'amélioration de la performance, et la préparation du deuxième contrat de régulation économique pour 2011-2016 avec Aéroports de Paris ;

- concernant la formation aéronautique, un contrat d'objectifs, de moyens et de performances avec l'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC), qui est en cours d'élaboration. Le Service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA) poursuivra son plan de modernisation et de réduction des coûts, l'objectif étant d'atteindre 350 ETPT, contre 420 actuellement. L'augmentation des synergies entre l'ENAC et le SEFA devrait conduire au regroupement des formations théorique et pratique, et donc à la fusion de ces deux écoles en 2011, ce qu'il a jugé pertinent.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a considéré qu'il est aujourd'hui nécessaire d'ouvrir le débat sur une évolution statutaire de la DGAC et sa transformation en établissement public. Il a estimé que, sans méconnaître les craintes et interrogations des personnels, la mise en place du ciel unique européen tend à renforcer les exigences d'efficacité au moindre coût et de compétitivité de l'offre française de services face à des concurrents européens potentiels.

Il a ensuite indiqué que le budget annexe est dans une situation financière tendue. Le projet de budget pour 2010 tient compte d'une baisse du trafic de 7 % en 2009 et l'autorisation d'emprunt a été relevée de 100 millions d'euros par la loi de finances rectificative du 20 avril 2009. Cependant, d'après les dernières estimations, la baisse des recettes de fonctionnement en 2009 devrait être de 10 % par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, de sorte que les hypothèses de construction du budget pour 2010 paraissent d'ores et déjà dépassées.

Ce projet prévoit 1 937,5 millions d'euros de recettes nettes et de dépenses en 2010, l'équilibre prévisionnel reposant sur trois leviers :

- l'augmentation des recettes de fonctionnement. Le taux unitaire des redevances de navigation aérienne devrait être relevé de 4,9 %, tout comme les tarifs de la taxe d'aviation civile, ainsi que le prévoit l'article 22 du projet de loi de finances. De même, l'extension du périmètre des redevances de surveillance et de certification devrait se poursuivre, mais il est regrettable que

le ministère ait renoncé à créer une redevance pour les manifestations aériennes. L'instauration d'une redevance de route océanique permettra également d'améliorer sensiblement le taux de couverture des coûts du contrôle aérien en outre-mer ;

- un plus grand recours à l'emprunt. Après une stabilisation des autorisations d'emprunt entre 2006 et 2008, l'endettement net augmenterait ainsi de 26 % par rapport à la fin de l'année 2008 pour atteindre 1 109 millions d'euros, et représenterait dix-sept années d'autofinancement en 2010, contre douze en 2009. Le rapporteur spécial a fait part de ses inquiétudes quant à cette évolution vers une dette moins soutenable ;

- il est enfin prévu un plan d'économies de 40 millions d'euros sur les dépenses, déjà débuté en 2009 et qui est en partie lié à l'application de la RGPP. Ce plan se répartit de manière à peu près équivalente entre dépenses de fonctionnement et report de projets d'investissement. Il prévoit en particulier l'établissement de règles communes de réduction des frais de déplacement des agents, la mutualisation des marchés d'achats courants et le report de l'extension de deux centres de contrôle en route et du programme de modernisation des systèmes de tour de contrôle des aéroports. En revanche, la subvention à l'ENAC augmentera de plus de 11 %.

Le plafond d'emplois pour 2010 est abaissé de 108 ETPT, ce qui correspond à la première tranche de mise en œuvre de la RGPP.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, a estimé que ce plan d'économies ne suffira peut-être pas à assurer l'équilibre du budget annexe et qu'il devra tenir compte des observations formulées par la Cour des comptes, dans deux récents référés, sur la négociation d'un protocole social avec les organisations syndicales et sur le SEFA.

Puis **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a présenté les crédits du programme 181 « Prévention des risques ». 349 millions d'euros en AE et 308 millions d'euros en CP sont demandés en 2010 pour ce programme, soit une augmentation de 30 % par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2009. La hausse substantielle de la dotation du programme intéresse tout particulièrement les actions relatives à la prévention des risques technologiques et des pollutions (+ 83 %), et s'impute :

- à hauteur de 8 millions d'euros, sur les crédits alloués aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT), qui doublent par rapport à 2009 pour atteindre 16 millions d'euros en CP ;

- à hauteur de 60 millions d'euros supplémentaires, sur les crédits consacrés à la mise en œuvre des mesures du Grenelle de l'environnement, dans les domaines du traitement des sites pollués, des déchets et de la santé-environnement.

Les crédits de personnel alloués au programme 181 et inscrits au programme 217 suivent la même tendance. Ils augmenteront de 11 % par rapport à 2009, afin notamment de créer 144 postes dits « post-Grenelle ».

S'agissant des créations de postes, les chiffres transmis par le ministère indiquent que la résorption des sous-effectifs de l'inspection des installations classées est, à ce stade, conforme aux prévisions du programme de recrutements 2008-2012.

Au titre des autres rubriques connaissant des évolutions sensibles, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a évoqué les crédits de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui connaissent une progression de 8 % par rapport à 2009. Le plafond d'emplois de l'ASN est porté à 361 ETPT, soit 22 ETPT supplémentaires par rapport au plafond 2009. Ces créations d'emplois sont liées à l'évolution des missions de l'autorité, désormais mobilisées par le développement du contrôle du nucléaire de proximité et le contrôle de la sécurité des sources radioactives.

Le programme 181 mobilise également des ressources extrabudgétaires significatives. Il en va ainsi :

- des concours de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), à raison de 20 millions d'euros pour les sites pollués, 30 millions d'euros pour la résorption des points noirs bruit et 83 millions d'euros pour les déchets ;

- des interventions du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, ou « Fonds Barnier », qui atteindront 153 millions d'euros en 2010. Devant la dégradation de la situation financière de ce fonds et dans le cadre du projet de loi de finance pour 2008, la commission des finances avait pris l'initiative de porter de 6 % à 8 % le taux du prélèvement sur les surprimes « catastrophes naturelles » (CAT-NAT) qui l'alimentent. Le Gouvernement avait confirmé et accentué cette orientation en loi de finances pour 2009, en portant ce prélèvement de 8 % à 12 %. Ces augmentations devraient porter les ressources du fonds à 157,5 millions d'euros en 2010 et 2011, mais on relève que, dès 2011, le montant des besoins (191 millions d'euros) pourrait redevenir supérieur aux recettes attendues. Les recettes du fonds ne pouvant être indéfiniment ajustées à l'augmentation des dépenses, le rapporteur spécial a indiqué que le Gouvernement sera interrogé, en séance plénière, sur les mesures envisagées pour rationaliser ses interventions.

Concernant le programme 174 « Energie et après-mines », doté de 818 millions d'euros en autorisations d'engagement et 820 millions d'euros en crédits de paiement, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a rappelé qu'il est très majoritairement consacré aux prestations servies aux anciens mineurs et à leurs ayants droit par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs, soit au total 681 millions d'euros. Ces dépenses de gestion économique et sociale de « l'après-mines » connaissent une baisse tendancielle et les marges de manœuvre dégagées par cette baisse profitent :

- à l'ADEME, qui voit sa subvention passer de 8,9 millions d'euros en 2009 à 31,4 millions d'euros en 2010, notamment en raison de l'augmentation des moyens mobilisés dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

- à la lutte contre les changements climatiques, dont les crédits progressent de 22 %, afin de permettre aux DREAL de faire procéder aux études nécessaires à la mise en œuvre des schémas régionaux climat-air-énergie prévus par le projet de loi portant engagement national pour l'environnement.

Le programme 174 se voit rattacher une dépense fiscale importante : le crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur du développement durable. Son coût est estimé à 2,8 milliards d'euros pour 2009 et à 2,6 milliards d'euros pour 2010, même si ces montants devraient finalement s'inscrire en baisse en raison de la crise. **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a souligné le caractère erratique du chiffrage de ce crédit d'impôt. Le ministère justifie cette imprécision par une difficulté structurelle à anticiper les comportements des ménages, en période de crise, et sur un marché qui sert de variable d'ajustement. Toutefois, elle a estimé que la commission doit rester vigilante à l'évolution de cette dépense fiscale et que son périmètre devra faire l'objet d'un réexamen régulier, afin de limiter les effets d'aubaine et de concentrer l'encouragement fiscal sur les équipements les plus performants.

Le rapporteur spécial a conclu la présentation du programme 174 par une brève analyse du rôle majeur que jouera l'ADEME dans la mise en œuvre de ses objectifs. Conformément à la loi de finances pour 2009, l'ADEME sera affectataire de 511 millions d'euros de ressources fiscales issues de la taxe générale sur les activités polluantes, dont 276 millions d'euros seront consacrés à la mise en œuvre des mesures résultant du Grenelle de l'environnement. Dans le champ du programme 174, l'ADEME apportera des contributions substantielles via le fonds de soutien au développement de la chaleur renouvelable (110 millions d'euros), et la mise en place d'un fonds démonstrateur de recherche (41 millions d'euros). Sans préjuger l'opportunité des actions conduites, le rapporteur spécial a estimé que les montants de recettes fiscales affectées à l'ADEME nécessitent un contrôle parlementaire renforcé de cet opérateur. A la demande de la commission des finances, l'ADEME fera donc l'objet, en 2010, d'une enquête de la Cour des comptes en application de l'article 58 (2°) de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, a terminé son intervention par le compte d'avances au Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres, qui finance le dispositif du « bonus/malus » automobile. Elle s'est félicitée de son incontestable succès écologique, dans la mesure où la baisse des émissions moyennes enregistrée en vingt mois, de janvier 2008 à août 2009, équivaut à dix années de la tendance antérieure au dispositif.

Elle a relevé que ce succès se traduit cependant par un déficit du compte largement supérieur aux prévisions, alors que le dispositif avait initialement été présenté comme budgétairement équilibré. Le déficit réel en 2009 devrait ainsi dépasser 500 millions d'euros, soit plus du triple des 156 millions d'euros prévus. Elle a précisé que le décret d'avance, pris

début novembre 2009, a ouvert 250 millions d'euros sur le compte pour permettre d'assurer la continuité du versement des « bonus » pour le reste de l'année.

L'article 47 du projet de loi de finances pour 2010 prévoit également de réviser le dispositif pour favoriser progressivement un retour à l'équilibre budgétaire, en anticipant d'un an la diminution des différents seuils et montants d'aides versées. Elle a estimé que les prévisions de déficit pour 2010 semblent encore optimistes, avec 126,2 millions d'euros, et a douté que la révision du dispositif soit suffisante pour diviser le déficit par plus de trois en 2010.

Cette présentation a été suivie d'un débat.

En réponse à une interrogation de **M. François Trucy** sur les travaux de renouvellement des gares et leur lien éventuel avec ceux réalisés sur le réseau ferroviaire, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial** a relevé que l'entretien et le renouvellement du réseau requièrent des investissements considérables, et a mentionné l'exemple de la ligne Valence-Gap. Elle a expliqué que la modernisation des gares n'est pas liée à l'entretien des voies et relève de leur propriétaire, soit la SNCF. Toutefois, certains équipements à l'intérieur ou aux abords des gares font l'objet d'un partage complexe entre la SNCF et RFF. Les verrières et ascenseurs sont ainsi du ressort de RFF, qui met également en œuvre un vaste programme de rénovation des quais pour faciliter l'accès des personnes à mobilité réduite. Elle a cependant considéré que ces investissements n'ont guère de sens s'ils demeurent épars et ne sont pas mis en cohérence avec ceux de la SNCF sur les bâtiments.

Après avoir souligné le rôle de la Société nationale de sauvetage en mer, **M. François Trucy** a relevé une contradiction entre le renforcement des contrôles automatisés et la tolérance à l'égard de certains appareils de détection des radars.

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial a indiqué que même si seuls certains types d'appareils sont autorisés, ceux-ci n'en détectent pas moins les radars fixes et mobiles.

A la question de **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, sur l'évolution des effectifs de l'ADEME, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a indiqué que cet opérateur rémunérait 842 ETPT sous plafond et 269 ETPT hors plafond en 2008, et que ces chiffres devraient respectivement s'établir à 913 et 279 en 2010. Un consensus s'est alors dégagé entre les intervenants sur la nécessité de contrôler la progression des emplois des opérateurs, dans un contexte où l'Etat et les collectivités territoriales consentent un important effort de maîtrise de leurs dépenses de personnel.

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis de la commission de la culture, a relevé que l'action menée par les agences de l'eau en faveur du milieu rural doit faire l'objet d'un suivi attentif. Il a également considéré que le « verdissement » des documents d'urbanisme prévu par le Grenelle de

l'environnement doit être considéré comme une dépense d'investissement et, comme telle, bénéficier de transferts suffisants de la part de l'Etat.

Evoquant la tendance à la dégradation des voiries, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a déploré que l'Etat sollicite les conseils généraux pour contribuer à l'entretien de routes nationales dont il est propriétaire. **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, s'est demandé si les routes et le réseau ferroviaire ne sont pas soumis à un problème commun d'insuffisance d'entretien.

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial, a enfin présenté un amendement au programme 207 « Sécurité et circulation routières », tendant à réduire le coût du dispositif du « permis à un euro » de 1 562 100 euros, tout en conservant des hypothèses d'octroi de prêts assez volontaristes, et à transférer ce montant sur le programme 203 afin de conforter le soutien à l'intermodalité.

Puis la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Ecologie, aménagement et développement durables », inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010, modifiés par l'amendement des rapporteurs spéciaux. Elle a également décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et des 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 ».

* * *

*

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances, après avoir pris acte de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, a confirmé sa position tendant à l'adoption avec modification des crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » ainsi qu'à l'adoption sans modification du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et des comptes spéciaux « Contrôle et sanction automatisé des infractions au code de la route » et « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres ».