

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, 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 DE CONCOURS FINANCIERS : AVANCES AU FONDS D'AIDE
À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES**

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : CONTRÔLE DE LA CIRCULATION
ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS**

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : SERVICES NATIONAUX
DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS**

*Rapporteurs spéciaux : Mme Marie-Hélène DES ESGAULX, MM. Gérard MIQUEL,
François FORTASSIN 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, Serge Dassault, 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, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guéné, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. 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.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

Pages

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	11
TAUX DE RÉPONSE AU QUESTIONNAIRE BUDGÉTAIRE PAR MISSION ET PROGRAMME	19
INTRODUCTION	20
CHAPITRE PREMIER - MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »	27
I. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »	27
A. UNE RUPTURE STRATÉGIQUE INITIÉE EN 2009 ET QUI SE VEUT À MOINDRE COÛT	27
1. <i>Quatre objectifs qui seront déclinés dans le Schéma national des infrastructures de transport</i>	27
2. <i>Une baisse de 5,5 % des crédits de paiement</i>	29
3. <i>Les crédits contractualisés</i>	31
4. <i>Un apport substantiel des crédits extra-budgétaires</i>	31
a) <i>Les fonds de concours : 1,7 milliard d'euros en CP</i>	31
b) <i>Plus de 500 millions d'euros de dépenses fiscales</i>	32
c) <i>Le coût complet analytique du programme</i>	33
5. <i>Un programme qui demeure sous tension budgétaire</i>	33
B. DES PRIORITÉS FOISONNANTES ET UNE PERFORMANCE QUI STAGNE	34
1. <i>Des orientations ambitieuses dans la continuité de récents engagements</i>	34
2. <i>Une performance qui dans l'ensemble ne progresse guère</i>	35
3. <i>La seconde vague de la RGPP a des effets budgétaires relativement limités</i>	38
C. DES CRÉDITS MAJORITAIREMENT CONSACRÉS AUX OPÉRATEURS ET GESTIONNAIRES D'INFRASTRUCTURES	39
1. <i>L'AFITF : une situation financière non stabilisée</i>	39
a) <i>Des concours exceptionnels qui demeurent nécessaires</i>	39
b) <i>Une gestion budgétaire tendue en 2009 et 2010</i>	40
2. <i>Le secteur ferroviaire : un cap délicat à franchir</i>	42
a) <i>Les concours publics au système ferroviaire : 13,1 milliards d'euros en 2009</i>	42
b) <i>La SNCF : un développement moins rentable et qui repose sur l'endettement</i>	43
3. <i>RFF : l'impossible équation du désendettement</i>	44
a) <i>La poursuite de la diminution des concours publics</i>	44
b) <i>Un contrat de performance mieux respecté sur le plan commercial que financier</i>	47
c) <i>Un modèle économique toujours compromis</i>	48
4. <i>VNF : des moyens et investissements en hausse</i>	50
a) <i>Les orientations probables du futur contrat d'objectifs et de performance</i>	50
b) <i>Une subvention stable et des ressources en augmentation</i>	51

D. ANALYSE DE CHAQUE ACTION.....	52
1. Action 1 : « Développement des infrastructures routières »	52
2. Action 10 : « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires »	52
3. Action 11 : « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires ».....	53
4. Action 12 : « Entretien et exploitation du réseau routier national ».....	54
5. Actions 13 et 14 : soutien, régulation, contrôle et sécurité.....	55
6. Action 15 : « Stratégie et soutien du programme ».....	56
II. LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES »	59
A. UNE POLITIQUE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE EFFICACE SUR LE LONG TERME MAIS CONFRONTÉE À DE NOUVEAUX ENJEUX.....	59
1. Des évolutions contrastées en 2009.....	59
2. Les mesures annoncées lors du CISR du 18 février 2010	60
B. PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	61
1. Un programme qui bénéficie d'importants crédits de soutien.....	61
2. Une performance satisfaisante mais un dispositif incomplet	62
C. UNE PRIORITÉ ACCORDÉE À L'ÉDUCATION ROUTIÈRE ET À LA RÉFORME DU PERMIS DE CONDUIRE	63
1. Une diminution des crédits qui préserve l'éducation routière	63
2. La poursuite de la réforme du permis de conduire	64
3. Un dispositif du « permis à un euro par jour » désormais mieux calibré.....	66
III. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES ».....	68
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS, DES EFFECTIFS ET DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME	68
1. Les principales orientations du programme en 2011	68
2. Une dépense fiscale au chiffreage flou mais révisé à la baisse	69
3. La poursuite de la diminution des effectifs	69
4. Une performance en progrès mais assez dépendante de facteurs exogènes	70
B. LA POURSUITE DE RÉFORMES STRUCTURELLES IMPORTANTES.....	72
1. Les orientations du dernier Comité interministériel de la mer	72
2. L'achèvement de la rationalisation de l'organisation administrative	73
3. Un nouvel opérateur, l'Ecole nationale supérieure maritime	74
C. ANALYSE PAR ACTION.....	74
1. Action 1 : « Sécurité et sûreté maritimes »	74
2. Action 2 : « Gens de mer et enseignement maritime »	75
3. Action 3 : « Flotte de commerce ».....	76
4. Action 4 : « Action interministérielle de la mer ».....	77
5. Action 5 : « Soutien du programme »	77

IV. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »	79
A. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2011	79
1. Des crédits en hausse de 4,8 %	79
2. Un dispositif d'évaluation de la performance inchangé	80
B. UNE SITUATION FINANCIÈRE ENCORE FRAGILE, QUI DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE	81
1. La situation financière de Météo France en 2010 et 2011	81
a) L'exécution 2010	81
b) Les principaux points du budget pour 2011	81
2. Les réflexions en vue du prochain contrat d'objectifs et de performance	82
V. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »	83
A. LES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2011	84
1. Une reconduction globale des crédits	84
2. Un programme au champ très vaste et aux missions très étendues, qui manque encore de lisibilité.....	84
3. La mobilisation d'importantes ressources extrabudgétaires à l'appui du programme.....	85
B. UN PROGRAMME FORTEMENT MARQUÉ PAR LA MISE EN ŒUVRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT ET PAR LA RGPP	87
1. La « Trame verte et bleue ».....	88
2. Les prochaines réformes attendues de la RGPP	89
C. UN PROGRAMME QUI A RÉCEMMENT FAIT L'OBJET DE PLUSIEURS CONTRÔLES	90
1. Une critique sévère de l'établissement public « Parcs nationaux de France » (PNF)	90
2. Les efforts de la police de l'eau pour renforcer la répression des infractions	92
VI. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »	94
A. LES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2011	94
1. Des crédits en hausse de 11,35 %	94
2. La situation financière de l'IGN en 2010 et 2011	95
a) L'exécution du budget 2010.....	95
b) Les principaux points du budget pour 2011	96
B. LES EFFORTS DE L'IGN POUR AMÉLIORER SA GESTION.....	97
1. La signature d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance	98
2. Les suites données au rapport annuel de la Cour des comptes de 2009.....	99
VII. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »	102
A. LES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2011	102
1. Des crédits en légère baisse	102
2. Un programme structuré en quatre actions et au champ étendu.....	104
B. LA MISE EN ŒUVRE INSUFFISANTE DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES.....	107
C. LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF DE PRÉVENTION DES INONDATIONS À LA SUITE DE LA TEMPÊTE XYNTHIA.....	108
1. Les mesures annoncées en 2010.....	108
2. Le financement du nouveau plan	108

D. LE DEUXIÈME PLAN NATIONAL « SANTÉ-ENVIRONNEMENT » (PNSE 2)	109
1. Un contenu ambitieux	109
2. Une coordination interministérielle et une déclinaison locale.....	111
3. Un financement pluriannuel	112
4. Un bilan encourageant en 2010	113
E. LE RÔLE DE L'ADEME DANS LA PRÉVENTION DES DÉCHETS ET LE TRAITEMENT DES SOLS POLLUÉS.....	113
VIII. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES »	116
A. LES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2011	117
1. Des crédits en baisse.....	117
2. Un programme structuré en trois actions très disparates	117
3. Un dispositif de la performance complété opportunément	119
B. UN PROGRAMME QUI RESTE MARQUÉ PAR LE POIDS DES DÉPENSES FISCALES	119
1. Le poids des dépenses fiscales.....	119
2. La réduction programmée de certaines dépenses fiscales : l'exemple du crédit d'impôt en faveur du développement durable (CIDD).....	120
C. LE CONTRÔLE DE L'ANDRA PAR LA COUR DES COMPTES	121
IX. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER »	123
A. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2011	123
1. Des crédits en légère baisse	123
2. Une maquette budgétaire qui demeure stable, malgré des transferts et une mesure de périmètre	124
3. Un programme au champ très large	125
B. UN PROGRAMME PORTÉ PAR UNE VOLONTÉ DE RÉFORME EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	126
C. LE PREMIER BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉTAT EXEMPLAIRE AU MEDDTL.....	127
1. Rappels sur l'Etat exemplaire	127
2. Le Plan « Administration exemplaire » du MEDDTL	128
3. Un dispositif qui sera poursuivi et complété en 2011, sous le pilotage du Commissariat général au développement durable.....	129
D. LES IMPLICATIONS DE LA RGPP EN 2011.....	129
E. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MEDDTL	131
F. LES EFFORTS DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS AU REGARD DE LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT	132

CHAPITRE II - BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »	135
I. DES RÉFORMES DE GRANDE AMPLEUR DANS UN PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE QUI ÉVOLUE PEU	135
A. DES ÉVOLUTIONS MODÉRÉES DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION	135
B. UNE PERFORMANCE ASSEZ SATISFAISANTE	136
C. LA POURSUITE DES RÉFORMES STRUCTURELLES	139
1. <i>Des mesures organisationnelles et techniques liées à des programmes européens</i>	139
2. <i>Les réformes de gestion tendant à l'optimisation des dépenses</i>	140
3. <i>Le nouveau protocole social pour 2010-2012</i>	142
a) La reconnaissance des orientations stratégiques et la clarification bienvenue du système des « clairances »	142
b) Des contreparties substantielles accordées aux personnels.....	143
II. UN PROJET DE BUDGET PLUS ÉQUILIBRÉ	144
A. LES PERSPECTIVES TRIENNALES.....	144
B. UNE PRÉVISION D'ÉQUILIBRE EN 2011 PLUS CRÉDIBLE	145
C. L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE ET DES TARIFS DES RECETTES	146
1. <i>Une hausse globale des recettes de 3,2 % en 2011</i>	146
2. <i>La généralisation progressive de l'incitation à la performance</i>	147
3. <i>Les redevances de navigation aérienne</i>	149
4. <i>Les redevances de surveillance et de certification</i>	149
5. <i>Une nouvelle quotité de la taxe de l'aviation civile</i>	150
6. <i>Les recettes annexes et diverses</i>	151
D. LA NÉCESSAIRE OPTIMISATION DES DÉPENSES	152
1. <i>Des dépenses en hausse de 3 %</i>	152
2. <i>La poursuite de la diminution des effectifs en partie compensée par des mesures catégorielles peu lisibles</i>	154
3. <i>L'ENAC : d'importants efforts pour aborder la fusion en 2011</i>	155
E. UNE RELATIVE STABILISATION DE L'ENDETTEMENT MAIS À UN NIVEAU TROP ÉLEVÉ.....	156
CHAPITRE III - COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »	159
I. UN COMPTE PLUS COHÉRENT AU PÉRIMÈTRE SENSIBLEMENT ÉLARGI	159
A. UN OBJECTIF DE MEILLEURE LISIBILITÉ DE LA POLITIQUE DE SANCTION DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE	159
B. LA NOUVELLE STRUCTURE DES RECETTES ET DÉPENSES.....	160
1. <i>La section 6 reprend le périmètre de l'actuel CAS</i>	161
2. <i>Une nouvelle section majoritairement consacrée au désendettement de l'Etat et aux concours aux collectivités territoriales</i>	161
C. UN VOLUME DES CRÉDITS MULTIPLIÉ PAR SIX	164
D. LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE.....	165

II. ANALYSE PAR PROGRAMME	166
A. LE PROGRAMME 751 « RADARS ».....	166
1. Une sous-consommation chronique qui conduit à s'interroger sur le niveau des crédits	167
2. Une diversification pertinente des dispositifs de contrôle mais qui accumule les retards	168
3. Des crédits globalement en baisse.....	169
a) Le déploiement des nouveaux dispositifs de contrôle et le maintien en condition opérationnelle (action 1).....	169
b) L'exploitation et le développement du CNT de Rennes (actions 2 et 3).....	170
B. LE PROGRAMME 752 « FICHER NATIONAL DU PERMIS DE CONDUIRE ».....	170
C. LE PROGRAMME 753 « CONTRÔLE ET MODERNISATION DE LA POLITIQUE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »	172
1. L'expérimentation concluante du procès-verbal électronique	172
2. Une enveloppe de 21,2 millions d'euros.....	173
D. LES PROGRAMMES 754 « CONTRIBUTION À L'ÉQUIPEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR L'AMÉLIORATION DES TRANSPORTS EN COMMUN, DE LA SÉCURITÉ ET DE LA CIRCULATION ROUTIÈRES » ET 755 « DÉSENDETTEMENT DE L'ÉTAT ».....	173
 CHAPITRE IV - COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »	175
I. UN DISPOSITIF DU « BONUS-MALUS » TRÈS ONÉREUX	175
A. UN DISPOSITIF COMPLEXE ET PLUS CONTRAIGNANT À COMPTER DE 2011.....	175
1. Un dispositif rénové fin 2009	175
2. Un circuit de paiement complexe et peu conforme à la LOLF	177
B. UN SUCCÈS ÉCOLOGIQUE ET COMMERCIAL « AU PRIX FORT »	178
1. L'impact sur la structure des ventes s'est confirmé	178
2. Un déficit important qui a perduré en 2010	179
 II. ANALYSE PAR PROGRAMME	181
A. UN DÉFICIT PRÉVISIONNEL A PRIORI MIEUX ÉVALUÉ	181
B. ANALYSE DES DEUX PROGRAMMES	182
1. Le programme 871 « Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres »	182
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 »	182
 CHAPITRE V - LE NOUVEAU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »	185

I. UN COMPTE D'EXTERNALISATION DU DISPOSITIF DE PÉRÉQUATION DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE	185
A. LE DÉFICIT STRUCTUREL DES LIGNES D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE IMPLIQUE UNE PÉRÉQUATION.....	185
B. DE NOUVELLES CONTRAINTES ÉCONOMIQUES ET EUROPÉENNES.....	186
C. LE CHOIX D'UN COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE	187
D. UN COMPTE TRIBUTAIRE DU FUTUR CONTRAT DE SERVICE PUBLIC.....	187
II. LA STRUCTURE DES RECETTES ET DÉPENSES	188
A. DEUX RECETTES PRÉLEVÉES SUR LES COMPAGNIES FERROVIAIRES ET LES SOCIÉTÉS D'AUTOROUTE	188
B. DEUX PROGRAMMES AFFÉRENTS À L'EXPLOITATION DES TET ET AUX INVESTISSEMENTS EN MATÉRIELS ROULANTS	189
III. LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE	191
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	193
• <i>ARTICLE 70 (Art. 124 de la loi de finances pour 1991 [n° 90-1168 du 29 décembre 1990]) Hausse d'un des plafonds de la taxe hydraulique affectée à Voies navigables de France</i>	193
• <i>ARTICLE 71 (Art. L. 131-5-1 du code de l'environnement) Augmentation de la fraction de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) affectée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)</i>	198
• <i>ARTICLE 71 bis (nouveau) (Art. 266 sexies du code des douanes) Exonération de la taxe générale sur les activités polluantes en faveur des tonnages de déchets qui résultent de catastrophes naturelles</i>	202
• <i>ARTICLE 72 (Art. 136 de la loi n°205-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) Financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) des travaux sur les digues domaniales</i>	205
• <i>ARTICLE 73 Dispositif de cessation anticipée d'activité pour les agents du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer exposés à l'amiante</i>	210
• <i>ARTICLE 73 bis (nouveau) (Art. 235 ter Z [nouveau] du code général des impôts) Institution d'une contribution additionnelle à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) applicable aux stations radioélectriques</i>	213
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	220
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	222
TRAVAUX DE LA COMMISSION	225
• Liste des personnes entendues par vos rapporteurs spéciaux	225
• Audition par la commission de l'économie et la commission des finances de M. Hubert du Mesnil, président de Réseau ferré de France, le 8 septembre 2010.....	226
• Examen en commission, le 9 novembre 2010.....	237

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Mission « Ecologie, développement et aménagement durables »

Programme 203 « Infrastructures et services de transports »

1. Le projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) est ambitieux et met bien l'accent sur le développement des modes de transport alternatifs à la route, mais **sa crédibilité est compromise par la difficulté de planifier sur le long terme et dans un contexte budgétaire restrictif des investissements très importants**, évalués à 170 milliards d'euros.

2. Les crédits de paiement du programme s'inscrivent en **baisse de 5,5 %** en 2011. Contribuent essentiellement à cette évolution la répartition et le volume des concours apportés à RFF, la baisse des moyens consacrés au renouvellement des couches de roulement des routes nationales, au profit des travaux plus lourds de régénération financés par l'AFITF, et une réduction des dépenses de fonctionnement.

3. Le **financement extra-budgétaire**, *via* les fonds de concours et dépenses fiscales, représente 2,23 milliards d'euros. Il est regrettable, compte tenu des montants en jeu, que les fonds de concours ne fassent pas l'objet d'une présentation distincte ni que leur ventilation soit chiffrée avec davantage de clarté.

4. **La trajectoire budgétaire du programme paraît difficilement soutenable** puisqu'à la fin de 2011, le solde prévisionnel des engagements non couverts par des CP, soit 3,78 milliards d'euros, serait proche des CP demandés pour 2011. En outre, **la subvention d'équilibre versée à l'AFITF sera maintenue au moins jusqu'en 2013** et témoigne d'un « provisoire qui dure », faute pour cet organisme de disposer de ressources pérennes suffisantes.

5. Les priorités du programme sont nombreuses et n'ont pas toujours les moyens budgétaires de l'ambition du « Grenelle de l'environnement ».

6. **L'évolution de la performance est mitigée** : satisfaisante en matière de coûts de construction des opérations routières, d'intérêt socio-économique des projets ou de disponibilité du réseau fluvial, médiocre ou en baisse s'agissant de l'état des voies du réseau ferré, de la ponctualité des trains, du développement de l'intermodalité pour le fret ou de la compétitivité des ports pour le trafic conteneurisé (en particulier le port de Marseille).

7. **La seconde vague de la RGPP devrait avoir des effets budgétaires relativement limités**, la seule mesure véritablement nouvelle ayant trait à la réorganisation des services d'ingénierie routière, dont il est escompté une réduction des moyens en personnel.

8. **La gestion du budget de l'AFITF a été tendue lors des deux derniers exercices**, avec le recours fin 2009 à une avance du Trésor de 143 millions d'euros qui a permis d'abonder le fonds de roulement, et le report d'une recette exceptionnelle de 2010 à 2011 qui a conduit à réduire le budget de 2010.

9. La crise économique a exercé un impact réel sur les comptes de la SNCF en 2009, en particulier sur l'activité de fret dont le déficit structurel s'est accentué. Faute d'une rentabilité suffisante, le groupe fait le « pari » de l'endettement et d'un modèle déséquilibré à court terme pour trouver à moyen terme une dynamique de croissance rentable. **La SNCF demeure dans une situation critique et dispose de marges de manœuvre étroites**, le potentiel d'augmentation des recettes, permise par un moindre encadrement des tarifs des TGV, étant limité. Il serait également utile d'étudier l'hypothèse d'un « **service minimum** » pour les entreprises qui recourent au fret.

10. Les compensations sociales en faveur de la mobilité, versées chaque année à la SNCF, représenteront un coût de 70 millions d'euros en 2011. Si ces tarifs sociaux sont souvent justifiés, ils n'en forment pas moins un édifice complexe. **Il serait donc nécessaire de simplifier et moderniser ces tarifs, voire d'en supprimer certains.**

11. **La subvention de l'Etat à RFF diminuera de 6,5 % en 2011**, soit une évolution qui selon RFF n'est pas conforme aux orientations du contrat d'objectifs et de performance. Les péages acquittés par les compagnies ferroviaires – qui ont suscité des tensions avec la SNCF – augmenteront de 5,5 %. **La viabilité du modèle économique de RFF est cependant menacée** car elle passe par l'augmentation d'une dette déjà très élevée (27,8 milliards d'euros fin 2009) pour mener à bien l'ambitieux plan de rénovation et de développement nécessaire à la rentabilisation du réseau. Dès lors, RFF respecte mieux les objectifs commerciaux que la trajectoire financière que lui a assignée l'Etat.

12. **Le nouveau contrat d'objectifs et de performance de VNF pour 2010-2013 a pris du retard** mais devrait consolider les grands axes actuels, en particulier la poursuite des importants investissements de modernisation, sécurisation et développement du réseau fluvial, estimés à 895 millions d'euros. La subvention de l'Etat sera quasiment reconduite en 2011 avec 59,4 millions d'euros, dont 4 millions supplémentaires au titre du Grenelle de l'environnement, et le plafond d'emplois sera réduit de 75 ETPT.

13. Passé l'effet positif mais temporaire du plan de relance, l'entretien préventif du réseau routier devrait diminuer et le taux annuel de renouvellement des couches de surface se situer à un niveau très inférieur à celui requis pour assurer la durée de vie optimale des chaussées. **L'entretien et l'exploitation du réseau routier relèvent ainsi d'une logique du « coup par coup », avec pour conséquence une dégradation de la qualité du réseau à moyen et long termes**, nécessitant des réparations plus coûteuses.

Programme 207 « Sécurité et circulation routières »

1. **La progression de la sécurité routière s'est en partie interrompue en 2009** avec une stabilité de la mortalité routière (4 443 personnes tuées) et une évolution préoccupante de l'accidentalité des deux-roues motorisés. Les objectifs fixés pour 2012 ont dès lors été reportés à 2013 et demeurent volontaristes, mais **les résultats de 2010 devraient illustrer une reprise de la tendance positive** constatée de 2002 à 2008.

2. Les mesures décidées lors du CISR du 18 février 2010 tendent à **renforcer l'arsenal répressif** (contrôles d'alcoolémie, contrôles radars, sanction plus sévère des grands délits routiers...), mais comportent aussi un **volet préventif** avec une sensibilisation des jeunes conducteurs et la sécurisation de l'usage des deux-roues motorisés.

3. Les coûts analytiques du programme représentent près de cinq fois la dotation budgétaire initiale. Les centres d'études techniques de l'équipement bénéficieront en 2011 de **66 ETPT supplémentaires** œuvrant pour le compte de la sécurité routière.

4. L'exécution du programme s'est sensiblement améliorée en 2009, en particulier la consommation des CP.

5. Le dispositif de performance pourrait mieux restituer les résultats des campagnes ciblées de communication et est **insuffisamment adapté au nouvel enjeu de l'accidentalité des conducteurs de deux-roues**.

6. La dotation en CP du programme diminue de 5,5 % par rapport à 2010 mais **préserve l'éducation routière**, ce qui est cohérent avec la poursuite de la réforme de grande ampleur du permis de conduire, dont vos rapporteurs spéciaux jugent les axes pertinents.

7. Malgré son faible coût de fonctionnement, le Conseil national de la sécurité routière, qui ne s'est pas réuni depuis avril 2008, **devrait être supprimé**.

8. Le mécanisme de cautionnement public de 20 000 prêts dans le cadre du dispositif du « permis à un euro par jour » a **pris du retard**, puisque la Caisse des dépôts et consignations n'a conclu les conventions avec cinq établissements de crédit partenaires qu'en juin 2010. L'enveloppe budgétaire prévue pour 2011 – inférieure de 18 % à celle de la LFI 2010 – est cependant **désormais mieux calibrée** et repose sur des hypothèses plus crédibles.

Programme 205 « Sécurité et affaires maritimes »

1. L'évaluation du coût de la **taxe au tonnage** demeure **assez approximative** et il est assez surprenant que le nombre précis d'entreprises bénéficiaires ne soit pas connu. Alors que le PAP 2010 évaluait son coût à 200 millions d'euros, il serait à présent de 100 millions d'euros sans que cette révision soit explicitée.

2. La grande majorité des cibles des sept indicateurs de performance devrait être atteinte dès 2010, ce qui témoigne autant d'une amélioration de la performance que d'un manque d'ambition. La cible relative au taux d'infractions constatées dans le contrôle des pêches (8 % en 2013) paraît cependant volontariste.

3. Les crédits de l'action 2 « Gens de mer et enseignement maritime » **progressent de plus de 20 %** en raison de la revalorisation des subventions accordées aux lycées professionnels maritimes et de la forte hausse des aides versées aux marins privés d'emploi, suite notamment à des plans de sortie de flotte.

4. La flotte de commerce inscrite au registre international français (RIF) progresse en tonnage et demeure une des plus « jeunes » du monde. **Il est cependant regrettable qu'à la demande des syndicats de marins français, le RIF ait été classé parmi les pavillons de complaisance** par la Fédération internationale des transports, contribuant ainsi à ralentir le rythme d'immatriculation.

5. La réforme de l'administration maritime est en voie d'achèvement avec la réorganisation des services déconcentrés en métropole et outre-mer, la consécration de **l'ENIM** en tant qu'établissement public administratif et la **création de l'ENSM**, qui doit contribuer à une meilleure reconnaissance de la formation à la marine marchande. Cette réorganisation contribue à la poursuite de la baisse des effectifs (- 92 ETPT en 2011) et à la diminution des charges de fonctionnement.

6. **La maîtrise des dépenses de fonctionnement courant est réelle** puisque les dépenses globales de fonctionnement du programme, hors titre 2 et subvention pour charges de service public à l'ENSM, diminuent de 9 %.

7. Une subvention exceptionnelle **d'un million d'euros** devrait être accordée à **l'Association internationale de signalisation maritime** pour l'acquisition de son nouveau siège à Saint-Germain-en-Laye. Les explications complémentaires apportées par le ministère, à la demande de vos rapporteurs spéciaux, justifient *a priori* cette subvention.

Programme 170 « Météorologie »

1. Les crédits demandés pour le programme 170 « Météorologie » **progressent de 4,8 % en 2011**. Cette hausse est conforme au contrat d'objectifs et de performance.

2. Le dispositif d'évaluation de la performance, satisfaisant, n'évolue pas entre 2010 et 2011.

3. **La situation financière de l'opérateur reste fragile** et doit être améliorée, notamment au regard de son fonds de roulement. Le projet de budget pour 2011 prévoit un exercice équilibré.

4. L'actuel contrat d'objectifs et de performance prendra fin en décembre 2011. Vos rapporteurs spéciaux se montreront attentifs au contenu et aux délais d'élaboration du futur contrat.

Programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité »

1. Comme en 2009, 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 345 millions d'euros de crédits de paiement en 2011, la comptabilité d'analyse des coûts révèle que le coût complet des politiques portées par le programme s'élève à 1,6 milliard d'euros, en raison des importants crédits de personnel qu'il consomme.

3. Les ressources non budgétaires des opérateurs du programme demeurent très élevées.

4. Les crédits mobilisés pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, après une très forte hausse en 2010, sont préservés en 2011.

5. La révision générale des politiques publiques (RGPP) se poursuivra en 2011, à travers la suppression en cours des activités d'ingénierie concurrentielle, la modernisation du droit des sols et une refonte du financement et de la fiscalité de l'urbanisme.

6. L'établissement public « Parcs Nationaux de France » (PNF) doit accomplir des efforts pour améliorer sa gestion et pour réaliser les économies d'échelles attendues lors de sa création.

7. La police de l'eau a fait l'objet de mesures visant à renforcer l'efficacité de la répression des infractions en matière de pollution des eaux, en conformité avec le droit communautaire de l'environnement.

Programme 159 « Information géographique et cartographique »

1. Les crédits demandés pour le programme 159 « Information géographique et cartographique » connaissent une **forte progression, à hauteur de 11,35 % en 2011**. Contrairement à l'année dernière, la subvention pour charges de service public augmente, tandis qu'une baisse des recettes commerciales est anticipée.

2. L'Institut géographique national (IGN) parvient à maintenir une trésorerie supérieure à 10 millions d'euros.

3. Un nouveau contrat d'objectifs et de performance ambitieux a été signé en septembre 2010.

4. L'IGN a effectué de **réels efforts pour répondre aux recommandations de la Cour des Comptes** formulées dans le cadre de son rapport annuel public pour 2009. Il conviendra d'en évaluer les résultats à l'occasion de la prochaine loi de règlement.

Programme 181 « Prévention des risques »

1. 373,6 millions d'euros en AE et 303,6 millions d'euros en CP sont demandés pour 2011, soit une **baisse de 1%** en CP par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2010.

2. 63,9 millions d'euros en CP seront dédiés en 2011 à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans le cadre du programme 181.

3. Les effectifs de l'inspection des installations classées n'augmenteront pas en 2011, malgré un plan pluriannuel ambitieux.

4. **La mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) a pris du retard** et le Gouvernement doit intensifier ses efforts pour atteindre l'objectif de 420 PPRT approuvés.

5. Les **premiers résultats** du deuxième Plan national « Santé Environnement » sont **encourageants** et doivent être consolidés en 2011.

6. **L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) bénéficiera en 2011 de 508 millions d'euros de taxe affectée**, soit un montant considérable. Le contrôle de la Cour des Comptes, mené à la demande de votre commission des finances, a conclu que l'agence effectuait un bon usage de ses ressources, notamment au regard de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

7. A la suite de la tempête Xynthia, **la prévention des inondations a été complétée par un plan de submersion marine et des crues rapides**, qui mobilise le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM). Ce nouvel élargissement des missions du Fonds Barnier doit susciter une réflexion sur la rationalisation de ses interventions et sur son financement.

Programme 174 « Energie, climat et après-mines »

1. 94 % 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. **Les crédits de l'action 5 « Lutte contre le changement climatique » augmentent de 42,7 %**. Cette hausse est destinée à financer la mise en œuvre des objectifs du Grenelle de l'environnement dans le domaine de la qualité de l'air.

3. L'atteinte des objectifs du programme 174 continue à mobiliser des **dépenses fiscales considérables**, dont l'évaluation reste difficile. Toutefois, vos rapporteurs spéciaux observent une tendance à la baisse depuis deux ans.

4. **Le dispositif d'évaluation de la performance est complété de façon opportune** par un objectif et un indicateur relatifs à l'amélioration de l'efficacité du crédit d'impôt en faveur du développement durable.

5. L'Agence nationale des déchets radioactifs (ANDRA), l'un des opérateurs principaux du programme 174 et affectataire d'importantes ressources extrabudgétaires, a récemment fait l'objet d'un contrôle de la Cour des Comptes, qui a débouché sur deux recommandations au sujet desquelles vos rapporteurs spéciaux interrogeront le Gouvernement en séance.

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

1. Les crédits demandés en 2011 au titre du programme 217, à hauteur de 3,8 milliards d'euros en AE et 3,6 milliards d'euros en CP, sont en **baisse, respectivement, de 2 % et 7,5 %**.

2. La révision générale des politiques publiques (RGPP) se poursuivra en 2011, induisant une **réduction de 1 287 ETPT**.

3. La mise en place de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat a eu pour conséquence de regrouper des directions interministérielles dans des locaux alloués à un seul ministère, ce qui devrait conduire à une **nouvelle allocation des surfaces libérées** par France Domaine.

4. **Le premier bilan** de la mise en œuvre de **l'Etat exemplaire** au sein du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) est **encourageant** mais demande à être confirmé, compte tenu des objectifs particulièrement ambitieux que s'est fixés le ministère.

5. Malgré la résolution de certains contentieux en 2010 et le volontarisme affiché, **l'effort du MEDDTL doit être poursuivi au regard de la transposition des directives dans le domaine de l'environnement.**

Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »

1. Après une diminution de 4,3 % en 2009, le trafic aérien en France connaît une reprise hésitante en 2010, enrayée au premier semestre par l'éruption du volcan islandais. Les hypothèses de recettes du budget annexe reposent notamment sur une **croissance du trafic de 2 % en 2011.**

2. Le périmètre du BACEA évolue quelque peu dans le cadre de la **rationalisation des activités d'ingénierie aéroportuaire et de formation** : rapatriement de 219 ETPT du Service national de l'ingénierie aéroportuaire, qui justifie un relèvement de la quotité de la taxe de l'aviation civile affectée au BACEA, et entrée en vigueur de la fusion de l'ENAC et du SEFA, dont il résulte un élargissement de la subvention accordée à l'ENAC.

3. Les performances sont globalement en progression, voire remarquables en matière de sécurité et de sûreté en 2009, mais l'objectif et l'indicateur relatifs à l'équilibre financier du BACEA ne reflètent plus la réalité.

4. Outre les réformes liées aux engagements européens (SESAR et COFLIGHT), la rationalisation de certaines fonctions se poursuit, notamment dans le cadre de la RGPP, pour une **meilleure optimisation des dépenses** : modernisation des fonctions achats et logistique, mise en place de nouveaux logiciels de gestion financière et des ressources humaines, réduction des effectifs (188 ETPT en 2011), plan de renforcement de la productivité de l'ENAC et du SEFA. Sur la programmation triennale 2011-2013, le coût unitaire par salarié augmenterait cependant de 7,3 % (par rapport à 2010) et **les dépenses de fonctionnement diminueraient de 7,1 %, soit une évolution moins stricte que la norme de 10 % censée être appliquée aux services de l'Etat.**

5. **Les sévères critiques de la Cour des comptes sur le coût et l'organisation du contrôle aérien ont été en partie prises en compte** dans le nouveau protocole de négociation, avec la régularisation du régime indemnitaire des personnels techniques et la mise en place d'un dispositif plus transparent de vérification des « clairances ». **Des contreparties financières substantielles sont cependant accordées aux personnels** : revalorisation du régime indemnitaire des personnels administratifs et 7,8 millions d'euros de mesures de revalorisation catégorielle en 2011, soit un **montant a priori largement supérieur à la norme de « retour catégoriel » de 50 %**. Cette situation justifie un **amendement** de votre rapporteur spécial.

6. **La prévision d'équilibre pour 2011 paraît crédible** avec une progression escomptée des recettes de 3,2 %, qui repose essentiellement sur l'augmentation de la quotité de la TAC affectée au BACEA et sur le relèvement des taux de la redevance de route et de la RSTCA. La « montée en puissance » des redevances de surveillance et de certification pourrait cependant être plus dynamique.

7. Après avoir augmenté de près de 31 % en 2009 et 2010, **l'endettement du budget annexe devrait se stabiliser à un niveau élevé en 2011** (1,16 milliard d'euros), représentant 53,5 % des dépenses brutes, à l'orée d'une probable remontée des taux d'intérêt. Il n'en demeure pas moins que ni la RGPP ni la démarche globale de réduction des frais de fonctionnement ne permettent aujourd'hui d'atteindre le point d'inflexion du désendettement du BACEA, **rendant nécessaire l'obtention de nouvelles marges de manœuvre** en 2012-2013.

Compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »

1. Le CAS changera de dénomination et de dimension en 2011 avec un périmètre très élargi, intégrant l'ensemble des recettes des amendes forfaitaires et majorées (hors prélèvements au profit de l'AFITF et de l'ACSé), et le financement du traitement des amendes et de tous les équipements afférents à la sécurité routière, en particulier de la généralisation du procès-verbal électronique. Cette évolution importante **permet d'améliorer substantiellement la cohérence et la lisibilité de la politique de contrôle de la sécurité routière.**

2. Comme en 2009, vos rapporteurs spéciaux regrettent **une certaine approximation dans l'évaluation du produit des amendes des radars**, qui a été surévalué ces dernières années en ne prenant que partiellement en compte l'amélioration du comportement des usagers.

3. L'indicateur du nouveau programme 753 « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers » est pertinent. Le nouvel indicateur du programme 752 « Fichier national du permis de conduire » pourrait également prévoir un ratio rapportant le nombre de lettres de restitutions à celui des titulaires du permis en infraction lors de l'année n-3, afin de mesurer l'évolution de la part des conducteurs « vertueux ».

4. **Désormais reporté à fin 2013, l'objectif de 4 500 dispositifs de contrôle déployés peut être atteint** à condition que l'objectif de 2010 et les prévisions ambitieuses de déploiement en 2011 soient respectés. Or le rythme de déploiement s'est révélé trop lent en 2008 et 2009, notamment en raison des procédures de passation des marchés, et au 1^{er} août 2010, 316 nouveaux radars devaient encore être installés en cinq mois pour atteindre l'objectif de parc installé fin 2010.

5. L'équipement en radars mobiles est désormais stabilisé depuis début 2010 et les prochaines années verront l'apparition de **nouveaux systèmes de contrôle** (passages à niveaux et vitesse moyenne sur une section), outre le renforcement de l'équipement en radars « feux rouge ». En revanche, l'expérimentation du dispositif de contrôle du respect des distances ne s'est pas révélée concluante.

6. Les **volumes élevés de reports de crédits** en fin d'exercice continuent d'affecter la lisibilité, voire la sincérité des dotations budgétaires des programmes 751 et 752.

7. **Certaines mesures bienvenues permettront de réaliser des économies budgétaires** à court ou moyen terme : développement du procès-verbal électronique après une expérimentation concluante en 2010, amélioration des conditions tarifaires des marchés de maintenance des appareils automatiques, recours à la location longue durée via l'UGAP pour le remplacement des véhicules des radars embarqués.

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

1. Les deux grandes caractéristiques du « bonus-malus » devraient être confirmées en 2010 : **succès écologique** avec une baisse continue des émissions moyennes de CO₂ (environ 131 g fin 2010), **coût budgétaire massif** avec un nouveau déficit d'environ 500 millions d'euros, qui a nécessité l'ouverture de 370 millions d'euros par décret d'avance le 29 septembre 2010, et un déficit cumulé sur trois ans de 1,23 milliard d'euros.

2. Le circuit de paiement des bonus est complexe et la procédure de compte d'avance à laquelle recourt l'Agence de services et de paiement est peu conforme à l'article 24 de la LOLF.

3. **Les hypothèses retenues pour 2011 semblent en revanche plus réalistes que dans le passé**, que ce soient celles relatives aux dépenses de bonus (compte tenu de la baisse du seuil et de la structure des ventes par tranche d'émission constatée au premier semestre de 2010), aux recettes de malus ou aux dépenses de « super-bonus », à nouveau budgétées sur le programme 872 après la fin de la « prime à la casse ».

4. Afin de faciliter le retour à l'équilibre budgétaire, le projet de loi de finances rectificative pour 2010 prévoit un **nouveau durcissement du malus en 2012**, en abaissant deux seuils d'application de 10 grammes et en créant deux nouvelles tranches de 500 et 1 100 euros pour améliorer sa progressivité. Le montant du bonus pourrait également être révisé à la baisse.

Compte d'affectation spéciale
« Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »

1. La création du présent CAS, imposée par la conception communautaire des obligations de service public en matière de transport ferroviaire (règlement n° 1370/2007 du 23 octobre 2007) et par la perspective d'une ouverture à la concurrence, consiste à externaliser la péréquation actuellement assurée par la SNCF pour le financement des trains d'équilibre du territoire, dont l'exploitation est déficitaire. **Il permet également de faire contribuer les futurs concurrents de la SNCF et, de manière réduite, les sociétés d'autoroute.**

2. **La justification au premier euro est très réduite** pour les deux programmes et les grandes orientations de la future convention de service public liant l'Etat à la SNCF ne sont guère précisées.

3. La pertinence de l'indicateur associé au programme 786, relatif à l'efficacité de la gestion du matériel roulant, peut être contestée puisque cet indicateur est structurellement appelé à se dégrader.

4. L'externalisation de la péréquation ne constitue pas une garantie future de financement du déficit des TET par l'Etat quelles que soient les conditions futures d'exploitation, mais **doit au contraire**, conformément à la lettre et à l'esprit du règlement communautaire, **introduire un puissant facteur d'incitation à une restauration progressive de l'équilibre par une action sur les coûts et les recettes**. Le mécanisme de « bonus/malus » associé à la détermination du bénéfice raisonnable de la SNCF devrait y contribuer.

TAUX DE RÉPONSE AU QUESTIONNAIRE BUDGÉTAIRE PAR MISSION ET PROGRAMME

Au 10 octobre 2010, délai fixé par la loi organique, **98,6 % des réponses** au questionnaire budgétaire étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux, qui expriment à cet égard leur satisfaction. En outre, les premières réponses leur sont parvenues dès fin août.

Contrairement à l'an dernier, ce taux global recouvre des performances comparables entre les taux de réponses relatifs aux différents programmes. En effet, sur les douze programmes concernés, neuf affichent un taux de réponse de 100 % et deux un taux de 87 % et plus. Vos rapporteurs spéciaux relèvent enfin, et s'en félicitent, que le taux de réponse au questionnaire portant sur le programme « Prévention des risques » est passé de 26 % à 100 % entre 2010 et 2011.

Programmes, budget annexe et comptes spéciaux	Questions	Réponses	Taux de réponse
Questions transversales	7	5	71,4 %
203 – Infrastructures et services de transport	98	98	100 %
207 – Sécurité et circulation routières	9	9	100 %
205 – Sécurité et affaires maritimes	8	8	100 %
170 – Météorologie	6	6	100 %
113 – Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	15	13	87 %
159 – Information géographique et cartographique	7	7	100 %
181 – Prévention des risques	22	22	100 %
174 – Energie, climat et après-mines	18	16	89 %
217 – Conduite et pilotage...	23	23	100 %
Nouveau CAS « Services nationaux de transport conventionné de voyageurs » (article 33 du PLF)	Pas de questions	N.S.	N.S.
Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »	25	25	100 %
CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »	18	18	100 %
Compte « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres »	11	10	90,9 %
Total	350	345	98,6 %

INTRODUCTION

10,04 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 9,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) sont demandés, pour 2011, dans le cadre de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » (ci-après mission « EDAD » ou « Ecologie »). Rapportés aux crédits demandés pour 2010, ces montants affichent une **baisse de 2,7 % en AE et 6,0 % en CP**. En outre, l'année 2011 marque la première année de la loi de programmation 2011-2013, qui prévoit l'évolution suivante :

Les crédits de la mission en 2011 et les nouveaux plafonds de la programmation pluriannuelle

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	PLF 2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
203- Infrastructures et services de transport	4 309	4 078	4 032	4 053	4 017	4 045
207 – Sécurité et circulation routière	57,66	57,66	56,26	56,26	54,76	54,76
205 – Sécurité et affaires maritimes	129,75	132,14	135,54	130,56	127,23	130,60
170 – Météorologie	198,45	198,45	212,30	212,30	217,30	217,30
113 – Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	349,96	345,19	349,96	343,66	349,96	343,66
159 – Information géographique et cartographique	82,01	82,01	84,78	84,78	83,16	83,16
181 – Prévention des risques	373,57	303,57	431,19	326,19	480,91	335,91
174 – Energie, climat et après-mines	741,59	752,17	711,87	720,17	675,57	681,17
217 – Conduite et pilotage ...	3 796	3 584	3 525	3 575	3 543	3 586
Total	10 038	9 533	9 539	9 501	9 549	9 478

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances pour 2011

Le budget annexe dédié à **l'aviation civile** voit quant à lui ses crédits nets (déduction faite des amortissements) **augmenter de 3 %**, et le déficit du compte de concours financiers « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres »¹, qui devrait à nouveau dépasser 500 millions d'euros en 2010 – soit quatre fois plus que les prévisions initiales – serait réduit à **150 millions d'euros en 2011**.

Ainsi que l'ont déjà souligné vos rapporteurs spéciaux l'an dernier, les 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

¹ Lequel finance le dispositif du « bonus-malus » automobile.

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

Les 9,5 milliards d'euros de CP budgétaires mobilisés en 2011 dans le cadre de la mission « Ecologie » doivent donc être rapprochés :

1) de **5 milliards d'euros de ressources extrabudgétaires** en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF, pour 2 milliards d'euros en AE et 1,7 milliard d'euros en CP), de la Caisse des dépôts et consignations (de façon marginale) ou des opérateurs bénéficiant d'une fiscalité affectée, en particulier les agences de l'eau et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), qui voit ses ressources affectées augmenter encore dans le cadre du présent projet de loi de finances, à hauteur de 508 millions d'euros ;

2) de **2,8 milliards d'euros correspondant aux 42 dépenses fiscales rattachées**, à titre principal, aux programmes de la mission¹. Dans le cadre de la réduction des dépenses fiscales annoncée par le Gouvernement, **la mission « Ecologie » est concernée par la baisse du crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergies et du développement durable**, plus communément appelé crédit d'impôt développement durable (CIDD).

En effet, la réduction du crédit d'impôt sur les équipements photovoltaïques de 50 % à 25 % doit permettre d'atteindre une économie de 157 millions d'euros en 2011, 850 millions d'euros en 2012 et 1,05 milliard d'euros en 2013. En conséquence, après un coût estimé à 2,6 milliards d'euros en 2010, **le CIDD devrait représenter entre 2,1 milliards d'euros et 1,95 milliard d'euros en 2011**, soit une part qui restera prépondérante de 67 % à 72 % dans les dépenses fiscales du ministère.

L'article 58 du présent projet de loi de finances est consacré à la réduction homothétique de l'avantage en impôt procuré par certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu, plus communément dénommé « rabot fiscal ». Les avantages fiscaux compris dans le champ d'application du plafonnement global et ressortant du périmètre de la mission EDAD sont les suivants :

- réduction d'impôt au titre des dépenses effectuées en vue du maintien et de la protection du patrimoine naturel (espaces naturels classés et assimilés) ;

- crédit d'impôt au titre des équipements en faveur du développement durable et des économies d'énergie (rabot appliqué sur les composantes « vitrages » et « pompes à chaleur ») ;

¹ Pour rappel, le chiffre actualisé des dépenses fiscales rattachées au ministère s'élève, en 2010, à 3,4 milliards d'euros.

- crédit d'impôt au titre des dépenses en faveur de la prévention des risques technologiques.

L'économie globale associée à l'application de l'article 58 aux dépenses fiscales rattachées au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) est estimée à 430 millions d'euros, sans que soit distinguée l'économie résultant de chaque mesure.

* * *

L'année 2010 a été marquée, pour la mission « Ecologie », par la poursuite de la mise en œuvre des décisions prises dans le prolongement du Grenelle de l'environnement, à travers l'adoption de la loi portant engagement national pour l'environnement, dite « **Grenelle II** », et l'adoption de la **nouvelle stratégie nationale de développement durable** en juillet dernier, mais également par les conséquences de la tempête Xynthia.

L'année 2011 se traduira donc notamment par une hausse des moyens consacrés à la prévention des risques d'inondation, à travers l'instauration d'un plan de prévention des submersions marines et des risques de crues rapides, qui sera financé en grande partie par le Fonds Barnier, ainsi que par une **sanctuarisation des crédits relatifs à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement**.

A cet égard, les crédits budgétaires prévus par la mission « EDAD » au titre du présent projet de loi de finances s'élèvent à **163,2 millions d'euros en AE et à 154,5 millions d'euros en CP**. Dans le détail, quatre programmes budgétaires de la présente mission contribuent au financement du Grenelle. Il s'agit des programmes :

- 203 « Infrastructures et services de transport », pour un montant de 13 millions d'euros (aide aux transports durables) ;

- 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité », pour un montant de 54,6 millions d'euros en AE et 54,8 millions d'euros en CP (développement d'un urbanisme durable, défense de la biodiversité et amélioration de la qualité de l'eau) ;

- 181 « Prévention des risques », pour un montant de 63,8 millions d'euros en AE et 63,9 millions d'euros en CP (points noirs bruits, traitement des sols pollués et friches, qualité de l'air intérieur, santé, environnement, biosurveillance, plan déchets, Inéris et Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail) ;

- 174 « Energies, climat et après-mines », pour un montant de 3,8 millions d'euros en AE=CP (qualité de l'air et lutte contre la pollution atmosphérique).

La politique des transports poursuit quatre finalités qui s'inscrivent également dans le cadre du développement durable défini par les lois « Grenelle I et II », et les investissements nécessaires d'ici 2020 – d'ores et

déjà évalués à 170 milliards d'euros – seront déclinés dans un **Schéma national des infrastructures de transport (SNIT)**.

Enfin, la mission sera à nouveau concernée par la **Révision générale des politiques publiques (RGPP)**. En effet, dans le cadre du quatrième Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010, une nouvelle phase de la RGPP a été lancée, qui se traduira pour le ministère par la mise en œuvre d'une simplification des démarches des usagers et la recherche d'une meilleure performance des services du ministère et de ses opérateurs. Au total, le MEDDTL sera porteur de **vingt-huit réformes**.

Le ministère poursuivra également l'effort engagé au titre de **l'Etat exemplaire**. De nouveaux indicateurs, plus nombreux et plus exigeants, ont ainsi été élaborés par le Commissariat général au développement durable, qui pilote ce dispositif interministériel.

* * *

L'architecture de la mission évolue peu par rapport à 2010. Elle est cependant complétée par un **nouveau compte d'affectation spéciale (CAS) dédié aux transports ferroviaires conventionnés de voyageurs**. Prévu par l'article 33 du présent projet de loi de finances, il traduit l'externalisation de la péréquation des trains d'équilibre du territoire, soit les lignes Corail structurellement déficitaires, qu'imposent la législation communautaire et la future ouverture à la concurrence du transport national de voyageurs.

En outre, le CAS « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » est renommé « **Contrôle de la circulation et du stationnement routiers** » afin de restituer le net élargissement de son périmètre, prévu par l'article 31 du présent projet de loi de finances. Il intègre désormais, en recettes, l'ensemble des recettes des amendes forfaitaires et majorées et, en dépenses, le financement du traitement des amendes et de tous les équipements afférents à la sécurité routière.

* * *

La mission a bénéficié en 2009 et 2010 de **crédits du plan de relance** de l'économie française, dont l'essentiel (920 millions d'euros) a été consacré à **l'anticipation ou l'accélération de projets d'infrastructures de transport**. Ces ressources ont été financées par le programme 315 « Programme exceptionnel d'investissement public » et déployées selon les modalités suivantes :

- **transfert de 165 millions d'euros d'AE au programme 203**, dont 115 millions d'euros au titre de l'entretien routier et 50 millions d'euros pour les aménagements portuaires, donnant lieu à 125 millions d'euros de CP en 2009 et 40 millions d'euros en 2010 ;

- **versement à l'AFITF de 655 millions d'euros** en AE – dont 335 millions d'euros pour le réseau routier, 300 millions d'euros pour le réseau ferré et 20 millions d'euros au titre des travaux préparatoires du canal

Seine-Nord Europe, se traduisant par 324 millions d'euros de CP en 2009 et 331 millions d'euros en 2010. Ces crédits ont ensuite été contractualisés et versés au programme 203 sous forme de fonds de concours, ou aux opérateurs Réseau ferré de France (RFF) et Voies navigables de France (VNF) ;

- **versement de 100 millions d'euros à VNF** pour des actions d'entretien et de reconstruction de barrages, dont les CP ont été ventilés à parité en 2009 et 2010.

La répartition détaillée de ces ressources par mode de transport est la suivante :

Ventilation des crédits du plan de relance par mode de transport

(en millions d'euros)

Réseau routier dont :	450
- entretien classique	115
- sécurisation des tunnels d'Ile-de-France	85
- accélération des PDMI	250
Réseau ferré dont :	300
- accélération des CPER	221,9
- bouchon ferroviaire Bordeaux 2 ^e phase	11,1
- LGV Est 2 ^e phase	35
- LGV Bretagne-Pays de Loire	15
- accessibilité des gares	17
Réseau fluvial dont :	120
- travaux préparatoires Seine-Nord Europe	20
- entretien du réseau et reconstruction de barrages	100
Aménagements portuaires	50

Source : réponse du MEDDTL au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

Malgré un ralentissement du rythme d'exécution début 2010, **l'objectif de consommation de l'intégralité des CP d'ici la fin de l'année n'a pas été remis en cause.**

* * *

Le ministère est également concerné par **le Grand emprunt** à plusieurs égards. En effet, outre les moyens dégagés dans le budget et le plan de relance, les financements prévus dans le cadre des investissements d'avenir au titre du grand emprunt amplifient l'effort pour atteindre les objectifs du Grenelle. A cet effet, la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative a ouvert 35 milliards d'euros de crédits supplémentaires dans le budget de l'Etat pour financer des investissements visant à augmenter le potentiel de croissance de la France.

Sur ce montant, **10 milliards d'euros contribuent aux politiques du développement durable**, dont 6 milliards d'euros au titre de la recherche. Sur les quatorze nouveaux programmes créés par la loi de finances rectificative précitée, **sept relèvent du MEDDTL** :

- « **Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte** », doté de 1,6 milliard d'euros pour financer l'action « démonstrateurs en énergies renouvelables et chimie verte » ;

- « **Recherche dans le domaine de l'aéronautique civile** », doté de 1,5 milliard d'euros pour financer l'action « démonstrateurs technologiques aéronautiques » ;

- « **Institut thématiques d'excellence en matière d'énergie décarbonée** », doté de 1 milliard d'euros en vue de créer cinq à dix instituts d'excellence de recherche et de développement technologique sur les filières énergétiques porteuses d'avenir ;

- « **Véhicule du futur** », doté de 1 milliard d'euros pour le développement des technologies et organisations innovantes et durables dans le domaine des déplacements terrestres et maritimes ;

- « **Nucléaire de demain** », doté de 1 milliard d'euros pour financer, d'une part, l'action « réacteur de quatrième génération », devant permettre l'accession à la technologie du nucléaire de quatrième génération qui couvre des systèmes nucléaires répondant aux critères de durabilité de l'énergie nucléaire (programme ASTRID), d'autre part, l'action « recherche en matière de sûreté des déchets », dont le but est d'instaurer des filières de valorisation pour les déchets métalliques très faiblement radioactifs et de mettre au point des technologies innovantes de traitement des déchets radioactifs pour faciliter leur stockage ;

- « **Transport et urbanisme durables** », doté de 1 milliard d'euros pour financer l'action « ville de demain », qui vise à déployer des nouvelles technologies incluant les infrastructures de recharge pour les véhicules électriques ;

- « **Rénovation thermique des logements** », doté de 500 000 euros, pour financer la rénovation thermique des logements privés qui aura aussi pour but le renforcement de leur performance énergétique.

* * *

Enfin, dans le cadre de l'objectif du Gouvernement de réduire de 10 % les dépenses de fonctionnement sur la période 2011-2013, avec une baisse de 5 % dès 2011, **les moyens budgétaires du ministère**, après deux années de forte augmentation en 2009 et 2010, accélérée par la mise en œuvre du plan de relance qui s'achève fin 2010, **connaîtront un palier sur la période 2011-2013, avec une baisse limitée**. Néanmoins, les priorités du Grenelle de l'environnement sont confirmées.

**Répartition, par titre et par programme, des crédits de paiement demandés
pour la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » en 2011**

(en euros)

Programme	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7 Opérations financières	Total	LFI 2010	Evolution 2011 / 2010
<i>203 - Infrastructures et services de transport</i>		260 246 642	141 676 231	3 675 580 858		4 077 503 731	4 312 954 151	-5,5%
<i>207 - Sécurité et circulation routières</i>		40 995 000	5 000 000	11 665 000		57 660 000	61 035 848	-5,5%
<i>205 - Sécurité et affaires maritimes</i>		28 330 742	14 473 882	89 338 472		132 143 096	134 793 575	-2,0%
<i>170 - Météorologie</i>		198 450 000				198 450 000	189 300 000	4,8%
<i>113 - Urbanisme, paysages, eau et biodiversité</i>		199 616 182	5 462 000	138 964 118	1 150 000	345 192 300	346 723 095	-0,4%
<i>159 - Information géographique et cartographique</i>		81 984 117		25 000		82 009 117	73 650 000	11,3%
<i>181 - Prévention des risques</i>	38 800 000	204 154 106	14 370 000	46 241 000		303 565 106	306 714 049	-1,0%
<i>174 - Energie, climat et après-mines</i>		57 861 640		694 311 000		752 172 640	845 706 856	-11,1%
<i>217 - Conduite et pilotage</i>	3 221 634 243	324 827 844	18 533 500	18 905 930		3 583 901 517	3 872 873 463	-7,5%
Total	3 260 434 243	1 396 466 273	199 515 613	4 675 031 378	1 150 000	9 532 597 507	10 143 751 037	-6,0%
<i>En % du total</i>	<i>34,20%</i>	<i>14,65%</i>	<i>2,09%</i>	<i>49,04%</i>	<i>0,01%</i>	<i>100,00%</i>		

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances pour 2011

CHAPITRE PREMIER

MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »

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

A. UNE RUPTURE STRATÉGIQUE INITIÉE EN 2009 ET QUI SE VEUT À MOINDRE COÛT

1. Quatre objectifs qui seront déclinés dans le Schéma national des infrastructures de transport

Depuis 2009, le programme 203, principal programme de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », 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 définie par les lois du 3 août 2009 et du 12 juillet 2010 dites « Grenelle I et II »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 » a hiérarchisé les investissements à réaliser et l'ensemble sera traduit dans un **Schéma national des infrastructures de transport** (*cf. infra*) ;

- 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.

Le Schéma national des infrastructures de transport (SNIT), dont un avant-projet a été publié le 13 juillet 2010 et qui doit être arrêté d'ici la fin de l'année, entend introduire une rupture majeure par une stratégie centrée sur le **développement des modes de transport alternatifs à la route**. Elle est structurée en **quatre axes** et déclinée en une soixantaine d'actions :

¹ Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (n° 2009-967 du 3 août 2009) et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

- optimiser le système de transport existant pour limiter la création de nouvelles infrastructures ;
- améliorer les performances du système de transport dans la desserte des territoires ;
- améliorer les performances énergétiques du système de transport ;
- réduire l'empreinte environnementale des infrastructures et équipements de transport.

Les programmes d'investissement du SNIT sont évalués à **170 milliards d'euros**, sans pour autant que les modalités de financement soient arrêtées.

Les grands axes de l'avant-projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT)

Outre une démarche de renouvellement stratégique, le SNIT identifie les grands projets d'infrastructures dont la poursuite des études en vue de leur réalisation à horizon de vingt ou trente ans apparaît souhaitable, soit que leur principe ait déjà été arrêté, soit qu'ils apparaissent cohérents avec les orientations du Grenelle.

1 – Les grands projets

- **Priorité première : le ferroviaire.** Le projet proposé souligne la volonté de doter la France d'un réseau complet et de grande qualité. C'est le mode de transport privilégié, tant pour les voyageurs que pour le fret. Quelques 4 000 km de lignes ferroviaires sont inscrites (dont les LGV prévues dans la loi Grenelle 1).

- Le renouveau du transport fluvial est concrétisé par l'inscription du **Canal Seine-Nord Europe**, structurant pour les liaisons de la grande région parisienne et des voies d'eau du nord de l'Europe. 370 km de voies d'eau à grand gabarit sont inscrits au projet de SNIT.

- Les **ports** seront aménagés pour renforcer leur compétitivité, l'accent étant mis sur la qualité de leur desserte et sur la création de terminaux multimodaux. Une dizaine de projets portuaires est inscrite au projet de SNIT.

- Une part majeure est accordée aux **transports collectifs urbains**, vecteur essentiel des nouveaux comportements de déplacement quotidien. L'Etat intervient ainsi financièrement dans le développement de nombreux projets de transports en commun en site propre, dans des agglomérations de toute taille.

- En matière de transport aérien, le projet de SNIT ne retient que les aéroports de **Mayotte** et de **Notre-Dame des Landes**, sous réserve concernant ce dernier de l'existence d'une desserte satisfaisante en transports collectifs (le cas échéant par liaison à grande vitesse).

- Le projet de SNIT ne prévoit **pas d'augmentation de la capacité globale du réseau routier ou autoroutier**. En matière routière, les projets proposés répondent uniquement à des exigences de sécurité, à de légitimes préoccupations de désenclavement et d'équité territoriale, et à la volonté d'effacement de quelques points de sérieuse gestion du trafic.

Le programme d'investissements publics du SNIT porte sur **170 milliards d'euros sur vingt à trente ans**. 51,9 % de l'enveloppe serait consacrée au transport ferroviaire, 32,9 % aux transports collectifs urbains, 9,2 % au mode fluvial, 4,5 % au mode routier, 1,6 % au mode portuaire et 0,5 % au mode aérien.

2 – Les effets attendus

Les premiers éléments d'évaluation disponibles à partir de simulations montrent que ce projet permettrait :

- une contribution au rééquilibrage modal avec notamment, dans le domaine des marchandises, un **report attendu en 2030 d'au moins 10 milliards de tonne-kilomètre** de la route vers le ferroviaire, et dans le domaine des voyageurs, un **report d'au moins 2,5 milliards de voyageur-kilomètre** de la route vers le ferroviaire et d'au moins 2 milliards voyageur-kilomètre de l'aérien vers le ferroviaire ;

- une contribution à la réduction des émissions de CO₂ avec une économie estimée d'environ 100 millions de tonnes de CO₂ sur 50 ans (soit **2 millions de tonnes par an**) ;

- une contribution à la création ou au maintien de l'ordre de 65 000 emplois directs et indirects par an sur 20 ans.

Source : communiqué de presse du MEDDTL du 13 juillet 2010

2. Une baisse de 5,5 % des crédits de paiement

Le périmètre et l'architecture du programme demeurent inchangés en 2011, de même que l'exécution budgétaire reposant sur deux budgets opérationnels de programme (BOP) centraux et 28 BOP régionaux. La déconcentration vers ces derniers sera cependant amplifiée pour les opérations qui étaient précédemment exécutées au niveau local.

Hors fonds de concours, ce programme est doté en 2011 de **4,31 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 4,08 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit des montants en **baisse, de respectivement 2 % et 5,5 %**, par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2010. **L'essentiel des crédits est imputé sur l'action 10** « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires » (84,9 % des CP), et 73 % des CP sont constitués de dépenses d'investissement de titre 6.

Les principaux facteurs de diminution des crédits entre la LFI 2010 et le PLF 2011 concernent :

- **la répartition et le volume des concours apportés au système ferroviaire**, dont la diminution est, selon le Gouvernement, conforme à la trajectoire financière prévue dans le contrat de performance signé entre RFF et l'Etat, qui prévoyait en 2011 une baisse des subventions d'exploitation liée à l'augmentation attendue des recettes commerciales. Les concours sont ainsi globalement réduits d'environ 150 millions d'euros ;

- après deux années d'accélération permise par le plan de relance, la réduction de 92 millions d'euros d'AE et 62 millions d'euros de CP des moyens consacrés au **renouvellement des couches de roulement des routes nationales**, au profit des travaux plus lourds de régénération des structures de chaussées, dont les crédits sont portés par le budget de l'AFITF ;

- une **réduction des postes de dépenses de fonctionnement**, et, pour partie, d'intervention (entretien courant, moyens de soutien et de contrôle, moyens des services), dans le cadre de la politique globale de gestion plus rigoureuse des moyens de l'Etat.

Ventilation et évolution des crédits du programme 203 (hors fonds de concours)

(en millions d'euros)

Actions	LFI 2010		PLF 2011		Evolution 2010/2011		Part en %
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	CP
01 – Développement des infrastructures routières (1)	0		0		N.S.		0 %
10 – Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	3 606,01	3 612,04	3 461,56		- 4 %	- 4,2 %	84,9 %
11 – Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	195,43	137,16	139,5	137,28	- 28,6 %	0,1 %	3,4 %
12 – Entretien et exploitation du réseau routier national	414,18	389,54	302,25	312,5	- 27 %	- 19,8 %	7,7 %
13 – Soutien, régulation, contrôle et sécurité des transports terrestres	117,38	117,57	337,28	107,28	x 2,9	- 8,8 %	2,6 %
14 – Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	35,69	28,62	44,87	35,52	25,7 %	24,1 %	0,9 %
15 – Stratégie et soutien	27,97	28,02	23,36		- 16,5 %	- 16,6 %	0,6 %
Total	4 396,66	4 312,95	4 308,83	4 077,5	- 2 %	- 5,5 %	100 %

(1) : L'action 01 n'est pas dotée de crédits budgétaires car ses ressources sont constituées uniquement de fonds de concours en provenance de l'AFITF (658 millions d'euros en AE et 494 millions d'euros en CP) et des collectivités territoriales (400 millions d'euros).

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

De **nombreux acteurs mettent en œuvre cette politique**. Outre les collectivités territoriales – au travers des contrats de projet Etat-régions pour 2007-2013 – 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, grands ports maritimes et ports autonomes, Compagnie nationale du Rhône) ;

- les **autorités administratives indépendantes** : l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) créée par la loi du 8 décembre 2009¹ et dont les membres ont été nommés par un décret du 20 juillet 2010, et l'Etablissement public de sécurité ferroviaire – EPSF –, qui est le troisième opérateur du programme ;

¹ Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

- et les **entreprises publiques de transport** que sont la SNCF et la RATP.

3. Les crédits contractualisés

La contractualisation entre l'Etat et les régions se concrétise dans les contrats de plan pour 2000-2006, en cours d'achèvement, et les contrats de projets pour 2007-2013. Ces derniers ne comportent plus de volet routier, qui fait l'objet d'un dispositif distinct, les programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI).

Les engagements cumulés de l'Etat dans les contrats de projets sont financés par l'AFITF *via* des fonds de concours (*cf. infra*) et atteignent **3,68 milliards d'euros** sur la période, dont 42,6 % pour le mode ferroviaire, 31,7 % pour les transports collectifs et matériels roulants en Ile-de-France, et 7,1 % pour les ports maritimes. Les financements consacrés aux infrastructures routières connaîtront une diminution sensible en 2011.

Le bilan de l'exécution des contrats de projets est relativement positif avec un taux, hors matériel roulant en Ile-de-France¹, de 11,7 % fin 2007, 22,8 % fin 2008, 41,4 % fin 2009 – cette forte progression illustrant l'effet du plan de relance de l'économie (accélération de l'aménagement et de la régénération du réseau ferroviaire) – et **54,2 % prévus fin 2010** (47,8 % en intégrant le volet précité), ce qui est proche du taux théorique de 57 %.

4. Un apport substantiel des crédits extra-budgétaires

La politique des infrastructures de transport est largement financée par des fonds extra-budgétaires : les fonds de concours et les dépenses fiscales. **Elle ne bénéficiera plus en 2011 des crédits du plan de relance de l'économie**, mis à disposition par le programme 315 « Programme exceptionnel d'investissement public » de la mission « Plan de relance de l'économie », qui aura mobilisé en 2009 et 2010 920 millions d'euros, dont 655 millions d'euros *via* l'AFITF (*cf. supra* dans l'introduction générale).

a) Les fonds de concours : 1,7 milliard d'euros en CP

Les **fonds de concours et attributions de produits** sont estimés à **2 007,95 millions d'euros en AE et 1 706 millions d'euros en CP** en 2011, soit une **diminution de 10,4 %** par rapport à la LFI pour 2010. Ils proviennent des collectivités territoriales dans le cadre des investissements contractualisés (solde des contrats de plan Etat-région pour 2000-2006 et PDMI), de certains organismes rattachés au programme pour leur fonctionnement, et surtout de l'AFITF, qui contribue à hauteur de 1 583 millions d'euros en AE et **1 278 millions d'euros en CP**.

¹ Ce volet a fait l'objet d'un engagement unique de 400 millions d'euros en 2007.

Ces fonds de concours sont justifiés lorsque l'Etat est **maître d'ouvrage de l'infrastructure**, en particulier pour le réseau routier non concédé, ou que le **programme financé se décline selon une programmation territoriale fine**, le plus souvent en continuité de programmes que géraient les services de l'Etat, comme c'est le cas pour les contrats Etat-régions auxquels contribue l'AFITF.

Vos **rapporteurs spéciaux continuent de regretter, compte tenu des montants en jeu, que les fonds de concours ne fassent pas l'objet d'une présentation distincte ni que leur ventilation soit chiffrée avec davantage de clarté.**

b) Plus de 500 millions d'euros de dépenses fiscales

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), pour un coût estimé à **527 millions d'euros en 2011**, en légère baisse de 1,5 % par rapport à 2010. L'extinction du dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des entreprises disposant de véhicules routiers ou de bateaux, lié à la création de la contribution économique territoriale, a permis une forte baisse en 2010.

Evolution du coût des dépenses fiscales associées au programme

(en millions d'euros)

Dépense fiscale	2009	2010	2011	Evolution 2011/ 2010
Dépenses fiscales sur impôts d'Etat	329	435	427	- 1,8 %
- Remboursement d'une fraction de la TIPE sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers	288	308	300	- 2,6 %
- Taux réduit de TIPE pour le gazole utilisé par les engins fonctionnant à l'arrêt qui équipent certains véhicules	-	75	75	Stable
- 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 les carburants utilisés par les taxis	15	26	26	
- 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	286	-	-	Fin du dispositif
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	100	100	Stable
Total	675	535	527	- 1,5 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

c) Le coût complet analytique du programme

En comptabilité analytique, le programme bénéficie en 2011 du « déversement » de **1,3 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 **16 977 ETPT** qui concourent au programme 203 et dont la masse salariale est logée dans l'« action-miroir » correspondante du programme 217 (soit 824,05 millions d'euros).

Sont toutefois exclues de ces déversements les actions du programme 217 portant les rémunérations des personnels qui doivent encore être transféré aux collectivités territoriales (essentiellement les ouvriers des parcs et ateliers) et les crédits de personnel et de fonctionnement de la Commission nationale du débat public et de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores (ACNUSA).

Au total, si on additionne les « déversements analytiques » et les fonds de concours, le programme bénéficie donc d'environ **3 milliards d'euros de CP externes**, hors dépenses fiscales, représentant près de **97 % des crédits budgétaires hors subvention à l'AFITF¹** (3,1 milliards d'euros).

5. Un programme qui demeure sous tension budgétaire

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 souscrits par l'Etat, au regard des droits de paiement qui lui sont notifiés ou qui sont susceptibles de lui être délégués dans le futur.

En 2011, 30 % des CP ouverts (soit 1,23 milliard d'euros) seront consacrés à des engagements antérieurs, alors que cette proportion était d'environ 15 % en 2010. De plus, à la fin de l'année 2011, le solde prévisionnel des engagements non couverts par des CP, soit 3,78 milliards d'euros, serait **proche des CP demandés pour 2011**.

Comme en 2009, 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 la subvention d'équilibre versée à l'AFITF sera maintenue au moins jusqu'en 2013, faute pour cet organisme de disposer de ressources pérennes suffisantes (*cf. infra*).

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, mais de se fonder sur le budget prévisionnel de l'AFITF.

B. DES PRIORITÉS FOISSONNANTES ET UNE PERFORMANCE QUI STAGNE

1. Des orientations ambitieuses dans la continuité de récents engagements

Les priorités du programme en 2011 illustrent certaines orientations prises en 2009 par le Gouvernement (Engagement national pour le fret ferroviaire) ou issues de lois récentes (Grenelle I et II, loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire et loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports). Déclinées ci-après et précisées *infra* dans l'analyse par action, **elles sont sans doute trop nombreuses pour mobiliser des leviers budgétaires suffisants dans un cadre nécessairement très contraint.**

Les orientations du programme 203 en 2011

I – Favoriser la complémentarité et le rééquilibrage des modes

1) Mise en œuvre des **appels à projet pour les transports collectifs** lancés en 2009 et 2010, soit 50 projets et 800 millions d'euros d'engagements de l'Etat aux côtés des autorités organisatrices. Les moyens en sont portés par l'AFITF.

2) Mise en œuvre de l'**Engagement national pour le fret ferroviaire** décidé par le Gouvernement en septembre 2009. Une large partie de ce programme relève d'investissements financés par l'AFITF. Le programme 203 maintient des aides aux opérateurs de transport combiné (aides au démarrage de services et aide « à la pince ») et poursuit sa politique de soutien et de développement des autoroutes ferroviaires existantes et futures, avec notamment la préparation des contrats de concession des autoroutes ferroviaires atlantique et alpine.

3) **Contractualisation renouvelée avec VNF** pour consolider l'effort développé en faveur du mode fluvial (59 millions d'euros hors financements de l'AFITF).

II – Développer la desserte des territoires par les différents modes de transport

L'objectif est de consacrer jusqu'à 63 % des CP de l'AFITF aux modes ferroviaire, fluvial et maritime, contre 37 % aux infrastructures routières, avec, en priorité pour 2011 :

- la poursuite des travaux des LGV en cours (Rhin-Rhône, LGV Est) ;
- le lancement des projets des lignes Sud-Europe Atlantique et Bretagne-Pays de Loire ainsi que du contournement ferroviaire Nîmes-Montpellier ;
- la poursuite de la mise à 2x2 voies de la RN7 et de la Route Centre Europe Atlantique et l'engagement de l'opération « L2 » à Marseille ;
- la préparation des travaux du canal à grand gabarit Seine Nord Europe et du franchissement ferroviaire alpin à grande vitesse ;
- la poursuite des contrats de projets en matière de transports ferroviaires, fluviaux, maritimes ou combinés et la montée en charge progressive des PDMI.

Par ailleurs, le programme 203 apportera le financement de l'Etat au soutien de certaines plateformes aéroportuaires, situées notamment outre-mer, suite à la décentralisation des autres infrastructures.

III – Concourir à la qualité des réseaux et des services de transports de voyageurs et de marchandises et à la position des ports français en Europe

1) Poursuite **du plan de rénovation du réseau ferroviaire**, inscrit depuis 2009 dans le contrat de performance signé avec RFF, avec le renouvellement de plus de 900 km de voies. L'Etat apportera également son soutien, *via* l'AFITF, au programme d'équipement du réseau ferré national en radiotéléphonie GSM-R.

2) Poursuite des actions de **renforcement du réseau routier**, qui assure toujours près de 80 % des transports intérieurs de voyageurs et de marchandises. En 2011, l'effort portera prioritairement sur les actions de régénération du réseau, au travers des financements apportés au programme par fonds de concours de l'AFITF.

3) Augmentation des moyens consacrés, dans le budget de l'AFITF, à la **rénovation des réseaux de voies navigables**.

4) Poursuite de la mise en œuvre de la **réforme des grands ports maritimes** et des moyens mis en place à cette occasion : les moyens consacrés au dragage des ports seront ainsi stabilisés à leur niveau de 2010 après avoir bénéficié de deux années successives d'augmentation.

IV – Garantir le respect des règles économiques et sociales et de sécurité

1) Poursuite de la **modernisation du contrôle du transport routier**, particulièrement important pour réduire les possibles distorsions de concurrence de la part des nombreux pavillons tiers circulant sur le territoire national, avec le développement des techniques nouvelles.

2) **Soutien économique et social** au transport fluvial, routier, maritime et poursuite des actions de régulation économique et sociale des transports. Dans le domaine ferroviaire, l'ARAF sera en place et financée par ses ressources affectées.

3) Poursuite des actions en faveur de la **sécurité en matière ferroviaire**, en s'appuyant sur l'action de l'Etablissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), et en continuant le programme de traitement des passages à niveau.

4) Mise en œuvre du programme de **sécurisation des tunnels routiers**, notamment en Ile-de-France, grâce aux moyens mis en place par l'AFITF.

5) Amélioration de l'efficacité des **contrôles des remontées mécaniques** et des transports guidés grâce à une réorganisation du service technique qui en est chargé.

6) Poursuite de la mise en œuvre des **mesures de sûreté portuaire et maritime** décidées dans le cadre de l'Organisation maritime internationale, en renforçant les audits des mesures prises par les opérateurs.

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

2. Une performance qui dans l'ensemble ne progresse guère

Le dispositif de mesure de la performance demeure inchangé en 2011 et repose donc sur **quatre objectifs et onze indicateurs** globalement bien conçus. Leurs principaux résultats sont présentés dans le tableau ci-après.

La sortie de crise entraîne inmanquablement un certain « rattrapage » sur les coûts de construction des projets non routiers, après une forte baisse en 2009. La hausse des coûts est également liée aux difficultés spécifiques de deux opérations importantes : le LGV Rhin-Rhône (+ 6,4 %) et le tunnel

du Mont-Cenis (+ 45,4 %). Malgré une certaine volatilité selon les opérations, les appels d'offres de travaux routiers connaissent des résultats favorables.

Les valeurs d'un certain nombre d'indicateurs traduisent la **relative inertie d'une politique de report modal qui se veut ambitieuse** :

- malgré un très important plan de rénovation (7,3 milliards d'euros en 2008-2012 et **13 milliards d'euros sur 2008-2015**), **le vieillissement du réseau ferroviaire n'est pas encore endigué**. Il est tributaire de la négociation entre RFF et la SNCF et des effets du plan de rénovation, qui ne devraient être observables qu'à partir de 2012, et de manière plus significative, à partir de 2015. De même, la dégradation de l'indicateur afférent aux retards ne contribue pas à l'amélioration de la qualité du service ;

- **l'atteinte des objectifs de développement de l'intermodalité pour le transport de marchandises est incertaine** et illustre les grandes difficultés du fret ferroviaire (chute de l'activité de 20,9 % en 2009), qui ne sont pas uniquement imputables à la crise économique ;

- les résultats relatifs à la part de marché des grands ports maritimes sont contrastés : s'ils sont satisfaisants et en progression en matière de trafic total, **ils se sont dégradés en 2010 pour le trafic conteneurisé** alors même que les cibles sont relativement modestes, notamment sur la façade Méditerranée (part de marché supérieure à 5,5 %). **Vos rapporteurs spéciaux expriment leur inquiétude sur la compétitivité des ports français en matière de trafic de marchandises, plus particulièrement de Marseille** dont le positionnement n'est pas à la hauteur de son potentiel et subit un réel préjudice d'image.

Synthèse des résultats des principaux indicateurs de performance du programme 203

Objectif	Indicateur	Sous-indicateur	Valeur 2009	Prévision 2010	Prévision 2011	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	- 4,9	1,5	5	Négative, cible encore lointaine (< 3)
		Evolution des coûts de construction des opérations routières mises en service	- 1,9	- 2,5	- 2	Cible largement atteinte (< 5)
	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	1,3	0,8	1,5	Cible de 2013 atteinte en 2011 (> 1)
		Intérêt socio-économique des opérations routières mises en service (bénéfice actualisé par euro investi)	8,5	4,5	7,5	Cible atteinte en 2011 (> 5)

	1.3 Coût kilométrique de construction des opérations routières mises en service (en millions d'euros)		5,6	6	6	Stable, cible proche (< 6)
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	1008	980	1000	Hausse modérée
		Coût kilométrique moyen des opérations d'entretien (en euros)	35,4	36,4	36	Aléa, selon les résultats de la négociation RFF/SNCF
	2.2 : Etat des ouvrages routiers et ferroviaires (en %)	Proportion des structures de chaussées en bon état sur le réseau routier non concédé	84	84	84	Stable, cible revue à la baisse (> 84 %)
		Proportion des structures de chaussées en bon état sur le réseau routier concédé	95	96	96	Positive, cible proche (> 96 %)
		Etat des voies du réseau ferré national	1,085	1,087	1,089	Dégradation
	2.3 : Qualité de service des réseaux de transport	Note (sur 10) relative aux services à l'utilisateur sur le réseau concédé	8,25	8,20	8,20	Stable, cible éloignée (9)
		Retards constatés sur les trains imputables à l'infrastructure (mn / train)	0,94	0,95	0,95	Dégradation, cible éloignée
		Taux de disponibilité du réseau fluvial (%)	90,1	91,5	91,5	Amélioration, cible > 92 %
	Objectif 3 : Améliorer le niveau de sécurité des transports et assurer les conditions d'une concurrence loyale Indicateur 3.1 : Taux de contrôle des transports routiers de matières dangereuses (en %)			6,2	6	6
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	17,1	Stable, cible de 17,7 % en 2013
		Part modale du transport ferroviaire dans le transport intérieur terrestre de marchandises	9,9	9,9	10,1	Stable mais cible très lointaine (> 15 %)
	4.2 : Volume de transport combiné par fer, voie fluviale et cabotage maritime rapporté aux aides au transport combiné Sous-indicateur : Volume de transport combiné par fer pour 100 euros d'aide (en unité de transport intermodal)		4,7	3,5	3,5	Diminution, cible fortement revue à la baisse (> 3,7)
	4.3 : Part de marché des ports autonomes sur leurs façades respectives	% du trafic total (toutes façades maritimes)	16,1	17,1	17,5	Positive, cible quasi atteinte
		% du trafic conteneurisé (toutes façades maritimes)	7,3	7	7,3	En baisse, cible > 7,5 %

Source : commissions des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

3. La seconde vague de la RGPP a des effets budgétaires relativement limités

Les décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010 ont essentiellement confirmé les réformes déjà engagées depuis 2007 et appelées à s'achever en 2011-2013, en particulier :

- la mise en place d'un **meilleur fonctionnement des directions interdépartementales des routes en cas de crise**, sans incidence budgétaire ;

- la **réorientation des tarifs ferroviaires de RFF** sur les coûts d'infrastructure, qui est entrée en application en 2010, conformément à la trajectoire définie par le contrat de performance signé en novembre 2008, après la publication de trois textes réglementaires fin 2008 ;

- la **création de l'ARAF**, qui bénéficie d'une ressource propre et doit notamment veiller, par un avis sur les tarifs des péages, à ce que les conditions d'accès au réseau ferroviaire n'entravent pas le développement de la concurrence. L'entrée en vigueur des dispositions législatives relatives à ses avis a été fixée au 1^{er} décembre 2010 ;

- la **rationalisation de l'opérateur VNF**, qui est engagée et dont les effets doivent encore être précisés dans le cadre de la préparation du contrat de performance, après qu'un audit a été achevé durant l'été 2009 (*cf. infra*) ;

- la seule mesure véritablement nouvelle concerne la **réorganisation des services d'ingénierie routière**. Les différents sites en charge du pilotage des travaux de l'Etat vont ainsi être rééquilibrés afin de leur assurer une taille critique et une plus grande efficacité. Il en est attendu une optimisation des moyens en personnel. Ces gains sont par ailleurs à rapprocher de la baisse importante des moyens consacrés par les centres techniques de l'équipement aux prestations d'ingénierie routière, au travers d'une contractualisation entre la direction de la recherche et de l'innovation, qui assure le pilotage de ces centres, et la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

Ces mesures se traduisent par une **poursuite de la réduction des effectifs** alloués au programme et financés sur l' « action-miroir » du programme 217 de soutien. **Le plafond d'emplois du programme est fixé à 16 977 ETPT en 2011** et intègre, outre le transfert des parcs de l'équipement aux collectivités territoriales (3 114 ETPT), une réduction des moyens mis à disposition de VNF et consacrés à l'ingénierie routière. Les moyens de contrôle (contrôleurs des transports terrestres, officiers de port, personnels des commissions de surveillance...) sont en revanche préservés.

C. DES CRÉDITS MAJORITAIREMENT CONSACRÉS AUX OPÉRATEURS ET GESTIONNAIRES D'INFRASTRUCTURES

Avec **3,23 milliards d'euros** de concours budgétaires en 2011, 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 certaines difficultés financières.

1. L'AFITF : une situation financière non stabilisée

a) Des concours exceptionnels qui demeurent nécessaires

L'AFITF est l'opérateur de référence du programme, qui assure la majeure partie du financement des infrastructures terrestres et maritimes. Rappelons que 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. **Le choix contestable d'une recette à court terme a privé l'agence de recettes pérennes**, qui doit compter pour les années à venir sur de nouvelles ressources :

- contrairement à ce qui était initialement envisagé, l'introduction de l'« écotaxe poids lourds » au premier semestre de 2012, pour un produit attendu de 1,15 milliard d'euros¹ en année pleine, **ne permettra pas à l'Etat de supprimer sa subvention d'équilibre**. Les projections pour les trois années à venir reposent ainsi sur une subvention stabilisée au même niveau que celle inscrite dans la LFI 2010, soit **974 millions d'euros**. **Les anticipations de vos rapporteurs spéciaux**, qui craignaient en 2009 un « provisoire qui dure », **se trouvent donc malheureusement confirmées** ;

- le produit revenant à l'AFITF de la **redevance domaniale** versée par les sociétés d'autoroutes, qui devrait plus que doubler à partir de 2013. La question de l'augmentation de cette redevance, liée à l'entrée en vigueur de l'écotaxe poids lourds, n'est cependant pas réglée car elle est susceptible de contrevenir à la mobilisation des concessions et partenariats public-privé pour l'atteinte des objectifs du Grenelle de l'environnement ;

- en application de l'article 31 du présent projet de loi de finances, le **solde des amendes forfaitaires des radars** continuera d'être affecté à l'AFITF, après prélèvement au profit du nouveau compte d'affectation spéciale et de 130 millions d'euros pour les collectivités territoriales. Un montant de 125 millions d'euros est ainsi prévu en 2011.

Vos rapporteurs spéciaux ne reviennent pas en détail sur les critiques de la Cour des comptes, qu'ils avaient reprises à leur compte. **La Cour des comptes a ainsi mis en doute l'utilité d'une telle structure**, devenue

¹ Les estimations varient néanmoins puisque le PAP fait état d'un rendement net annuel de 980 millions d'euros.

« essentiellement un outil administratif qui voit circuler des crédits qui partent du budget général avant d’y retourner », sans réelle valeur ajoutée, et qui constitue de surcroît une entorse au principe d’universalité budgétaire. Certes, l’AFITF permet de mieux identifier les financements publics consacrés à l’investissement dans les transports, mais ses recettes très diverses pourraient tout aussi bien être perçues par l’Etat.

Les ressources de l’AFITF devraient croître dans les trois années à venir pour atteindre, selon une prévision sans doute optimiste, **3,13 milliards d’euros en 2013**.

Evolution réalisée et prévisionnelle des ressources de l’AFITF sur 2007-2013

(en millions d’euros)

Ressources	Réalisé			Prévisions				Total 2007- 2013
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Ressources existantes	795	818	823	845	860	870	880	5 891
Taxe d’aménagement du territoire	526	521	528	535	545	555	565	3 775
Redevance domaniale	169	174	180	185	190	190	190	1 278
Amendes forfaitaires des radars	100	123	115	125	125	125	125	838
Ressources exceptionnelles ou nouvelles	0	0	8	0	400	685	1 355	2 448
Ressources pérennes	0	0	0	0	0	685	1 355	2 040
Taxe poids lourds (en 2012)	-	-	-	-	-	580	1 145	1 625
Augmentation redevance domaniale	-	-	-	-	-	105	210	315
Ressources exceptionnelles	0	0	8	0	400	0	0	408
Produits exceptionnels	-	-	8	-	-	-	-	8
Droit d’entrée concession A63	-	-	-	-	400	-	-	400
Subventions budgétaires	0	0	1 746	1 305	959	959	891	5 801
Programme 203	-	-	1 229	974	974	974	974	5 066
Programme 315 (plan de relance)	-	-	374	331	-	-	-	705
Avance du Trésor	-	-	143	-	- 15	- 15	- 83	30
Total	795	818	2 577	2 150	2 219	2 514	3 126	14 140

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

b) Une gestion budgétaire tendue en 2009 et 2010

Ainsi que le relève le rapport de l’agent comptable de l’AFITF, le décalage entre les ressources pérennes de l’agence et ses dépenses, alors qu’elle ne disposait de pratiquement plus de réserves financières avec un fonds de roulement de 56 millions d’euros fin 2008, a nécessité en 2009 un relèvement (à hauteur de 1,23 milliard d’euros) de la subvention pour charges de service public financée par le programme 203, et le **recours à une avance du Trésor de 143 millions d’euros**.

L’exercice 2009 s’est donc achevé sur un excédent d’exploitation qui a permis un **apport au fonds de roulement de 104,8 millions d’euros**, mais ce dernier n’aurait été que de 18 millions d’euros sans l’avance du Trésor. Le remboursement de celle-ci est prévu de 2011 à 2014, et non pas en 2010

comme prévu initialement car la recette exceptionnelle de 400 millions d'euros liée à l'entrée en concession de l'autoroute A 63 Bordeaux-Bayonne ne sera finalement perçue qu'en 2011. **L'étalement de ce remboursement devrait occasionner des intérêts supplémentaires pour l'AFITF**, dont le montant initial demeure cependant réduit avec 2,14 millions d'euros.

Le report de cette recette exceptionnelle a conduit à **réviser à la baisse le budget de 2010**, dont les dépenses d'intervention sont passées en cours d'exercice de 2,39 milliards d'euros à 2,25 milliards d'euros. Les dépenses de fonctionnement courant sont réduites à 568 000 euros, compte tenu de la vocation de l'agence, mais **le fort taux de vacances n'a permis de pourvoir que deux postes sur quatre** au premier semestre 2010. Lors de la réception des réponses aux questionnaires budgétaires de vos rapporteurs spéciaux, l'AFITF n'avait ainsi pas établi de rapport d'activité pour 2009.

Le budget prévisionnel de 2011 n'est pas encore arrêté mais devrait être notamment marqué par la montée en puissance des PDMI sur le réseau routier non concédé et par une baisse de l'enveloppe dédiée aux lignes à grande vitesse, d'où une **diminution de la part des crédits consacrés aux modes de transport non routiers** (65,3 % en 2010 et environ 60 % en 2011). L'affectation des AE, davantage consacrées aux modes de transport alternatifs, devrait cependant permettre de **conforter le report modal à moyen terme**.

**Evolution prévisionnelle des dépenses l'AFITF
par mode de transport de 2010 à 2012**

(en millions d'euros)

Dépenses	2010 (budget révisé)	2011	En % du total (2011)	2012
Routes	782	892	40,2 %	907
Réseau routier concédé	132	70	3,2 %	34
Réseau routier PPP	5	15	0,7 %	5
Réseau routier non concédé	435	566	25,5 %	601
Réseau routier des collectivités	20	20	0,9 %	35
Sécurité et exploitation	190	221	10 %	231
Transports non routiers	1 471	1 327	59,8 %	1 607
Réseau ferroviaire classique	114	107	4,8 %	80
Lignes à grande vitesse	551	366	16,5 %	405
Traversées alpines	46	56	2,5 %	47
Transports combinés, fluvial, maritime	135	116	5,2 %	115
Transports collectifs	93	122	5,5 %	285
Divers (Corse, Nouvelle-Calédonie, fret)	109	153	6,9 %	183
CPER et autres contrats	419	389	17,5 %	399
Frais financier AFITF	3	3	0,1 %	3
Frais de perception taxe poids lourds	0	15	0,7 %	90
Total	2 253	2 219	100 %	2 514

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

2. Le secteur ferroviaire : un cap délicat à franchir

a) Les concours publics au système ferroviaire : 13,1 milliards d'euros en 2009

Le système ferroviaire français (SNCF et RFF) bénéficie de concours des collectivités publiques (Union européenne, Etat, régions, STIF, AFITF) d'un montant élevé et de nature variée, qui traduisent la dimension de service public de ce mode de transport. Ils sont ainsi liés au déficit structurel de certaines prestations ou activités (subvention d'équilibre à la Caisse de retraite et de prévoyance de la SNCF, subventions à RFF), à des compensations tarifaires (tarifs sociaux, Pass Navigo...) ou à des subventions d'investissement pour l'achat de matériels roulants et la rénovation des gares.

Ventilation des contributions publiques au secteur ferroviaire en 2009 et 2010

(en millions d'euros)

Nature des concours	2009	2010
1. SNCF dont :	8 469,5	8 487,3
a) Contribution de l'Etat aux charges de retraite (programme 198)	3 045	3 121
b) Exploitation dont :	4 343,5	4 509,3
- Compensation tarifs sociaux (programme 203)	71	73,1
- Compensation tarifaire presse	5,5	5,8
- Contribution ministère de la défense	192	189,4
- Subvention politique de l'emploi	33	26
- Compensation tarifaire STIF	1 612	1 589
- Contribution d'exploitation conseils régionaux	2 095	2 216
- Compensations tarifaires conseils régionaux	335	410
c) Investissement dont :	1 081	857
- conseils régionaux (TER)	895	541
- STIF (Transilien)	167	297
- CR Haute-Normandie (Corail Intercités)	19	19
2. RFF dont :	4 632	3 708
- Subvention Etat HT (programme 203)	2 319	2 189
- AFITF (dont CPER)	1 100	Environ 1 080
- Collectivités territoriales	1 041	350 (7 mois)
- Union européenne (FEDER et RTE)	172	89 (7 mois)
Total	13 101,5	12 195,3

N.B. : le total de 2010 n'est pas à périmètre constant, certaines contributions à RFF n'étant disponibles que pour les sept premiers mois.

Source : réponses du MEDDTL au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

b) La SNCF : un développement moins rentable et qui repose sur l'endettement

Dans un contexte d'importantes mutations économiques, marquées par l'ouverture progressive du transport ferroviaire à la concurrence dans l'Union européenne et par la refonte du « premier paquet » ferroviaire, la SNCF s'attache à mettre en œuvre son plan stratégique pour 2008-2012, intitulé « **Destination 2012** ». Celui-ci prévoit notamment d'accroître le chiffre d'affaires de plus de moitié et de doubler le résultat opérationnel courant par rapport à 2007.

L'impact de la crise a été important en 2009 puisque le chiffre d'affaires du groupe a diminué de 1,2 %¹ (3,6 % à périmètre constant), à 24,9 milliards d'euros. **La rentabilité s'est aussi dégradée** avec un résultat opérationnel courant de 145 millions d'euros (contre près d'un milliard d'euros en 2008), un résultat net déficitaire de 980 millions d'euros et une diminution de 35 % de la marge opérationnelle, dont 27 % pour la branche

¹ **Le recul est particulièrement marqué pour Fret SNCF**, qui a enregistré une baisse de 19,2 % de son chiffre d'affaires et un résultat net déficitaire de près d'un milliard d'euros (325 millions d'euros en 2008).

SNCF Voyages, qui illustre selon l'établissement public une **cassure structurelle dans le « modèle TGV »**.

Les investissements (matériels de transport, rénovation des gares¹, matériels techniques et informatiques...) **se sont néanmoins poursuivis à un niveau élevé**, avec 2,2 milliards d'euros en 2009 et 960 millions d'euros au premier semestre de 2010. La capacité d'autofinancement s'étant réduite, **la dette nette de la SNCF a augmenté en dix-huit mois de près de 43 %** par rapport à fin 2008 pour atteindre 8,62 milliards d'euros au 30 juin 2010².

Selon la tendance constatée au premier semestre de 2010, le chiffre d'affaires devrait remonter à environ 30 milliards d'euros en 2010³ (à périmètre non constant), mais la reprise économique n'est pas suffisamment solide pour permettre une restauration des marges et les grèves de l'automne pèseront sur les résultats. Faute d'une profitabilité suffisante, **la SNCF fait en tout état de cause le « pari » de l'endettement et d'un modèle déséquilibré à court terme** pour développer son offre, trouver des relais de croissance à l'international et *in fine* pérenniser une dynamique de croissance rentable.

Compte tenu notamment des tendances récentes de l'activité et des finances du groupe, des importants besoins en investissements, de la rigidité à la baisse des coûts de retraites et de maintenance et de la contrainte budgétaire qui pèse sur l'extension du réseau des LGV, **vos rapporteurs spéciaux jugent que la SNCF est dans une situation critique et dispose de marges de manœuvre étroites**, qu'il lui faut cependant exploiter durant la période actuelle d'intensité concurrentielle modérée, avant l'ouverture du trafic national des voyageurs. L'augmentation des recettes, qui sera permise par un moindre encadrement des tarifs des TGV, est limitée par la nature d'une offre qui reste un service public, et le groupe doit également porter son effort sur les coûts. Il serait également utile **d'étudier l'hypothèse d'un « service minimum » pour les entreprises qui recourent au fret**.

3. RFF : l'impossible équation du désendettement

a) La poursuite de la diminution des concours publics

Le contrat de performances entre l'Etat et RFF, signé le 3 novembre 2008, a renouvelé le mode de fixation des concours publics et clarifié le modèle économique de RFF, qui repose désormais sur la construction progressive de deux piliers : un **équilibre économique** entre ressources et coût complet, et un **équilibre industriel** de long terme entre l'entretien et l'investissement.

¹ Un montant de 4 à 5 milliards d'euros est ainsi prévu d'ici 2020.

² Sous l'effet notamment de la consolidation de Keolis, qui conduit la SNCF à comptabiliser en dette l'option de sortie accordée aux actionnaires minoritaires.

³ Sur les trois premiers trimestres, le chiffre d'affaires du groupe s'est élevé à 22,7 milliards d'euros, soit une progression de 24 %, essentiellement liée à la croissance externe..

La réforme de la tarification des **péages**, fondée sur les coûts de maintenance des infrastructures et effective depuis le 13 décembre 2009, a accompagné celle des subventions de l'Etat. Celles-ci sont depuis 2009 attachées non plus à l'utilisation qu'en fait RFF (régénération, entretien et désendettement) mais à l'équilibre économique de l'utilisation du réseau par les différents types de services ferroviaires, donc **aux seules activités dont les péages ne couvrent pas le coût complet**, soit les TER, Corail et le fret.

Les concours de l'Etat à RFF poursuivent leur diminution et s'établissent en 2011 à 2 487 millions d'euros TTC et **2 197 millions d'euros hors taxes**¹, soit à fiscalité constante une **baisse de 6,5 %** par rapport à la LFI pour 2010 (2 350 millions d'euros²). **Selon RFF, cette forte baisse ne respecte pas les termes du contrat de performance** et représenterait un manque à gagner de 250 millions d'euros en 2011 puis 360 millions d'euros en 2012, d'autant que les subventions subissent un gel annuel de 5 %.

Ces concours se décomposent ainsi :

- 1 522,1 millions d'euros TTC pour l'utilisation du réseau ferré national par les trains régionaux de voyageurs³ (**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, comme en 2010, pour les trains nationaux classiques de voyageurs (**Corail**) ;

- et 663,5 millions d'euros pour les trains de **fret**, dont 248,6 millions d'euros au titre de la compensation dégressive destinée à neutraliser la réforme de la tarification pour les entreprises ferroviaires de fret, qui a conduit à porter le niveau des péages à celui du coût marginal d'usage, soit une augmentation de 134,2 % en 2010⁴.

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 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 dite « hors article 4 »**, la part des péages

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**.

² Une mesure de gel budgétaire a cependant immobilisé une fraction de 157 millions d'euros.

³ Le coût de mise à disposition des infrastructures est en effet loin d'être couvert par la redevance d'accès due pour les transports conventionnés (TER et Transiliens), dont le montant est de l'ordre de 500 millions d'euros.

⁴ Les barèmes du fret ne seront cependant revalorisés que de l'inflation entre 2011 et 2015.

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.

La baisse des dotations de l'Etat conduit RFF à rechercher une **optimisation de ses ressources propres**, par la hausse des péages acquittés par les entreprises ferroviaires, une meilleure valorisation de son patrimoine (cessions et locations) et la maîtrise des coûts de maintenance du réseau.

Les **divergences d'intérêts avec la SNCF**¹, en particulier sur le niveau des péages d'infrastructures, ont néanmoins suscité des tensions, dans la mesure où **les TGV, qui supportent l'essentiel de la hausse des péages, voient leur rentabilité se réduire**. A l'avenir, le niveau de ces péages sera cependant **validé par l'ARAF**. Les péages acquittés par la SNCF augmenteront de 160 millions d'euros en 2011, mais la convention de gestion de l'infrastructure, jusqu'alors génératrice de pertes qui ont conduit la SNCF à déprécier des actifs en 2009, a également été renégociée.

Principaux flux financiers entre RFF, l'Etat et les entreprises ferroviaires depuis 2005

(en millions d'euros)

Recettes	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution 2011/ 2010
Concours de l'Etat (HT)	2 738	2 678	2 627	2 504	2 441	2 350	2 197	- 6,5 %
Paiement des entreprises ferroviaires à RFF au titre des péages d'infrastructure	2 183	2 285	2 540	2 769	2 891	3 280	3 460	5,5 %
Versement de RFF à la SNCF au titre de la convention de gestion	2 531	2 600	2 715	2 799	2 764	2 860	2 850 ⁽¹⁾	N.S.

(1) : la convention actuelle arrive à échéance fin 2010 et les prévisions au titre de 2011 et des années suivantes n'étaient pas encore connues lors de la publication du PAP.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

Lors de son audition par les commissions des finances et de l'économie le 8 septembre 2010, Hubert du Mesnil, président de RFF, a considéré que les TGV supportent l'augmentation des coûts d'entretien et que *« les hausses de péage ont pu peser sur les résultats de la SNCF, mais la reprise est là et la qualité du produit TGV est telle qu'on peut avoir confiance en son avenir et escompter une croissance »*. Il a cependant ajouté **que l'arrêt**

¹ Il convient de rappeler que RFF est depuis sa création organiquement et fonctionnellement séparé de la SNCF. Après un avis motivé émis le 9 octobre 2009, la Commission européenne a cependant saisi la Cour de justice de l'Union européenne le 24 juin 2010 d'un recours contre treize Etats membres, dont la France. La Commission reproche notamment à la France l'intervention de la SNCF dans le processus d'allocation des sillons, bien que les évolutions introduites par la loi du 13 décembre 2009 soient de nature à répondre à ce grief.

de cette dynamique supposerait de stabiliser le coût de réseau et donc de réformer en profondeur l'organisation de l'entretien par les cheminots.

b) Un contrat de performance mieux respecté sur le plan commercial que financier

Le contrat de performance signé entre l'Etat et RFF pour 2008-2012 comprend **33 engagements répartis en quatre objectifs stratégiques** :

- s'adapter à l'ouverture du marché et développer les recettes commerciales. Des outils de gestion commerciale ont été mis en place (service après-vente, portail Internet dédié aux clients, enquête de satisfaction réalisée au printemps 2010...) et un nouveau « centre de services » doit contribuer à augmenter le volume et la flexibilité des sillons ;

- moderniser les infrastructures et améliorer la performance du réseau, objectif qui se décline dans la régénération et la modernisation du réseau existant, les projets de développement, la qualité de la maîtrise d'ouvrage et l'optimisation du patrimoine foncier ;

- viser l'équilibre économique et établir un financement durable, ce qui passe notamment par l'augmentation du résultat opérationnel ;

- organiser un pilotage dynamique et assurer une gouvernance responsable. Cet objectif se traduit dans le dialogue régional avec les autorités organisatrices de transports, la mise en place de la gestion prévisionnelle des emplois et compétences ou l'appropriation du contrat de performances par des objectifs individuels assignés aux collaborateurs.

Au printemps 2010, 80 % des engagements étaient tenus totalement ou en grande partie. Sans entrer dans le détail de chacun d'entre eux, il convient de relever les progrès et lacunes suivants :

- la réactivité commerciale s'améliore avec une augmentation de près de 25 % du nombre de créations de sillons de dernière minute au premier semestre de 2010 ;

- la performance opérationnelle des circulations est en demi-teinte avec une baisse du taux de régularité des trains (*cf. supra*) ;

- les entreprises ferroviaires alternatives de fret représentent une part croissante dans le chiffre d'affaires de RFF sur cette activité (15,6 % fin mai 2010), mais l'activité de fret a continué de diminuer au premier semestre de 2010 (- 7,6 % sur les cinq premiers mois) ;

- **le niveau de régénération des lignes principales s'améliore** (plus de 96 % de l'objectif devrait être atteint fin 2010), et celui des lignes secondaires est très supérieur à la trajectoire du contrat de performance en raison de l'impact du plan de relance. **968 km de voies ont été renouvelés en 2009** et le coût moyen de renouvellement des voies principales diminue en euros constants mais reste encore sensiblement supérieur à la cible pour 2010 (1 153 000 euros contre 1 084 000 euros) ;

- les programmes de sécurité, d'accessibilité, de sûreté et de mise aux normes techniques et environnementales connaissent d'importants retards et le financement des opérations à engager pour satisfaire l'obligation légale à l'horizon 2015 est loin d'être acquis ;

- les cessions immobilières progressent mais la prévision pour 2010 (165 millions d'euros) demeure inférieure à l'objectif du contrat ;

- le coût complet de l'infrastructure devrait augmenter fortement en 2010 et s'éloigner de l'objectif de stabilisation à 6,2 milliards d'euros, notamment en raison de l'impact du coût des retraites de la SNCF (+ 50 millions d'euros). Dès lors, le taux de couverture par les recettes commerciales (*pro forma*) ne devrait progresser que d'un point à 49 %, loin de l'objectif de 60 % en 2012 ;

- le résultat opérationnel courant de 2009 fut en-dessous des prévisions, avec 1 586 millions d'euros au lieu de 1 952 millions d'euros, notamment du fait d'un décalage sur les recettes commerciales et cessions, et de l'impact des retraites sur les coûts des prestations de la SNCF. De même, le chiffre d'affaires de 2010 pourrait être inférieur aux prévisions à hauteur de 191 millions d'euros.

c) Un modèle économique toujours compromis

Les résultats financiers de RFF en 2009 se sont révélés assez satisfaisants, avec une légère baisse de l'endettement net, qui résulte cependant de facteurs conjoncturels¹, une forte progression du *cash-flow* opérationnel et un résultat courant de près de 1,6 milliard d'euros.

Principaux résultats financiers de RFF en 2008 et 2009

(en millions d'euros)

	2008	2009
Chiffre d'affaires	3 099	3 281
Résultat opérationnel courant	- 397	1 586
Résultat net (1)	11 849	304
Cash-flow opérationnel net	519	2 368
Investissements	2 958	3 296
<i>Dont : Amélioration du réseau</i>	203,5	185,8
<i>Projets de développement</i>	1 604	1 572
<i>Renouvellement du réseau</i>	1 051	1 440
Dette financière nette	28 160	27 800
Coût de l'endettement net	1 471	1 139

(1) En 2008, le résultat net n'était guère significatif car il intégrait des produits d'impôts différés et une revalorisation des actifs.

Source : rapports annuels de RFF

¹ Une amélioration du recouvrement des créances (subventions d'investissement dues par les collectivités territoriales), la diminution des taux d'intérêt et la modification des règles de versement des redevances (instauration d'un acompte de 20 %).

Le modèle économique de RFF demeure néanmoins fragile¹ en raison de la baisse des subventions publiques, du potentiel limité d'augmentation des péages sur les TGV et de la baisse des recettes du fret, de la hausse des coûts d'entretien du réseau (de 3 à 4 % par an), de l'augmentation de la dette nette sur le long terme (+ 5,2 % entre 2006 et 2008) et du volume élevé des investissements prévus en 2010-2015 pour l'amélioration et le développement du réseau.

Le volume global d'investissements projeté est ainsi de 35,4 milliards d'euros, dont 17,9 milliards d'euros à la charge de RFF, et se décompose de la manière suivante : 17,2 milliards d'euros pour les grands projets de développement (en particulier les LGV), 4,85 milliards d'euros pour les projets régionaux, 2,2 milliards d'euros pour l'amélioration de la qualité du réseau (passages à niveau, accès au train, équipement GSM-R, acoustique...), 10,5 milliards d'euros pour le renouvellement des voies et équipements², et 594 millions d'euros pour les autres investissements (dont fret et patrimoine).

Le contrat de performance prévoit que sur la base d'un bilan équilibré, RFF doit s'inscrire dans une **perspective de maîtrise de sa dette avec une logique de retour sur investissement**, et non plus dans une perspective de désendettement total, clairement incompatible avec sa mission industrielle. **Vos rapporteurs spéciaux considèrent que cette maîtrise est hypothétique et que RFF est confronté à un défi de même nature et tout aussi risqué que celui de la RATP³ et de SNCF** : développer l'activité par l'endettement pour dégager ensuite une capacité d'autofinancement suffisante pour stabiliser et réduire la dette. Il n'en demeure pas moins que la rénovation du réseau est une nécessité, en tant que levier d'augmentation des recettes commerciales et de réduction des coûts d'entretien.

Au moment où le contrat de performance doit faire l'objet d'un examen à mi-parcours et où des doutes subsistent sur le respect des engagements financiers de l'Etat, **vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la stratégie de ce dernier à l'égard de RFF.**

¹ Lors de son audition précitée, Hubert du Mesnil, président de RFF, a également déclaré : « RFF a une dette de 28 milliards d'euros. Il nous faut absolument démontrer qu'à moyen terme, nous dégagerons suffisamment de résultats pour la résorber. Si la trajectoire n'y tend pas, si la convergence apparaît illusoire, les pires menaces sont devant nous. Nous avons traversé la crise financière sans trop de difficulté. Adossés à l'Etat, nous avons conservé notre notation AAA. Les banquiers n'en regardent pas moins où nous allons et ils ne répondraient plus présents en cas de divergence, c'est un vrai risque. **Or la vertu du contrat de performance est en train d'être minée.** Les recettes prévues additionnaient les péages, qui devaient augmenter, et des subventions, qui devaient rester stables. Nous attendions une augmentation des recettes. Or la baisse du trafic de marchandises est plus importante que prévu, et l'on n'a pas constaté de reprise pour ce secteur, qui a encore baissé de 7 % au premier semestre, tandis que les péages du fret sont très faibles (200 millions d'euros sur 4 milliards d'euros) ».

² Rappelons que le plan de rénovation du réseau table sur 13 milliards d'euros d'investissements pour la période 2008-2015.

³ Le résultat net de la RATP a augmenté de 22,2 % en 2009 pour atteindre 153 millions d'euros, mais sa dette nette a également progressé de 7,5 % et a dépassé 4,8 milliards d'euros.

4. VNF : des moyens et investissements en hausse

a) Les orientations probables du futur contrat d'objectifs et de performance

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.

Un avenant au contrat d'objectifs et de moyens pour 2005-2008, intitulé « Cap 2009 », a été conclu en 2009 et reconduit pour 2010, mais **la préparation du contrat d'objectifs et de performance pour 2010-2013 a pris du retard** et celui-ci n'a toujours pas été signé. Ses objectifs s'inscriront dans la continuité du Grenelle de l'environnement¹ et devraient s'articuler autour de **cinq axes** :

- la garantie d'une **offre de services plus performante** en matière de transport de fret et sur le réseau principal, qui conduira à une adaptation du service par catégorie de voies navigables et à une professionnalisation des métiers, notamment de la maintenance ;

- l'augmentation et l'optimisation des investissements pour **moderniser et sécuriser le réseau** des voies navigables². Les besoins sont très élevés puisqu'il est prévu d'investir **895 millions d'euros sur 2010-2013** (hors Bourgogne), dont 660 millions d'euros sur la remise en état et la modernisation du réseau et 235 millions d'euros pour le développement, en particulier des voies à grand gabarit. **Vos rapporteurs spéciaux constatent néanmoins que la visibilité du financement correspondant n'est aujourd'hui pas assurée** ;

- la conduite de programmes importants de développement sur la Seine (canal Seine-Nord Europe), l'Oise et le réseau du Nord-Pas de Calais, des opérations ponctuelles de mise au gabarit des écluses et des études préalables aux débats publics pour l'aménagement de la Seine amont entre Bray et Nogent et pour la réalisation d'une liaison Saône-Moselle Rhin ;

- une politique de développement commercial basé sur le **partenariat** avec les acteurs économiques et territoriaux. Le système de concession de l'établissement devrait être amélioré ;

- une **gestion optimisée de la ressource en eau et de sa qualité**, incluant des partenariats avec les agences de l'eau pour constituer des espaces de biodiversité contribuant au bon état écologique des masses d'eau.

¹ Qui prévoit notamment une augmentation de 25 % entre 2009 et 2012 de la part de marché du fret non routier et l'organisation de débats publics pour la réalisation de liaisons fluviales à grand gabarit entre les bassins de la Saône et de la Moselle d'ici à 2012 d'une part, et sur la Seine amont, entre Bray sur Seine et Nogent sur Seine d'autre part.

² Notamment par l'automatisation, les regroupements de commandes et la téléconduite d'écluses.

Le bilan du premier contrat de performance a mis en exergue une certaine réussite concernant l'augmentation du trafic de fret et la sécurisation du réseau, mais aussi des difficultés telles que les **limites du système de mise à disposition des services**, qui n'a pas permis à VNF de mettre en œuvre la totalité des services inscrits dans le Schéma directeur d'exploitation des voies navigables. En revanche, **la fermeture de plus de 1 250 km de voies ne semble plus d'actualité.**

Un plan d'actions a été mis en place pour tenir compte des observations formulées par la Cour des comptes dans son rapport particulier sur les comptes et la gestion de VNF pour les exercices 2004 à 2007. Il s'appuie notamment sur :

- une réorganisation de la direction financière et comptable, incluant la création d'une cellule dédiée à la qualité comptable et le renforcement de la mission sur l'audit et le contrôle interne ;
- la traçabilité des procédures pour garantir une meilleure qualité d'audit des comptes de l'établissement ;
- une revue complète des actifs incorporels, ainsi qu'un inventaire des biens, dont la valorisation financière est en cours de finalisation.

b) Une subvention stable et des ressources en augmentation

Les orientations du budget de VNF pour 2011 ne sont pas encore connues. Le budget prévisionnel de 2010 s'établissait à **509 millions d'euros, dont 291 millions d'euros pour l'investissement**. L'établissement devrait encore dégager une importante capacité d'autofinancement en 2010, de 51,8 millions d'euros, et un bénéfice évalué à 26,5 millions d'euros en 2009 après prélèvement de 20,4 millions d'euros sur le fonds de roulement. Comme l'année dernière, **vos rapporteurs spéciaux jugent cette situation financière relativement confortable et de nature à permettre une accélération plus sensible des investissements.**

VNF bénéficiera en 2011 d'une subvention pour charges de service public de **59,4 millions d'euros**, financée par les actions 14 et 15 du présent programme et quasiment reconduite par rapport à 2010 (59,7 millions d'euros). Elle inclut, comme en 2009 et 2010, une **dotation supplémentaire de 4 millions d'euros au titre du « Grenelle de l'Environnement »**, et 4,6 millions d'euros pour couvrir les frais de fonctionnement des services de l'Etat mis principalement à disposition de VNF. Cette subvention vient s'ajouter aux contributions de l'AFITF (176 millions d'euros en 2010, dont 65 millions d'euros au titre du plan de relance), de l'Union européenne et des collectivités territoriales¹, qui ont augmenté en 2010 en raison de la montée en charge du projet de canal à grand gabarit Seine-Nord Europe.

¹ Un montant de 39,9 millions d'euros est ainsi escompté en 2010, hors projet Seine-Nord Europe, et de 41,3 millions d'euros en 2011.

Les autres ressources d'exploitation de VNF comprennent la **taxe hydraulique** (principale ressource avec 126,7 millions d'euros attendus en 2010), diverses redevances domaniales (24,2 millions d'euros), les péages acquittés par les utilisateurs du réseau (13,1 millions d'euros) et des produits financiers et exceptionnels (33,9 millions d'euros en 2010). Afin d'accroître les moyens de financement du programme de modernisation et de développement du réseau, **le plafond du taux de la taxe hydraulique appliqué aux volumes prélevables et rejetables est relevé** par l'article 70 du présent projet de loi de finances, rattaché à la mission EDAD et dont le commentaire figure en fin du présent rapport.

Les emplois de VNF devraient passer de 4 710 ETPT en 2010 (pour une prévision originelle de 4 689 ETPT), dont 4 319 mis à disposition et rémunérés par l'Etat sur le programme « support » 217, à **4 635 ETPT en 2011, dont 4 241 rémunérés par l'Etat**. Cette diminution traduit l'objectif de rationalisation de l'exploitation, dans le cadre de la RGPP et du futur contrat d'objectifs et de performance.

D. ANALYSE DE CHAQUE 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, respectivement, stables par rapport aux estimations de la LFI pour 2010 avec **400 millions d'euros** (en AE et CP), et en diminution de 20 % avec **494 millions d'euros** de CP. Elles permettront notamment d'engager les investissements suivants :

- la poursuite des projets routiers figurant dans les contrats de plan pour 2000-2006 et la montée en charge des PDMI ;
- la poursuite des travaux de l'autoroute A34 entre Charleville-Mézières et la frontière belge ;
- la mise à 2 x 2 voies de la RN 7 et de la Route Centre Europe Atlantique ;
- la poursuite du contournement du Puy en Velay sur la RN 88 ;
- l'achèvement du contournement sud-ouest de Besançon et de la rocade nord-est de Compiègne.

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

Cette action, dotée de **3,46 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 528 millions d'euros en AE et 353 millions d'euros en CP, destinés au financement :

- des infrastructures de transport ferroviaire, combiné ou collectif dans le cadre des contrats de projet 2007-2013 ;

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

- à hauteur de 80 millions d'euros, les opérations retenues lors du deuxième appel à projet sur les **transports en commun en site propre**, dont la liste doit être publiée en décembre 2010. Le financement des 52 opérations sélectionnées lors du premier appel à projet du 22 octobre 2008 sera également poursuivi.

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

Les crédits de cette action diminuent de 28,7 % en AE par rapport à la LFI 2010, mais demeurent stables en CP avec 137,3 millions d'euros. Ils sont abondés par des **fonds de concours** (97 millions d'euros d'AE et 87 millions d'euros de CP), en particulier au titre des contrats Etat-régions, portés par l'AFITF et principalement orientés vers les **investissements portuaires**.

L'enveloppe prévisionnelle consacrée à l'entretien des infrastructures et accès¹ et à l'exploitation des ouvrages des grands ports maritimes est de 56,9 millions d'euros hors taxes. L'entretien et l'exploitation des ports maritimes non autonomes, soit les principaux ports d'outre-mer, mobiliseront 1,7 million d'euros en AE et CP. Cette action intègre également la majeure partie de la **subvention pour charge de service public à VNF** (58,6 millions d'euros), évoquée *supra*.

Une enveloppe de 22,3 millions d'euros d'AE (en forte baisse par rapport à 2010) et 20 millions d'euros de CP est consacrée aux **infrastructures aéroportuaires** et comprend :

- 1,6 million d'euros d'AE et 3,8 millions d'euros de CP pour l'entretien, le renouvellement des matériels et les investissements de sécurité des quatre aéroports en régie directe de l'Etat (Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis et Futuna et Aix-les-Milles). Du fait de sa **mise en concession début 2011**, les crédits de fonctionnement de l'aéroport de **Mayotte** diminueront, mais une subvention d'investissement de 12,5 millions d'euros en AE et 2,5 millions en CP sera accordée pour financer des travaux d'adaptation des infrastructures, notamment l'allongement de la piste ;

¹ Notamment le dragage par le groupement d'intérêt économique Dragages-Ports.

- 3,3 millions d'euros en AE et 3,2 millions d'euros en CP pour la poursuite des acquisitions foncières de l'aérodrome de **Bâle-Mulhouse**, en application de la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 ;

- 800 000 euros pour la remise en état de trois aéroports d'Etat en **Polynésie française**, et 900 000 euros pour la reprise du passif (garanti par l'Etat) de l'ancien concessionnaire **SETIL** (Société d'équipement de Tahiti et ses îles) Aéroport, dont l'occupation temporaire du domaine public est échue depuis le 1^{er} avril 2010 ;

- 5 millions d'euros en CP au titre de la participation au drainage de la piste de l'aéroport de **Cayenne** ;

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

- et 0,7 million d'euros de CP (après 55 millions d'euros d'AE en 2010) au titre du premier paiement au concessionnaire du **futur aéroport Notre-Dame-des-Landes**, dont le contrat devrait être signé d'ici fin 2010.

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

Avec 302,3 millions d'euros d'AE et 312,5 millions d'euros de CP, les crédits de l'action 12 s'inscrivent en **forte baisse par rapport à 2010**, de respectivement 27 % et près de 20 %. Cette évolution est cependant **compensée par l'augmentation des fonds de concours de l'AFITF**, évalués à 280 millions d'euros en AE et 333 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.

Le bon état des chaussées est tributaire d'un certain niveau d'entretien préventif et de renouvellement des couches de surface, afin d'éviter que, par une sorte de « cercle vicieux », une part croissante des crédits ne soit consacrée aux grosses réparations, pour un coût supérieur et sans que la durabilité des routes ne soit significativement améliorée. A cet égard, **la gestion budgétaire de l'entretien des routes relève plutôt du « coup par coup » que d'une stratégie durable.**

En effet, le taux de renouvellement annuel des couches de surface n'était que de 4 à 5 % en 2005-2007, soit un rythme notablement insuffisant eu égard à l'augmentation du trafic lourd et à la durée de vie optimale des chaussées, de huit à quinze ans selon l'intensité du trafic¹. Ce taux est remonté à 6 % en 2008, et **le plan de relance** (70 millions d'euros supplémentaires sur un total de 200 millions d'euros pour le réseau routier non concédé) **a permis**

¹ Ce qui implique donc un taux de renouvellement annuel compris entre 6,7 % et 12 % environ.

de porter le taux moyen à 8 %, soit un niveau équivalent au rythme optimal de renouvellement des chaussées.

Ce niveau aurait vocation à constituer la norme mais ne revêtira qu'un caractère exceptionnel puisque le taux de renouvellement sera compris entre 5 et 6 % en 2010, en raison notamment de la rigueur de l'hiver, qui a nécessité un redéploiement vers des réparations d'urgence. Bien que le PAP ne précise pas la ventilation entre entretien préventif et grosses réparations, **il est probable que ce taux diminue encore en 2011**, compte tenu de la diminution des crédits et de l'augmentation du linéaire requérant de grosses réparations.

Dans ces conditions, vos rapporteurs spéciaux craignent que l'entretien et l'exploitation du réseau routier **soient avant tout une variable d'ajustement budgétaire dont il résultera une dégradation de la qualité du réseau coûteuse à moyen et long termes.**

Evolution des AE et CP d'entretien et d'exploitation du réseau routier national de 2007 à 2011 (hors immobilier, radios, matériels techniques, maintenance, redevance ARCEP)

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	Prévisions 2010	CP PLF 2011
Entretien courant, exploitation et viabilité hivernale	199	174	202	186	153,1
Entretien préventif		136	167	122	74,5
Réparation de chaussées	54	43	55	27	
Réhabilitation des ouvrages d'art	26	26	42	32	43,5
Mise en sécurité des tunnels	59	58	168	316	N.D.
Total	426	437	633	683	N.S.

Source : réponse du MEDDTL, projet annuel de performances annexé aux projets de loi de finances pour 2011

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 337,3 millions d'euros en AE et 107,3 millions d'euros en CP, soit un triplement des AE et une baisse de 8,8 % des CP par rapport à la LFI 2010. Plus des trois quarts des AE sont consacrés au financement des autoroutes ferroviaires¹ et du transport combiné ferroviaire.

Les fonds de concours de l'AFITF (37 millions d'euros en AE et 29,1 millions d'euros en CP) financeront comme en 2010 des opérations de

¹ En particulier la poursuite de l'expérimentation de l'autoroute ferroviaire alpine et du nouveau service public de ferroutage qui doit lui succéder en 2011, et le futur service sur l'axe atlantique dont la consultation est également en cours.

sécurité sur le réseau ferré¹ et des aménagements d'aires de contrôle sur le réseau routier.

Les évolutions suivantes doivent également être soulignées :

- la **subvention à la SNCF compensant les tarifs sociaux préférentiels**, imposés par l'Etat pour favoriser l'accès de certaines populations au transport ferroviaire, s'inscrit en baisse d'environ 4,3 %, à 70 millions d'euros. Vos rapporteurs spéciaux constatent que ces tarifs sociaux sont nombreux (plus de 25), s'appuient sur des textes souvent anciens et sont calculés selon des modalités complexes, alors que trois tarifs (familles nombreuses, élèves-apprentis et congés annuels) représentaient à eux seuls en 2009 92 % des voyageurs-kilomètres. **Il serait donc nécessaire de simplifier et moderniser ces tarifs, voire d'en supprimer certains, et de mieux les articuler avec la politique commerciale de la SNCF ;**

- le **Comité national routier**, qui établit en particulier l'indice gazole de référence, bénéficiera de 1,4 million d'euros en AE et CP, contre 1,5 million d'euros en 2010, et **Unicooptrans**, Fédération nationale des coopératives et groupements du transport, recevra une subvention de 500 000 euros (557 000 euros en 2010).

Les crédits de **l'action 14** « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens » s'élèvent à 44,9 millions d'euros en AE et 35,5 millions d'euros en CP, soit une progression d'environ 25 % par rapport à 2010. Le soutien au transport combiné maritime et fluvial bénéficiera de 17,2 millions d'euros, **portant ainsi les crédits consacrés au transport combiné** (ferroviaire, maritime et fluvial) **à 276,4 millions d'euros en AE et 46,4 millions d'euros en CP.**

Le **soutien aux douze lignes aériennes d'aménagement du territoire**², dans le cadre du renouvellement des conventions de délégation de service public, reçoit 26,8 millions d'euros en AE et 17,5 millions d'euros en CP, dont 3,9 millions d'euros pour la desserte intra-guyanaise dont les modalités de financement sont distinctes depuis 2007 et fonction du nombre de bénéficiaires d'aides sociales.

6. Action 15 : « Stratégie et soutien du programme »

Les crédits de l'action 15 « Stratégie et Soutien » s'établissent à **23,36 millions d'euros en AE et en CP**, soit un montant en diminution de 16,5 % par rapport au montant ouvert en LFI 2010. Ils sont intégralement ventilés entre les autres actions du présent programme selon le schéma de

¹ Huit passages à niveau dangereux devraient ainsi être supprimés en 2010, après 55 en 2009.

² La charge de la compensation versée au transporteur est partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales concernées (à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon), le taux d'intervention de l'Etat étant fixé par une convention pluriannuelle en fonction d'un pourcentage des recettes commerciales, déterminé d'après le degré d'enclavement de la collectivité.

déversement analytique et recouvrent les moyens transversaux du programme, soit :

- les crédits d'études et de prospective, **qui augmentent de plus de 3 millions d'euros par rapport aux prévisions du PAP 2010** et incluent une dotation d'un million d'euros à l'Agence française de l'information multimodale et de la billettique, créée en 2010 ;

- et les crédits de fonctionnement (frais de déplacement, formation continue, contentieux...) de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, des services techniques centraux et des organismes et services attachés au programme 203, dont le Conseil supérieur des transports terrestres et de l'intermodalité, créé par la loi « Grenelle II ». Ces crédits sont en forte baisse.

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

1. Le projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) est ambitieux et met opportunément l'accent sur le développement des modes de transport alternatifs à la route, mais **sa crédibilité est compromise par la difficulté de planifier sur le très long terme et dans un contexte budgétaire restrictif des investissements très importants**, évalués à 170 milliards d'euros.

2. Les crédits de paiement du programme s'inscrivent en **baisse de 5,5 %** en 2011. Contribuent essentiellement à cette évolution la répartition et le volume des concours apportés à RFF, la baisse des moyens consacrés au renouvellement des couches de roulement des routes nationales, au profit des travaux plus lourds de régénération financés par l'AFITF, et une réduction des dépenses de fonctionnement.

3. Le **financement extra-budgétaire**, *via* les fonds de concours et dépenses fiscales, représente 2,23 milliards d'euros. Il est regrettable, compte tenu des montants en jeu, que les fonds de concours ne fassent pas l'objet d'une présentation distincte ni que leur ventilation soit chiffrée avec davantage de clarté.

4. **La trajectoire budgétaire du programme paraît difficilement soutenable** puisqu'à la fin de 2011, le solde prévisionnel des engagements non couverts par des CP, soit 3,78 milliards d'euros, serait proche des CP demandés pour 2011. En outre, **la subvention d'équilibre versée à l'AFITF sera maintenue au moins jusqu'en 2013** et témoigne d'un « provisoire qui dure », faute pour cet organisme de disposer de ressources pérennes suffisantes.

5. Les priorités du programme sont nombreuses et n'ont pas toujours les moyens budgétaires de l'ambition du « Grenelle de l'environnement ».

6. **L'évolution de la performance est mitigée** : satisfaisante en matière de coûts de construction des opérations routières, d'intérêt socio-économique des projets ou de disponibilité du réseau fluvial, médiocre ou en baisse s'agissant de l'état des voies du réseau ferré, de la ponctualité des trains, du développement de l'intermodalité pour le fret ou de la compétitivité des ports pour le trafic conteneurisé (en particulier le port de Marseille).

7. **La seconde vague de la RGPP devrait avoir des effets budgétaires relativement limités**, la seule mesure véritablement nouvelle ayant trait à la réorganisation des services d'ingénierie routière, dont il est escompté une réduction des moyens en personnel.

8. **La gestion du budget de l'AFITF a été tendue lors des deux derniers exercices**, avec le recours fin 2009 à une avance du Trésor de 143 millions d'euros qui a permis d'abonder le fonds de roulement, et le report d'une recette exceptionnelle de 2010 à 2011 qui a conduit à réduire le budget de 2010.

9. La crise économique a exercé un impact réel sur les comptes de la SNCF en 2009, en particulier sur l'activité de fret dont le déficit structurel s'est accentué. Faut d'une rentabilité suffisante, le groupe fait le « pari » de l'endettement et d'un modèle déséquilibré à court terme pour trouver à moyen terme une dynamique de croissance rentable. **La SNCF demeure dans une situation critique et dispose de marges de manœuvre étroites**, le potentiel d'augmentation des recettes, permise par un moindre encadrement des tarifs des TGV, étant limité. Il serait également utile d'étudier l'hypothèse d'un « **service minimum** » pour les entreprises qui recourent au fret.

10. Les compensations sociales en faveur de la mobilité, versées chaque année à la SNCF, représenteront un coût de 70 millions d'euros en 2011. Si ces tarifs sociaux sont souvent justifiés, ils n'en forment pas moins un édifice complexe. **Il serait donc nécessaire de simplifier et moderniser ces tarifs, voire d'en supprimer certains.**

11. **La subvention de l'Etat à RFF diminuera de 6,5 % en 2011**, et les péages acquittés par les compagnies ferroviaires – qui ont suscité des tensions avec la SNCF – augmenteront de 5,5 %. **La viabilité du modèle économique de RFF est cependant menacée** car elle passe par l'augmentation d'une dette déjà très élevée (27,8 milliards d'euros fin 2009) pour mener à bien l'ambitieux plan de rénovation et de développement nécessaire à la rentabilisation du réseau. Dès lors, RFF respecte mieux les objectifs commerciaux que la trajectoire financière que lui a assignée l'Etat.

12. **Le nouveau contrat d'objectifs et de performance de VNF pour 2010-2013 a pris du retard** mais devrait consolider les grands axes actuels, en particulier la poursuite des importants investissements de modernisation, sécurisation et développement du réseau fluvial, estimés à 895 millions d'euros. La subvention de l'Etat sera quasiment reconduite en 2011 avec 59,4 millions d'euros, dont 4 millions supplémentaires au titre du Grenelle de l'environnement, et le plafond d'emplois sera réduit de 75 ETPT. **La capacité d'autofinancement déglacée par VNF devrait permettre une accélération de ses investissements.**

13. Passé l'effet positif mais temporaire du plan de relance, l'entretien préventif du réseau routier devrait diminuer et le taux annuel de renouvellement des couches de surface se situer à un niveau très inférieur à celui requis pour assurer la durée de vie optimale des chaussées. **L'entretien et l'exploitation du réseau routier relèvent ainsi d'une logique du « coup par coup », avec pour conséquence une dégradation de la qualité du réseau à moyen et long termes**, nécessitant des réparations plus coûteuses.

II. LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES »

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. Ceux-ci sont intégrés dans le nouveau compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routier », qui succède en 2011 au compte « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » (*cf. infra*).

Il participe d'un dispositif interministériel de lutte contre l'insécurité routière, décrit dans un **document de politique transversale**. Seize programmes budgétaires contribuent ainsi à cette politique pour un montant global de CP de **2 586,5 millions d'euros** en 2011, soit une progression de 0,4 % par rapport à 2010.

A. UNE POLITIQUE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE EFFICACE SUR LE LONG TERME MAIS CONFRONTÉE À DE NOUVEAUX ENJEUX

1. Des évolutions contrastées en 2009

Après plusieurs années de forte amélioration (réduction de 44,3 % du nombre de personnes tuées sur la période 2002-2008), **l'année 2009 s'est conclue sur une stabilité de la mortalité routière** avec 4 443 personnes tuées (dont deux vies sauvées par rapport au bilan de 2008 en France métropolitaine). L'année 2009 reste cependant marquée par une **évolution très préoccupante de l'accidentalité des deux-roues motorisés** et un « effet de report » qui explique le maintien du nombre de tués sur les routes. Alors que les deux-roues motorisés ne constituent que 2 % des véhicules en France, le nombre de décès représente 28 % du total en métropole. La mortalité des conducteurs et passagers de ces deux-roues a ainsi augmenté de 10 % en 2009.

En revanche **la baisse du nombre d'accidents et de blessés hospitalisés s'est poursuivie en 2009**, avec respectivement - 2,9 % et - 4,7 %.

Les objectifs 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, apparaissent dès lors très ambitieux. De fait, ils ont été **décalés à fin 2013** et demeurent les suivants :

- **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.**

Les résultats de 2010 seront vraisemblablement bien meilleurs qu'en 2009 puisque sur les dix premiers mois de l'année, le nombre

d'accidents corporels a diminué de 11,9 % par rapport à la même période de 2009, celui des décès (3 363 personnes) de 7 % et celui des blessés de 13,9 %. Sur douze mois glissants, le nombre de personnes tuées est en diminution de 4,1 %.

2. Les mesures annoncées lors du CISR du 18 février 2010

A l'occasion du **CISR du 18 février 2010**, le Premier ministre a défini les six objectifs de la prévention et de la répression pour 2010 et 2011 :

- **combattre l'alcool et la drogue au volant** : augmentation du nombre d'éthylomètres électroniques (5 000), réalisation de 100 000 tests salivaires de contrôle de stupéfiants, mise à disposition d'éthylotests certifiés par les débits de boisson et de tabac ;

- **dissuader les excès de vitesse** : panneaux annonçant des « contrôles radar fréquents » ; déploiement de cent radars contrôlant la vitesse moyenne sur une section à partir de 2011 (*cf. infra* sur le CAS correspondant) ;

- **sanctionner plus sévèrement les grands délits routiers** : immobilisation immédiate du véhicule pendant sept jours au maximum en cas d'infraction grave, renforcement de la sanction encourue en cas de délit de fuite (trois ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende) ;

- **sécuriser l'usage des deux-roues motorisés** : création d'une amende spécifique de 135 euros pour le débridage des cyclomoteurs, renforcement des contrôles, contrôle technique obligatoire à compter de la deuxième année de mise en circulation, formation obligatoire de sept heures pour tout premier conducteur d'une motocyclette légère (de 50 à 125 cm³) ou d'un tricycle à moteur, réduction de la dangerosité des équipements d'aménagement de la route ;

- **sensibiliser les futurs conducteurs** : mise en place d'un cadre de sensibilisation des lycéens, en partenariat avec les organismes qui interviennent déjà dans les établissements scolaires et les universités ;

- **prévenir le risque routier professionnel** : mise en place d'un plan de prévention du risque routier professionnel pour les agents publics et incitation dans les grandes entreprises, signature d'une convention-cadre avec la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) et le Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA), pour fixer quatre priorités à l'action des sociétés et des mutuelles d'assurances en matière de sécurité routière.

B. PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

1. Un programme qui bénéficie d'importants crédits de soutien

Les crédits du programme, qui comporte trois actions, s'élèvent à **57,66 millions d'euros** en AE et en CP en 2011, soit une **diminution de 5,5 %** par rapport aux crédits de la LFI 2010. L'action 3 « Education routière », qui avait déjà été privilégiée en cours de gestion en 2009 (par recours à la fongibilité) et a bénéficié de l'essentiel de la hausse des crédits en 2010, devrait être de nouveau épargnée en 2011. Ces crédits sont également complétés par un **fonds de concours** évalué comme en 2010 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 seront de **2 547 ETPT** – soit **42 ETPT supplémentaires** par rapport à la LFI 2010 –, financés sur le programme 217 de « soutien » du ministère. Ils se décomposent en deux grandes masses :

- 2 310 ETPT (- 24 par rapport à la LFI 2010) de **l'administration centrale et des services déconcentrés**, identifiés dans l'« action-miroir » intitulée « Personnels oeuvrant pour les politiques du programme sécurité et circulation routière » du programme 217 précité et représentant 128,38 millions d'euros de crédits de titre 2 ;

- 237 ETPT (+ 66) des **centres d'études techniques de l'équipement** oeuvrant pour le compte de la sécurité routière, inscrits dans l'« action-miroir » intitulée « Personnels oeuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique ».

Après application du schéma de **déversement des coûts analytiques**, incluant les crédits de personnels et de fonctionnement du programme 217, le coût global du programme 207 atteint **265,67 millions d'euros**, soit près du quintuple de la dotation budgétaire initiale. **L'ampleur de ces coûts analytiques limite donc la portée de la justification au premier euro des actions du présent programme.**

Contrairement à l'exercice 2008, l'exécution en 2009 s'est avérée plutôt satisfaisante avec des **taux de consommation relativement élevés** (89,2 % des AE et 99,2 % des CP ouverts), en dépit de reports d'AE relativement importants (8,4 millions d'euros).

Evolution en 2010 et 2011 des crédits concourant au programme 207 (hors fonds de concours)

(en millions d'euros)

Intitulé des actions et sous-actions	CP LFI 2010	CP PLF 2011	Evolution 2011/2010	Ventilation des crédits de pilotage de soutien et/ou de polyvalence		PLF 2011 après ventilation
				Au sein du programme	Entre programmes	
1- Observation, prospective, réglementation et soutien au programme	5,67	4,26	- 24,9 %	- 1,04	69,63	72,85
Etudes et observatoires locaux	4,42	2,36	- 46,6 %			
Fonctionnement	1,26	1,9	50,8 %			
2 - Démarches interministérielles de communication	29,07	27,1	- 6,8 %	0,57	22,2	49,97
Communication	15,07	14,5	- 3,8 %			
Actions locales de partenariat	14	12,6	- 10 %			
3 - Education routière	26,29	26,3	Stable	0,46	116,08	142,85
Organisation des examens	N.D.	9,03	N.D.			
Investissements centres d'examens	5,80	5	- 13,8 %			
Formations dans les réseaux	N.D.	4,9	N.D.			
Permis à un euro par jour	8,95	7,36	- 17,8 %			
Total	61,04	57,66	- 5,5 %	0	207,91	265,67

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au PLF pour 2011

2. Une performance satisfaisante mais un dispositif incomplet

Comme dans le PAP 2010, la mesure de la performance du programme s'appuie sur **deux objectifs** et **cinq indicateurs**, qui traduisent les progrès accomplis en matière de mortalité et d'accidentalité routières comme de réussite des candidats au permis.

L'évolution globale des indicateurs demeure satisfaisante, malgré l'interruption évoquée *supra* de la baisse de la mortalité en 2009, mais leur structure est **insuffisamment adaptée aux nouveaux enjeux**, puisqu'aucun ne mesure la mortalité des conducteurs de deux roues, qui constitue une des trois priorités de la politique de sécurité routière. De même, l'indicateur 2.2 présente le coût unitaire d'obtention du permis de conduire pour l'administration, mais pas le coût moyen pour les candidats. Enfin les cibles afférentes aux trois sous-indicateurs qui retracent l'implication des **jeunes conducteurs** dans un accident corporel paraissent **trop modestes au regard de l'objectif politique** affiché, qui est de diviser par trois le nombre de jeunes tués.

En revanche, **l'efficacité du dépistage d'alcoolémie et des stupéfiants** est mesurée par quatre indicateurs relevant des programmes 152 « Gendarmerie nationale » et 176 « Police nationale » de la mission « Sécurité », et repris par le document de politique transversale sur la sécurité routière.

Synthèse des résultats des indicateurs de performance du programme 207

Objectif	Indicateur	Sous-indicateur	Valeur 2009	Prévision 2010	Prévision 2011	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)	4 273	< 3 790	< 3 375	Ralentissement en 2009, progrès plus marqués en 2010. Cible de moins de 3 000 personnes tuées en métropole décalée à 2013 mais qui demeure volontariste
		Nombre annuel de tués à 30 jours (DOM)	170	< 160	< 155	
		Nombre annuel de tués à 30 jours (métropole et DOM)	4 443	< 3 950	< 3 530	
	Nombre annuel de blessés hospitalisés à plus de 24 heures	Nombre annuel de blessés hospitalisés à plus de 24 heures (France métropolitaine)	33 323	< 31 000	< 29 000	
		Nombre annuel de blessés hospitalisés à plus de 24 heures (DOM)	1 183	< 1 150	< 1 100	
		Nombre annuel de blessés hospitalisés à plus de 24 heures (métropole et DOM)	34 506	< 32 150	< 30 100	
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	57,4 %	58 %	63 %	Positive, cible assez ambitieuse (66 % en 2013)
		Taux des écoles de conduite ayant un taux de réussite de leurs élèves supérieur à 50 %	71,7 %	72 %	74 %	Stable à positive
	Coût unitaire d'obtention du permis de conduire pour l'administration (en euros / permis)		59,4	60	59,9	Stable, cible accessible
	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	10,9 %	10,7 %	10,5 %	Positive, l'atteinte des cibles pour 2013 est envisageable
		Taux des conducteurs ayant leur permis depuis moins de trois ans impliqués dans un accident corporel	25,8 %	25,5 %	25,2 %	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

C. UNE PRIORITÉ ACCORDÉE À L'ÉDUCATION ROUTIÈRE ET À LA RÉFORME DU PERMIS DE CONDUIRE

1. Une diminution des crédits qui préserve l'éducation routière

La dotation de l'action 1 « Observation, prospective, réglementation et soutien au programme » est fortement réduite (- 24,9 % par rapport à 2010) pour s'établir à **4,26 millions d'euros** en AE et CP. Outre certaines dépenses

de fonctionnement (délégation à la sécurité et à la circulation routières – DSCR, impression et stockage de documents, observatoires locaux au sein des directions régionales et départementales, Observatoire national interministériel de la sécurité routière – ONISR), elle finance la réalisation d'études et recherches menées par la DSCR et d'autres services du ministère.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que **le Conseil national de la sécurité routière** (CNSR), structure de débats et de propositions créée en octobre 2000, **doit être supprimé**. Son coût de fonctionnement apparent est très réduit (125 euros en 2008) mais il ne s'est pas réuni depuis avril 2008 et ses nouveaux membres n'ont pas été nommés depuis sa prorogation par le décret n° 2009-620 du 6 juin 2009...

Les crédits de **l'action 2** « Démarches interministérielles et communication » diminuent également (- 6,8 % pour les CP) et s'élèvent à 29,1 millions d'euros en AE et **27,1 millions d'euros en CP**.

Environ la moitié de cette dotation¹ est consacrée aux **six campagnes de communication** tous médias auprès du grand public prévues en 2011, soit un coût moyen de 2,18 millions d'euros, légèrement inférieur au coût prévisionnel de la LFI 2010. La stratégie de communication privilégiera la pédagogie de l'exposition aux risques, la sensibilisation des usagers à la protection des personnes les plus vulnérables, les messages de prévention à l'égard des publics les plus exposés (jeunes et conducteurs de deux-roues motorisés en particulier), et la prévention « traditionnelle » des comportements les plus dangereux (alcool, drogue, vitesse, inattention au volant).

Les **subventions** aux partenaires locaux (entreprises, collectivités territoriales et associations) menant des actions de formation et de prévention **sont fortement réduites**, passant de 4,3 millions d'euros budgétés dans la LFI 2010 à 2,9 millions d'euros.

Enfin l'action 3 « Education routière » est dotée de 24,3 millions d'euros en AE et 26,3 millions d'euros en CP, ces derniers étant **quasiment stables par rapport à 2010**. Près de 14 millions d'euros sont consacrés à l'organisation des examens ou au fonctionnement des réseaux. La capacité d'investissement pour la création ou la rénovation de centres d'examen sera réduite d'environ 14 %, pour la poursuite ou l'achèvement de neuf opérations déjà engagées en 2010. Une dotation de 7,36 millions d'euros est enfin prévue pour le dispositif du « permis à un euro par jour » (*cf. infra*).

2. La poursuite de la réforme 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** sur une période de trois ans. L'objectif de cette réforme

¹ A laquelle s'ajoutent 3,15 millions d'euros financés par le programme 751 « Dispositif de contrôle automatisé ».

est de **réduire les délais d'attente** pour se présenter aux épreuves et **d'améliorer les taux de réussite**. Ses orientations et mesures concrètes, décidées lors du CISR du 13 janvier 2009 et que vos rapporteurs spéciaux jugent pertinents, et les réalisations en 2009 et 2010 sont résumées dans le tableau ci-après.

Principales mesures décidées et réalisées dans le cadre de la réforme du permis de conduire

Objectif	Principales mesures annoncées	Réalizations
Un permis moins long à obtenir	370 000 nouvelles places d'examen créées d'ici 2011, emploi de 55 nouveaux inspecteurs, suppression du délai réglementaire d'un mois entre l'enregistrement du dossier du candidat et la présentation à l'épreuve de code, simplification des démarches administratives.	Recrutement de 35 nouveaux inspecteurs en 2009 (par redéploiements) et 20 en 2010, 43 000 examens supplémentaires organisés en 2009 et 2010, suppression du délai réglementaire d'un mois, délai d'attente entre deux examens inférieur à deux mois dans plus de 80 % des départements. Modernisation et dématérialisation des procédures administratives dans le cadre de la rénovation du fichier national du permis de conduire d'ici 2013. Depuis début 2010, nouvelle offre de « conduite supervisée » (3 mois minimum) pour les candidats de plus de 18 ans. Le taux de réussite de l'épreuve de conduite a franchi pour la première fois le seuil des 60 % en juillet 2010 (56,6 % fin 2008) et le taux de réussite au code a atteint 62,7 %. Ajustement de l'organisation administrative : guichet départemental unique, outils de pilotage, effort d'harmonisation des pratiques d'examen.
Un permis moins cher pour les candidats les plus en difficulté	Mise en place d'un cautionnement public du « permis à un euro par jour », élargissement de l'accès aux « bourses au permis », soutien aux demandeurs d'emploi et aux allocataires du revenu de solidarité active (RSA).	Mise en place courant 2010 de la caution publique <i>via</i> le Fonds de cohésion sociale, géré par la Caisse des dépôts et consignations. Promotion des dispositifs d'aide des collectivités territoriales, aides spécifiques pour les demandeurs d'emploi et bénéficiaires du RSA, soutien aux écoles de conduite associatives dans les grands bassins d'emploi, opération « 10 000 permis pour réussir ».
Un permis plus sûr grâce à une rénovation des programmes de formation et de l'examen	Rendez-vous post-permis, partenariats avec les associations de sécurité routière, modernisation des épreuves du code et de conduite, revalorisation des métiers d'enseignants à la conduite, démarche qualité avec les auto-écoles.	Assouplissement de l'apprentissage de la conduite accompagnée à partir de 16 ans, formations post-permis à l'étude pour les conducteurs novices et âgés. Rénovation du questionnaire de code, nouvelle grille d'étude de l'épreuve de conduite. Expérimentation de modules de sécurité routière dans 82 lycées, avant une généralisation à la rentrée 2011. Chantier avec la profession sur l'amélioration de la formation à la conduite : rénovation du diplôme d'accès, qualifications complémentaires, certification des prestations des écoles.

Source : réponses du MEDDTL au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

3. Un dispositif du « permis à un euro par jour » désormais mieux calibré

Le dispositif du « permis à un euro par jour », qui permet à des jeunes âgés de 16 à 25 ans de bénéficier d'un prêt à taux nul dont les frais financiers sont pris en charge par l'Etat, a été étendu par le CISR du 13 janvier 2009. Il a ainsi décidé que le Fonds de cohésion sociale, géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), prendrait en charge le cautionnement de 20 000 prêts par an au profit des jeunes exclus du crédit bancaire et inscrits dans une démarche de formation ou d'accès à l'emploi.

Vos rapporteurs spéciaux avaient cependant jugé que le montant budgété dans le PLF 2010 (2,81 millions d'euros pour le nouveau mécanisme de caution) **était surestimé**, eu égard aux hypothèses de nombre de prêts accordés, d'évolution des taux d'intérêt et surtout d'appel effectif de la caution publique. A leur initiative, la dotation de ce dispositif avait dès lors été réduite de 1 011 200 euros.

Dans les faits, cette surestimation sera d'autant plus manifeste que la **mise en place effective de ce cautionnement a été reportée à septembre 2010**. En effet, si la convention entre l'Etat et la CDC a été signée le 30 novembre 2009, celles entre la CDC et cinq établissements de crédit partenaires ne l'ont été qu'en juin 2010. En outre, l'objectif de 100 000 prêts pourrait ne pas être atteint puisque 43 096 prêts ont été accordés au dernier trimestre de 2009 et au premier trimestre de 2010. **Le coût moyen par dossier a poursuivi sa forte diminution**, de 73,15 euros mi-2009 à 60,04 euros début 2010 (pour une prévision initiale de 78,70 euros), en raison de la poursuite de la baisse du taux d'intérêt de référence, soit celui des bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels (BTAN) à deux ans.

Au total, le montant ouvert en LFI 2010, de 9,04 millions d'euros, **pourrait être supérieur de 3 millions d'euros à celui effectivement consommé**, en intégrant une relative accélération du dispositif durant le second semestre de 2010. Les anticipations de vos rapporteurs spéciaux devraient donc être dépassées.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent néanmoins d'avoir été entendus – à moins que la contrainte budgétaire n'ait été plus pressante – puisque **le montant prévu pour 2011, de 7,36 millions d'euros** dont 1,53 million d'euros au titre du cautionnement, **repose désormais sur des hypothèses plus crédibles** :

- le maintien de l'objectif de 100 000 prêts financés, qui apparaît réaliste compte tenu de la pleine entrée en application du cautionnement public ;

- un montant moyen emprunté (1 135 euros) proche de celui constaté entre le 1^{er} octobre 2009 et le 31 mars 2010 ;

- un taux BTAN à deux ans de 1 % durant le premier semestre, avant une remontée à 1,25 % puis 1,50 % d'ici la fin de l'année ;

- un taux de défaut des prêts, qui conditionne l'appel de caution, de 5 % pour 20 000 prêts cautionnés, soit le même taux que 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 ;

- un coût d'accompagnement et de traitement de chaque dossier de vingt euros, soit 1,8 % du montant moyen des prêts.

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

1. **La progression de la sécurité routière s'est en partie interrompue en 2009** avec une stabilité de la mortalité routière (4 443 personnes tuées) et une évolution préoccupante de l'accidentalité des deux-roues motorisés. Les objectifs fixés pour 2012 ont dès lors été reportés à 2013 et demeurent volontaristes, mais **les résultats de 2010 devraient illustrer une reprise de la tendance positive** constatée de 2002 à 2008.

2. Les mesures décidées lors du CISR du 18 février 2010 tendent à **renforcer l'arsenal répressif** (contrôles d'alcoolémie, contrôles radars, sanction plus sévère pour les grands délits routiers...), mais comportent aussi un **volet préventif** avec une sensibilisation des jeunes conducteurs et la sécurisation de l'usage des deux-roues motorisés.

3. Les coûts analytiques du programme représentent près de cinq fois la dotation budgétaire initiale. Les centres d'études techniques de l'équipement bénéficieront en 2011 de **66 ETPT supplémentaires** œuvrant pour le compte de la sécurité routière.

4. L'exécution du programme s'est sensiblement améliorée en 2009, en particulier la consommation des CP.

5. Le dispositif de performance pourrait mieux restituer les résultats des campagnes ciblées de communication et est **insuffisamment adapté au nouvel enjeu de l'accidentalité des conducteurs de deux-roues**.

6. La dotation en CP du programme diminue de 5,5 % par rapport à 2010 mais **préserve l'éducation routière**, ce qui est cohérent avec la poursuite de la réforme de grande ampleur du permis de conduire, dont vos rapporteurs spéciaux jugent les axes pertinents.

7. Malgré son faible coût de fonctionnement, le Conseil national de la sécurité routière, qui ne s'est pas réuni depuis avril 2008, **devrait être supprimé**.

8. Le mécanisme de cautionnement public de 20 000 prêts dans le cadre du dispositif du « permis à un euro par jour » a **pris du retard**, puisque la Caisse des dépôts et consignations n'a conclu les conventions avec cinq établissements de crédit partenaires qu'en juin 2010. L'enveloppe budgétaire prévue pour 2011 – inférieure de 18 % à celle de la LFI 2010 – est cependant **désormais mieux calibrée** et repose sur des hypothèses plus crédibles.

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 2011

Le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » joue un rôle économique et social important et traduit certaines fonctions régaliennes de l'Etat, la France disposant du deuxième domaine maritime dans le monde. Il est doté en 2011 de **129,8 millions d'euros en AE et 132,1 millions d'euros en CP** (hors fonds de concours et attributions de produits), soit une **baisse de 1,8 % pour les AE et de près de 2 % pour les CP**.

Le projet de budget entend consolider certaines orientations récentes :

- mettre en œuvre les principales directives contenues dans le paquet « Erika III », notamment en matière de contrôle des navires étrangers faisant escale dans les ports français et de développement des systèmes maritimes d'information, afin de garantir la compatibilité des systèmes au niveau européen. **La sécurité et la sûreté maritimes** mobiliseront une large part de la capacité d'investissement du programme, soit 24,5 millions d'euros de CP ;

- concrétiser les réformes de l'enseignement secondaire et supérieur, avec le renforcement du soutien aux lycées d'enseignement maritime et la **création de l'Ecole nationale supérieure maritime (ENSM)** par la loi du 8 décembre 2009¹ (*cf. infra*), et soutenir l'emploi maritime français, en particulier dans le secteur de la flotte de commerce (90 millions d'euros).

Par ailleurs, le programme renforce notablement ses efforts dans le domaine de **l'action interministérielle de la mer** (+ 9,7 % en AE et + 5,4 % en CP), notamment pour la promotion de la navigation de plaisance, et tire les conséquences financières de plans de sortie de flotte et du soutien aux anciens marins de la SNCM.

Conformément aux orientations gouvernementales, **la diminution des dépenses de soutien du programme**, financée sur l'action 5, **s'amplifie** puisqu'elle est de 13,4 % en CP à périmètre constant. Les dépenses globales de fonctionnement du programme, hors titre 2 et hors subvention pour charges de service public à l'ENSM, diminuent quant à elle de 9 %.

¹ Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

2. Une dépense fiscale au chiffrage flou mais révisé à la baisse

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 évalué à 2,87 millions d'euros, contre 2,35 millions d'euros en 2010, et d'une **dépense fiscale** en faveur des entreprises d'armement, qui consiste en un système optionnel de **taxe au tonnage** se substituant au régime de droit commun de l'impôt sur les sociétés, introduit par la loi de finances rectificative pour 2002.

Bien que sa méthode de chiffrage soit présentée comme « *bonne* » (en se fondant sur une reconstitution des bases taxables, sans connaissance du nombre précis d'entreprises bénéficiaires), le coût de cette dépense fiscale n'est pas précisé pour 2010 ni 2011 et l'évaluation de 2009 est simplement reprise. Elle porte sur **100 millions d'euros**, alors que le PAP 2010 faisait état de 200 millions d'euros, sans que cette révision à la baisse soit explicitée.

Le **dégrèvement de taxe professionnelle**, qui a bénéficié à 332 entreprises en 2009 pour un coût estimé à 34 millions d'euros, n'est en revanche plus budgété puisqu'il a été **supprimé** avec le remplacement de cette taxe par la cotisation économique territoriale.

Des **exonérations de charges sociales** sont également financées par l'action 3 « Flotte de commerce » dans le cadre du dispositif de soutien au pavillon français (*cf. infra*).

3. La poursuite de la diminution des effectifs

Le programme mobilisera en 2011 **3 101 ETPT** dans les services centraux et déconcentrés. **Les effectifs poursuivent leur baisse** puisque la réduction portera sur **92 ETPT** en 2011, après 190 ETPT de 2008 à 2010. Ils représenteront une masse salariale de **173,26 millions d'euros**, en légère baisse par rapport à 2010 et intégralement financée par l'« action-miroir » correspondante du programme 217.

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**, comme en 2010, au programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » ;

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

- et de **394 385 euros** au programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » de la mission « Régime sociaux et de retraite ».

Déduction faite de ces crédits et après déversement des crédits de soutien issus du programme de soutien 217, soit **246,8 millions d'euros**, les crédits du programme 205 sont **plus que doublés** par rapport à la dotation budgétaire et atteignent **354,7 millions d'euros** (349 millions d'euros hors fonds de concours).

**Evolution en 2010 et 2011 des crédits concourant au programme 205
(fonds de concours et attributions de produits inclus)**

(en millions d'euros)

Intitulé des actions	CP LFI 2010	CP PLF 2011	Evolution 2011/ 2010	Ventilation des crédits de pilotage de soutien et/ou de polyvalence		PLF 2011 après venti- lation
				Au sein du programme	Entre programmes	
1- Sécurité et sûreté maritimes	26,97	26,33	- 2,4 %	2,92	142,76	172
2 – Gens de mer et enseignement maritime	11,91	14,2	19,2 %	0,94	62,91	78,05
3 – Flotte de commerce	78,5	76,2	- 2,9 %	0,16	0,6	76,97
4 – Action interministérielle de la mer	10,49	11,23	7 %	0,99	12,58	24,8
5 – Soutien au programme	9,26	7,05	- 23,9 %	- 5,01	- 2,03	0
Total	137,14	135	- 1,6 %	0	216,82	351,83
Total hors fonds de concours et ADP	134,8	132,1	- 1,97 %			384,7

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au PLF pour 2011

Le tableau de suivi des CP associés à la consommation des AE illustre une **amélioration de la soutenabilité du programme** puisque le solde des engagements non couverts par des CP serait de 11,09 millions d'euros fin 2011, contre 42,27 millions d'euros fin 2010 selon les prévisions du PAP 2010. Seuls 1,9 % des CP demandés en 2011 serviront à couvrir des engagements antérieurs à 2011.

**4. Une performance en progrès mais assez dépendante de
facteurs exogènes**

Le dispositif de performance est stabilisé après avoir été révisé et recentré autour de trois objectifs et sept indicateurs en 2010. Le périmètre des indicateurs 1.2 et 1.3 a cependant été révisé.

Le tableau ci-après présente une synthèse des résultats enregistrés en 2009 et prévus pour 2010 et 2011. **Selon les prévisions actualisées pour 2010, toutes les cibles devraient être atteintes**, à l'exception de celles afférentes au contrôle des pêches et au nombre de navires de commerce sous pavillon français, après une dégradation de plusieurs résultats en 2009, en

particulier en matière de sécurité maritime (en raison du crash de l'avion de la Yéménia Airways au large des Comores).

La conjoncture économique a naturellement exercé un impact récessif sur l'emploi maritime en 2008 et 2009 mais celui-ci fait preuve d'une bonne résistance, avec un taux de chômage des anciens élèves des écoles de la marine marchande de seulement 4 % en 2009. La capacité d'insertion professionnelle de l'enseignement secondaire (anciens élèves des lycées professionnels maritimes) est cependant **bien moindre**. Le nombre de marins français devrait se stabiliser en 2010 après une baisse importante en 2009 (13 745).

Enfin la cible afférente au taux d'infractions constatées dans le contrôle des pêches (8 % en 2013) **paraît très volontariste**, de même que la prévision pour 2011, mais une nouvelle application informatique mise en service en 2010 devrait améliorer sensiblement le pilotage du contrôle.

Synthèse des résultats des indicateurs de performance du programme 205

Objectif	Indicateur	Sous-indicateur	Valeur 2009	Prévision 2010	Prévision 2011	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	96,95 %	> 98 %	> 98 %	Hausse escomptée en 2010 pour atteinte cible
		Taux d'identification des navires à l'origine de rejets illicites et polluants en mer	10,29 %	> 13 %	> 13 %	Progression en 2010
		Taux de contrôle des navires étrangers faisant escale dans les ports français	26,55 %	> 25 %	> 25 %	Valeur en baisse mais cible atteinte
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	83 %	> 85 %	> 85 %	Progression
		Taux d'actifs maritimes parmi les élèves sortis des écoles EMM	96 %	> 90 %	> 90 %	Valeur en baisse mais cible atteinte
		Taux d'actifs maritimes parmi les élèves sortis des lycées professionnels LPM	81 %	> 83 %	> 83 %	Hausse attendue, cible atteinte
	Evolution de l'emploi dans la filière du commerce maritime	Evolution du nombre de marins français	13 745	Stabilité	Stabilité	Baisse en 2009, impact de la crise
		Evolution de l'emploi dans le secteur du transport maritime	132 083	Sans objet		
			Nombre de navires de commerce sous pavillon français	301	330	340
Mieux contrôler les activités maritimes, en particulier la pêche			9,7 %	10 %	8 %	Cible volontariste (8 %)
Taux d'infractions constatées à la pêche						

N.B : les sous-indicateurs des indicateurs du premier et du troisième objectif 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 2011

B. LA POURSUITE DE RÉFORMES STRUCTURELLES IMPORTANTES

1. Les orientations du dernier Comité interministériel de la mer

Le Comité interministériel de la mer (CIMER), qui s'est réuni le 8 décembre 2009, a adopté le Livre bleu « *Stratégie nationale pour la mer et les océans* » qui fixe les grandes orientations stratégiques nationales pour la mer et le littoral et consacre le choix d'une politique maritime intégrée. Outre la réforme des services déconcentrés et la création de l'ENSM en remplacement des écoles de la marine marchande, évoquée *supra*, plusieurs mesures accompagnent cette stratégie :

- la **création d'une fonction « garde-côtes »**, annoncée en juillet 2009 et à laquelle un centre opérationnel est dédié. Un centre unique d'action de l'Etat en mer est en cours d'expérimentation en Polynésie française ;

- la création de **trois nouvelles aires marines protégées outre-mer** dans l'Océan indien (Mayotte, les îles Glorieuses, Europa), dans la perspective de la création d'ici 2020 de 20 % de zones protégées ;

- la mise à l'étude de deux nouveaux parcs naturels marins en métropole (golfe normando-breton et bassin d'Arcachon) ;

- l'élaboration d'un tableau de bord de l'état des mers françaises ;

- la fusion du Conseil supérieur de l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) et du Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels et du bien-être des gens de mer en un **Conseil supérieur des gens de mer**, doté de prérogatives élargies ;

- la création d'une plate-forme des énergies marines renouvelables à Brest ;

- l'accélération de la démarche de planification stratégique de l'éolien en mer afin de lancer en 2010 des appels d'offres auprès des opérateurs sur les zones favorables ;

- la création d'un **Conseil d'orientation de la recherche et de l'innovation pour la construction et les activités navales** (CORICAN), qui a pour mission de définir une stratégie française à moyen et à long termes pour la recherche et le développement technologique, notamment par la définition du programme industriel « Navire du futur » financé par le Grand emprunt.

En revanche, la France n'a toujours pas ratifié la Convention de Hong Kong sur le **démantèlement et le recyclage des navires en fin de vie**. Notre collègue député Pierre Cardo, chargé d'une mission sur l'opportunité du développement d'une filière française de démantèlement des navires, a remis son rapport début juillet 2010.

2. L'achèvement de la rationalisation de l'organisation administrative

L'organisation et les attributions de l'administration centrale des affaires maritimes ont été profondément modifiées par le décret et l'arrêté du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère¹.

L'établissement national des invalides de la marine (ENIM) a également perdu son caractère d'administration centrale pour devenir un établissement public administratif à part entière. Le **décret n° 2010-1009 du 30 août 2010** a permis de le doter d'une nouvelle organisation administrative et financière, avec la création d'un conseil d'administration, la mise en place d'une triple tutelle, et l'obligation de conclure avec l'Etat une convention d'objectifs et de gestion.

Vos rapporteurs spéciaux regrettent cependant que la relocalisation à La Rochelle des services centraux et de l'agence financière et comptable de l'ENIM ait été retardée, suite à des difficultés d'implantation immobilière.

De même, la réforme des services déconcentrés métropolitains des affaires maritimes est effective depuis le 1^{er} janvier 2010², dans la continuité de celle du ministère intervenue en 2009. **L'administration territoriale outre-mer sera à son tour réorganisée en 2011**, conformément à une circulaire du Premier ministre du 18 mai 2010, avec la création d'une direction de la mer regroupant, dans chaque département d'outre-mer, toutes les missions maritimes et portuaires exercée par les directions interrégionales et directions départementales des territoires et de la mer (DDTM). Le dispositif Polmar et celui des phares et balises seront regroupés au sein de cette direction. La direction de la mer de La Réunion sera également compétente pour Mayotte, en l'attente d'une éventuelle direction distincte. Une DDTM sera enfin créée à Saint Pierre et Miquelon.

Dans le domaine du **contrôle des pêches**, l'affirmation de l'unicité du pilotage des contrôles a conduit au rapprochement de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, du Centre national des traitements statistiques de Lorient et du Centre de surveillance des pêches du CROSS Etel, entraînant la fermeture en 2009 du Centre national de traitement des statistiques de Lorient.

¹ Avec en particulier l'intégration de la direction des affaires maritimes à une direction métier – la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer –, le rattachement de la « mission de la flotte de commerce », et l'extension des compétences de la « mission de la navigation de plaisance et des loisirs nautiques ».

² En application de la circulaire du Premier ministre du 15 juin 2009 portant réforme de l'administration de la mer et du littoral.

3. Un nouvel opérateur, l'Ecole nationale supérieure maritime

La création de l'ENSM, qui remplace les quatre écoles nationales de la marine marchande actuelles et délivrera un diplôme d'ingénieur, a été actée par le décret n° 2010-1129 du 28 septembre 2010. Elle dispose d'un **statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel**, au même titre que l'Ecole nationale supérieure des arts et métiers par exemple.

Cette **meilleure reconnaissance, attractivité et crédibilité institutionnelle** de l'enseignement supérieur maritime s'accompagnera d'une réorganisation des filières de formation (effective pour la rentrée 2011), d'une diversification du corps professoral (ouverture aux chercheurs et professionnels), du développement de partenariats de recherche avec d'autres établissements d'enseignement supérieur, et d'une implication pédagogique et financière des professionnels du secteur maritime. **Les quatre implantations actuelles** (Saint Malo, Le Havre-Sainte Adresse¹, Nantes et Marseille) **ne sont pas remises en cause**, mais les deux sites de l'école-centre de formation et de documentation des affaires maritimes, qui assure une formation initiale et continue, ont été regroupés à Nantes pour la rentrée 2010.

L'ENSM est également le nouvel opérateur LOLF du programme et bénéficiera à ce titre d'une **subvention pour charges de service public de 3,4 millions d'euros**, financée sur l'action 2 « Gens de mer et enseignement maritime ». L'ENSM rémunèrera **117 ETPT**, dont 63 postes d'enseignants et 22 emplois administratifs sous plafond. Ces derniers correspondent aux emplois sous contrat déjà en place dans les anciennes écoles et à quelques nouveaux emplois.

C. ANALYSE PAR ACTION

1. Action 1 : « Sécurité et sûreté maritimes »

Les crédits de cette action diminuent de 2,7 %. L'enveloppe doit cependant permettre la poursuite du plan de modernisation des CROSS, en particulier le renouvellement des systèmes informatiques et des équipements de communication (VHF, MHF, Navtex). Les dotations aux centres de sécurité des navires sont en légère diminution mais garantissent la couverture des besoins de fonctionnement des structures ainsi que le paiement des adhésions aux mémorandums de Paris, Tokyo, Caraïbes et Océan Indien.

La subvention versée à la Société nationale de secours en mer (SNSM) est maintenue, comme en 2010, à **2,3 millions d'euros**, ce qui place le MEDDTL au premier rang des ministères contributeurs de l'association. « *A la suite d'un engagement ministériel* », une **subvention « exceptionnelle »**

¹ L'ensemble de ce site doit cependant être relocalisé au Havre, ce qui justifie le financement d'études à hauteur de 500 000 euros en 2011.

d'un million d'euros est également prévue au profit de l'Association internationale de signalisation maritime (AISM), dont le siège est à Saint-Germain-en-Laye, et a suscité certaines réserves de vos rapporteurs spéciaux. Les explications complémentaires apportées par le ministère apparaissent cependant satisfaisantes :

- l'AISM déploie une activité croissante en matière de signalisation maritime et de surveillance de la navigation, qui constituent un enjeu majeur de la politique française en matière de sécurité maritime ;

- l'AISM a besoin de nouveaux locaux pour faire face à cette activité. Le Gouvernement se devait de maintenir son siège sur le territoire français et la solution française a été retenue lors de la 17^e conférence de l'AISM au Cap en mars 2010 ;

- en contrepartie, **la France devrait devenir membre de droit du conseil de l'association** en tant que pays hôte, et non plus membre élu, et l'AISM devrait s'engager à maintenir son siège en France pendant au moins les dix prochaines années.

Enfin les crédits affectés à la **signalisation maritime** (8,35 millions d'euros de CP au total) sont en diminution au terme d'efforts de rationalisation des dépenses et compte tenu des investissements déjà réalisés. Les fonds de concours, d'un montant prévisionnel de 1,83 million d'euros, constitueront cependant un complément appréciable pour le financement des établissements de signalisation maritime.

2. Action 2 : « Gens de mer et enseignement maritime »

Dotée de près de 14 millions d'euros de CP, cette action voit son budget **augmenter de plus de 20 %** après une légère diminution en 2010, en raison notamment de **l'importante revalorisation** – escomptée dès 2009 – **des subventions accordées aux douze lycées professionnels maritimes (LPM)**. Elles atteindront ainsi 3,23 millions d'euros, contre 2,6 millions d'euros inscrits dans la LFI 2010.

D'après les réponses fournies à vos rapporteurs spéciaux, le surcoût lié aux besoins de recrutements complémentaires de professeurs ainsi que l'organisation de stages très onéreux ont été assumés en interne par le programme en 2010, mais la budgétisation pour 2011 a pris en compte ce besoin pérenne lié à la réforme des baccalauréats professionnels comme à l'augmentation du nombre d'élèves (217 élèves supplémentaires attendus pour la rentrée 2010, alors que l'augmentation a été limitée à 49 élèves en 2009).

A contrario, **la création de l'ENSM doit se faire à coûts constants**, ce que l'on est effectivement en droit d'attendre d'une réforme qui vise à rationaliser l'enseignement supérieur et à renforcer sa crédibilité. De fait, la quote-part représentative de la subvention jusqu'à présent accordée aux écoles de la marine marchande passe de 2,75 millions d'euros (selon le PAP 2010)

à 2,5 millions d'euros, les aides aux boursiers de l'ENSM étant revalorisées pour faire face à l'augmentation du nombre d'élèves (+ 235 à la rentrée 2010). Les aides aux boursiers des LPM diminuent en revanche de 50 000 euros pour s'établir à 1,08 million d'euros, et la subvention au Centre européen de formation continue maritime est revalorisée, à hauteur de 260 000 euros.

Les crédits de la **formation continue** de 384 stagiaires, dont la gestion est confiée à l'Agence de service et de paiements (ASP), s'élèvent à 900 000 euros, soit une diminution de 210 000 euros par rapport à 2010.

Enfin **les aides versées aux marins privés d'emploi** (allocations compensatrices de revenus et cessations anticipées d'activité), suite à un plan de sortie de flotte à la pêche ou à un plan de sauvegarde de l'emploi, **sont quasiment doublées** et fixées à 2,67 millions d'euros en CP. Cette enveloppe est justifiée par les effets conjugués des plans de sortie de flotte (conséquences sociales des plans de 2009 et du nouveau plan « anguille ») et de la gestion du stock des marins concernés par les plans sociaux de la SNCM et de la société Boluda de remorquage du Havre (106 marins indemnisés).

3. Action 3 : « Flotte de commerce »

Les dépenses d'intervention en matière de flotte de commerce, qui représentent 58 % des CP du programme avec **76,2 millions d'euros**, sont en diminution de 2,9 % compte tenu des éléments suivants :

- le versement à la Caisse générale maritime financière (CGMF), de 13,43 millions d'euros, diminue à due proportion de la baisse du nombre de retraités de l'ancienne Compagnie générale maritime (privatisée en 1996) bénéficiaires du complément de retraite ;

- le dispositif de remboursement des charges sociales patronales dites « non ENIM », soit celles afférentes aux personnels non marins employés à bord de navires de passagers soumis à une concurrence internationale effective, a été **mis en extinction**. En 2010, 50 % des cotisations devraient être remboursées, 25 % en 2011 (pour un coût d'un million d'euros), puis il n'y aura plus aucun remboursement à compter de 2012 ;

- dans le cadre du dispositif de soutien au pavillon français, le périmètre et les bénéficiaires des diverses exonérations de cotisations sociales patronales, remboursées à l'ENIM (pour un coût 45,16 millions d'euros) ainsi qu'au Pôle emploi et à l'ACOSS (16,6 millions d'euros), sont **stables**. La budgétisation a été construite de manière à diminuer ou, *a minima*, stabiliser le niveau des régularisations versées chaque année aux organismes.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent que le tonnage global de la flotte de commerce inscrite au registre international français (RIF) **a progressé de 9,2 % en 2009**, tandis que le nombre de navires est passé de 296 à 301 unités. L'âge moyen des navires est remonté mais avec 7,4 ans, **la flotte française demeure une des plus récentes du monde**.

Néanmoins ainsi que le relève le PAP, le classement par la Fédération internationale des transports du RIF parmi les **pavillons de complaisance**, à la demande des syndicats de marins français, **continue de peser sur le rythme d'immatriculation de nouveaux navires**. Le Gouvernement négocie en vue de la suppression de ce classement, mais **vos rapporteurs spéciaux regrettent que certains acteurs de la marine française aient ainsi pu avoir une attitude contre-productive** et susceptible de nuire au rayonnement et à l'emploi de la flotte française.

4. Action 4 : « Action interministérielle de la mer »

Après avoir déjà augmenté en 2010, les CP consacrés à l'action interministérielle de la mer progressent à nouveau de 5,4 % (9,7 % s'agissant des AE) et financent les principaux domaines suivants :

- le fonctionnement technique du **dispositif de contrôle et de surveillance**, à hauteur de 3,2 millions d'euros (contre 3,5 millions d'euros dans le PAP 2010). L'entretien de la flottille de 64 unités mobilise une large part des crédits d'investissement de cette action, soit 3,55 millions d'euros, dont 2,1 millions d'euros pour la seule surveillance satellitaire des pêches dans les terres australes et antarctiques françaises ;

- dans le secteur de la plaisance, des efforts de promotion de la navigation sont consentis et 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 termes d'impact sur l'environnement, est maintenu à hauteur de 730 000 euros ;

- l'enveloppe consacrée aux dispositifs de lutte contre la pollution marine (**Polmar-terre**), soit 740 000 euros pour le fonctionnement (notamment les centres interdépartementaux de stockage, exercices d'entraînement et stages de formation) et 1,25 million d'euros d'investissements, doit permettre de maintenir à un niveau satisfaisant le renouvellement du stock de barrages anti-pollution.

5. Action 5 : « Soutien du programme »

La forte diminution des crédits de soutien, de 27,7 %, est notamment liée à une mesure de transfert des moyens de fonctionnement courant des services départementaux au programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », soit 1,33 million d'euros. **A périmètre constant, la baisse est de 13,4 %** et traduit donc d'importants efforts de diminution des dépenses de soutien aux services, afin de répondre aux orientations gouvernementales de réduction des dépenses de fonctionnement.

L'objectif fixé de diminution de 10 % pour la période 2011-2013 est donc d'ores et déjà quasiment atteint dès 2011 puisque **les dépenses globales de fonctionnement du programme** (donc au-delà de la seule action 5), hors

titre 2 et hors subvention pour charges de service public à l'ENSM, **diminuent de 9 %**. Contribuent à cette évolution :

- la relocalisation, évoquée *supra*, du siège de l'Ecole-Centre de formation des affaires maritimes et sa mutualisation avec le site de l'école de la marine marchande de Nantes ;

- la réforme des services déconcentrés des affaires maritimes et la mutualisation consécutive des fonctions support, qui doit permettre une économie annuelle de 60 000 euros sur les dépenses de fonctionnement courant. En outre, aucune dépense d'investissement n'est prévue pour les fonctions support.

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

1. L'évaluation du coût de la **taxe au tonnage** demeure **assez approximative** et il est assez surprenant que le nombre précis d'entreprises bénéficiaires ne soit pas connu. Alors que le PAP 2010 évaluait son coût à 200 millions d'euros, il serait à présent de 100 millions d'euros sans que cette révision soit explicitée.

2. La grande majorité des cibles des sept indicateurs de performance devrait être atteinte dès 2010, ce qui témoigne autant d'une amélioration de la performance que d'un manque d'ambition. La cible relative au taux d'infractions constatées dans le contrôle des pêches (8 % en 2013) paraît cependant volontariste.

3. Les crédits de l'action 2 « Gens de mer et enseignement maritime » **progressent de plus de 20 %** en raison de la revalorisation des subventions accordées aux lycées professionnels maritimes et de la forte hausse des aides versées aux marins privés d'emploi, suite notamment à des plans de sortie de flotte.

4. La flotte de commerce inscrite au registre international français (RIF) progresse en tonnage et demeure une des plus « jeunes » du monde. **Il est cependant regrettable qu'à la demande des syndicats de marins français, le RIF ait été classé parmi les pavillons de complaisance** par la Fédération internationale des transports, contribuant ainsi à ralentir le rythme d'immatriculation.

5. La réforme de l'administration maritime est en voie d'achèvement avec la réorganisation des services déconcentrés en métropole et outre-mer, la consécration de l'**ENIM** en tant qu'établissement public administratif et la **création de l'ENSM**, qui doit contribuer à une meilleure reconnaissance de la formation à la marine marchande. Cette réorganisation contribue à la poursuite de la baisse des effectifs (- 92 ETPT en 2011) et à la diminution des charges de fonctionnement.

6. **La maîtrise des dépenses de fonctionnement courant est réelle** puisque les dépenses globales de fonctionnement du programme, hors titre 2 et subvention pour charges de service public à l'ENSM, diminuent de 9 %.

7. Une subvention exceptionnelle **d'un million d'euros** devrait être accordée à **l'Association internationale de signalisation maritime** pour l'acquisition de son nouveau siège à Saint-Germain-en-Laye. Les explications complémentaires apportées par le ministère, à la demande de vos rapporteurs spéciaux, justifient *a priori* cette subvention.

IV. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »

Placé sous la responsabilité de la directrice de la recherche et de l'innovation du MEDDTL, 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, d'une part, et la recherche dans ce domaine, d'autre part.

A. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2011

1. Des crédits en hausse de 4,8 %

Le programme est doté de 198,45 millions d'euros en AE et en CP, soit une progression de 4,8 % par rapport aux crédits demandés pour 2010. Cette évolution vise à permettre à Météo-France de s'acquitter des importantes missions qui lui sont confiées dans le cadre de son contrat d'objectifs et de performance. En outre, le montant de la subvention pour charges de service public inscrite au projet de loi de finances pour 2011 intègre une mesure de périmètre, à hauteur de 2,3 millions d'euros, correspondant à la reprise par l'établissement public de l'activité de paye des personnels de l'établissement appartenant aux corps communs à l'aviation civile, auparavant assurée par le budget annexe de l'aviation civile.

La totalité des crédits du programme s'impute sur le titre 3 « Fonctionnement ». En effet, ces crédits correspondent à la subvention pour charge de service public de Météo-France. Ils sont ventilés en deux actions :

- d'une part, **l'action 1 « Observation et prévision météorologiques »**. Celle-ci est dotée de 176,6 millions d'euros, soit 89 % des crédits du programme. Ceux-ci financent l'observation, la prévision, la conservation de la mémoire du climat et l'analyse de ses évolutions constatées, mais aussi la diffusion des informations produites, la formation des personnels ainsi que les fonctions de direction et de soutien ;

- d'autre part, **l'action 2 « Recherche dans le domaine météorologique »**, abondée par 22 millions d'euros, soit 11 % des crédits du programme. Cette action est dédiée aux activités de recherche de l'opérateur, dont le but est l'amélioration des techniques d'observation, de la connaissance et de la modélisation de l'atmosphère. Les principaux axes de recherche sont les suivants : la préparation du futur de la prévision numérique à toutes les échelles d'espace et de temps, la réduction des incertitudes sur les scénarii climatiques, la modélisation de la ville, la recherche expérimentale et instrumentale, et les investigations dans les domaines proches de la météorologie (qualité de l'air ou gestion des zones côtières par exemple).

2. Un dispositif d'évaluation de la performance inchangé

Le programme 170 revêt trois finalités principales :

- anticiper l'arrivée et le développement des phénomènes météorologiques dangereux, afin d'être en mesure d'alerter les populations et de permettre aux pouvoirs publics et aux opérateurs privés de prendre les mesures indispensables pour la sécurité des personnes et des biens ;

- améliorer la qualité de la prévision météorologique et la mettre de la manière la plus efficace au service du public et des différents secteurs d'activité économique ;

- poursuivre les travaux de recherche pour améliorer les capacités de prévisions et d'alerte, d'une part, et pour mieux apprécier le changement climatique et ses impacts d'autre part.

Afin d'évaluer les performances de Météo-France au regard de ses trois cibles, le programme prévoit deux objectifs assortis de plusieurs indicateurs de performance. Le premier objectif s'intitule « disposer d'un système performant de prévision météorologique et de prévention des risques météorologiques ». Les trois indicateurs qui lui sont associés sont consacrés, d'une part, aux 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, d'autre part, au taux de pertinence de la procédure de vigilance météorologique et des bulletins marines de sécurité, et, enfin, à la qualité des prévisions météorologiques de l'opérateur. **Chaque indicateur effectue des prévisions pour 2011 et 2013, et rappelle les prévisions de 2010 ainsi que les réalisations des deux années précédentes. Dans les trois cas, la cible annuelle visée évolue très peu par rapport à l'an dernier.**

Le second objectif s'intitule « Valoriser les informations météorologiques et les résultats de la recherche au profit de l'économie et du développement durable ». La réalisation de cet objectif traduit l'aptitude de Météo-France à valoriser ses capacités opérationnelles et son potentiel de recherche pour répondre, dans son domaine de compétence, aux enjeux nouveaux du développement durable. L'atteinte de cet objectif se mesure à travers trois indicateurs : l'évolution des recettes commerciales de l'établissement, les gains de productivité réalisés, ainsi que le développement de l'activité de recherche au sein de l'établissement. En ce qui concerne les recettes commerciales, la cible est de 41 millions d'euros en 2011, soit une part de 20,93 % par rapport à la subvention de l'Etat.

Au total, ce dispositif d'évaluation de la performance, qui n'a pas évolué depuis l'année dernière, semble plutôt complet et pertinent.

B. UNE SITUATION FINANCIÈRE ENCORE FRAGILE, QUI DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

1. La situation financière de Météo France en 2010 et 2011

a) L'exécution 2010

En 2010, après mise en réserve, le montant de la subvention à Météo-France atteint 186,46 millions d'euros. D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, conformément aux prévisions, **les crédits ont été engagés à hauteur de 75 % en début d'exercice 2010**, et payés pour les trois premiers trimestres.

De plus, une subvention complémentaire d'un montant de 3,2 millions d'euros a été versée à l'opérateur, correspondant à un report de crédits de l'exercice 2009 sur le budget 2010.

En matière de ressources humaines, l'exécution apparaît également conforme à la prévision, avec la poursuite de l'effort lié à l'application de la norme du non remplacement d'un départ sur deux.

Enfin, l'exercice en cours a marqué le **début de deux opérations importantes de renouvellement de l'infrastructure immobilière de l'établissement** :

- la **construction d'un bâtiment sur la métropole de Toulouse** permettant d'achever la délocalisation de la direction des systèmes d'observation de Trappes dans le Sud-Ouest, pour un coût de 6 millions d'euros en 2010, 6 millions en 2011 et 2 millions en 2012 ;

- la **construction d'une infrastructure, mutualisée avec d'autres partenaires**, permettant d'accueillir des moyens de calcul intensif, dont le supercalculateur de nouvelle génération de Météo-France, qui devrait s'achever en 2013, pour un coût estimé à 2 millions d'euros en 2010, 2,5 millions en 2011 et 2,5 millions en 2012.

b) Les principaux points du budget pour 2011

Pour 2011, Météo-France vise un exercice équilibré sans recours à un prélèvement sur le fonds de roulement, qui se situe fin 2010 à un niveau très bas, du fait de sa forte diminution au cours de l'exercice 2009. En effet, celui-ci s'est amoindri de 11,5 millions d'euros.

Les principales caractéristiques du projet de budget de Météo-France pour 2011 sont les suivantes :

- **un effort de maîtrise des dépenses de personnel**, à travers une baisse de 50 ETP sous-plafond, correspondant à la tranche 2011 des suppressions d'emplois prévues pour 2009-2011. Au total, la réduction des effectifs est de 131 ETP sur les trois ans, équivalent au non remplacement de la moitié des prévisions de départ en retraite. Les dépenses sont ainsi évaluées

à 261,9 millions d'euros, soit 6,9 millions d'euros (2,8 %) de plus par rapport à 2010. **Cette progression s'explique par l'augmentation des charges de pension (3,1 millions d'euros)** et des autres charges patronales (1,9 million d'euros), ainsi que par l'effet du GVT sur les rémunérations, pour un montant de 1,9 million d'euros également.

- **la poursuite de la réduction des dépenses de fonctionnement courant** de l'établissement, en baisse de 6,4 % par rapport au montant inscrit dans le contrat d'objectifs et de performance. Ainsi, celles-ci s'élèveront à 53,9 millions d'euros en 2011 ;

- **des prévisions de recettes commerciales stables à 41 millions d'euros**, correspondant à un objectif ambitieux, compte tenu du contexte économique actuel et des évolutions en cours du marché des prestations météorologiques. Les redevances de navigation aérienne devraient progresser de 2,4 %, conformément au contrat d'objectifs et de performance. La prévision de recettes diverses est quant à elle reconduite à 8,1 millions d'euros, ce qui traduit une activité stable dans les différents domaines du partenariat avec d'autres acteurs ;

- **la contribution à EUMETSAT**, compte tenu du lancement des programmes de satellites de troisième génération, s'élève à 42 millions d'euros, soit une hausse de 6,4 millions d'euros par rapport à 2010. Cependant, cette dernière est couverte à hauteur de 6 millions d'euros par la progression de la subvention en provenance du programme 193 « recherche spatiale » ;

- enfin, les deux opérations exceptionnelles en matière immobilière sont programmées à hauteur de 8,5 millions d'euros.

Au total, le budget pour 2011 doit permettre de mener à bien les actions engagées dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance. De plus, **Météo-France vise pour 2011 une exécution en équilibre avant de revenir à une situation plus saine en ce qui concerne le fonds de roulement. Vos rapporteurs spéciaux seront particulièrement vigilants sur ce point.**

2. Les réflexions en vue du prochain contrat d'objectifs et de performance

Le contrat d'objectifs et de performance en cours s'achèvera fin 2011. Pour mémoire, les principaux objectifs de ce dernier sont les suivants :

- assurer et améliorer sans cesse l'exercice des missions institutionnelles de sécurité des personnes et des biens ;

- rester un prestataire de référence dans l'espace aérien français et dans le Ciel unique européen ;

- maintenir un développement commercial dynamique ;

- répondre aux demandes nouvelles sur le changement climatique
- maintenir et renforcer l'excellence scientifique, technique et opérationnelle de Météo-France ;
- faire évoluer l'organisation territoriale de Météo-France, en passant de 108 à 55 implantations à l'horizon 2017.

Météo-France a présenté au MEDDTL un bilan à mi-parcours de la mise en œuvre de ces objectifs, en juin 2010, qui précise le taux nominal d'exécution au titre de 2009. Ainsi, les objectifs cibles atteignaient, deux ans avant le terme du contrat, un niveau d'exécution de plus de 85 %. **Vos rapporteurs spéciaux relèvent qu'en matière de gestion, 2009 a été la première année de certification des comptes de Météo-France.**

Pour la dernière année d'exécution du contrat d'objectifs et de performance 2009-2011, la stratégie prolonge celle des deux précédentes années. En vue du prochain contrat d'objectifs, dont l'exécution débutera en 2012, l'établissement mènera, en lien avec ses tutelles, une **réflexion prospective** sur les modalités de production, de diffusion et de financement de l'information météorologique, afin d'en améliorer l'efficacité.

Vos rapporteurs spéciaux se montreront vigilants sur le contenu et les délais d'élaboration du futur contrat d'objectifs et de performance, afin d'éviter de réitérer le précédent de l'IGN, qui vient seulement de conclure son nouveau contrat d'objectifs et de performance, avec plusieurs mois de retard.

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

1. Les crédits demandés pour le programme 170 « météorologie » **progressent de 4,8 % en 2011**. Cette hausse est conforme au contrat d'objectifs et de performance.
2. Le dispositif d'évaluation de la performance, satisfaisant, n'évolue pas entre 2010 et 2011.
3. **La situation financière de l'opérateur reste fragile** et doit être améliorée, notamment au regard de son fonds de roulement. Le projet de budget 2011 prévoit un exercice équilibré.
4. L'actuel contrat d'objectifs et de performance prendra fin en décembre 2011. Vos rapporteurs spéciaux se montreront attentifs au contenu et aux délais d'élaboration du futur contrat.

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 de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du MEDDTL, 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**.

A. LES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2011

1. Une reconduction globale des crédits

Le projet de budget pour 2011 propose la **reconduction globale des crédits votés en 2010** pour le programme 113, sous réserve d'un transfert au ministère chargé des DOM, à hauteur de 3 millions d'euros en AE et 1,5 million d'euros en CP, au titre de l'exécution des contrats de plan « Etat-régions ». Compte tenu du transfert précité, les moyens du programme sont fixés à **349,96 millions d'euros en AE et 345,19 millions en CP**.

Le dispositif d'évaluation n'évolue pas par rapport à l'exercice précédent. Il compte six objectifs et treize indicateurs, après avoir été utilement complété dans le cadre du dernier budget. Ainsi, l'élaboration du projet annuel de performances pour 2010 avait permis de refondre le volet de la performance du programme 113 afin, notamment, de mieux rendre compte de la dimension transversale de ce programme, par la création d'un objectif et d'un indicateur de programme : objectif n°1 « Promouvoir la planification, la connaissance et le développement des territoires » et indicateur 1-2 « Taux de pénétration de la planification dans les territoires urbains dont ceux concernés par une façade littorale », intégrant un sous-indicateur relatif à la « couverture des territoires par des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ».

2. Un programme au champ très vaste et aux missions très étendues, qui manque encore de lisibilité

Le programme 113 se compose, comme l'année dernière, à 58 % de dépenses de fonctionnement (199,6 millions d'euros en CP) et à 40 % de dépenses d'intervention (139 millions d'euros en CP). Comme vos rapporteurs spéciaux l'ont déjà constaté l'an dernier, les actions qu'il comporte constituent souvent un assemblage d'enveloppes très limitées de crédits, 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, l'appréhension globale des enjeux attachés à chaque action nécessite un effort de synthèse très fastidieux.

L'action 1 « Urbanisme, aménagement et sites - planification » totalise 21,3 % des crédits de paiement du programme, à hauteur

de 73,1 millions d'euros. Cette action finance l'activité d'élaboration et d'évaluation des politiques nationales dans le domaine de l'urbanisme, l'intervention des services de l'État 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. 26 millions d'euros sont consacrés au fonctionnement courant (dépenses d'études, de formation, de communication, d'informatique, de frais de déplacement et de contentieux) et 44,4 millions d'euros représentent des transferts, essentiellement en direction des entreprises et des collectivités territoriales au titre des interventions de l'Etat dans le domaine de l'aménagement du territoire (contrats de projet Etat-régions, grandes opérations d'urbanisme...).

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.**

Enfin, **l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité »** regroupe 78,8 % des crédits de paiement du programme, soit 272,1 millions d'euros en crédits de paiement. Hors subventions pour charges de service public aux opérateurs (138,8 millions d'euros), les crédits de l'action sont ventilés selon quatre thématiques : l'eau ; la mer et le littoral ; la biodiversité ; matières premières minérales non énergétiques.

3. La mobilisation d'importantes ressources extrabudgétaires à l'appui du programme

Comme l'an dernier, vos rapporteurs spéciaux constatent à nouveau que 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, ainsi que les dépenses fiscales et les ressources extrabudgétaires mobilisées par ses opérateurs.

Ainsi, **le schéma de déversement analytique présenté par le projet annuel de performances pour 2011 indique que les 351,2 millions d'euros de crédits directs (fonds de concours et affectation de produits compris) sont complétés par plus de 1,28 milliard d'euros de crédits de soutien et de pilotage.** Ces crédits proviennent, à hauteur de 1,17 milliard d'euros, du

programme 217 de la présente mission. De plus, 3,9 millions d'euros de crédits proviennent du programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ». Ils correspondent à des dépenses de personnel et de fonctionnement pour la police de l'eau et la mise en œuvre des politiques de protection de la nature, dont Natura 2000. 107,4 millions d'euros de crédits sont en outre déversés du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation », correspondant à la mise en œuvre des mesures d'inspection de la faune sauvage captive. **Le montant total des moyens du programme 113 après déversement s'élève à 1,63 milliard d'euros.**

De surcroît, le programme 113 présente des dépenses fiscales dont le montant global est estimé à 13 millions en 2011, soit une stabilisation par rapport à 2010.

Enfin, les ressources extrabudgétaires des opérateurs atteignent des montants très significatifs, de l'ordre de 2,5 milliards d'euros en 2011. Celles-ci profitent essentiellement aux agences de l'eau.

On trouvera ci-après un tableau prévisionnel des ressources des principaux opérateurs du programme 113, pour les années 2011 à 2013 :

**Tableau prévisionnel des ressources des principaux opérateurs
du programme 113**

(en millions d'euros)

Etablissements	Ressources 2011 (estimation / chiffres arrondis au million d'euro)	Ressources 2012 (estimation / chiffres arrondis au million d'euro)	Ressources 2013 (estimation / chiffres arrondis au million d'euro)
Parcs Nationaux et PNF	70 M€ *	71 M€*	72 M€*
Agence des Aires Marines Protégées	10 M€ *	11 M€ *	12 M€ *
Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage	37 M€ * + 77 M€ de recettes fiscales dont 69 M€ de redevances cynégétiques	39 M€ * + 77M€ de recettes fiscales dont 69 M€ de redevances cynégétiques	42 M€ * + 76M€ de recettes fiscales dont 68 M€ de redevances cynégétiques
Agences de l'eau	1 997 M€ (redevances) (dont 108 M€ destinés à l'ONEMA) + 264 M€ (remboursements de prêts et avances)	2 077 M€ (redevances) (dont 108 M€ destinés à l'ONEMA) + 264 M€ (remboursements de prêts et avances)	2 100 M€ (redevances) (dont 108 M€ destinés à l'ONEMA) + 280 M€ (remboursements de prêts et avances)
Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques	108 M€ (redevances reversées par les agences de l'eau) + 30 M€ (redevances Ecophyto)	108 M€ (redevances reversées par les agences de l'eau) + 30 M€ (redevances Ecophyto)	108 M€ (redevances reversées par les agences de l'eau) + 30 M€ (redevances Ecophyto)
Conservatoire des Espaces Littoraux et des Rivages Lacustres	38 M€ (droit annuel de francisation des navires)	38 M€ (droit annuel de francisation des navires)	38 M€ (droit annuel de francisation des navires)

* : en autorisations d'engagement programme 113

Source : réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

Vos rapporteurs spéciaux soulignent que la présentation de ces chiffres ne saurait être déconnectée des missions exercées par les établissements et leur évolution. En effet, tous les opérateurs « eau et biodiversité » du programme 113 sont chargés de missions que les lois Grenelle I et II ont accrues considérablement, ce qui augmente leurs besoins théoriques, au-delà des gains attendus par une amélioration de la productivité et la réduction des dépenses de fonctionnement.

**B. UN PROGRAMME FORTEMENT MARQUÉ PAR LA MISE EN ŒUVRE DU
GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT ET PAR LA RGPP**

Comme en 2010, le programme 113 reste marqué par la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ainsi que par la RGPP. A ce titre, vos

rapporteurs spéciaux ont souhaité s'intéresser à la mise en œuvre de la Trame verte et bleue et aux nouvelles réformes issues de la RGPP.

1. La « Trame verte et bleue »

La Trame verte et bleue doit permettre un aménagement durable de nos territoires, en assurant la conservation et la remise en bon état des continuités écologiques, œuvrant ainsi à la préservation de la biodiversité.

Elle bénéficie désormais d'une assise législative complète, en application des dispositions de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (articles L. 371-1 et suivants du code de l'environnement). La Trame verte et bleue repose sur trois niveaux d'échelle et d'actions emboîtés :

- **le niveau national**, avec l'élaboration d'orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques par l'Etat, en association avec un comité national « Trames verte et bleu », précisant le cadre pour l'approche des continuités écologiques à diverses échelles spatiales ;

- **le niveau régional**, avec la co-élaboration par la Région et l'Etat du schéma régional de cohérence écologique, qui doit prendre en compte les orientations nationales ainsi que les éléments pertinents des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) ;

- **le niveau local**, avec la prise en compte du schéma régional de cohérence écologique par les documents de planification (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme et cartes communales).

Les moyens financiers programmés par le MEDDTL pour la Trame verte et bleue en 2011 s'élèvent à 3,8 millions d'euros, soit un montant assez symbolique, réparti de la façon suivante : 1,5 million d'euros destinés au soutien de l'élaboration des orientations nationales et du centre de ressources Trame verte et bleue, et 2,3 millions d'euros consacrés au soutien de l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique. Ce financement doit permettre en priorité d'engager le processus conduisant à la publication des documents régionaux d'ici 2012 (étude, gouvernance, enquête publique). Au-delà, vos rapporteurs spéciaux rappellent que diverses politiques publiques concourent à la Trame verte et bleue et que des moyens financiers sont d'ores et déjà mobilisables pour les objectifs de conservation ou de remise en bon état des continuités écologiques (Contrats Etat-région, LEADER, FEADER...).

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent par ailleurs de la nomination d'un chef de projet Trame verte et bleue au sein du MEDDTL depuis janvier 2010, dans la mesure où cette désignation permet d'asseoir pleinement cette nouvelle politique publique dans le paysage institutionnel et administratif, en

assurant conseils et expertise auprès des acteurs régionaux pour le développement de leurs démarches. De même, vos rapporteurs spéciaux estiment que la création de postes dits « Grenelle » et l'identification dans chaque service régional du ministère référent démontrent l'engagement de l'Etat pour la réussite de cette nouvelle politique publique écologique.

2. Les prochaines réformes attendues de la RGPP

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, le programme 113, déjà concerné par les mesures de la RGPP décidées par les Conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP) de 2007 et 2008, l'est à nouveau par les décisions du CMPP du 30 juin 2010. **La période des années 2011-2013 marquera donc la poursuite et l'achèvement des réformes déjà engagées et la mise en œuvre des nouvelles mesures.** Leur impact budgétaire se mesure par les suppressions de postes induites par la mise en œuvre de ces réformes.

La suppression progressive de l'ingénierie concurrentielle, engagée dès 2009, se poursuivra jusqu'en 2012. Cette mesure a pour objectif de supprimer les prestations d'ingénierie entrant dans le champ concurrentiel pour **redéployer les effectifs sur les politiques publiques dont le MEDDTL a la charge**, notamment la mise en œuvre des décisions du Grenelle de l'environnement. Ce retrait est effectué en concertation avec les collectivités locales, et les représentants des milieux professionnels, sous la responsabilité des préfets de département. **La mise en œuvre de la réforme doit se traduire par la suppression de 3 273 ETP, dont 788 en 2011.**

De surcroît, deux nouvelles réformes concernant le programme 113 ont été décidées lors du CMPP du 30 juin dernier. **En premier lieu, le droit des sols sera modernisé**, dans le prolongement de la réforme des autorisations du droit des sols entrée en vigueur en octobre 2007. Une plus grande efficacité globale sera recherchée, d'un côté par des évolutions juridiques visant la simplification des procédures, ce qui impliquera notamment une refonte du financement et de la fiscalité de l'urbanisme et, de l'autre côté, par une dématérialisation des procédures d'instruction en ayant recours aux outils géomatiques¹.

En 2012 et 2013, la suppression d'effectifs concernera principalement les implantations infra-départementales qui assurent aujourd'hui des missions d'urbanisme. Cette mesure n'aura pas d'impact budgétaire en 2011.

En second lieu, le secrétariat des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) sera réformé pour mieux répondre aux besoins actuels. La mesure consiste à décharger les agents des directions départementales des territoires et de la mer (DDT /M) des

¹ Ensemble des outils et méthodes permettant de représenter, d'analyser et d'intégrer des données géographiques.

visites et avis relatifs à la sécurité, qui font partie de la mission des CCDSA. Ces avis, sont, dans les faits, ceux des pompiers qui font partie des commissions, les agents du MEDDTL n'apportant aucune plus-value. Une partie des agents sera redéployée sur des tâches liées à la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. La mise en œuvre de la réforme sera effective en 2012. **Vos rapporteurs spéciaux se montreront attentifs à ce processus et à ses résultats.**

C. UN PROGRAMME QUI A RÉCEMMENT FAIT L'OBJET DE PLUSIEURS CONTRÔLES

Le programme 113 se caractérisant par son champ très vaste, l'importance de ses ressources et la variété de leur origine, la Cour des comptes a récemment accru son activité de contrôle sur les opérateurs du programme. Vos rapporteurs spéciaux souhaitent insister sur deux d'entre eux. D'une part, le référé relatif aux Parcs nationaux de France. D'autre part, le référé sur la police de l'eau et la mutualisation de ses effectifs.

1. Une critique sévère de l'établissement public « Parcs nationaux de France » (PNF)

PNF, établissement public administratif, a été créé par l'article 11 de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. Cet établissement, ainsi que deux nouveaux parcs nationaux, sont ainsi venus s'ajouter aux sept parcs déjà existants.

Les dépenses cumulées du nouvel établissement de 2007 à 2009 s'élèvent à plus de 10 millions d'euros. En outre, PNF emploie 31 personnes.

La Cour des comptes a mené un contrôle du nouvel établissement. A ce titre, elle a publié un référé en janvier 2010.

La Cour estime que PNF a correctement rempli ses missions de représentation des parcs nationaux dans les enceintes nationales et internationales et de définition d'une politique de communication cohérente.

En revanche, sur les autres points, **le constat de la Cour est beaucoup plus sévère.** Elle déplore ainsi, que, trois ans après sa création, PNF ne soit toujours pas capable de remplir les objectifs qui lui ont été assignés.

En effet, la mise en place de services communs aux parcs nationaux n'a pas, à ce jour, apporté la preuve d'une amélioration de leur gestion. De même, les économies d'échelle espérées demeurent encore largement virtuelles, dans la mesure où elles ne devraient représenter que trois ETPT nets pour l'ensemble des parcs au 1^{er} janvier 2011. C'est pourtant l'une des priorités du contrat d'objectifs du nouvel établissement.

De surcroît, ce bilan mitigé est aggravé par le manque de rigueur caractérisant la gestion de PNF. L'établissement n'a en effet pas instauré de procédures internes rigoureuses, dont l'absence est d'autant plus regrettable que le regroupement des fonctions d'agent comptable et de chef des services financiers n'a pas produit les effets positifs qui en étaient attendus. De plus, la Cour dénonce les nombreuses irrégularités qui affectent la commande publique, la gestion du personnel ainsi que les aspects comptables et budgétaires.

Au vu de ces défaillances, elle conclut que *« PNF n'apporte pas la garantie qu'il est en mesure de gérer avec un haut niveau de qualité des actes plus nombreux et relevant de plus de secteurs qu'il ne le fait aujourd'hui »*.

Le référé de la Cour exhorte donc la tutelle de PNF à exercer une vigilance accrue sur l'établissement, en veillant notamment aux points suivants :

- **séparer les fonctions** d'agents comptables et de chef des services financiers ;

- suivre de façon plus rigoureuse, et sans attendre le terme du contrat d'objectifs 2009-2011, la gestion de PNF et des parcs nationaux ;

- **accélérer le transfert à PNF** des services communs, en s'assurant que celui-ci s'accompagne de réelles économies d'échelle dans les parcs nationaux ;

- **envisager le rapprochement de PNF avec d'autres établissements** ayant pour objet la préservation de l'environnement (Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, Agence des aires marines protégées), afin de favoriser des synergies et de dégager ainsi des économies.

Le ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer a apporté une réponse circonstanciée aux observations de la Cour en mars 2010.

Il relève notamment que la gestion de la paye a été le premier service commun à être instauré. De plus, une base de données « RH » commune est en cours d'élaboration et devrait permettre à PNF de disposer d'un suivi plus fin en termes d'effectifs, de statuts, de carrières et de métiers exercés par plus de 800 ETP.

En outre, le rassemblement des agences comptables des établissements publics des parcs nationaux a été engagé pour harmoniser leurs pratiques comptables et notamment permettre une agrégation des comptes financiers pour une analyse globale de l'activité de la politique « parcs nationaux ».

Enfin, a été créé un réseau informatique sécurisé destiné à diffuser l'information en réseau avec la même qualité et de façon sécurisée dans l'ensemble des parcs nationaux.

Contrairement à la Cour, le ministre estime que les services communs ont déjà permis d'effectuer de réelles économies d'échelles, mais il reconnaît qu'elles sont difficilement quantifiables.

Le ministre dresse également un bilan plutôt positif et optimiste de l'action de PNF et estime que l'établissement sera en mesure de respecter les objectifs qui lui ont été assignés.

Il mentionne enfin les premières suites apportées aux recommandations de la Cour. Ainsi, **la séparation des fonctions d'agent comptable et de chef des services financiers est effective depuis janvier 2010**. Le ministre a également demandé la réalisation d'un état des lieux et d'un plan d'actions et de charge précis afin de dimensionner les efforts à déployer pour une mise en œuvre optimale de l'agence comptable commune.

De plus, un suivi semestriel a été mis en place dans le but d'assurer une surveillance plus fine de la santé financière des établissements. Cette démarche sera consolidée grâce au déploiement du progiciel comptable dans tous les établissements publics de parcs nationaux fin 2010, dans le cadre de la mise en œuvre du « schéma de gestion comptable et financier ».

Un contrôle interne et comptable devait également être instauré en 2010.

Enfin, en ce qui concerne le rapprochement de PNF avec d'autres établissements publics, le ministre précise que des réflexions sont en cours sur la création d'une « Agence de la nature », dont le but serait d'assurer une meilleure coordination entre les différentes structures chargées de la gestion des espaces naturels.

Si vos rapporteurs spéciaux estiment que les réponses du ministre vont dans le bon sens, ils veilleront à ce que l'ensemble des recommandations de la Cour soient mises en œuvre, et se montreront particulièrement attentifs à la réalisation effective des économies d'échelle. En outre, vos rapporteurs spéciaux relèvent que l'élaboration concomitante de la prochaine génération (2012-2014) des contrats d'objectifs de PNF et des établissements publics de parcs nationaux sera aussi l'occasion de dresser le bilan du transfert à PNF des trois premiers services communs et d'envisager l'ouverture de nouveaux chantiers de mutualisation.

2. Les efforts de la police de l'eau pour renforcer la répression des infractions

La Cour des Comptes a procédé en 2009 à un contrôle relatif à l'exercice de la police de l'eau, qui a donné lieu à la communication d'un référé au cours du dernier trimestre de l'année 2009. Dans ce document, la Cour rappelle que le précédent contrôle, datant de 2003, avait conclu à une « *défaillance à peu près totale de l'action répressive prévue par les textes à*

l'égard des pollueurs », qui s'expliquait notamment par la multiplicité des services impliqués. Elle rappelle qu'à la suite de ce référé, une circulaire interministérielle de novembre 2004 avait réorganisé la police de l'eau. **Le présent référé fait donc le bilan de cette réorganisation, quatre ans après sa mise en œuvre.**

La Cour constate que **l'exercice de la police de l'eau a fait d'indéniables progrès**, mais que cette réforme n'a pas produit tous les effets escomptés, et que les auteurs de pollution ne sont toujours pas sanctionnés de manière adéquate par les services de l'Etat. Vos rapporteurs spéciaux rappellent à cet égard qu'ils avaient souligné, dans le cadre de l'examen de la loi de règlement pour 2009, la médiocre performance de l'indicateur relatif à la répression des infractions concernant la pollution des eaux.

Ce constat est d'autant plus problématique que la France a déjà été sanctionnée à deux reprises par la justice européenne pour des défaillances de la police de l'eau. En outre, dans la mesure où le Gouvernement a fixé l'objectif, lors du Grenelle de l'environnement, d'atteindre d'ici à 2015 le « bon état » pour deux tiers des masses d'eau, en référence à la directive du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, il est nécessaire que ces infractions soient sanctionnées de manière effective.

La Cour préconise donc que les ministères concernés se coordonnent pour suivre les procès-verbaux dressés, afin que la France soit en mesure de justifier son activité dans ce domaine.

Une réponse interministérielle émanant de la secrétaire d'Etat à l'écologie et du Garde des sceaux a été adressée à la Cour quelques mois après le référé. Cette réponse souligne la volonté d'amélioration qui s'est exprimée dans la circulaire du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du 14 mai 2007 et dans la dépêche de la Garde des sceaux du 22 août 2007, qui porte sur la mise en œuvre de la transaction pénale et l'organisation de réunions annuelles avec les parquets généraux sur l'activité des services chargés de la police de l'eau. De surcroît, la réponse ministérielle annonçait que le ministre chargé de l'écologie, le Garde des sceaux et le ministre de l'intérieur adresseraient aux préfets et aux procureurs généraux des instructions fixant des objectifs quantitatifs sur les thèmes prioritaires de la police de l'eau. **Compte tenu des actions engagées, des améliorations devraient être constatées dans le cadre du rapport annuel de performances pour 2010.**

Vos rapporteurs spéciaux se montreront donc particulièrement attentifs à l'évaluation de la performance relative à la répression des infractions en matière de pollution des eaux.

En outre, ils rappellent qu'un processus de rapprochement des polices de l'eau (ONEMA) et de la nature (ONCFS) est en cours depuis 2009, sous le pilotage des préfets. Cette démarche vise à renforcer l'efficacité des polices de l'environnement en permettant, à moyens constants, de relever

les défis identifiés dans le cadre du Grenelle de l'environnement et résultant de l'application des directives communautaires.

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

1. Comme en 2009, 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 345,19 millions d'euros de crédits de paiement en 2011, la comptabilité d'analyse des coûts révèle que le coût complet des politiques portées par le programme s'élève à 1,63 milliard d'euros, en raison des importants crédits de personnel qu'il consomme.

3. Les ressources non budgétaires des opérateurs du programme demeurent très élevées.

4. Les crédits mobilisés pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, après une très forte hausse en 2010, sont préservés en 2011.

5. La RGPP se poursuivra en 2011, à travers la poursuite de la suppression progressive des activités d'ingénierie concurrentielle, la modernisation du droit des sols et une refonte du financement et de la fiscalité de l'urbanisme.

6. L'établissement public « Parcs Nationaux de France » (PNF) doit accomplir des efforts pour améliorer sa gestion et pour réaliser les économies d'échelles attendues lors de sa création.

7. La police de l'eau a fait l'objet de mesures visant à renforcer l'efficacité de la répression des infractions en matière de pollution des eaux, en conformité avec le droit communautaire de l'environnement.

VI. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »

Le programme 159 « Information géographique et cartographique » est placé sous la responsabilité de la direction de la recherche et de l'innovation du MEDDTL. Il comprend les moyens dévolus à la production de l'information géographique et aux activités de recherche 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 2011

1. Des crédits en hausse de 11,35 %

Après une baisse des crédits entre 2009 et 2010, l'année 2011 marque une **hausse de 11,35 %**. **82 millions d'euros en AE et en CP sont demandés**, au titre du programme 159, pour 2011, dont 81,4 millions d'euros constituent la subvention pour charges de service public de l'IGN.

Les crédits du programme relèvent presque exclusivement du titre 3 « Fonctionnement » et sont répartis en trois actions, ce qui constitue une innovation par rapport à 2010. En effet, une **nouvelle action 3 a été créée. Celle-ci est consacrée au pilotage de la politique d'information géographique.**

L'action 1 « Production de l'information géographique » représente 81,4 % des crédits du programme, avec 66,7 millions d'euros. Sa dotation augmente ainsi de 13 % par rapport à 2010. Cette action comporte essentiellement les moyens dévolus à l'IGN pour le financement des activités de formation de l'Ecole nationale des sciences géographiques (11 millions d'euros), les activités de maintien des réseaux géodésiques et de nivellement, de prises de vue aérienne et de documentation (17,5 millions d'euros), ainsi que les activités d'entretien, de mise à jour et de diffusion du référentiel à grande échelle (RGE) et de celles des autres bases de données, des fonds cartographique et du Géoportail de l'institut (38,2 millions d'euros).

L'action 2 « Recherche dans le domaine de l'information géographique » représente 17,9 % des crédits du programme, avec 14,6 millions d'euros, soit une légère hausse de 0,37 % par rapport à 2010. Elle regroupe les moyens dédiés aux activités de recherche et de développement de l'IGN, soit 11,6 millions d'euros de dépenses de personnel, 2,5 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et 500 000 euros de dépenses d'investissement.

Enfin, la **nouvelle action 3 « Pilotage de la politique d'information géographique »**, dotée de 600 000 euros, soit 0,7 % des crédits du programme, retrace le financement de l'activité d'animation et de coordination interministérielle assurée par le MEDDTL dans le domaine géographique et de la maîtrise d'ouvrage du Géoportail. En outre, elle comporte les crédits destinés au fonctionnement et aux activités du Conseil national de l'Information géographique (CNIG). Cette action comprend également le soutien de l'Etat aux activités d'animation de la communauté des acteurs du domaine exercées par l'Association française pour l'Information géographique (AFIGEO).

2. La situation financière de l'IGN en 2010 et 2011

a) L'exécution du budget 2010

L'exécution du budget 2010 s'est caractérisée :

- **en dépenses**, par une hausse de 2,8 millions d'euros des charges de personnel par rapport à l'exercice précédent. Celle-ci s'explique, malgré la baisse des effectifs, par l'augmentation des taux de cotisation du CAS « Pensions » de 60,14 % à 62,47 % et du fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE) de 27 % à 30 % ; la diminution des charges de fonctionnement (moins 2,1 millions d'euros) et d'investissement (moins 700 000 euros).

- **en recettes**, par des subventions en provenance de l'Etat (subvention pour charges de service public en provenance du programme 159 et subvention en provenance du CAS immobilier) à un niveau légèrement inférieur à celui de l'exercice précédent (moins 600 000 euros), et des **recettes commerciales en progression de 9,7 millions d'euros**, du fait de la facturation d'un contrat exceptionnel de vente de licences Référentiel à grande échelle (RGE) à un opérateur privé pour 14 millions d'euros ;

- **une hausse du fonds de roulement**, qui s'est établi à 30 millions d'euros, soit plus de 3 millions d'euros par rapport à 2009, et le maintien du niveau de trésorerie à 12,5 millions d'euros à fin 2010.

b) Les principaux points du budget pour 2011

Si la subvention pour l'année 2011 augmente de 8,4 millions d'euros par rapport à 2010, elle a été calculée en prenant en compte les facteurs suivants :

- la réduction des effectifs de l'établissement conformément au principe de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, **soit - 26 ETP sous plafond en 2011** ;

- la **baisse des dépenses de fonctionnement** courant de l'établissement, qui doivent diminuer de plus de 10 % entre 2010 et 2013 ;

- la **couverture des besoins en investissements** de l'établissement : ceux-ci s'élèvent à 10,9 millions d'euros en 2011. Ils couvrent notamment les immobilisations des bases de données et les investissements de développement, en particulier pour le renouvellement du Géoportail ;

- la **réorientation de la politique tarifaire**, à travers la diffusion des données du Référentiel à grande échelle au coût marginal à la sphère publique. Le montant de la subvention intègre à ce titre les transferts en provenance du MEDDTL et des autres ministères destinés à compenser la perte de recettes due au changement de modèle économique, pour un total de 6 millions d'euros en 2011 ;

- les économies attendues de la mise en œuvre de la convergence entre la base de données parcellaires et le plan cadastral informatisé ;

- la politique immobilière de rationalisation des implantations de l'IGN et la poursuite des opérations sur le site de Saint-Mandé.

En outre, le projet de budget pour 2011 se caractérise, par rapport au budget 2010, par :

- une hausse de 2,8 millions d'euros des charges de personnel, pour des raisons identiques à celles de 2010, notamment l'évolution des taux de cotisation retraite (augmentation des taux du CAS « Pensions » de 62,47 % à 65,72 % et du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat de 30 % à 33 %) ;

- une **baisse de 12 % des charges de fonctionnement** grâce à la poursuite des mesures d'économies et au moindre recours à la sous-traitance ;

- une **baisse de l'ordre de 8 % des dépenses d'investissement** courant ;

- une réduction significative des recettes commerciales de 13,4 millions d'euros, à hauteur de 48,1 millions d'euros, partiellement compensée par de plus fortes recettes prévues de la part du secteur de la Défense ;

- un **prélèvement sur le fonds de roulement de 4,1 millions d'euros**, tablant sur une diminution du besoin en fonds de roulement par une gestion rigoureuse des stocks et des créances, permettant de maintenir une trésorerie au-dessus des 10 millions d'euros.

Tableau résumé du budget réalisé 2009, du budget 2010 en cours d'exécution de l'IGN et du projet de budget pour 2011

(en millions d'euros)

		2009	2010	2011
		Réalisé	Actualisé	Prévisionnel
Dépenses	Charges de personnel	100,0	102,8	105,6
	Fonctionnement	29,1	27,0	23,7
	Investissements	7,4	6,7	10,9
	Total dépenses	136,5	136,5	140,2
Recettes	Subventions de l'Etat	76,9	73,0	81,4
	Recettes commerciales	51,8	61,5	48,1
	Autres recettes	- 0,4	1,3	1,3
	Total recettes	128,3	135,8	130,8
Prélèvement sur fonds de roulement		- 8,2	2,6	- 4,1
Fonds de roulement		27,4	30,0	25,9
Trésorerie		11,6	12,5	10,6

Source : réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

B. LES EFFORTS DE L'IGN POUR AMÉLIORER SA GESTION

Vos rapporteurs spéciaux avaient souligné l'année dernière les conclusions sévères, insérées dans le cadre du rapport public annuel de 2009 de la Cour des Comptes, au sujet de la gestion et de la stratégie financière de l'IGN. Ils avaient également déploré le retard pris dans la **signature du nouveau contrat d'objectifs**. Ils se félicitent donc que la signature très attendue de celui-ci soit enfin intervenue en septembre 2010.

1. La signature d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance

Le budget pour 2011 s'inscrit dans le nouveau contexte précisé dans le contrat d'objectifs et de performance, qui couvre la période 2010-2013. Celui-ci a été validé par le conseil d'administration de l'IGN lors de sa séance du 16 juillet 2010, et signé en septembre. Les orientations stratégiques prises par l'établissement dans le cadre de ce contrat s'appuient sur les nouvelles priorités des pouvoirs publics, ainsi définies :

- promouvoir une politique nationale d'information géographique partagée, renforcer les coopérations entre ses acteurs et mettre en œuvre la directive INSPIRE ;

- adapter le contenu et les spécifications du Référentiel à grande échelle (RGE) aux nouveaux besoins ;

- généraliser l'accès à l'information géographique de référence au moyen d'Internet ;

- renforcer les coopérations entre l'établissement et les services de l'Etat dans un souci d'économies de moyens ;

- dynamiser l'usage national des images satellites d'observation des surfaces continentales ;

- augmenter l'appui apporté au ministère de la Défense, notamment en matière d'acquisitions de données.

Dans ce cadre, l'une des principales orientations stratégiques consiste à diffuser le RGE aussi largement que possible en aménageant les conditions de sa mise à disposition auprès des autorités publiques, l'objectif étant de **favoriser l'interopérabilité des bases de données géographiques** et de limiter le coût global d'établissement et d'entretien des référentiels en permettant un échange des données au sein de la sphère publique aussi libre que possible.

Vos rapporteurs spéciaux se montreront vigilants quant au respect de ces objectifs ambitieux.

La directive INSPIRE : de nouvelles obligations et de nouveaux atouts pour les autorités publiques

La directive européenne 2007/2/CE du 14 mars 2007, dite directive Inspire, vise à **établir une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne pour favoriser la protection de l'environnement**. Ce que la directive appelle infrastructure d'information géographique est un ensemble de services d'information disponibles sur Internet, répartis sur les sites web des différents acteurs concernés, et permettant la diffusion et le partage de données géographiques.

La directive Inspire s'adresse aux autorités publiques (l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics ainsi que « *toute personne physique ou morale fournissant des services publics en rapport avec l'environnement* »). Elle s'applique aux données géographiques détenues par les autorités publiques, dès lors que ces données sont sous forme électronique et qu'elles concernent l'un des 34 thèmes figurant dans les trois annexes de la directive. Ces annexes correspondent à un ordre de priorité, l'annexe I devant être traitée la première.

De surcroît, la directive impose aux autorités publiques, d'une part de rendre ces données accessibles au public en les publiant sur Internet, d'autre part de les partager entre elles.

En outre, elle ne crée pas seulement des obligations : elle facilite leur mise en œuvre grâce à la publication, en cours, de textes techniques : règlements européens (fixant les règles obligatoires) et guides de bonnes pratiques (contenant des recommandations).

Enfin, la directive Inspire vise à faciliter et accélérer la réponse des autorités publiques à la forte demande des citoyens et des entreprises de disposer sur Internet d'informations géographiques : cadastre et PLU de leur commune, informations multimodales sur les services de transport (horaires, correspondances), informations environnementales (risques naturels et technologiques, zones protégées). Cette demande résulte du développement récent de l'utilisation de l'information géographique par des services en ligne, commerciaux, culturels ou administratifs, permettant d'obtenir des renseignements, d'effectuer des achats ou de réaliser une téléprocédure.

Source : site du MEDDTL

2. Les suites données au rapport annuel de la Cour des comptes de 2009

Si vos rapporteurs ont relayé l'an dernier les critiques de la Cour des comptes relatives à la gestion de l'IGN, ils saluent cette année les suites données par l'établissement aux recommandations formulées, qui témoignent d'un **effort notable de la part de l'opérateur**.

En ce qui concerne la stratégie et la gouvernance de l'IGN, la Cour recommandait de mettre à profit l'élaboration d'un nouveau contrat d'objectifs pour réexaminer la stratégie et les missions de l'établissement, et de revoir la composition du conseil d'administration. L'élaboration du nouveau contrat a effectivement tenu compte de ces recommandations. De plus, le conseil d'administration de l'IGN a créé en son sein deux commissions consultatives, l'une dédiée à la stratégie et aux programmes, l'autre aux questions de tarification, afin d'instruire de façon plus efficace les délibérations sur les sujets dont l'approbation relève de sa compétence. Le conseil d'administration a également été ouvert à des personnalités extérieures à la sphère publique et compétentes dans le domaine de l'information géographique. **Cette décision représente un progrès dont vos rapporteurs spéciaux se félicitent.**

Au regard de la gestion financière, un réaménagement du fonctionnement administratif et financier comprenant la mise en place d'un dispositif de contrôle interne a été défini avec l'aide d'un consultant. Il devrait permettre de répondre, avec la mise en œuvre d'un nouveau système de

gestion (SAP) en 2008, aux préconisations de la Cour. De surcroît, un service plus étoffé chargé des affaires financières et du contrôle de gestion a été mis en place en 2009. Enfin, le conseil d'administration a réglé, par ses délibérations d'avril 2009, les règles de passation des marchés et a instauré une commission des marchés présidée par une personnalité extérieure à l'établissement.

De plus, l'IGN a pris des initiatives dans le domaine des ressources humaines, afin de répondre aux recommandations de la Cour sur la réduction des effectifs et l'accroissement des compétences des personnels. La politique menée vise ainsi à optimiser les ressources humaines dans un souci d'atteinte des objectifs de l'établissement. Elle s'appuie sur une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences actualisée chaque année, et s'inscrit dans le cadre national de réduction des effectifs dans la fonction publique. L'approche métier représente à cet égard la référence principale pour la gestion des ressources humaines. Le recrutement dans les différents corps ou catégories de personnel est fixé à l'aide de règles de pourvoi de postes spécifiées dans une carte des emplois décrivant l'ensemble des métiers et emplois de l'IGN (120 en 2009), en termes de missions, d'activités, de compétences et d'aptitudes. **Un équilibre est recherché entre le recrutement externe par concours et le recrutement de fonctionnaires en mobilité.**

Au surplus, l'IGN promeut une politique de développement des applications de l'information géographique et, dans ce cadre, favorise la mobilité des ingénieurs et des géomètres vers les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat. En outre, **l'établissement met en œuvre une politique de formation continue** permettant la reconversion ou l'adaptation des agents aux nouvelles technologies et aux nouveaux outils de production, de diffusion ou de gestion de l'information géographique, qui facilite les parcours professionnels.

En ce qui concerne la gestion immobilière, la construction en cours du nouveau siège de l'Institut à Saint-Mandé, en commun avec celui de Météo-France, traduit l'engagement d'une vaste opération de réaménagement du site historique de l'IGN, dont le but est d'optimiser sa gestion et son fonctionnement, tout en libérant, en vue de sa cession, la moitié de la surface de terrain qu'il occupe actuellement. De surcroît, la recommandation de la Cour relative à la cession de l'immeuble occupé par la filiale IGN – France International a été suivie. En effet, le conseil d'administration a délibéré sur l'inutilité de cet immeuble pour l'IGN au printemps 2009. En outre, la décision d'inutilité de l'immeuble de la rue la Boétie, abritant le magasin de vente, a été approuvée par le conseil au cours de sa séance du 17 décembre 2009. Cet immeuble devrait donc être libéré fin 2010 et le magasin relocalisé sur une surface plus réduite, située rue de la Verrerie dans le quatrième arrondissement de Paris.

Enfin, l'établissement, conformément aux directives ministérielles, a établi un schéma pluriannuel de stratégie immobilière

(SPSI), qui comporte un diagnostic physique des immeubles utilisés et un volet stratégique définissant les enjeux et les objectifs de la stratégie immobilière retenue dans le cadre des orientations fixées par le conseil d'administration.

Vos rapporteurs spéciaux se montreront attentifs au suivi de la mise en œuvre de ces mesures et à leurs résultats.

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

1. Les crédits demandés pour le programme 159 « Information géographique et cartographique » connaissent une **forte progression, à hauteur de 11,4 % en 2011**. Contrairement à l'année dernière, la subvention pour charges de service public augmente, tandis qu'une baisse des recettes commerciales est anticipée.

2. L'IGN parvient à maintenir une trésorerie supérieure à 10 millions d'euros.

3. **Un nouveau contrat d'objectifs et de performance ambitieux a été signé en septembre 2010.**

4. L'IGN a effectué **de réels efforts pour répondre aux recommandations de la Cour des comptes** formulées dans le cadre de son rapport annuel public 2009. Il conviendra d'en évaluer les résultats au cours de la prochaine loi de règlement.

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 industrielles, la prévention des risques naturels et hydrauliques, la prévention des risques liés aux anciens sites miniers, et la sûreté nucléaire et la radioprotection.

Ce programme est placé sous la responsabilité du directeur général de la prévention des risques du MEDDTL, et ses principaux acteurs sont la direction générale de la prévention des risques (DGPR), 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 (DIRE), les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) et les services de navigation.

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 sécurité nucléaire (IRSN).

A. LES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2011

1. Des crédits en légère baisse

373,6 millions d'euros en AE et 303,6 millions d'euros en CP (hors FDC et ADP) sont demandés pour 2011, soit **une baisse de 1 % par rapport aux crédits de paiement votés en loi de finances pour 2010**. Cette évolution globale occulte des disparités selon les actions. En effet, alors que les dotations dédiées à la prévention des risques naturels et hydrauliques augmentent légèrement (2,5 %), les moyens des trois autres actions du programme relatives à la prévention des risques technologiques, au contrôle de la sûreté nucléaire et à la gestion de l'après-mines, connaissent une baisse modérée (respectivement -0,61 % ; -0,56 % et -7,37 %). Cette baisse contraste par ailleurs avec la forte hausse de crédits constatée l'année dernière.

En outre, des ajustements ont eu lieu avec le programme 174 « Energie, climat et après-mines » : le programme 181 porte désormais toute la subvention de fonctionnement de l'ADEME, à hauteur de 48,9 millions d'euros.

Pour l'année 2011, plusieurs fonds de concours sont attendus. La totalité de ces fonds représente 19,65 millions d'euros de crédits de paiement, répartis ainsi :

- 5,45 millions d'euros sont destinés au « Plan Loire Grandeur Nature » et proviennent des collectivités locales et du FEDER ;

- 14 millions d'euros correspondent au fonds de concours ADEME intitulé « participation de l'ADEME au versement de subventions pour des opérations d'isolation acoustique » ;

- 200 000 euros sont destinés à l'ASN et proviennent de contributions de pays étrangers et de l'Union européenne pour des actions de coopération ainsi que la rémunération des prestations fournies par l'ASN.

Les crédits inscrits au programme 181 couvrent très majoritairement des dépenses de fonctionnement (204,2 millions d'euros en CP, soit 67,3 %) et, dans une moindre mesure, des dépenses d'intervention (46,2 millions d'euros en CP, soit 15,3 %) et de personnel (38,8 millions d'euros en CP, soit 12,8 %, correspondant au personnel de l'Autorité de sûreté nucléaire, soit 361 ETP). Enfin, les dépenses d'investissement se limitent à 14,4 millions d'euros, soit 4,7 % des crédits du programme.

Vos rapporteurs spéciaux notent que la dotation du programme 181 est plus que doublée après ventilation des crédits de soutien et de pilotage en provenance d'autres programmes ou missions, passant de 323,2 millions d'euros (FDC et ADP compris) à 680,4 millions d'euros (FDC et ADP compris). 334,5 millions d'euros proviennent du programme support de la présente mission, dont 203,5 millions d'euros correspondant aux 3 227 ETPT qui concourent à la mise en œuvre du programme, hors effectifs de l'autorité de sûreté nucléaire, qui relèvent directement du programme 181.

Au total, après déversement, le coût de la politique du programme progresse par rapport à 2010 de 5%, ce qui souligne, par l'importance des moyens qui lui sont consacrés en crédits et en effectifs, la volonté du Gouvernement de renforcer la prévention de tous les risques.

Enfin, vos rapporteurs spéciaux rappellent que plusieurs dépenses fiscales concourent à la mise en œuvre du programme 181. D'après le projet annuel de performances pour 2011, elles s'élèvent à 18 millions d'euros, soit un montant en forte baisse (- 60%) par rapport au projet de loi de finances pour 2010 (45 millions d'euros). **Vos rapporteurs spéciaux notent cependant que le coût de ces dépenses fiscales a évolué à la baisse entre les prévisions et les réalisations des années 2009 et 2010.** Si le PAP ne fournit aucun élément d'explication à cet égard, vos rapporteurs spéciaux se félicitent de cette tendance, car elle réduit d'autant la masse de crédits échappant au contrôle du Parlement. En outre, cette évolution est positive du point de vue de l'assainissement des finances publiques.

Le dispositif d'évaluation de la performance n'évolue pas par rapport à 2010, et reste composé de cinq objectifs et de douze indicateurs de performance.

Enfin, vos rapporteurs spéciaux notent que le programme 181 ne sera pas concerné pas la RGPP en 2011.

2. Un programme structuré en quatre actions et au champ étendu

Quatre actions structurent le programme « Prévention des risques ». **L'action 1** « Prévention des risques technologiques et des pollutions », regroupe 57,67 % des crédits avec 145,4 millions d'euros de crédits de paiement. Elle porte notamment les mesures décidées dans le cadre du Grenelle de l'environnement relevant de ce programme. En 2011, seront ainsi consacrés à ces mesures 63,8 millions d'euros en AE et 63,9 millions d'euros en CP selon la répartition suivante :

**Financement des mesures du Grenelle de l'environnement
relevant du programme 181 « Prévention des risques »**

Mesures du « Grenelle »	AE 2011	CP 2011
Points noirs bruit	1 000 000	1 100 000
Traitement sols pollués et friches		
Etudes	1 100 000	1 100 000
BRGM	7 000 000	7 000 000
ANDRA	2 200 000	2 200 000
ADEME	20 300 000	20 300 000
Qualité de l'air intérieur	1 200 000	1 200 000
Santé environnement		
PNSE 2 et études santé environnement	2 400 000	2 400 000
Prévention des risques liés aux agents physiques (ondes électromagnétiques...)	1 000 000	1 000 000
Plans chlordécone	1 500 000	1 500 000
Biosurveillance		
InVS	1 500 000	1 500 000
Biosurveillance hors InVS (analyses ELFE)	1 500 000	1 500 000
Plan déchet		
Soutien CND	400 000	400 000
ADEME	18 600 000	18 600 000
INERIS	2 100 000	2 100 000
ANSès	2 000 000	2 000 000
Total	63 800 000	63 900 000

Source : réponse au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

De plus, l'action 1 finance le recrutement des effectifs de l'inspection des installations classées. Le nombre d'inspecteurs affectés à l'inspection des installations classées et inscrits au budget de la mission EDAD a été augmenté dans le cadre du Grenelle de l'environnement, à travers le redéploiement d'autres missions au sein du MEDDTL. Ainsi, 25 postes ont été créés en 2008, 57 postes en 2009 et 72 en 2010. **En revanche, il n'est pas prévu d'augmentation supplémentaire d'effectifs au titre du projet de lois de finance pour 2011.** Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des emplois budgétaires consacrés à l'inspection des installations classées depuis 2007 :

**Evolution des emplois budgétaires
consacrés à l'inspection des installations classées depuis 2007**

	2007 ETP LOLF	2008 ETP LOLF	2009 ETP LOLF	2010 ETP LOLF
Environnement (DRIRE/DREAL)	1 193	1 206	1 263	1 335
Environnement (ex DDSV)	38	38	38	38
Agriculture (ex DDSV)	21	21	21	21
TOTAL	1 252	1 265	1 322	1 394
Augmentation annuelle du nombre d'emplois	10	12,5	57	72

Source : réponse au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

L'action 9¹ « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » est dotée de 51,9 millions d'euros, soit 13,89 % des crédits du programme, et comprend les moyens de fonctionnement et d'intervention de l'Autorité de sûreté nucléaire. Ces dépenses permettent à l'ASN d'assurer cinq missions principales : la réglementation, la délivrance des décisions individuelles, le contrôle, l'information du public et l'assistance du gouvernement en cas de situation d'urgence.

L'action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » représente 16,66 % de la dotation du programme, avec 62,2 millions d'euros en CP. D'après le projet annuel de performance pour 2011, **1 222 ETPT sont consacrés à cette action**. Ses crédits sont compartimentés selon qu'ils se rapportent aux risques naturels et aux risques hydrauliques. Ainsi, 6,3 millions d'euros de crédits de fonctionnement courant en CP sont consacrés aux premiers, contre 25,25 millions d'euros pour les seconds. A la suite de la tempête Xynthia et des inondations dans le Var, cette action a été dotée de moyens supplémentaires, qui font l'objet d'un développement ci-après.

Enfin, **l'action 11 « Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites »** est dotée de 44 millions d'euros en CP, soit 11,78 % des crédits du programme. 35 ETPT sont consacrés à cette action. 27 millions d'euros constituent la subvention pour charges de service public du Département de prévention et de sécurité minière (DPSM) qui, au sein du Bureau de recherche géologique et minière (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, et les expropriations 520 000 euros.

¹ Les montants relatifs aux différentes actions du programme sont indiqués avant ventilation et hors fonds de concours et attributions de produits.

B. LA MISE EN ŒUVRE INSUFFISANTE DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, a introduit une nouvelle méthodologie d'élaboration des études de dangers et de nouveaux outils pour la maîtrise de l'urbanisation autour des établissements soumis à autorisation avec servitude : les plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

Ces plans prévoient, après une phase de réduction des risques à la source chez les exploitants à l'origine du risque, la mise en œuvre :

- de **mesures foncières** (expropriations, délaissements) pour les biens les plus exposés. Celles-ci font l'objet d'une indemnisation par l'Etat ;
- de **travaux sur le bâti existant** pour les biens exposés ne nécessitant pas de faire l'objet de mesures foncières ;
- de **restrictions sur les constructions futures** dans les zones exposées (restrictions d'urbanisme ou règles de construction).

Le Gouvernement s'était fixé en 2010 un objectif de 420 PPRT réalisés. A ce jour, seuls 337 sont prescrits, soit un taux de 78 %, et 44 approuvés, soit un taux très insuffisant de 10 %. **Vos rapporteurs spéciaux s'étonnent de la faiblesse du pourcentage de PPRT approuvés, et appellent le Gouvernement à agir en conséquence.**

A cet égard, ils notent les objectifs du présent projet de loi de finances :

- mener la prescription de la totalité des PPRT qui ne le sont pas encore ;
- atteindre un taux de 60% d'approbation des PPRT ;
- signer les conventions tripartites lorsque les PPRT sont approuvés.

A cette fin, il est prévu de mobiliser des autorisations d'engagement à hauteur de 102,8 millions d'euros, et des crédits de paiement à hauteur de 32,8 millions d'euros.

Vos rapporteurs spéciaux se montreront par conséquent très attentifs quant à la réalisation des objectifs annoncés, dans le cadre de l'examen de la loi de règlement.

C. LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF DE PRÉVENTION DES INONDATIONS À LA SUITE DE LA TEMPÊTE XYNTHIA

1. Les mesures annoncées en 2010

Un plan de prévention des submersions marines et des crues rapides a été élaboré à la suite de la tempête Xynthia. Ce plan, qui sera mis en œuvre dès la fin de l'année 2010, concerne trois types d'actions :

- la prévention des submersions marines ;
- la prévention des défaillances de digues fluviales ou maritimes ;
- la prévention des inondations par ruissellement ou crues soudaines.

Ce plan de longue durée s'articulera avec le calendrier de mise en œuvre de la directive « inondation ». En outre, il est coordonné avec le nouveau processus de labellisation des Plans d'actions de prévention des inondations (PAPI), qui comprend désormais un volet relatif au programme de prévention des risques de submersion marine et d'érosion littorale, ainsi qu'un volet dédié à la prévention des risques de ruissellement et de crues soudaines.

Enfin, l'architecture du plan proposé s'articule autour de six axes principaux :

- réduction de la vulnérabilité dans les zones menacées ;
- prévision, vigilance, surveillance, alerte et mise en sécurité ;
- renforcement des digues et des systèmes de protection ;
- organisation de la maîtrise d'ouvrage des digues ;
- renforcement des contrôles de sécurité des ouvrages de protection ;
- amélioration de la connaissance, retour d'expérience et culture du risque.

2. Le financement du nouveau plan

Le nouveau plan nécessite des dépenses supplémentaires. Son financement reposera donc sur un programme d'investissement combinant des dépenses budgétaires et des ressources en provenance du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) :

- **mobilisation des ressources budgétaires de l'Etat** (programme 181, action 10) pour les volets prévision-vigilance, ainsi que la part Etat des digues domaniales, en plus des fonds de concours des collectivités territoriales. Les besoins pour assurer ces actions sont évalués à 2,6 millions d'euros par an sur la période 2011-2016. Il est ainsi prévu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 un financement de 4,25 millions d'euros en AE et de 2,6 millions d'euros en CP ;

- **mobilisation du FPRNM**, à son niveau de recettes annuelles, à hauteur de 80 millions d'euros par an en moyenne. Ainsi, entre 2011 et 2016, l'Etat devrait pouvoir mobiliser de l'ordre de 500 millions d'euros permettant de soutenir l'engagement d'environ 1 200 kilomètres de travaux de confortement de digues ;

- **augmentation du taux d'intervention du FPRNM dans les communes à plans de prévention des risques naturels (PPRN) approuvé**. Vos rapporteurs spéciaux rappellent à ce égard que la loi portant engagement national pour l'environnement porte à 40% le taux de financement des travaux de protection et des équipements d'alerte dans les communes où un PPRN est approuvé, contre 25 %, taux qui reste identique, pour les communes à PPR prescrit ;

- mobilisation du FPRNM pour le renforcement des digues domaniales, qui fait l'objet de l'article 72 rattaché ;

- en complément, mobilisation du Fonds européen de développement régional (FEDER) sur la période restante des programmes 2007-2013.

Le nouveau plan a donc des conséquences sur les missions et le financement du FPRNM. Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit deux articles spécifiques à ce sujet (article 38 et article 72 rattaché). Vos rapporteurs spéciaux vous renvoient notamment à l'analyse de l'article 72, à la fin du présent rapport.

D. LE DEUXIÈME PLAN NATIONAL « SANTÉ-ENVIRONNEMENT » (PNSE 2)

1. Un contenu ambitieux

Conformément aux engagements du Grenelle de l'environnement et à la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la santé publique, le Gouvernement a élaboré un deuxième Plan national « Santé Environnement », présenté en juillet 2009. Celui-ci a vocation à couvrir les années 2009 à 2013.

Le premier plan (2004-2008) avait permis d'atteindre un certain nombre de résultats concrets. On peut citer notamment :

- une réduction des émissions atmosphériques industrielles comprises entre 50 % et 80 % ;
- le renforcement de la lutte contre la légionellose ;
- des procédures de protection engagées ou réalisées sur près de 75 % des captages d'eau potable ;
- le lancement d'enquête sur la qualité de l'air dans les logements et les écoles.

Le PNSE 2 s'inscrit dans la continuité du premier plan, ainsi que dans la suite des tables rondes du Grenelle de l'environnement, dont il décline les

engagements dans le domaine de la santé et de l'environnement, selon deux axes principaux :

- la réduction des expositions responsables de pathologies à fort impact sur la santé ;

- la réduction des inégalités environnementales liées à l'âge, à l'état de santé, au contexte socio-économique ou à la zone géographique d'habitation.

Le plan, qui définit un ensemble d'actions, tant au niveau national que local, se décline en 58 mesures concrètes dotées, pour chacune d'entre elles, d'un organisme « pilote » identifié, de partenaires associés et d'indicateurs de suivi. En outre, il s'articule autour de **douze mesures principales** :

- **réduire de 30 % les émissions de particules fines dans l'air** et diminuer les émissions dans l'air et dans l'eau de six substances toxiques d'ici 2013 ;

- mettre en place un **étiquetage sanitaire** des produits de construction, de décoration ainsi que des produits les plus émetteurs de substances dans l'air intérieur des bâtiments, et rendre obligatoire l'utilisation des produits et matériaux les moins émissifs dans les écoles et les crèches ;

- **favoriser les mobilités douces** en sécurisant les zones pour les piétons et les cyclistes et en intégrant cette problématique dans les outils de planification ;

- assurer la protection des aires d'alimentation des 500 captages d'eau les plus menacés ;

- améliorer la connaissance et **réduire les risques liés au rejet de médicaments dans l'environnement**, en engageant dès le mois de juillet 2009 les travaux en vue de l'élaboration d'un plan d'action national et en installant le comité de suivi et de pilotage de ce plan ;

- mettre en place dès 2010 un **programme de biosurveillance sanitaire** de la population ;

- expérimenter un dispositif de traçabilité des expositions professionnelles dans quatre régions ;

- **renforcer le contrôle des substances**, mélanges et articles mis sur le marché en France, notamment sur les produits destinés aux enfants, et développer la recherche et l'information sur les substances toxiques pour la reproduction et les perturbateurs endocriniens ;

- réduire l'exposition aux substances préoccupantes dans l'habitat et les bâtiments accueillant des enfants ;

- développer des **conseillers « Habitat santé »** ou en « environnement intérieur », pouvant se rendre au domicile des personnes

souffrant de certaines maladies pour leur proposer des mesures ciblées destinées à améliorer leur environnement de vie ;

- poursuivre le programme de **résorption de l'habitat indigne**, avec un objectif de 20 000 logements traités par an ;

- **identifier et gérer les « points noirs environnementaux »**, qui sont des zones susceptibles de présenter une surexposition à des substances toxiques, en particulier en mettant en place des actions d'identification de ces zones.

Le PNSE 2 répond également aux objectifs de la politique européenne de santé environnementale.

La politique européenne de santé environnementale

SCALE, la stratégie européenne en matière d'environnement et de santé (2004-2010)

L'objectif est de mettre en place un programme de recherche commun aux Etats membres afin de mieux comprendre les effets de l'environnement sur la santé et les liens de cause à effet, mais aussi de disposer des informations nécessaires pour développer une politique communautaire intégrée. Pour décliner cette stratégie européenne de façon concrète, treize actions ont été déterminées, à travers trois objectifs principaux :

- améliorer l'information du public sur l'interaction environnement/santé ;
- compléter les connaissances et renforcer les activités de recherche en Europe ;
- mettre en place des mécanismes permettant l'évaluation des risques et des programmes visant à mieux évaluer l'exposition de la population aux polluants environnementaux.

REACH (enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques)

Ce règlement vise à combler le déficit de connaissances sur les risques environnementaux et sanitaires des substances chimiques. Il encourage la substitution progressive des substances chimiques les plus dangereuses. Une Agence européenne des produits chimiques a été créée. Tous les industriels doivent y enregistrer les substances chimiques qu'ils produisent ou importent à plus d'une tonne par an et démontrer que les risques liés à l'utilisation de chacune de ces substances sont maîtrisés pour l'homme et la nature.

Source : MEDDTL et ministère du travail, de l'emploi et de la santé

2. Une coordination interministérielle et une déclinaison locale

La coordination stratégique et institutionnelle du PNSE 2 se partage entre différents départements ministériels. Le ministère de l'écologie assure ainsi la coordination de 23 des 58 actions du plan, tandis que celui de la santé coordonne 19 actions sur 58. Le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche est quant à lui en charge de 7 actions. Enfin, le ministère du travail est responsable de 2 actions. Les actions restantes sont réparties entre l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement

et du travail, le pôle national de lutte contre l'habitat indigne et l'Autorité de sûreté nucléaire.

Pour tenir compte des particularités locales, le deuxième plan national « Santé-Environnement » doit être décliné à l'échelon régional d'ici la fin de l'année 2010, à travers vingt-six plans régionaux « Santé-Environnement » (PRSE).

Au 30 juin 2010, seule la région Provence Alpes Côte d'Azur avait adopté son PRSE 2, huit régions étaient en phase avancée d'adoption du leur, tandis que sept régions n'avaient pas encore lancé les travaux nécessaires.

En outre, afin de suivre et d'orienter la mise en œuvre des actions du plan, un comité de pilotage national intitulé « Groupe Santé et Environnement » (GSE) a été instauré en octobre 2009. Ce comité, qui réunit les cinq collèges du Grenelle de l'environnement (Etat, collectivités territoriales, associations, organisations syndicales et entreprises) ainsi que des organismes d'assurance maladie, des professionnels du secteur de la santé et des personnalités qualifiées, est chargé du suivi du plan et de ses adaptations éventuelles.

3. Un financement pluriannuel

Ce plan mobilisera **490 millions d'euros**, répartis de la façon suivante, sur la période 2009-2013 :

- 380 millions d'euros sur cinq ans pour la mise en œuvre du plan ;
- 110 millions d'euros sur quatre ans consacrés à la recherche dans le domaine de la santé et de l'environnement.

En outre, la direction générale de la prévention des risques a mobilisé 15,8 millions d'euros en 2009, imputés sur l'action 1 (dont 10 millions d'euros de crédits dits « Grenelle ») et doit contribuer à hauteur de 78 millions d'euros en 2010, dont 60 millions d'euros de crédits dits « Grenelle ».

En 2011, le programme 181 financera la mise en œuvre des actions du PNSE 2 à hauteur de 2,4 millions d'euros en AE et CP, selon la répartition suivante :

- 500 000 euros pour protéger la santé et l'environnement des enfants ;
- 1,4 million d'euros en AE et CP pour la déclinaison régionale du PNSE 2 et le financement d'études sanitaires à l'échelle de zones industrielles, ou de zones géographiques présentant des expositions multiples (« points noirs environnementaux ») ;
- 300 000 euros en AE et CP pour des mesures de gestion de l'amiante ;
- 200 000 euros pour l'évaluation de l'impact sanitaire des déchets.

4. Un bilan encourageant en 2010

Au cours de l'année 2010, plusieurs mesures ont d'ores et déjà été réalisées ou engagées.

Dans le domaine de la qualité de l'air, on peut citer l'interdiction de quatre substances CMR¹ dans les matériaux de construction, ainsi que la publication, en juillet 2010, du « plan particules ».

En ce qui concerne les points noirs environnementaux, on relève le **triplement des crédits alloués à la remise en état des sites pollués orphelins** et l'engagement de la résorption des points noirs du bruit avec un budget supplémentaire de 120 millions d'euros sur trois ans dégagés par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) à cet effet.

Dans le domaine des **produits chimiques**, on notera que 3 500 contrôles ont été effectués sur ce sujet en 2009 par les différents corps de contrôle, et que la cohorte ELFE² et la stratégie nationale de biosurveillance font l'objet d'un financement dans le cadre de l'action 1, qui permettra leur démarrage opérationnel en 2011.

Enfin, au regard des **risques émergents**, un débat public national sur les nanomatériaux et les nanotechnologies s'est tenu entre octobre 2009 et février 2010, et la table ronde sur les radiofréquences du printemps 2009 a débouché sur plusieurs engagements, en particulier celui consistant à expérimenter une réduction de l'exposition du public autour des antennes-relais.

Vos rapporteurs spéciaux saluent ces premiers résultats encourageants et se montreront attentifs au suivi de la mise en œuvre des autres objectifs de ce plan ambitieux.

E. LE RÔLE DE L'ADEME DANS LA PRÉVENTION DES DÉCHETS ET LE TRAITEMENT DES SOLS POLLUÉS

Le montant de taxe affectée à l'ADEME représentera 508 millions d'euros en 2011, dont 67 millions d'euros provenant de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les incinérateurs.

La part de ce montant destiné, au titre du programme 181, à renforcer la politique de prévention des déchets et d'assainissement des sols pollués est évaluée à 189 millions d'euros en CP en 2011, dont 25 millions d'euros sur les sites et sols pollués. Le montant total est composé d'une part fixe des produits de TGAP (122 millions d'euros sur les 205 millions d'euros prévus pour l'agence en 2011), ainsi que du produit des composantes nouvelles de TGAP

¹ Substances cancérigènes, mutagènes ou reprotoxiques.

² Etude longitudinale depuis l'enfance. Le budget de ce programme s'élève à 14 millions d'euros sur la période 2009-2012.

créées en 2009 (incinération et particules), estimé à 67 millions d'euros en 2011.

La réalisation des engagements du Grenelle dans le domaine des déchets suppose des efforts importants des acteurs locaux pour réduire à la source la production de déchets et améliorer leur recyclage et leur valorisation.

Le plan de soutien de l'ADEME à cette politique est articulé autour des axes suivants :

- **la prévention**, à travers le soutien aux plans et programmes locaux de prévention mis en œuvre par les collectivités territoriales, au compostage domestique, aux investissements de type « recyclerie », à la mise en place d'une tarification incitative du service déchets auprès des particuliers et au développement de l'éco-conception au sein des entreprises ;

- **le développement des filières de responsabilité élargie des producteurs (REP)**, en contribuant à la création de nouvelles filières (déchets dangereux, diffus, mobilier...) et à l'amélioration des performances et de la régulation par l'Etat des filières existantes ;

- **le recyclage des déchets** ménagers, industriels et du BTP, avec des soutiens aux investissements publics et privés ;

- **la valorisation des déchets organiques**, avec des aides aux opérations de compostage ou de méthanisation ;

- le développement d'actions d'accompagnement et de structuration allant de la recherche à la sensibilisation du grand public.

Vos rapporteurs spéciaux notent que l'objectif du programme 181 choisi pour illustrer le concours de l'ADEME au programme concerne le domaine des déchets. De même, le contrat d'objectifs 2009-2012 de l'ADEME comporte plusieurs indicatifs relatifs aux déchets et aux sols. Le tableau ci-dessous résume l'articulation des objectifs et indicateurs du projet annuel de performance avec les indicateurs du contrat d'objectifs pour 2009-2012 entre l'ADEME et l'Etat :

**Articulation des objectifs et indicateurs du PAP avec les indicateurs
du contrat d'objectifs 2009-2012**

	Programme 181 : PAP 2009		Contrat d'objectifs 2009-2012 entre l'Etat et l'ADEME	
	OBJECTIFS issus du PAP	INDICATEURS	OBJECTIFS issus du COP	INDICATEURS
PREVENTION			<i>Assurer la gestion du plan de soutien au Grenelle déchets, en soutenant les plans de prévention.</i>	Pourcentage de la population française concernée par des plans de prévention soutenus par l'ADEME
RECYCLAGE	<i>Développer la valorisation des déchets (recyclage matière et/ou valorisation organique)</i>	Taux de recyclage des déchets d'emballage	<i>Soutenir le recyclage des déchets ménagers industriels et du BTP.</i>	Capacités de recyclage (matière + organique, en tonnes / an) soutenues par l'ADEME
		Taux de recyclage des déchets d'équipements électriques et électroniques		
REHABILITATION DE DECHARGES	<i>Maîtriser les impacts du traitement des déchets</i>	Coût moyen de réhabilitation de décharges subventionnées par l'ADEME		
SITES POLLUES			<i>Intensification du soutien aux opérations de réhabilitation des sites pollués orphelins</i>	Nombre de sites pollués orphelins pris en charge par l'ADEME

Source : réponse au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

Si vos rapporteurs spéciaux saluent le plan élaboré par l'ADEME, ils soulignent que l'agence bénéficie pour ces missions de ressources fiscales considérables, qui demandent un contrôle parlementaire renforcé. A cet égard, ils se félicitent du bilan globalement positif tiré par la Cour des comptes du contrôle effectué sur l'opérateur, à l'initiative de votre commission des finances, au titre de l'article 58-2 de la LOLF.

L'enquête a ainsi révélé que l'agence avait effectué des efforts importants pour améliorer sa gestion. En outre, il apparaît qu'elle fait un bon usage des fonds qui lui sont alloués dans le cadre des missions qui lui sont

confiées pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Malgré tout, la Cour a souligné le fait que l'ADEME pourrait encore améliorer son pilotage budgétaire et financier et simplifier sa gouvernance. Enfin, la Cour a révélé l'existence d'un dispositif comptable critiquable en ce qui concerne la gestion des investissements d'avenir confiés à l'Agence¹.

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

1. 373,6 millions d'euros en AE et 303,6 millions d'euros en CP sont demandés pour 2011, soit une **baisse de 1 %** en CP par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2010.

2. 63,9 millions d'euros en CP seront dédiés en 2011 à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans le cadre du programme 181

3. Les effectifs de l'inspection des installations classées n'augmenteront pas en 2011, malgré un plan pluriannuel ambitieux.

4. **La mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) a pris du retard** et le Gouvernement doit intensifier ses efforts pour atteindre l'objectif de 420 PPRT approuvés.

5. Les **premiers résultats** du deuxième Plan national « Santé Environnement » sont **encourageants** et doivent être consolidés en 2011.

6. **L'ADEME bénéficiera en 2011 de 508 millions d'euros de taxe affectée**, soit un montant considérable. Le contrôle de la Cour des Comptes, effectué à la demande de votre commission des finances, a conclu que l'agence effectuait un bon usage de ses ressources, notamment au regard de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

7. A la suite de la tempête Xynthia, **la prévention des inondations a été complétée par un plan de submersion marine et des crues rapides**, qui mobilise le FPRNM. Ce nouvel élargissement des missions du Fons Barnier doit susciter une réflexion sur la rationalisation de ses interventions et sur son financement.

VIII. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES »

Le programme 174 « Energie, climat et après-mines » est placé sous la responsabilité du directeur général de l'énergie et du climat du MEDDTL. Vos rapporteurs spéciaux notent un changement d'intitulé, puisqu'en 2010, le programme se prénomait « Energie et après-mines ». Ce changement n'induit aucune modification en termes de contenu et vise à mettre l'accent sur le volet « lutte contre le changement climatique », qui était auparavant quelque peu marginalisé.

¹ Voir le compte-rendu de l'audition pour suite à donner du 12 octobre 2010 : <http://intranet.senat.fr/compte-rendu-commissions/20101011/fin.html> et le rapport d'information de Fabienne Keller sur l'ADEME, n°24, session 2010-2011.

Ce programme présente donc **une triple structure**, dans la mesure où il regroupe, d'une part, les crédits dédiés au pilotage de la politique énergétique, d'autre part, les moyens dévolus à la gestion économique et sociale de l'après-mines et, enfin, les ressources de la mission EDAD consacrées à la lutte contre le changement climatique.

Le programme est mis en œuvre, au niveau central, par les services de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et, à l'échelon déconcentré, par les 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 EN 2011

1. Des crédits en baisse

751,6 millions d'euros en AE et 752,2 millions d'euros en CP sont demandés, pour 2011, dans le cadre du programme 174. Les crédits de paiement sont en baisse de 11 % par rapport au vote de la loi de finances initiale pour 2010. **94,12 % 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.

Selon la comptabilité d'analyse des coûts, 88,3 millions d'euros de crédits inscrits au programme 217 y contribuent également. Le montant des déversements ainsi reçus par le programme 174 augmente dans le présent projet de lois de finances de 12 % par rapport à 2010. **La principale explication de cette hausse est liée à l'augmentation des effectifs en services centraux et déconcentrés.**

2. Un programme structuré en trois actions très disparates

Le programme 174 est structuré en trois actions d'importance très inégale. **L'action 1 « Politique de l'énergie »** regroupe 0,90 % des crédits (6,8 millions d'euros en CP), soit une très forte baisse par rapport à 2010 de 94,4 %. **Celle-ci s'explique par le fait que la part de subvention à l'ADEME, portée jusque-là par le programme 174, sera à compter de 2011 portée par le programme 181.** L'essentiel des crédits sert à financer des dépenses de fonctionnement, à hauteur de 940 000 euros (contrôle de la qualité des carburants et études) mais surtout la subvention pour charges de services public de l'ANDRA, à hauteur de 4,3 millions d'euros, au titre de 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.

Très largement prédominante, **l'action 4 « Gestion économique et social de l'après-mines »** concentre 94,10 % des crédits de paiement du programme, à hauteur de 708,5 millions d'euros, en baisse de 5,75 % par rapport à 2010. Ces crédits sont principalement consacrés aux prestations servies par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) aux anciens mineurs et à leurs ayants-droits, qui représentent un montant de 632,3 millions d'euros, en baisse de 7 % par rapport à 2010. Les autres principaux postes de dépenses de l'action concernent les prestations servies par la Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines (CANSSM), à hauteur de 25,8 millions d'euros, la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), à hauteur de 14,9 millions d'euros, ainsi que la subvention pour charges de service public de l'ANGDM (15,7 millions d'euros).

L'action 5 « Lutte contre le changement climatique » représente 5 % des crédits du programme, à hauteur de 36,9 millions d'euros, en hausse de 42,7 %. Cette augmentation correspond en particulier à la mise en œuvre du Grenelle II. L'action 5 n'abonde que des dépenses de fonctionnement, qui concernent les mesures décidées dans le cadre du Grenelle de l'environnement dans le domaine de la qualité de l'air et de la lutte contre la pollution atmosphérique (30,9 millions d'euros), le volet « effet de serre » porté par le programme (4,2 millions d'euros), ainsi que les mesures en matière de sécurité et d'émissions polluantes des véhicules (572 640 euros). Enfin, l'action finance la subvention pour charges de service public du Centre interprofessionnel d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA), à hauteur de 1,25 million d'euros. Le CITEPA est notamment chargé par le MEDDTL de la réalisation des inventaires annuels de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre en France, qui permettent de répondre aux exigences européennes et internationales comme à des besoins nationaux.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent que les moyens consacrés à la politique de lutte contre le changement climatique ne se résument pas aux 36,9 millions d'euros inscrits à l'action 5 du présent programme. En effet, le document de politique transversale relatif à la lutte contre le changement climatique indique que **26 programmes, répartis sur 11 missions, concourent à cet objectif, pour un total de 4,67 milliards d'euros de crédits de paiement**. En outre, **l'ensemble des dépenses fiscales concourant à cet objectif représente un montant de 5,163 milliards d'euros¹**, comme l'indique le tableau ci-après :

¹ Le DPT précise que pour les dépenses budgétaires, les montants retenus ne tiennent compte que de la « part climat » évaluée par le responsable de programme pour chaque dépense considérée. A l'inverse, pour les dépenses fiscales, dès qu'une dépense est considérée comme ayant un impact en terme de lutte contre le changement climatique, la totalité de la dépense fiscale associée est prise en compte dans le cadre du DPT.

Autorisations d'engagement

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010
Dépenses fiscales	3 306	4 677	5 163
Dépenses budgétaires	4 865	4 640	4 796
TOTAL	8 171	9 317	9 959

Source : DPT « lutte contre le changement climatique » 2010

3. Un dispositif de la performance complété opportunément

Le dispositif d'évaluation de la performance a évolué par rapport à 2010, tenant compte des observations de vos rapporteurs spéciaux. En effet, **un nouvel objectif, relatif à l'amélioration de l'efficacité du crédit d'impôt en faveur des économies d'énergie et du développement durable (CIDD), a été créé.** Celui-ci s'accompagne d'un nouvel indicateur relatif au coût de la tonne de Co₂ par équipement éligible. Il est destiné à permettre d'évaluer l'intérêt de cette importante dépense fiscale. **Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de cette évolution du dispositif d'évaluation de la performance du programme 174, compte tenu de l'importance de la dépense fiscale associée au CIDD.**

Le reste du dispositif d'évaluation de la performance n'évolue pas. Il comporte un objectif relatif à la maîtrise de l'énergie, assorti de deux indicateurs (effets des certificats des économies d'énergie et efficacité du fonds chaleur renouvelable de l'ADEME) ; un objectif relatif à l'amélioration de l'efficacité de la gestion du versement des prestations aux mineurs, qui s'accompagne de deux indicateurs (maîtrise des coûts de gestion et taux de recouvrement des créances) ; un objectif visant à améliorer la qualité de l'air, dont l'indicateur mesure cette donnée.

B. UN PROGRAMME QUI RESTE MARQUÉ PAR LE POIDS DES DÉPENSES FISCALES

1. Le poids des dépenses fiscales

Comme l'année dernière, vos rapporteurs spéciaux constatent que l'atteinte des objectifs du programme 174 mobilise des **dépenses fiscales considérables, dont l'évaluation n'est pas toujours aisée.**

Les 752,2 millions d'euros de crédits de paiement doivent ainsi être mis en regard des dix-huit dépenses fiscales principales sur impôts d'État rattachées au programme 174, qui représenteront un montant de 2,46 milliards d'euros en 2011. **Vos rapporteurs spéciaux constatent avec satisfaction une évolution à la baisse de ces dépenses fiscales, puisqu'elles représentaient**

plus de 2,9 milliards d'euros en 2009. Cette tendance réduit d'autant la masse de crédits échappant au contrôle du Parlement. En outre, cette évolution est positive du point de vue de l'assainissement des finances publiques.

Les principales dépenses fiscales concernées sont le crédit d'impôt en faveur du développement durable (CIDD), estimé à 2,1 milliards d'euros en 2011, et l'exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel des ménages et des réseaux de chaleur (253 millions d'euros en 2011).

Si la création d'un objectif de performance relatif au CIDD améliore l'évaluation du volet « dépenses fiscales » du programme, vos rapporteurs spéciaux regrettent néanmoins que, contrairement à ce qu'ils avaient préconisé l'an passé, l'éco-prêt à taux zéro destiné au financement de travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements anciens ne soit pas mentionné au titre des dépenses fiscales subsidiaires rattachées au programme.

2. La réduction programmée de certaines dépenses fiscales : l'exemple du crédit d'impôt en faveur du développement durable (CIDD)

Depuis sa mise en place en 2005, le coût du crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable a rapidement et régulièrement augmenté, passant d'une enveloppe initialement prévue pour 2005 de 300 millions d'euros à un coût budgétaire de 2,8 milliards d'euros pour 2009. Vos rapporteurs relèvent à cet égard qu'entre le projet annuel de performances pour 2009 et celui pour 2010, le coût estimé du dispositif avait presque doublé, passant de 1,5 à 2,8 milliards d'euros, et révélant ainsi le manque de fiabilité de l'estimation. Néanmoins, d'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, cette forte augmentation résultait d'une hausse substantielle en 2008 des travaux d'économies d'énergie et des installations d'équipements d'énergie renouvelable, conséquence de la grande sensibilisation des Français aux économies d'énergie pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre.

La loi de finances pour 2009 a prolongé le dispositif fiscal, qui devait s'achever fin 2009, jusqu'au 31 décembre 2012. Le maintien de cette mesure s'inscrit dans le cadre des objectifs de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009, qui prévoit une réduction de 38 % de la consommation d'énergie dans les bâtiments existants et une part de 23 % d'économies d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique à l'horizon de 2020.

Parallèlement, la liste des équipements et des critères de performance exigés pour bénéficier de l'avantage fiscal a fait l'objet de plusieurs révisions afin que le crédit d'impôt reste en adéquation avec les objectifs poursuivis. A

cet effet, plusieurs mesures ont été adoptées en loi de finances rectificative pour 2009, prenant effet au 1^{er} janvier 2010.

Le MEDDTL estime que l'ensemble de mesures prises devrait permettre de ramener la dépense budgétaire autour de 2,1 milliards d'euros à l'horizon 2011, sur la base d'un marché constant pour l'ensemble des filières renouvelables.

En outre, le présent projet de loi de finances prévoit des mesures de réduction de ce crédit d'impôt, qui devraient avoir un impact en 2012.

Vos rapporteurs spéciaux se montreront particulièrement attentifs aux résultats du nouvel indicateur de performance ainsi qu'à l'évolution du coût de cette dépense fiscale en 2011 et en 2012 et interrogeront le Gouvernement en séance sur l'impact sur les recettes fiscales de 2010 des réformes précitées.

C. LE CONTRÔLE DE L'ANDRA PAR LA COUR DES COMPTES

La mise en œuvre des actions portées par le programme 174 s'appuie également sur des opérateurs dont les ressources extrabudgétaires sont significatives. Selon le projet annuel de performances pour 2011, les ressources fiscales, ressources propres et « autres ressources » inscrites au budget prévisionnel 2010 s'élevaient ainsi à 191,5 millions d'euros pour l'ANDRA, contre 220,7 millions d'euros en 2010, soit une légère baisse de 3,2 %.

Les ressources fiscales correspondent au produit de la taxe additionnelle de « recherche », créée par l'article 21 de la loi du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs, et destinée au financement des études et recherches sur l'entreposage et le stockage géologique profond de déchets radioactifs. Les ressources propres correspondent pour l'essentiel à la rémunération versée par les producteurs de déchets à l'agence, dans le cadre des relations contractuelles, pour les centres de stockage de déchets en exploitation.

Pour 2011, l'ANDRA compte 306 ETP sous plafond, **soit 88 ETP de plus qu'en 2010**. Ceux-ci correspondent aux créations d'emplois nécessaires à la réalisation du projet de stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et de moyenne activité à vie longue, conformément aux objectifs et au calendrier définis par la loi précitée. **Vos rapporteurs spéciaux saluent cette hausse bienvenue des effectifs qui répond aux engagements pris dans le cadre de la loi du 28 juin 2006.**

Pour mémoire, l'ANDRA, créée par la loi n°91-1381 du 30 décembre 1991 relative à la gestion des déchets radioactifs, est chargée des opérations de gestion à long terme des déchets radioactifs. Elle est placée sous la double tutelle des ministères de l'énergie/environnement et de la recherche. Ses

missions, précisées et élargies par la loi du 28 juin 2006 précitée, consistent en particulier à :

- établir et publier tous les trois ans l'inventaire des matières et déchets radioactifs présents sur le territoire national ;
- prévoir, dans le respect des règles de sûreté nucléaire, les spécifications pour le stockage des déchets radioactifs ;
- concevoir, implanter, réaliser et assurer la gestion de centres d'entreposage ou de centres de stockage de déchets radioactifs ;
- assurer la collecte, le transport et la prise en charge de déchets radioactifs et la remise en état de sites de pollution radioactive sur demande et aux frais de leurs responsables, ou sur réquisition publique lorsque les responsables de ces déchets ou de ces sites sont défaillants.

La Cour des comptes a récemment réalisé un rapport particulier sur le contrôle des comptes et de la gestion de l'ANDRA sur les exercices 2003 à 2007, transmis en février 2010 à la commission des finances du Sénat.

L'enquête menée a débouché sur deux recommandations principales :

- d'une part, la **nécessité de faire aboutir dès que possible le choix d'un site susceptible d'accueillir le centre de stockage des déchets radifères et graphites**, dont la mise en service est prévue dès 2013 par la loi du 28 juin 2006 ;

- d'autre part, le **besoin de mener une réflexion sur les modalités de financement de la construction et de l'exploitation du futur centre de stockage profond**.

La Cour relève ainsi que, compte tenu des retards déjà accumulés, il est certain que l'échéance de 2013 fixée par le législateur ne pourra pas être respectée. Il convient donc de limiter cette dérive calendaire pour ne pas pénaliser les conditions du démantèlement des centrales de la filière uranium naturel-graphite-gaz (UNGG). De surcroît, concernant le stockage profond, la Cour estime qu'il faudra prévenir les dissensions jusqu'ici constatées entre l'ANDRA et les exploitants nucléaires en prévoyant un mode de financement approprié du futur centre de stockage profond, au besoin en ayant recours à la formule d'une taxe additionnelle.

Vos rapporteurs spéciaux souscrivent aux analyses de la Cour et interrogeront le Gouvernement en séance sur les réponses qu'il compte apporter à ces recommandations.

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

1. 94 % 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. **Les crédits de l'action 5 « Lutte contre le changement climatique » augmentent de 42,7 %.** Cette hausse est destinée à financer la mise en œuvre des objectifs du Grenelle de l'environnement dans le domaine de la qualité de l'air.

3. L'atteinte des objectifs du programme 174 continue à mobiliser des **dépenses fiscales considérables**, dont l'évaluation reste difficile. Toutefois, vos rapporteurs spéciaux observent une tendance à la baisse depuis deux ans.

4. **Le dispositif d'évaluation de la performance du programme 174 est complété de façon opportune** par un objectif et un indicateur relatifs à l'amélioration de l'efficacité du crédit d'impôt en faveur du développement durable.

5. L'Agence nationale des déchets radioactifs (ANDRA), l'un des opérateurs principaux du programme 174 et affectataire d'importantes ressources extrabudgétaires, a récemment fait l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes, qui a débouché sur deux recommandations sur lesquelles vos rapporteurs spéciaux interrogeront le gouvernement en séance.

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, évaluations, 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 2011

1. Des crédits en légère baisse

3,8 milliards d'euros en AE et 3,6 milliards d'euros en CP (hors fonds de concours et attribution de produits) sont demandés, en 2011, au titre du programme 217. **Ces montants sont en baisse par rapport à 2010** (respectivement - 2 % en AE et -7,5 % en CP). Cependant, d'après le rapport annuel de performances pour 2011, les fonds de concours et attributions de produits attendus en 2011, à hauteur de 222,3 millions d'euros, sont plus élevés qu'en 2010 (16,2 millions d'euros).

Presque 85 % des crédits du programme (3,22 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. 538 millions d'euros en AE et 325 millions d'euros en CP sont consacrés aux dépenses de fonctionnement, soit 14% du programme. **La part des dépenses d'intervention (20 millions d'euros en AE et 18,9 millions d'euros en CP) et d'investissement (16,5 millions d'euros en AE et 18,5 millions d'euros en CP) demeure marginale.**

Les deux actions totalisant la part la plus importante de crédits sont l'action 8 (personnel œuvrant pour les politiques du programme « Infrastructures et services de transports »), à hauteur de 21,7 %, et l'action 13 (personnels œuvrant pour les politiques du programme « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité »), à hauteur de 19,02 %.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent que, dans le but de faciliter l'identification des besoins et des opportunités de mobilité, et de mettre en place un pilotage adapté des effectifs, le MEDDTL a lancé en janvier 2010 le projet « Perspectives RH 2013 », dont l'objectif est de structurer pour l'ensemble du ministère un plan national de gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) décliné en région sur la période 2010-2013.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de cette initiative. En effet, dans le contexte de transformation rapide et profonde de ses missions, à travers le Grenelle de l'environnement, les mesures issues de la RGPP ou la réorganisation territoriale, le MEDDTL est confronté à un besoin accru de visibilité à court et moyen termes sur l'adéquation entre ses ressources et ses besoins en emplois et compétences.

2. Une maquette budgétaire qui demeure stable, malgré des transferts et une mesure de périmètre

Par rapport à 2010, le programme 217 ne subit pas de changement notable en 2011. Cependant, **le projet de loi de finances pour 2011 se caractérise par plusieurs transferts et une mesure de périmètre.** Le plus important d'entre eux est le transfert qui sera effectué au profit du programme 333 « Fonctionnement des directions départementales interministérielles », géré par les services du Premier ministre. Le montant approximatif est de l'ordre de 1,92 milliard d'euros. Ce transfert a pour conséquence d'affecter aux services du Premier ministre les crédits de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles (DDI) et les crédits immobiliers du périmètre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE).

En conséquence, concernant le fonctionnement courant et l'immobilier, il ne restera plus en 2011 sur le programme 217, hors titre 2, que les crédits de fonctionnement courant des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

3. Un programme au champ très large

La structure du programme n'évolue pas par rapport à 2010. Elle est toujours composée de 20 actions, dont 12 actions « miroirs », qui couvrent exclusivement les dépenses de personnel nécessaires à la mise en œuvre d'autres programmes. Le dispositif de la performance n'évolue pas non plus. Le pilotage global de la performance du programme 217 est assuré par un contrôleur de gestion rattaché au secrétariat général.

Le pilotage direct des huit indicateurs, la production des données et l'analyse des résultats sont assurés par chacun des responsables d'indicateurs chargés du domaine concerné (développement durable, juridique, immobilier, ressources humaines...). En cible, la performance du programme repose sur le concept de **chaîne de résultats**, ce qui implique un lien fort entre les objectifs poursuivis et les moyens associés.

Rappel du détail des indicateurs par objectif

OBJECTIF 1	Mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable
INDICATEUR 1.1	Mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable
INDICATEUR 1.2	Réaliser dans des délais raisonnables la publication des textes transposant les dispositions communautaires
OBJECTIF 2	Etre une administration exemplaire, au regard du développement durable, dans la maîtrise des moyens de fonctionnement
INDICATEUR 2.1	Ratio d'efficacité bureautique
INDICATEUR 2.2	Ratio d'efficacité de la gestion immobilière
INDICATEUR 2.3	Taux moyen des émissions de CO2 (en g/km) des voitures particulières
OBJECTIF 3	Appliquer une politique des ressources humaines responsable
INDICATEUR 3.1	Effort en matière de formation continue
INDICATEUR 3.2	Ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines
INDICATEUR 3.3	Taux d'emploi des travailleurs handicapés au sein du MEDDTL

Source : réponse au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

Le pourcentage des crédits par objectif, précisé dans le tableau suivant, a été calculé par rapport à la part des crédits du programme 217 participant à la réalisation des politiques publiques portées par d'autres programmes du ministère, et donc à la performance affichée de ces programmes.

Objectifs	Pourcentages des crédits par objectif
1) Mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable	17,4%. Concerne l'action 1 et l'action 6, ainsi qu'une partie de l'action 7
2) Etre une administration exemplaire, au regard du développement durable, dans la maîtrise des moyens de fonctionnement	38,6%. Concerne un tiers de l'action 2, l'action 3 et l'action 4, ainsi que une partie de l'action 7.
3) Appliquer une politique des ressources humaines responsable	44%. Concerne deux tiers de l'action 2 (contentieux de personnels) et l'action 5, ainsi qu'une partie de l'action 7.

Source : réponse au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

B. UN PROGRAMME PORTÉ PAR UNE VOLONTÉ DE RÉFORME EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le programme 217 participe à la réalisation des engagements du Grenelle de l'environnement en portant, notamment, les moyens d'action du Commissariat général au développement durable (CGDD), dont la mission première est de **promouvoir l'intégration du développement durable dans les politiques publiques et auprès des collectivités territoriales, des acteurs associatifs et des milieux économiques.**

Les actions suivantes ont ainsi été – ou seront – engagées par le CGDD en mobilisant des financements par redéploiement des crédits existants : diffusion et mise en œuvre d'une stratégie nationale de développement durable (2010-2013) s'appuyant sur les conclusions du Grenelle de l'environnement ; extension de la politique des « agendas 21 » sur la base des trois piliers du développement durable ; développement d'études de veille économique sur les technologies et filières vertes ; ou encore, lancement d'enquêtes sur les consommations d'énergie résidentielle.

La stratégie nationale de développement durable 2010-2013

La stratégie nationale de développement durable (SNDD), adoptée le 27 juillet 2010, vise à faire de la France un des acteurs majeurs de l'économie verte et équitable. Elle s'articule à cette fin autour de neuf défis stratégiques, cohérents avec les engagements européens et internationaux de la France :

- consommation et production durables ;
- société de la connaissance ;
- gouvernance ;
- changement climatique et énergies ;
- transport et mobilité durables ;
- conservation et gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles ;
- santé publique, prévention et gestion des risques ;
- démographie, immigration, inclusion sociale ;
- défis internationaux en matière de développement durable et de pauvreté dans le monde.

Cette stratégie nationale devra être déclinée au sein des différentes politiques publiques. Un projet de circulaire interministérielle est prévu pour organiser la déclinaison de la SNDD dans les ministères et les services déconcentrés.

La diffusion de la SNDD est déjà engagée vers les différentes parties prenantes (ministères, collectivités, acteurs économiques et associatifs) pour qu'elle soit appropriée et se traduise en plans d'actions.

Conformément à la loi Grenelle I, le suivi annuel des indicateurs nationaux de développement durable sera rendu public et présenté au Parlement chaque année à compter de 2011.

Source : Commissariat général au développement durable

C. LE PREMIER BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉTAT EXEMPLAIRE AU MEDDTL

1. Rappels sur l'Etat exemplaire

La notion d'Etat exemplaire repose sur une application concrète, par les services relevant de sa responsabilité (administrations, services déconcentrés, établissements publics), des principes d'écoresponsabilité et de responsabilité sociale. Elle s'articule autour de l'élaboration par chacun des ministères d'un Plan d'administration exemplaire (PAE) qui porte leurs engagements en matière d'achats et de comportements durables pour vingt familles de produits (achat de restauration, fournitures, équipements...), et autour d'objectifs assortis d'indicateurs destinés à mesurer la performance des administrations ainsi que leur progrès dans le temps. Les PAE sont prévus par

la circulaire du Premier ministre n° 5351/SG du 3 décembre 2008 sur l'exemplarité de l'Etat en matière de développement durable.

De plus, les PAE font l'objet de bilans annuels et sont révisés chaque année dans un objectif d'amélioration.

En 2010, un fonds « Etat exemplaire » a été créé, doté d'un montant de 100 millions d'euros. Celui-ci fonctionne selon un principe de bonus malus institué par la circulaire du Premier ministre n° 5451/SG du 11 mars 2010, afin de récompenser les administrations ayant atteint, l'année qui précède, des objectifs de gestion vertueuse en matière de développement durable.

2. Le Plan « Administration exemplaire » du MEDDTL

Dans le domaine du développement durable et de l'éco-responsabilité, le programme 217 est fortement orienté par la mise en œuvre du PAE du ministère. Il constitue pour ce dernier un levier majeur pour atteindre les objectifs très ambitieux assignés aux services.

En ce qui concerne les véhicules particuliers, bien qu'en diminution constante, vos rapporteurs spéciaux relèvent que le parc automobile du MEDDTL reste important, à hauteur de 15 000 véhicules avant la dernière vague de transfert de parcs de l'équipement. Cela s'explique en partie par les missions territorialisées de ses services. Par circulaire du secrétaire général, il a été demandé aux services de privilégier systématiquement les achats de véhicules les moins polluants, éligibles au bonus écologique.

En 2009, le MEDDTL a acquis ou loué 755 véhicules particuliers, dont 32 seulement émettent plus de 130 grammes de Co₂ par kilomètre. Ainsi, l'objectif ambitieux du PAE du ministère, fixé à 5% maximum de dérogation, a pu être réalisé. En outre, fin 2009, les résultats du bilan du PAE situaient à 117 grammes de Co₂ la moyenne d'émission des véhicules particuliers achetés ou loués et à 136 celles des véhicules utilisés (stock).

Enfin, le Ministère s'est donné comme objectif d'atteindre, d'ici 2011, pour l'ensemble de sa flotte de véhicules particuliers, une moyenne d'émission de 130 grammes de Co₂ par kilomètre, anticipant d'un an l'objectif fixé par le Premier ministre.

Vos rapporteurs spéciaux saluent ce volontarisme et se montreront attentifs à la réalisation de cet objectif.

Le MEDDTL s'est également fixé des objectifs ambitieux concernant l'équipement en moyens d'impression, soit un terminal d'impression pour cinq agents d'ici 2012. La politique d'impression mise en place début 2010 en administration centrale sera peu à peu étendue à l'ensemble des services déconcentrés. Le ministère a déjà réduit sensiblement ses achats d'imprimantes individuelles : en 2009, le ratio annuel d'achat ou de location d'imprimantes individuelles/matériels d'impression est de 12,02 %. De surcroît, cette politique représente un levier efficace pour réduire la

consommation de papier dans les services, avec un objectif de – 50 % d'ici 2012. En 2009, le nombre de ramettes de papier A4 par agent et par an est de 11,52. Il est en constante diminution. Vos rapporteurs spéciaux étudieront attentivement les résultats de cet indicateur dans le cadre de l'examen de la prochaine loi de règlement.

Enfin, le MEDDTL s'est engagé dans le déploiement d'un système de visioconférence de grande qualité. Une réflexion de type « schéma directeur » élaborée en 2009 a ainsi abouti à la définition d'un service de visioconférence national et des modalités associées à son déploiement. **L'objectif final est d'accentuer les efforts entrepris par le ministère dans la réduction de ses déplacements professionnels et de ses émissions de CO₂.**

3. Un dispositif qui sera poursuivi et complété en 2011, sous le pilotage du Commissariat général au développement durable

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, la démarche d'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable sera poursuivie en 2011, autour des trois axes suivants :

- **renforcer la dynamique** instaurée par la fixation d'indicateurs plus ambitieux ;

- ajouter de **nouveaux indicateurs** afin d'inciter les ministères à mieux prendre en compte toutes les dimensions du développement durable. Le renforcement, dans le cadre du dispositif financier, du volet social du développement durable, constitue à cet égard une priorité. Les objectifs pour 2011 devraient donc comporter de nouveaux indicateurs tels que des clauses d'insertion sociale dans la commande publique ;

- **élargir la démarche** à l'ensemble des acteurs publics visés par la circulaire du 3 décembre 2008 précitée : services déconcentrés et établissements publics.

D. LES IMPLICATIONS DE LA RGPP EN 2011

Vos rapporteurs spéciaux rappellent que le programme 217 est concerné par la mesure de la révision générale des politiques publiques décidée par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 4 avril 2008 relative à la « *réalisation de gains sur les fonctions support du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire grâce aux mutualisations liées à la création de ce ministère* ».

Le MEDDTL a notamment procédé, dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), à l'intégration de certaines fonctions support au niveau régional par la mise en place de pôles

supports intégrés (PSI) pour la gestion administrative, la paye, ainsi que pour la fonction des achats et des commandes publiques.

De surcroît, le MEDDTL et le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire ont mis en place des centres de prestations comptables mutualisées (CPCM Chorus) et les ont positionnés soit en DREAL, soit dans les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF).

La mise en œuvre de la mesure devrait engendrer un gain de 226 ETP en 2011, sur l'ensemble des fonctions supports.

En outre, le CMPP du 30 juin 2010 a décidé, pour la période couvrant les années 2011 à 2013, la poursuite et le prolongement de la réforme, induisant une rationalisation des fonctions « logistique », « RH » et « services généraux ».

Le schéma d'emplois pour 2011 (- 1287 ETP) se fonde sur les conclusions du comité précité. Les réductions d'emploi concernent les missions suivantes :

Mesures/Missions	2011
Optimiser l'efficacité des fonctions support	- 226
Optimiser l'efficacité de l'administration centrale	0
Supprimer progressivement l'ingénierie concurrentielle dans les services déconcentrés	- 788
Réorienter les activités des centres d'études techniques de l'équipement (CETE)	- 90
Réformer le secrétariat des commissions départementales de sécurité	0
Rationaliser l'organisation de Voies Navigables de France	- 50
Étudier l'opportunité de créer un établissement public des espaces naturels protégés	0
Moderniser l'application du droit des sols (dont le permis de construire) et les déclarations d'urbanisme liées aux travaux – dématérialiser la déclaration d'intention d'aliéner (DIA)	0
Poursuivre la réforme du numéro unique de demande de logement social (mise en place notamment d'un formulaire unique de demande auprès de différents bailleurs sociaux)	0
Réformer les modalités d'examen du permis de conduire	0
Simplifier la réglementation relative aux réseaux publics d'électricité	0
Réorganiser les services d'ingénierie routière	- 45
Rationalisation des services des affaires maritimes	- 63
Gains de productivité sur les structures aéroportuaires	- 10
Gains de productivité sur les postes d'OPA des parcs de l'équipement demeurant dans les services du MEDDTL après le transfert des parcs aux conseils généraux	- 15
Total des évolutions du budget général	- 1 287

Source : Réponse au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

Concernant les moyens relatifs au fonctionnement des services (hors titre 2), **l'impact le plus important des mesures décidées dans le cadre de la RGPP concerne le volet immobilier de la restructuration.** La mise en œuvre des dispositions définies par le Premier ministre en janvier 2009, notamment la réduction des surfaces, conduit progressivement à une **densification des occupations, domaniales et privées, en administration centrale comme dans les services déconcentrés.**

Cette rationalisation des implantations des services devrait engendrer des économies par une réduction des dépenses connexes (charges, fluides). **Toutefois, ces économies seront constatées sur le nouveau programme 333 « Fonctionnement des directions départementales interministérielles » créé auprès des services du Premier ministre.**

Enfin, d'autres mesures de rationalisation sont mises en place dans les services du MEDDTL, au travers notamment du service des achats de l'Etat (SAE) pour optimiser ses dépenses pour les achats courants, grâce à une politique d'achat qui s'appuie sur les accords-cadres mutualisés au niveau ministériel ou interministériel (équipements de protection individuelle, achat de carburant en vrac *via* des cartes accréditatives, papier éco-responsable, machines à affranchir, gestion-entretien de la flotte automobile...).

Si vos rapporteurs spéciaux saluent cette démarche de modernisation, ils seront attentifs à la réalisation de résultats concrets, notamment dans le cadre de l'examen de la loi de règlement.

E. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MEDDTL

En ce qui concerne la politique immobilière du ministère, le programme 217 est principalement concerné par les bâtiments de bureau et les autres programmes par les bâtiments techniques. En 2010, la mise en place de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE) a eu pour conséquence de regrouper des directions interministérielles dans des locaux alloués à un seul ministère, **ce qui devrait conduire à une nouvelle allocation des surfaces par France Domaine. Vos rapporteurs spéciaux se montreront attentifs à la réalisation de cet objectif et demanderont des précisions au Gouvernement.**

De surcroît, les principales orientations retenues dans la gestion immobilière du parc immobilier des services sont centrées sur trois objectifs :

- **adapter le parc immobilier** pour répondre aux besoins liés à la réorganisation des services consécutive à la mise en œuvre de la décentralisation et de la RGPP ;

- **permettre d'accueillir le personnel et le public en toute sécurité** et confort grâce aux programmes de mise aux normes (sécurité, hygiène, accessibilité) ;

- **conserver en état le patrimoine.** En effet, 20% des bâtiments nécessitent des interventions importantes sur le gros œuvre et l'étanchéité.

F. LES EFFORTS DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS AU REGARD DE LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

D'après le projet annuel de performances pour 2011, dans le périmètre de la mission EDAD, **l'objectif de transposition des directives européennes a été fixé à 80 %.**

Par rapport au stock de textes en cours, l'indicateur est égal au nombre de textes, dont le ministère est chef de file, transposé dans l'année, sur le nombre de textes qui auraient dû être transposés avant l'année en cours et ne l'ont pas été + le nombre de textes devant être transposés dans l'année en cours, avec, pour ces deux derniers cas, une prise en compte de la date de dépôt au bureau des assemblées pour les textes d'ordre législatif et au conseil d'Etat pour les textes d'ordre réglementaire.

Après un objectif fixé à 90 % pour l'année 2010, les cibles ont été revues à la baisse, en raison du retard constaté dans la transposition des directives ayant pour échéance l'année 2010. En effet, les mesures législatives de transposition prévues en 2009 n'ont pu trouver un niveau parlementaire permettant leur adoption à ce jour. Vos rapporteurs spéciaux estiment que le Gouvernement devra fournir davantage d'efforts dans ce domaine. Malgré la baisse d'ambition affichée, les interlocuteurs de vos rapporteurs spéciaux ont indiqué que le MEDDTL « *mettait tout en œuvre pour retrouver dès 2011 le meilleur taux de transposition* ».

Vos rapporteurs spéciaux seront donc particulièrement attentifs aux résultats de cet indicateur au cours des exécutions budgétaires 2010 et 2011.

En effet, plusieurs contentieux européens sont parvenus au stade du risque de condamnation avec conséquence financière. Ces derniers concernent principalement la **directive « eaux résiduaires urbaines »**. De même, le **précontentieux « Nitrates »**, parvenu au stade de la mise en demeure, appelle une stricte vigilance dans la mesure où il pourrait induire à l'avenir un risque de saisine de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) par la Commission européenne, et donc, à terme, une condamnation avec sanctions financières.

Malgré tout, vos rapporteurs spéciaux saluent la résolution récente de trois dossiers :

- le contentieux sur la pollution de l'étang de Berre a été classé en novembre 2009 ;

- concernant le contentieux sur les nitrates en Bretagne, dans le cadre de l'affaire « eaux brutes potabilisables en Bretagne », la Commission a

annoncé en juin 2010 sa décision de ne pas donner suite à la procédure d'infraction contre la France relative au défaut d'application de la directive 75/440 sur la qualité d'eau brute de surface pour la production d'eau potable concernant 37 prises d'eau en Bretagne. En effet, les autorités françaises ont donné des gages à la Commission européenne. Un suivi administratif très strict est ainsi assuré sous la responsabilité du préfet de la région Bretagne ;

- enfin, la Commission européenne estimait que certaines dispositions de la directive cadre sur l'eau n'étaient pas transposées, dans la mesure où elles avaient fait l'objet de simples circulaires ministérielles. Les dispositions concernées ont donc été transposées en 2010 par la publication d'arrêtés prévus aux articles R. 212-5, R. 212-18 et R. 212-22 du code de l'environnement.

**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. Les crédits demandés en 2011 au titre du programme 217, à hauteur de 3,8 milliards d'euros en AE et 3,6 milliards d'euros en CP, sont **en baisse, respectivement, de 2 % et 7,5 %**.

2. La RGPP se poursuivra en 2011, induisant une **réduction de 1287 ETPT**.

3. La mise en place de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat a eu pour conséquence de regrouper des directions interministérielles dans des locaux alloués à un seul ministère, ce qui devrait conduire à une nouvelle allocation des surfaces libérés par France Domaine.

4. Le premier bilan de la mise en œuvre de l'Etat exemplaire au sein du MEDDTL est encourageant mais demande à être confirmé, compte tenu des objectifs ambitieux que s'est fixés le ministère.

5. Malgré la résolution de certains contentieux en 2010 et le volontarisme affiché, **l'effort du MEDDTL doit être poursuivi au regard de la transposition des directives dans le domaine de l'environnement**.

CHAPITRE II

BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

L'évolution du trafic aérien, qui exerce un impact direct sur l'équilibre financier du budget annexe, a été marquée par la crise économique en 2009 puis a connu une reprise au premier semestre de 2010, en particulier dans les pays émergents, avec une particularité européenne liée notamment à l'éruption du volcan islandais.

Après une hausse de 1,6 % en 2008, **le trafic aérien mondial** – mesuré en passagers-kilomètres transportés – **a diminué de 2 % en 2009**, dont 3,9 % en Europe et 4,3 % en France. **L'année 2010 a débuté sur une forte reprise, de 7,2 % durant les cinq premiers mois** (dont 28,9 % pour le fret), avec toutefois des disparités régionales (+ 2,3 % en Europe, -2,5 % en France en nombre de passagers). Le groupe Aéroports de Paris a connu une baisse de trafic de 3,1 % par rapport à la période équivalente de 2009. **Le groupe Air France-KLM est la compagnie européenne dont les pertes d'exploitation ont été les plus élevées**, avec 1,28 milliard d'euros sur l'exercice courant d'avril 2009 à mars 2010, et son chiffre d'affaires a diminué de 15 %.

Comme en 2010, le BACEA devra donc répondre à de **nombreux défis en 2011**, outre ses missions traditionnelles de sécurité et de sûreté : faire progresser les projets européens, ne pas pénaliser la reprise du trafic, réussir la fusion de l'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC) et du Service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA), maîtriser les charges de personnel et de fonctionnement dans le cadre du nouveau protocole social, et limiter au maximum le réendettement du budget annexe.

I. DES RÉFORMES DE GRANDE AMPLEUR DANS UN PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE QUI ÉVOLUE PEU

A. DES ÉVOLUTIONS MODÉRÉES DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION

Le périmètre du BACEA avait connu d'importants changements en 2009 – avec la suppression du programme 225 « Transport aérien » et le transfert au budget annexe d'activités régaliennes¹ – puis une quasi-stabilité en 2010 (regroupement des crédits de l'action sociale sur le seul programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile »). **Trois mesures** externes et internes modifieront la structure du budget annexe en 2011 :

¹ *Votre rapporteur spécial, à l'instar de la Cour des comptes, avait regretté cette entorse à la lettre et à l'esprit de l'article 18 de la LOLF, mais admis que cette nouvelle organisation ait permis de rassembler des activités que la DGAC avait difficilement séparées.*

- le **rapatriement de certains crédits du Service national de l'ingénierie aéroportuaire** (SNIA) du programme 217 (soit le programme « support » de la mission EDAD). Cette mesure représente **11,4 millions d'euros** et 219 ETPT, financés par un relèvement à 80,32 % de la quotité de la taxe de l'aviation civile (TAC) affectée au BACEA (*cf.* commentaire de l'article 29 du présent projet de loi de finances) ;

- la **fusion** à compter du 1^{er} janvier 2011, déjà annoncée en 2009, de l'Ecole nationale de l'aviation civile (**ENAC**) et du Service d'exploitation de la formation aéronautique (**SEFA**), qui se traduira par l'intégration, dans la subvention octroyée à l'ENAC, de 39,2 millions d'euros de dépenses d'exploitation et d'investissement du SEFA. Il devrait également en résulter une **économie globale de 2 millions d'euros en 2011**. Les actions du programme 611 « Formation aéronautique » ont également été réorganisées en trois actions, en fonction de la nature et de la destination des grandes activités de l'ENAC ;

- la fusion, eu égard à leur faible montant et à leur finalité proche, des actions 2 et 3 du programme 614 « Transport aérien, surveillance et certification » au sein de la nouvelle action 2 « Surveillance et certification ».

Les activités de la DGAC peuvent ainsi être réparties en trois grands pôles, selon leur nature et leur mode de financement :

- les activités strictement régaliennes relatives aux programmes aéronautiques civils, aux infrastructures aéroportuaires et aux lignes d'aménagement du territoire, qui sont financées par les programmes 190 « Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat » et 203 « Infrastructures et services de transport » ;

- les activités qui ne sont pas strictement des prestations de services, sont généralement financées par la TAC et relèvent du BACEA tant qu'elles participent directement aux activités opérationnelles de la DGAC : prescriptions de normes techniques, formation, ingénierie aéroportuaire, gendarmerie du transport aérien... ;

- les prestations de services dans les domaines de la navigation aérienne et de la sécurité aéronautique, qui relèvent du BACEA et sont financées par des redevances.

Le coût des activités de la DGAC représentait ainsi **1 722,1 millions d'euros** en 2009, dont près de 90 % correspondaient à des prestations soumises à redevances.

B. UNE PERFORMANCE ASSEZ SATISFAISANTE

Le dispositif de performance n'évolue pas et s'appuie sur **14 objectifs et 20 indicateurs**. Les cibles antérieurement fixées pour 2011 ont été réactualisées et décalées à 2013. **Les résultats sont globalement bons ou en progression**, voire remarquables et atypiques en 2009 en matière de sécurité

et de sûreté¹, mais l'objectif relatif au niveau de l'endettement (en nombre d'années de capacité d'autofinancement) paraît désormais **irréaliste** compte tenu de la récente et forte dégradation de la situation financière du budget annexe (*cf. infra*).

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

¹ En particulier : le nombre d'événements non-conformes au respect de la trajectoire initiale de décollage à Orly et Roissy, le retard moyen par vol contrôlé, la part des contrôles ciblés d'aéronefs étrangers rapporté au nombre total de contrôles, le nombre de croisements hors norme pour 100 000 vols ou le taux annuel de récurrence des transporteurs aériens dont le comportement a fait l'objet d'une mise en demeure à la suite d'infractions à la réglementation relative au transport aérien.

Evolution des principaux indicateurs de performance de 2009 à 2011

Objectif	Indicateur et sous-indicateur	Valeur 2009	Prévision 2010	Prévision 2011	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)	3,03 %	3,07 %	2,85 %	Dégradation en 2010, cible difficile à atteindre (2,55 %)
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)	11,4	17,6	6,7	Forte dégradation, objectif de 2011 irréaliste
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	0,15	0,40	0,40	Excellent résultat en 2009
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	49	64	< 60	Excellent résultat en 2009, cible accessible
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	32,3 %	37 %	40 %	Tendance positive, cible accessible (45 % en 2013)
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	2,8	3,25	3	Excellent résultat en 2009, cible accessible
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	360 (reports de dossiers)	525	500	Tendance positive, cible accessible (500 en 2013)
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)	55	45	< ou = 40	Tendance négative, impact d'une décision de la CJCE
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	95 %	96 %	96 %	Légère baisse en 2009 mais niveau élevée

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

C. LA POURSUITE DES RÉFORMES STRUCTURELLES

La DGAC demeure engagée dans de nombreuses réformes qui concernent à des degrés divers les quatre programmes du budget annexe. Elles traduisent aussi bien d'importantes évolutions européennes que des préconisations de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la Cour des comptes, et doivent contribuer à réduire les coûts. **Ces réformes doivent s'articuler avec le nouveau protocole social pour 2010-2012**, qui tend à consacrer ces transformations tout en assurant l'intéressement des personnels.

1. Des mesures organisationnelles et techniques liées à des programmes européens

La période triennale 2011-2013 est marquée par d'importantes réformes dans l'organisation de l'information aéronautique, de la navigation aérienne et du contrôle aérien. Elles traduisent en particulier la mise en œuvre du deuxième « **paquet Ciel unique** », adopté en octobre 2009¹ et applicable à compter de 2012, qui poursuit un objectif de renforcement de l'intégration et de la performance de l'espace aérien européen. On peut ainsi relever :

- l'amélioration de la compatibilité du système informatique de contrôle aérien avec celui des partenaires européens, en particulier dans le cadre du **projet SESAR**² (*Single European Sky ATM Research*). Un montant de 4 millions d'euros d'investissements lui sera consacré en 2011, contre 2,1 millions d'euros en 2010 ;

- la validation de la première version du programme de traitement des données de vol **COFLIGHT**, lié au programme SESAR et mené en partenariat avec l'Italie et la Suisse. La deuxième version doit être livrée début 2012 pour une mise en service opérationnel en 2014-2015. Le montant des investissements prévus en 2011 atteint 21,5 millions d'euros en CP (24 millions d'euros en 2010) ;

- la signature, prévue d'ici la fin de l'année 2010, du « **traité FABEC**³ » (*Functional Airspace Block Europe Central*), soit les accords nécessaires à la réalisation d'un « bloc d'espace aérien fonctionnel » avec cinq

¹ Règlement (CE) n° 1070/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant les règlements (CE) n° 549/2004, (CE) n° 550/2004, (CE) n° 551/2004 et (CE) n° 552/2004 afin d'accroître les performances et la viabilité du système aéronautique européen, et règlement (CE) n° 1108/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant le règlement (CE) n° 216/2008 dans le domaine des aéroports, de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne, et abrogeant la directive 2006/23/CE.

² 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.

³ 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.**

autres Etats européens (Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse) ;

- le **regroupement des services d'approche** de la région parisienne (Orly, Roissy et Athis-Mons) dans un nouveau centre modernisé à l'horizon 2015-2017 (projet OPERA¹).

- le relèvement des altitudes d'arrivée à 1 500 mètres pour Orly et Roissy, et à 900 mètres pour le Bourget.

L'année 2011 verra également l'entrée en vigueur du **second contrat de régulation économique** pour 2011-2015, conclu en juillet 2010 entre l'Etat et Aéroports de Paris. Les principaux axes du nouveau contrat sont :

- la mise en place de dix indicateurs de qualité de service pouvant donner lieu à une incitation financière sous forme de bonus et de malus, dont cinq mesurant directement la satisfaction des passagers ;

- un programme d'investissements de 1,8 milliard d'euros sur le périmètre régulé, portant notamment sur l'amélioration des terminaux les plus anciens, associé à des incitations financières concernant le respect du calendrier des investissements à fort enjeu ;

- un plafond d'évolution modérée des tarifs des redevances (1,38 % par an en moyenne au-delà de l'inflation), accompagné d'une clause d'ajustement pour compenser en partie les écarts constatés sur le trafic.

2. Les réformes de gestion tendant à l'optimisation des dépenses

Dans le cadre de la seconde phase de la RGPP, la DGAC poursuivra en 2011 le mouvement de suppression d'emplois, initié dès 2007 au titre du protocole de négociations.

Suppressions d'ETP réalisées et prévues au sein de la DGAC de 2007 à 2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
RGPP			411		496 (soit 10,44 millions d'euros)		
Dont protocole 2007-2009		223					
Ventilation annuelle	12	122	89	188	188	170	138

Source : réponse du ministère au questionnaire de votre rapporteur spécial

La démarche pluriannuelle **d'optimisation des fonctions support**, initiée en 2009, sera également poursuivie, avec en particulier :

- la **modernisation des fonctions achat et logistique**, afin de garantir les délais et la qualité de l'approvisionnement tout en respectant une cible

¹ Organisme parisien d'en-route et d'approche.

de 10 % d'économies au minimum. Après le regroupement des achats locaux (entretien et maintenance en particulier), une « Mission des achats » est en cours de constitution pour assurer le pilotage global des commandes, anticiper et analyser les dépenses ;

- une **réduction des dépenses de fonctionnement courant sur l'ensemble des programmes** (*cf. infra*), portant sur les frais de déplacement, les études économiques et statistiques, les frais de formation ou les achats de consommables ;

- la mise en service du **nouveau système d'information financier**, destiné à permettre le déversement des comptes du budget annexe dans Chorus, à faciliter leur certification sans réserve et à améliorer le pilotage de la performance ;

- la mise en place de nouveaux modules pour préparer la connexion à l'Office national de paye et le développement d'un **nouveau système d'information des ressources humaines** (NOIRh), couvrant l'ensemble des domaines (gestion statutaire et indemnitaire, paie, carrières, formation...) et qui constituera le socle d'une réorganisation des structures et processus de gestion.

La fusion-absorption du SEFA au sein de l'ENAC, envisagée dès 2008 et motivée tant par les synergies potentielles entre les deux établissements que par la volonté d'acquérir une meilleure lisibilité, compétitivité et réactivité à l'échelle européenne, sera également **opérationnelle à compter du 1^{er} janvier 2011**. Le processus a été lancé avec la lettre de mission adressée au directeur de l'ENAC le 18 septembre 2009, une organisation spécifique a été mise en place (comités de pilotage et de suivi, groupes thématiques) et un décret sera prochainement pris.

La réduction des coûts et des effectifs, liée à la mutualisation des fonctions support et à la rationalisation de l'équipement en avions, devrait **permettre d'aller au-delà du plan de modernisation et de renforcement de la productivité du SEFA** sur 2007-2012. Celui-ci prévoit d'augmenter de 50 % le volume d'activité en diminuant les coûts de 30 %. L'intégration dans un établissement public, disposant de l'autonomie de gestion, de la formation pratique au pilotage jusqu'à présent dispensée par le SEFA devrait aussi permettre d'améliorer le positionnement de cette activité et sa reconnaissance par les acteurs de l'aéronautique.

Cette optimisation des ressources de l'ENAC passe notamment par la mutualisation des contenus, moyens et méthodes d'enseignement, le développement de la formation à distance, la mise en œuvre d'une démarche qualité certifiée (reportée à 2011, mais qui a été déjà bien engagée par le SEFA), l'application stricte de la RGPP et la **réduction des coûts de structure de l'école**.

Outre les indicateurs du programme 611, relatifs au coût unitaire de formation et au taux d'insertion professionnelle des ingénieurs, d'autres

indicateurs internes à vocation plus opérationnelle permettent de mesurer le développement à l'international de l'ENAC, ses activités d'expertise et de recherche, et les actions de modernisation et d'amélioration de l'efficacité de sa gestion. Le **contrat d'objectifs, de moyens et de performances n'est cependant pas encore finalisé, ce que déplore votre rapporteur spécial.**

Enfin **l'hypothèse d'une transformation de la DGAC en établissement public**, qui avait suscité de vives réactions des syndicats, a été pour l'heure « mise entre parenthèses ». **Votre rapporteur spécial estime cependant que cette option ne doit pas être écartée**, compte tenu de la nature des prestations de la DGAC, à la fois régaliennes et de services commerciaux, de son mode de financement et de son organisation, comme du contexte européen – en particulier la préparation du FABEC dans le cadre du « Ciel unique » –, qui renforce les exigences d'efficacité au moindre coût et de compétitivité de l'offre française de services face à des concurrents européens potentiels.

3. Le nouveau protocole social pour 2010-2012

Votre rapporteur spécial a porté une attention particulière au nouveau protocole de négociations, dont le relevé de conclusions a été signé par l'Etat et sept organisations syndicales le 29 juillet 2010. **La Cour des comptes a en effet émis de nombreuses critiques** sur l'organisation du temps de travail et le régime indemnitaire des agents de la DGAC, en particulier ceux du contrôle aérien, dans un référé du 31 juillet 2009, une insertion au rapport annuel de la Cour pour 2010 et un nouveau référé du 8 juin 2010¹.

a) La reconnaissance des orientations stratégiques et la clarification bienvenue du système des « clairances »

Le protocole prend en compte les grandes orientations stratégiques de la DGAC dans les années à venir, tant au niveau national qu'international, et **affirme donc le principe selon lequel la navigation aérienne doit se moderniser** en vue de répondre aux changements induits par le nouveau règlement « Ciel unique II », la construction du FABEC et la mise en œuvre du programme de recherche et développement européen SESAR. Le rôle de la DGAC se trouve par ailleurs renforcé car elle doit être réactive face aux évolutions importantes engendrées par les extensions de compétence de l'Agence européenne de sécurité aérienne (AESA).

Outre la modernisation des fonctions support, le protocole affirme la nécessité pour la DGAC de professionnaliser encore davantage ses missions et leur fonctionnement, de poursuivre l'amélioration de la qualité de ses prestations externes et internes, en s'appuyant sur un pôle de formation complet issu de la fusion de l'ENAC et du SEFA.

¹ Qui appelait en particulier à une « véritable rupture » dans la politique des ressources humaines et des rémunérations.

Votre rapporteur spécial se félicite qu'à la suite du référé de la Cour des comptes du 31 juillet 2009, **le régime indemnitaire des personnels techniques de l'aviation civile ait été régularisé** par la publication le 6 août 2010 de plusieurs textes réglementaires. En outre, conformément à la volonté de la Cour des comptes de mettre fin au système communément appelé des « clairances », la DGAC a mis en œuvre depuis le 7 juin 2010 un **dispositif de vérification des présences des agents opérationnels de la navigation aérienne sur le lieu de travail**, dénommé « vacations de réserve opérationnelles », sur une base réglementaire et transparente. Il reste à traduire la transparence et la rationalité de ce régime de vérification dans les faits.

b) Des contreparties substantielles accordées aux personnels

Le protocole 2010-2012 s'inscrit dans un contexte particulier puisqu'il doit être adapté à la crise actuelle que traverse le transport aérien et compatible avec l'équilibre du budget annexe. **Les traitements des agents de la DGAC ne feront donc pas l'objet d'une revalorisation au titre des années 2010 et 2011.** Cette dernière n'est envisagée qu'à compter de 2012 en prévision d'une reprise de la croissance et du trafic aérien. Pour autant, votre rapporteur spécial constate que le « retour catégoriel » lié à la réduction des effectifs est élevé (*cf. infra*).

Ce protocole prévoit cependant des contreparties aux efforts de réforme demandés aux personnels :

- dans le cadre de la réduction globale du nombre de corps dans la fonction publique, il est prévu de **créer avant le 31 décembre 2012 le corps des ingénieurs, cadres et experts de l'aviation civile (ICEAC)** en supprimant parallèlement le corps des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (IEEAC) et en permettant aux ingénieurs des systèmes de la sécurité aérienne (IESSA) d'intégrer, sur leur demande, le nouveau corps. Cette possibilité sera offerte également à certains techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC) ainsi qu'à certains attachés d'administration de l'aviation civile. Les conséquences de la création de ce nouveau corps en termes d'indice et de régime indemnitaire ne sont pas encore connues ;

- pour tenir compte, entre autres, de la construction européenne, le protocole prévoit que des réflexions seront menées pour transformer, d'ici le 1^{er} janvier 2012, le régime indemnitaire des personnels techniques de l'aviation civile. **Votre rapporteur spécial sera particulièrement vigilant sur les conséquences budgétaires de cette réforme ;**

- en vue de l'adaptation à la nouvelle organisation des fonctions administratives, le protocole stipule que **le montant annuel indemnitaire des personnels administratifs concernés sera augmenté.** Les ouvriers d'Etat bénéficieront également de cette mesure dans le cadre d'une restructuration et d'une sécurisation juridique du dispositif réglementaire ;

- concernant le **corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne** (ICNA), le protocole prévoit l'ouverture des certains emplois fonctionnels à ce corps et une étude générale de leur retraite, incluant la **possibilité de prolonger leur activité au-delà de la limite actuelle de 57 ans** en prenant en compte les dispositions particulières liées à la nature de cette activité, et notamment aux impératifs médicaux et de sécurité.

II. UN PROJET DE BUDGET PLUS ÉQUILIBRÉ

A. LES PERSPECTIVES TRIENNALES

D'après le PAP, les nouvelles perspectives triennales s'inscrivent dans « *une stratégie financière responsable, préservant la capacité de la mission à investir tout en réduisant ses coûts structurels et en dépensant mieux* ». Le plafond de la mission suit ainsi une progression modérée, de **3,7 % en cumul sur trois ans** en montant brut (mais de 7,6 % par rapport à la LFI 2010). En montant net (*ie.* hors excédent d'exploitation et dotation aux amortissements), les CP augmentent de 4 % mais sont **stables en 2013 par rapport à la LFI pour 2010**.

Votre rapporteur spécial relève les principales évolutions suivantes :

- les charges de personnel sont présentées comme « *maîtrisées* » avec une augmentation limitée à 2 % entre 2011 et 2013, mais doivent être rapportées à une diminution programmée des effectifs de 298 ETPT (496 par rapport à 2010). **Le coût unitaire par salarié augmenterait ainsi de 4,75 % sur la période et de 7,3 % par rapport à 2010**, ce qui illustre un « retour » partiel aux personnels, en termes de rémunérations, des efforts de productivité consentis ;

- les investissements ne sont pas « sacrifiés » puisqu'ils augmentent de 5,8 % (6,7 % par rapport à 2010), cette progression étant concentrée sur l'année 2012. Ils seront majoritairement dédiés au programme européen SESAR ;

- **l'évolution des dépenses de fonctionnement apparaît moins stricte que les orientations applicables au budget général** puisque les CP, à périmètre constant, diminuent de 4,2 % sur la période et de 7,1 % par rapport à 2010 ;

- **la hausse de l'endettement est limitée à 94 millions d'euros, mais à partir d'un niveau déjà très élevé** atteint en 2010. Plus de 250 millions d'euros annuels – soit plus de 12 % des dépenses nettes – continueront donc d'être consacrés au remboursement de la dette, à l'exception de 2011. Un montant de 21 millions d'euros est également attendu des **produits de cessions immobilières** de la DGAC et sera intégralement affecté au désendettement du budget annexe.

Présentation de l'équilibre triennal du BACEA en 2011-2013 (en CP)

(en millions d'euros)

	Rappel LFI 2010	2011	2012	2013	Evolution 2011/2013
Recettes d'exploitation	1 686,72	1 804,45	1 808,51	1 828,52	1,3 %
Recettes en capital	391	367,77	393,92	420,03	14,2 %
<i>Dont : emprunt</i>	250,7	194,38	250,29	250,78	29 %
<i>Autofinancement / résultat</i>	0	13,39	- 16,37	9,25	N.S.
Dépenses brutes totales	2 080,61	2 172,22	2 202,43	2 248,55	3,5 %
<i>Dont : charges de personnel</i>	1 079,22	1 087,76	1 100,44	1 109,28	2 %
<i>fonctionnement</i>	173,3	168	165	161	- 4,2 %
<i>investissements</i>	184,68	186,24	197,05	197,05	5,8 %
Dépenses par programme (hors résultat d'exploitation)					
613 : soutien aux prestations	1 423,67	1 507,87	1 540,87	1 577,95	4,6 %
612 : navigation aérienne	492,93	497,13	512,34	512,27	3 %
614 : transports aériens, surveillance et certification	60,91	53,64	48,13	46,1	- 1,4 %
611 : formation aéronautique	103,1	100,2	101,1	99,98	- 0,2 %
Total	2 080,61	2 158,83	2 202,43	2 239,3	3,7 %
Total net	1 940,34	1 998,83	2 042,43	2 079,3	4 %
Plafond d'ETPT	11 456	11 268	11 119	10 970	- 298

N.B. : les recettes comme les dépenses globales sont présentées en montant brut (hors fonds de concours et attributions de produits) et incluent donc les dotations aux amortissements et l'éventuel excédent d'exploitation.

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de lois de finances pour 2011

B. UNE PRÉVISION D'ÉQUILIBRE EN 2011 PLUS CRÉDIBLE

L'année 2009 avait été marquée par la chute du trafic aérien – auquel est corrélée une large part des recettes – et la nécessité de réviser à la baisse, en cours d'exercice, l'équilibre budgétaire pour 2009 et 2010. Cette révision s'était traduite en 2009 par une augmentation du recours à l'emprunt et par un plan d'économies de 40 millions d'euros, avec l'approfondissement du plan de mutualisation des fonctions support initié en 2008 et le report de certains projets (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).

Le plafond prévisionnel pour 2011, tel que fixé par la loi de programmation pour 2009-2012, **n'avait en revanche pas été revu** et prévoyait donc une hausse de 5,5 % des CP par rapport aux prévisions révisées de 2010, ce que **vo**tre rapporteur spécial avait jugé peu crédible au regard d'une reprise du trafic probablement lente. De fait, les crédits nets finalement budgétés pour 2011 sont inférieurs de 2,2 % au plafond antérieurement fixé.

Au total, **les dépenses brutes du BACEA sont en augmentation de 4,4 % par rapport aux crédits ouverts en 2010**, et les dépenses nettes de 3 %. Les fonds de concours et attributions de produits sont estimés à **22,74 millions d'euros** et proviennent pour l'essentiel de la participation aux projets aéronautiques européens et de la rémunération de prestations de services effectuées pour le compte de l'Agence européenne de sécurité aérienne (AESA).

**Evolution de l'équilibre du BACEA de 2009 à 2011
(en CP et hors fonds de concours)**

(en millions d'euros)

	CP 2009	CP LFI 2010	2011 (loi de program- mation 2009-2012)	PLF 2011
Opérations courantes	1 731,7	1 767,6	1 943,34	1 804,45
Evolution n/n-1 en %		2,1 %	9,9 %	2,1 %
Opérations en capital	270,5	313,02	333,6	367,77
Evolution n/n-1 en %		15,7 %	6,6 %	17,5 %
Total brut	2 002,27	2 080,61	2 276,94	2 172,22
Total net (après amortissements)	1 852,38	1 940,34	2 043,34	1 998,83
Evolution n/n-1 en %		4,7 %	5,3 %	3 %

Sources : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009, projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances pour 2010 et 2011

C. L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE ET DES TARIFS DES RECETTES

1. Une hausse globale des recettes de 3,2 % en 2011

Les sources de financement du BACEA 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 (agrément, 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, en extinction progressive...) ;

- et la quotité de la **taxe de l'aviation civile** (TAC) affectée au budget annexe, qui devrait représenter un peu moins de 15 % des ressources du BACEA en 2010 et dont l'article 29 du présent projet de loi de finances prévoit le relèvement de 77,35 % à 80,32 % pour financer l'intégration du SNIA (*cf. supra*).

Au total, **la progression des recettes nettes du budget annexe serait de 3,2 % en 2011**, soit 61,8 millions d'euros, par rapport aux prévisions de la LFI pour 2010, et de 2,4 % par rapport à la prévision réactualisée de juillet 2010, qui table notamment sur une augmentation du produit de la redevance de route (+ 14 millions d'euros) et de la TAC (11,5 millions d'euros supplémentaires), compte tenu de la **reprise du trafic, estimée à 2 %** en unités de service.

Evolution des différentes catégories de recettes du BACEA (hors fonds de concours et attributions de produits)

(en millions d'euros)

Recettes du BACEA	Exécution 2009	Prévision LFI 2010	En % du total	Prévision PLF 2011	Evolution PLF 2011/ LFI 2010
Redevances de route	1 014,08	1 062,63	55 %	1 147,5	8 %
Redevance océanique	0	0	0 %	12	N.S.
Redevance RSTCA métropole	213,22	226,25	11,06 %	228,9	1,2 %
Redevance RSTCA outre-mer	34,26	45	2,3 %	33	- 26,7 %
Redevances des deux autorités de surveillance	6,1	6,25	0,32 %	12,6	x 2
Redevances de surveillance et de certification	28,86	30,05	1,86 %	29,7	- 1,2 %
Taxe de l'aviation civile (quotité du BACEA)	282,17	277,93	14,6 %	307,96	10,8 %
Produit brut des emprunts	281,82	250,74	12,8 %	194,38	- 22,5 %
Recettes diverses (1)	102,93	38,2	1,97 %	32,74	- 14,3 %
Total des recettes nettes	1 963,42	1 937,05	100 %	1 998,83	3,2 %

(1) : Les recettes diverses de 2011 intègrent 8 millions d'euros de reversement de produits de cessions immobilières de la DGAC, en provenance du compte d'affectation spéciale « Immobilier de l'Etat ».

Source : rapport annuel de performances du BACEA annexé au projet de loi de règlement pour 2009 et projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances pour 2010 et 2011

2. La généralisation progressive de l'incitation à la performance

Le cadre juridique des redevances de navigation aérienne en métropole a évolué avec l'abandon du système actuel de recouvrement intégral des coûts et le **passage à un régime d'incitation économique à la**

performance, conformément à l'option ouverte par le règlement communautaire n°1794/2006¹. Le règlement n° 1070/2009 du 21 octobre 2009² et ses règlements d'application prévoient une meilleure cohérence des objectifs communautaires et une **généralisation** de ces incitations à compter de 2012.

Cette évolution conduit à une **disparition progressive du double mécanisme correcteur** de l'assiette des coûts, en vigueur depuis plus de vingt ans, qui a été anticipée par un décret n° 2009-1609 du 18 décembre 2009³. Ce décret prévoit de déterminer à l'avance des taux unitaires de référence sur une durée d'au plus cinq ans, **en se fondant sur un plan de performance imposant des gains de productivité et ne s'appuyant donc plus uniquement sur l'évolution des coûts et du trafic**.

Afin de mieux garantir la réalisation des objectifs de performance, il est prévu la possibilité de **moduler les taux annuels par une incitation financière**, en fonction des résultats ainsi que d'indicateurs et d'objectifs de performance portant notamment sur la qualité de service et l'efficacité économique de la gestion du trafic aérien. Les taux annuels résultant du plan de performance sont fixés et publiés annuellement par arrêté conjoint de la DGAC et de la direction du budget.

Pour assurer une meilleure stabilité du plan de performance face aux aléas de l'évolution du trafic, la modulation des taux peut également comprendre un **mécanisme d'ajustement en fonction du trafic**⁴, et un **mécanisme d'ajustement en fonction des investissements**⁵.

Les règlements européens précités conduisent toutefois à mettre en œuvre une **période de transition** :

- d'ici 2012, le plan de performance peut être annuel et ne pas contenir toutes les clauses de modulation évoquées *supra*. Tel est le cas du plan adopté pour 2010 après consultation des exploitants aériens, dont les indicateurs de performance sont observés à titre expérimental. Le plan de 2011 aura des caractéristiques voisines ;

¹ Règlement (CE) de la Commission n° 1794/2006 du 6 décembre 2006 établissant un système commun de tarification des services de navigation aérienne.

² Règlement (CE) n° 1070/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant les règlements (CE) n° 549/2004, (CE) n° 550/2004, (CE) n° 551/2004 et (CE) n° 552/2004 afin d'accroître les performances et la viabilité du système aéronautique européen.

³ Décret n° 2009-1609 du 18 décembre 2009 relatif aux redevances de navigation aérienne.

⁴ Si le trafic fluctue au-delà de certaines marges, ce mécanisme permet de reporter une partie du manque à gagner sur la facturation des années ultérieures, ou au contraire de restituer aux usagers une partie de l'excédent. Si les conditions économiques, notamment les réalisations de trafic, s'écartent des prévisions au-delà de certains seuils d'alerte, à prévoir dans le plan de performance, ce dernier peut être révisé à la demande de l'une des parties.

⁵ Ce mécanisme vise à garantir aux usagers que, dans le cas où les investissements seraient inférieurs aux prévisions, l'économie réalisée au-delà d'une marge précisée dans le plan de performance soit restituée aux usagers. Toutefois, dans certaines limites, des économies d'investissements doivent pouvoir rester acquises au prestataire de services, en tant qu'ajustement pertinent aux ressources disponibles.

- le plan de performance doit être **triennal** à partir de 2012 et limité aux redevances de route, puis **quinquennal** à compter de 2014 et inclure la RSTCA ;

- **l’extinction du mécanisme correcteur des redevances sera donc progressive jusqu’en 2014** : les sur-recouvrements constatés jusqu’en 2009 inclus – soit 80,95 millions d’euros pour la redevance de route et 23,9 millions d’euros pour la RSTCA, au profit des usagers – pourront faire l’objet d’un apurement par report sur les taux unitaires, lissé sur la période. Fin 2011, le solde des sur-recouvrements devrait être de 47,8 millions d’euros pour la redevance de route et de 967 000 euros pour la RSTCA.

3. Les redevances de navigation aérienne

L’enveloppe budgétaire du BACEA pour 2011 est construite sur une hypothèse **d’augmentation de 4,9 % du taux unitaire de la RSTCA**, qui avait diminué de 15,20 euros à 12 euros en 2010 grâce à la création de la redevance océanique, **et de 3,8 % de celui de la redevance de route**. Les hypothèses de trafic et de coûts ainsi que les taux unitaires ne seront définitivement arrêtés qu’en décembre 2010, après consultation obligatoire des usagers aux niveaux national et international. Une **augmentation du trafic de 2 %** est néanmoins attendue.

La recette prévisionnelle de la redevance de route s’établit ainsi à **1 157,9 millions d’euros**, et celle de la RSTCA à **231,1 millions d’euros**, dont respectivement 10,4 millions d’euros et 2,2 million d’euros correspondent au coût de la surveillance de l’opérateur de navigation aérienne. Le traitement des recettes sera harmonisé avec une **comptabilisation en droits constatés** des deux redevances à compter de 2011, et non plus en encaissements.

Le produit de la **redevance océanique** de navigation aérienne, créée par le décret n° 2009-1648 du 23 décembre 2009 pour assurer une meilleure couverture des coûts de la navigation outre-mer, est estimé à 12 millions d’euros et celui des **RSTCA pour l’outre-mer** à 33 millions d’euros.

4. Les redevances de surveillance et de certification

En complément des redevances de navigation aérienne, l’article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004¹ a institué quinze nouvelles redevances destinées à couvrir progressivement les coûts liés aux **prestations de contrôle technique** et d’octroi de divers titres effectuées par la direction de la sécurité de l’aviation civile et les service technique de l’aviation civile. Leurs tarifs sont fixés par voie réglementaire, à l’exception des redevances

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

relatives à l'autorité de surveillance, dont le montant est établi par la loi de finances initiale.

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, mais de maintenir un scénario de **montée en puissance** progressive jusqu'en 2011. Diverses raisons expliquent cependant une **progression de ces recettes moindre que ce qui était envisagé lors de leur mise en place** : situation tendue de l'aviation civile depuis 2009, champ des redevables plus réduit que prévu, moratoire sur certaines redevances, augmentations de tarifs non appliquées.

Le projet de budget pour 2011 repose comme en 2010 sur un **maintien des tarifs en euros constants**, mais prévoit une **augmentation nette du produit de 6 millions d'euros**, à 42,3 millions d'euros, pour les raisons suivantes :

- **l'augmentation de la part des coûts complets** relatifs à la surveillance de la navigation aérienne, pour un gain estimé par rapport à 2010 de 6,2 millions d'euros ;

- la diminution, à hauteur de 400 000 euros, des versements de l'Agence européenne de sécurité aérienne ;

- une **restriction du champ de l'exonération** de redevances de titres et d'examens de personnels navigants pour les demandeurs d'emplois, en se limitant aux demandeurs d'emplois « immédiatement disponibles ». Le gain attendu est de l'ordre de 200 000 euros ;

- la **création d'une redevance pour rémunérer le pilotage de l'Organisme pour la sécurité de l'aviation civile (OSAC)**, nouvelle entité habilitée qui remplace le Groupement pour la sécurité de l'aviation civile (GSAC). Cette redevance, qui sera collectée par l'OSAC et reversée à la DGAC, devrait rapporter 300 000 euros mais ne constituera pas une nouvelle charge pour les usagers puisque les redevances pour le compte de l'OSAC seront abaissées du même montant.

Votre rapporteur spécial approuve les mesures de redéfinition du périmètre de ces redevances mais **regrette que l'évolution des tarifs ne soit pas mieux corrélée à la hausse attendue du trafic**, pour une « montée en puissance » plus dynamique.

5. Une nouvelle quotité 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. Après que cette quotité a été modifiée par l'article 58 de la loi de finances pour 2009 et que les tarifs ont été

augmentés en moyenne de 4,9 % par l'article 54 de la loi de finances pour 2010, l'article 29 du présent projet de loi de finances prévoit une nouvelle augmentation de la fraction affectée au BACEA. Elle passera ainsi en 2011 de 77,35 % à 80,32 %, afin de couvrir le **transfert budgétaire de 219 ETPT du Service national d'ingénierie aéroportuaire (SNIA)** du programme 217 vers le BACEA.

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			LFI 2011
				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	80,32
Budget général	34,42	56,27	50,44	46,63		48,53	50,44	17,86	20,23	22,65	19,38

Source : commission des finances, d'après les lois de finances

Le produit attendu de la TAC en 2011 s'élève à **307,96 millions d'euros**, soit une augmentation de 10,8 % par rapport aux prévisions de la LFI 2010. Il tient compte, outre l'augmentation de la quotité et l'indexation des tarifs sur l'inflation prévisionnelle¹, d'un « rebasage » du produit attendu en 2010 à hauteur de 11,53 millions d'euros supplémentaires (du fait d'un nombre de passagers supérieur aux prévisions et d'une diminution du montant des déclarations tardives), de la croissance attendue du trafic de passagers en 2011 et de l'estimation des titres de redressement émis à la suite de contrôle.

6. Les recettes annexes et diverses

Le montant des recettes diverses serait en **forte baisse en 2011**, avec 24,8 millions d'euros contre 38,6 millions d'euros en 2010, en raison de la perte des recettes du SEFA (8,6 millions d'euros) et de moindres recettes en produits exceptionnels (mécanismes correcteurs, trop-perçus et reprise sur provisions). La fusion de l'ENAC et du SEFA conduit en effet à ce que les recettes nées de la vente des produits du SEFA soient désormais comptabilisées en **ressources propres de l'ENAC**.

Une somme de 8 millions d'euros a également été budgétée en produits exceptionnels, au titre du reversement à partir du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » des produits de

¹ Suite à une disposition introduite par votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010. Cette indexation représente un produit estimé à 6,4 millions d'euros en 2011, pour une inflation prévisionnelle de 1,5 %.

cessions immobilières de la DGAC, et sera **affectée au désendettement du budget annexe.**

D. LA NÉCESSAIRE OPTIMISATION DES DÉPENSES

1. Des dépenses en hausse de 3 %

Les crédits du BACEA sont pour près de 70 % imputés sur le programme 613 de soutien, **la masse salariale représentant 50,4 % des crédits de la mission** (dotations aux amortissements et provisions incluses), soit 1 087,8 millions d'euros. D'un montant total de **2 168,8 millions d'euros en AE et 2 158,8 millions d'euros en CP** (hors fonds de concours et attributions de produits estimés à 22,7 millions d'euros), **les crédits augmentent, respectivement, de 3,3 % et 3,8 %** (3 % hors dotations aux amortissements et provisions) **par rapport à la LFI 2010.**

Hors dotations aux amortissements et provisions, cette évolution des dépenses globales du BACEA recouvre essentiellement :

- une **diminution de 12,7 millions d'euros de la masse salariale**, compte tenu en particulier de mesures de transfert du SNIA et vers l'ENAC ;

- une **baisse de 7 millions d'euros des dépenses d'exploitation** (fonctionnement et intervention), hors mesure de transfert vers la subvention de l'ENAC à hauteur de 8,3 millions d'euros ;

- une augmentation de 35,8 millions d'euros des dépenses consacrées aux organismes extérieurs, liée à l'extension du périmètre de la subvention à l'ENAC ;

- une **hausse des remboursements d'emprunts** (+ 27,5 millions d'euros) et des frais financiers y afférents (+ 1,8 million d'euros) ;

- et une **relative stabilité des dépenses d'investissement** (- 1,4 million d'euros), consacrées notamment à la modernisation de la gestion financière et du système d'information des ressources humaines.

Le **taux de cotisation employeur** au compte d'affectation spéciale des pensions (CAS « Pensions ») poursuit son alignement sur celui des autres administrations de l'Etat et **passé de 62,47 % en 2010 à 65,72 % en 2011**, dont 0,33 % au titre de l'allocation temporaire d'invalidité. Il en résulte une **augmentation de 19,38 millions d'euros** de la contribution d'équilibre au CAS.

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 2010 (retraîtée)			PLF 2011				Evolution 2011/2010 (deux sections, CP)
	AE	CP	Dont opérations courantes (CP)	AE	CP	Dont opérations courantes (CP)	Part des CP (deux sections) dans la mission	
P 613 – Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 426,3	1 423,7	1 288,8	1 514,4	1 507,9	1 318,4	69,8 %	5,9 %
RH et management	1 094,2	1 092,8	1 091	1 102,3	1 101,2	1 100,3	51 %	0,8 %
Logistique	31,1	29,8	25,1	36,3	30,9	23,9	1,4 %	3,7 %
Affaires financières	301	301	172,7	375,8	375,8	194,3	17,4 %	24,8 %
P 612 – Navigation aérienne	513,8	492,9	334,2	506,05	497,1	332,5	23 %	0,8 %
Management et gestion	16,2	13,8	11,6	15,7	13,7	11	0,6 %	- 0,7 %
Aéroports	91,2	83,7	47,6	90,8	85,4	47,3	4 %	2 %
Centres en route	336	316,1	227,2	336,8	329	230,1	15,2 %	4,1 %
Contrôle aérien outre-mer	16,7	24,8	6	13,8	19,1	6,3	0,9 %	- 23,2 %
Ingénierie technique	28,9	31,5	21,9	28,2	29,6	21,7	1,4 %	- 6 %
Maintien des compétences	24,8	23	19,9	20,7	20,3	16,1	0,9 %	- 11,7 %
P 614 – Transports aériens, surveillance et certification	55,7	60,9	41,4	48,1	53,6	39,9	2,5 %	- 12 %
Dvpt durable et régulation	27,5	27,1	19,5	25,5	25	18,8	1,2 %	- 7,7 %
Surveillance et certification	25,3	30,1	18,8	19,8	25,1	18,1	1,2 %	- 16,6 %
Enquêtes sécurité aérienne	2,9	3,7	3,1	2,9	3,6	3	0,2 %	- 2,7 %
P 611 – Formation aéronautique		103,1			100,2		4,6 %	- 2,8 %
Formation aux métiers de la DGAC		46,8			45,5		2,1 %	- 2,8 %
Formation des acteurs du transport aérien		36,3			35,3		1,6 %	- 2,8 %
Recherche, expertise et actions de soutien		20			19,4		0,9 %	- 3 %
Total	2 098,8	2 080,6	1 767,6	2 168,8	2 158,8	1 791,1	100 %	3,8 %
Dont total hors dotations aux amortissements	1 958,6	1 940,3	1 627,33	2 008,8	1 998,8	1 631,1		3 %

Source : commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au PLF pour 2011

2. La poursuite de la diminution des effectifs en partie compensée par des mesures catégorielles peu lisibles

Après que 188 emplois auront été supprimés en 2010 au titre de la « première tranche » de la RGPP, le plafond d'emplois en 2011 sera de **11 268 ETPT**, soit une nouvelle **diminution nette de 188 ETP** (correspondant à 173 emplois ETPT) par rapport à 2010, à structure constante. Cette baisse est **conforme à l'objectif de non-remplacement de la moitié des départs à la retraite** (331 départs prévus). Votre rapporteur spécial relève cependant que la consommation des ETPT au 31 juillet 2010 était déjà inférieure de 123,3 ETPT au plafond autorisé, ce qui tend à relativiser l'importance de l'effort consenti.

A périmètre courant, la diminution est de 334 ETPT en raison de deux mesures de transfert déjà évoquées : le rapatriement de 219 ETPT du programme 217 au titre du SNIA (dans la continuité de ce qui a déjà été accompli en 2008), et le transfert de 379 ETP du SEFA vers le budget de l'ENAC (soit 29,76 millions d'euros hors CAS « Pensions »), dans le cadre de la fusion entre les deux organismes.

Les emplois rémunérés par l'opérateur ENAC passent donc de 539 ETP en 2010 (dont 10 hors plafond) à **927 ETP en 2011**, dont 30 hors plafond correspondant aux emplois saisonniers, à l'appui aux enseignements et aux post-doctorants. En tenant compte du rapatriement des 379 ETP du SEFA, le plafond d'emplois intègre une **réduction de 11 ETP** de l'activité de formation au pilotage, conformément au plan de modernisation du SEFA mis en œuvre de 2007 à 2012.

Une enveloppe de **7,8 millions d'euros** (contre 6 millions d'euros en LFI 2010) est consacrée aux **mesures de revalorisation catégorielle**. Elle correspond, selon le PAP, à la moitié des économies créées par le schéma d'emploi pour 2011, au titre du « retour catégoriel » applicable aux administrations de l'Etat dans le cadre de la RGPP, et au reliquat non consommé de l'enveloppe de 2010. Le GVT indemnitaire est quant à lui positif à hauteur de 9,5 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial estime que cet intéressement financier à la réduction des effectifs est tout à fait **légitime dans son principe, mais encore trop généreux dans ses modalités**, au regard du montant octroyé en 2010 (alors que le périmètre des effectifs diminue) et de la situation financière très dégradée du budget annexe et des finances publiques en général.

En outre, les données du PAP sont peu lisibles puisque **le montant des mesures catégorielles est** – du moins au vu des données disponibles – **largement supérieur à la norme du retour catégoriel de 50 %**, l'impact du schéma d'emplois pour 2011 étant évalué à 8,7 millions d'euros. Le solde de 3,45 millions d'euros¹ s'expliquerait donc par la seule récupération du

¹ Soit 7,8 - (8,7 / 2) millions d'euros.

montant non consommé en 2010, soit plus de la moitié de l'enveloppe budgétée en LFI 2010. La relative imprécision de ces données **entretient le doute sur l'application réelle de la norme de retour catégoriel**. Ces mesures indemnitaires pourraient ainsi être interprétées comme une mesure de contournement du gel du point fonction publique en 2011. Enfin, le PAP ne détaille pas leur ventilation par nature de prime, contrairement au PAP pour 2010.

Votre rapporteur spécial a donc proposé à la commission, qui l'a adopté, un **amendement** de réduction, à hauteur de 1,27 million d'euros, de l'enveloppe réservée aux mesures catégorielles.

3. L'ENAC : d'importants efforts pour aborder la fusion en 2011

Sur un budget d'exploitation de 71,8 millions d'euros en 2009, l'ENAC a dégagé un excédent de 100 000 euros, mais un besoin de financement de 400 000 euros compte tenu d'une reprise sur provision pour un litige clôturé. Les deux composantes de la subvention de la DGAC ont été diminuées de 900 000 euros pour contribuer à l'effort financier de l'ensemble du budget annexe. L'établissement a réalisé 16 millions d'euros investissements, dont certains reportés de 2008, et a pour cela dû **prélever son fonds de roulement à hauteur de 10 millions d'euros**. Celui-ci s'élevait à la fin de l'exercice à 3,8 millions d'euros, soit moins d'un mois d'activité.

Le budget primitif de 2010 – soit 74,7 millions d'euros en exploitation et 10,6 millions d'euros d'investissements – reposait sur une **revalorisation de 6,5 millions d'euros de la subvention de la DGAC** (dont 2,5 millions d'euros pour corriger la sous-évaluation des rémunérations dans le budget triennal), qui atteignait donc 65,5 millions d'euros. La poursuite de la crise du transport aérien au premier semestre a cependant affecté cet équilibre. La DGAC a ainsi mis en place une réserve de précaution et **gelé 2,3 millions d'euros de la subvention**, dont 2,1 millions d'euros sur la fraction affectée aux investissements. L'ENAC a également anticipé une baisse de ses ressources propres à hauteur de 1,4 million d'euros.

Face à ces nouvelles contraintes, l'ENAC privilégie le financement des opérations d'investissements déjà engagées et tente de reconstituer son fonds de roulement pour aborder dans les meilleures conditions l'absorption du SEFA en 2011, qui contribuera à augmenter mécaniquement le besoin en fonds de roulement de la nouvelle entité. D'après le PAP, **cet apport serait cependant limité à 69 000 euros**.

Le budget prévisionnel de 2011 n'est pas encore connu mais la subvention du BACEA atteindra **102,08 millions d'euros** (dont 1,87 million d'euros relevant des programmes 612 et 614), compte tenu de l'intégration des activités et personnels du SEFA et de l'apport des ressources propres du SEFA, supérieures à 8 millions d'euros. **Le programme d'investissement des deux structures fusionnées devrait être réduit de 2 millions d'euros** et

resserré sur certaines actions prioritaires : réhabilitation des infrastructures, sécurisation des bâtiments pédagogiques, achat et entretien de moyens aériens pour la formation pratique au pilotage. Divers outils seront également mis en place pour limiter l'augmentation du coût par élève de la formation.

E. UNE RELATIVE STABILISATION DE L'ENDETTEMENT MAIS À UN NIVEAU TROP ÉLEVÉ

Ainsi que votre rapporteur spécial l'a souligné lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010 et du projet de loi de règlement pour 2009, l'année 2009 a vu une **augmentation inédite – de près de 20 % en un an – de l'endettement** du BACEA, qui a franchi le seuil du milliard d'euros avec 1 051,6 millions d'euros au 31 décembre 2009.

Rappelons qu'après une première augmentation de l'autorisation d'emprunt par la loi de finances rectificative pour 2009 du 20 avril 2009, 65 millions d'euros avaient été ouverts par le décret d'avance du 8 décembre 2009. La **commission des finances avait cependant émis un avis défavorable** sur le projet de décret, au motif que la DGAC devait recourir à une avance de l'Agence France Trésor amortissable sur huit ans pour couvrir un besoin de trésorerie de quelques jours.

Une solution acceptable et témoignant d'une **plus grande flexibilité du mécanisme des avances du Trésor** a toutefois été trouvée. Une avance de 20 millions d'euros à court terme (un mois) a ainsi été consentie pour répondre à ces difficultés de trésorerie, et le solde de 45 millions d'euros, destiné à augmenter le fonds de roulement, a fait l'objet d'une avance selon les modalités habituelles (huit ans). Le refus de la direction générale des finances publiques d'accorder un découvert au budget annexe – alors que la LOLF le permet en gestion infra-annuelle pour les comptes d'affectation spéciale, de commerce et d'opérations monétaires – n'en a pas moins **mis en évidence la crise de financement** qu'il traverse.

L'encours de la dette devrait poursuivre sa hausse en 2010 pour atteindre 1 148,3 millions d'euros, soit une progression de 30,8 % en deux ans. La dette représente donc désormais **17,6 années d'autofinancement**, contre 11,4 en 2009. La prévision pour 2011 demeure cependant fixée à 6,7 années...

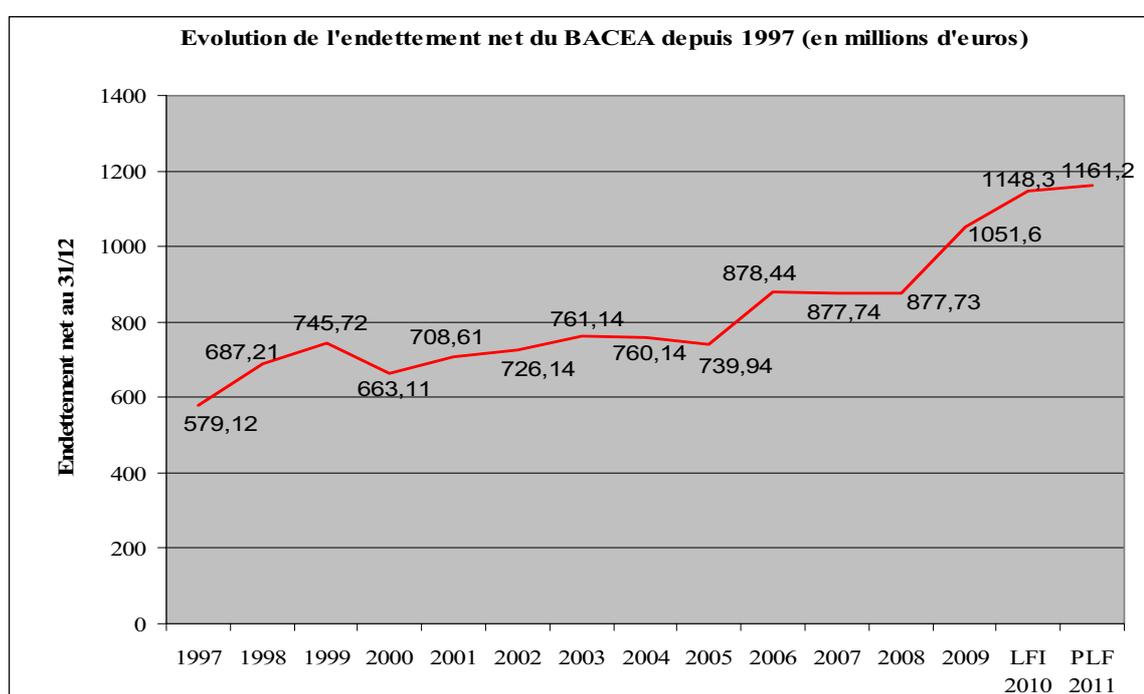
La reprise du trafic aérien, et donc l'augmentation des redevances, et les efforts de réduction des dépenses de fonctionnement permettent de diminuer l'autorisation d'emprunt en 2011. Elle atteint cependant près du double de celle de 2008 avec **181,5 millions d'euros**, et excède encore les capacités de remboursement – quoique l'écart se réduise fortement par rapport à 2010 et surtout 2009. **L'endettement net devrait dès lors augmenter de 12,9 millions d'euros en 2011** pour représenter 53,5 % des dépenses brutes du BACEA. L'annuité d'emprunt représentera 15,6 % de l'encours, contre 13,4 % en 2010 et 10,3 % en 2009.

Evolution de l'endettement net du budget annexe de 2006 à 2011

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	LFI 2010	PLF 2011
Emprunt contracté	253	103	104	282	250,7	194,4
Remboursement des emprunts (capital)	114	104	104	108	154	181,5
Endettement net au 31/12	878,44	877,74	877,73	1 051,6	1 148,3	1 161,2
Evolution en pourcentage	18,7 %	- 0,08 %	0 %	19,8 %	9,2 %	1,1 %

Sources : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011 ; réponses du MEDDTL au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial



En dépit de cet effort, votre rapporteur spécial constate que **ni la RGPP ni la démarche transversale de réduction des frais de fonctionnement de l'Etat ne permettent pour l'heure d'amorcer le désendettement du budget annexe**. L'atteinte de ce point d'inflexion étant indispensable à moyen terme pour éviter que la dette ne devienne réellement insoutenable, et de surcroît compromis par une probable remontée des taux d'intérêt, **il sera nécessaire de créer de nouvelles marges de manœuvre à partir de 2012-2013 en amplifiant l'effort de réduction des crédits de personnel et en revalorisant les recettes**.

Les charges d'intérêts sont quant à elles estimées à **31,9 millions d'euros** (30 millions d'euros en 2010) pour treize emprunts en cours

d'exécution (dont neuf avances de l'Agence France Trésor), sur la base d'un taux moyen de 1,5 % pour les avances à taux fixe de l'Agence France Trésor¹.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »**

1. Après une diminution de 4,3 % en 2009, le trafic aérien en France connaît une reprise hésitante en 2010, enrayée au premier semestre par l'éruption du volcan islandais. Les hypothèses de recettes du budget annexe reposent notamment sur une **croissance du trafic de 2 % en 2011**.

2. Le périmètre du BACEA évolue quelque peu dans le cadre de la **rationalisation des activités d'ingénierie aéroportuaire et de formation** : rapatriement de 219 ETPT du Service national de l'ingénierie aéroportuaire, qui justifie un relèvement de la quotité de la taxe de l'aviation civile affectée au BACEA, et entrée en vigueur de la fusion de l'ENAC et du SEFA, dont il résulte un élargissement de la subvention accordée à l'ENAC.

3. Les performances sont globalement en progression, voire remarquables en matière de sécurité et de sûreté en 2009, mais l'objectif et l'indicateur relatifs à l'équilibre financier du BACEA ne reflètent plus la réalité.

4. Outre les réformes liées aux engagements européens (SESAR et COFLIGHT), la rationalisation de certaines fonctions se poursuit, notamment dans le cadre de la RGPP, pour une **meilleure optimisation des dépenses** : modernisation des fonctions achats et logistique, mise en place de nouveaux logiciels de gestion financière et des ressources humaines, réduction des effectifs (188 ETP en 2011), plan de renforcement de la productivité de l'ENAC et du SEFA. Sur la programmation triennale 2011-2013, le coût unitaire par salarié augmenterait cependant de 7,3 % (par rapport à 2010) et **les dépenses de fonctionnement diminueraient de 7,1 %, soit une évolution moins stricte que la norme de 10 % censée être appliquée aux services de l'Etat**.

5. **Les sévères critiques de la Cour des comptes sur le coût et l'organisation du contrôle aérien ont été en partie prises en compte** dans le nouveau protocole de négociation, avec la régularisation du régime indemnitaire des personnels techniques et la mise en place d'un dispositif plus transparent de vérification des « clairances ». **Des contreparties financières substantielles sont cependant accordées aux personnels** : revalorisation du régime indemnitaire des personnels administratifs, 7,8 millions d'euros de mesures de revalorisation catégorielle en 2011, soit un **montant a priori largement supérieur à la norme de « retour catégoriel » de 50 %**. Cette situation justifie un **amendement** de votre rapporteur spécial.

6. **La prévision d'équilibre pour 2011 paraît crédible** avec une augmentation escomptée des recettes de 3,2 %, qui repose essentiellement sur l'augmentation de la quotité de la TAC affectée au BACEA et sur le relèvement des taux de la redevance de route et de la RSTCA. La « montée en puissance » des redevances de surveillance et de certification pourrait cependant être plus dynamique.

7. Après avoir augmenté de près de 31 % en 2009 et 2010, **l'endettement du budget annexe devrait se stabiliser à un niveau élevé en 2011** (1,16 milliard d'euros), représentant 53,5 % des dépenses brutes, à l'orée d'une probable remontée des taux d'intérêt. Il n'en demeure pas moins que ni la RGPP ni la démarche globale de réduction des frais de fonctionnement ne permettent aujourd'hui d'atteindre le point d'inflexion du désendettement du BACEA, **rendant nécessaire l'obtention de nouvelles marges de manœuvre** en 2012-2013.

¹ A l'exception de l'avance accordée en 2005, dont le taux est de 1 %.

CHAPITRE III

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »

I. UN COMPTE PLUS COHÉRENT AU PÉRIMÈTRE SENSIBLEMENT ÉLARGI

A. UN OBJECTIF DE MEILLEURE LISIBILITÉ DE LA POLITIQUE DE SANCTION DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE

Ainsi que le souligne l'exposé des motifs de l'article 31 du présent projet de loi (*cf.* le commentaire correspondant dans le tome II du rapport de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général), l'affectation du produit des amendes forfaitaires et majorées de la police de la circulation et du stationnement (quel que soit le mode de détection des infractions), évalué en 2010 à **1,48 milliard d'euros**, est aujourd'hui **complexe et fragmentée, ce qui nuit à la lisibilité de cette politique publique**. Cette situation est liée :

- au **nombre important des bénéficiaires de ce produit** : Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)¹, Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance² (FIPD) constitué au sein de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), collectivités territoriales³ (communes, établissements publics de coopération intercommunale, départements, régions Ile-de-France et d'outre-mer, collectivité territoriale de Corse), Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), et Etat⁴ (au titre du désendettement, de l'achat et de l'entretien des radars automatiques, des frais d'envoi des amendes issues des radars et de la gestion du fichier national du permis de conduire) ;

¹ L'AFITF bénéficie jusqu'à présent du solde des recettes du CAS « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » (115 millions d'euros en 2009).

² En application des lois de finances rectificative pour 2006, 2007, 2008 et 2009, l'article 3 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 ayant affecté en 2009 une fraction de **35 millions d'euros** du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation au FIPD.

³ Selon trois circuits :

- l'affectation d'une fraction des recettes d'amendes forfaitaires des radars (**plafonnée à 130 millions d'euros**, dont 30 millions d'euros au profit des départements, de la collectivité territoriale de Corse et des régions d'outre-mer) perçues par le CAS « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » ;

- la répartition directe par le Comité des finances locales, au profit des départements et des communes et EPCI de plus de 10 000 habitants, d'une fraction du produit des amendes **forfaitaires** de la police de la circulation ;

- la répartition par le préfet, au fur et à mesure des décisions des conseils généraux, d'une fraction de ce même produit au profit des communes et EPCI de moins de 10 000 habitants (soit 49,1 millions d'euros en 2010).

⁴ Via le CAS « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » et l'affectation du produit des amendes forfaitaires **majorées**.

- à des **circuits budgétaires et comptables différenciés** selon le caractère automatisé ou non des amendes (détection des infractions par radar ou « hors radar ») et selon son mode de recouvrement forfaitaire ou « forfaitaire majoré ». Le produit des amendes forfaitaires des radars transite ainsi par le CAS « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route », à l'exception de la part revenant à l'AFITF et de la part revenant aux collectivités territoriales, tandis que le produit des amendes forfaitaires hors radars et forfaitaires majorées (quel que soit le mode de détection) constitue une recette non fiscale de l'Etat et alimente notamment le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales ;

- à l'**opacité** de l'évaluation et de la restitution des recettes dans le premier tome du fascicule « Voies et moyens » annexé à la loi de finances ;

- à l'**instabilité temporelle de la répartition du produit global**, qui a évolué à plusieurs reprises ces dernières années : création en 2008 d'une part forfaitaire des amendes radars affectée aux départements, inversion des règles de priorité d'affectation du produit des amendes radars entre l'AFITF et les collectivités territoriales, affectation ou non, selon l'année, d'une part des amendes hors radars à la compensation d'exonérations de fiscalité locale, *etc.*

Cette segmentation des circuits de dépense et des règles d'affectation nuit à la lisibilité globale et à la compréhension de la politique de sanction des infractions au code de la route. Malgré la diversité des circuits financiers, le produit des amendes n'en a pas moins pour finalité de financer des opérations de sécurité routière et d'amélioration des transports en commun. **Il y a donc une cohérence entre la nature de la recette et la finalité des dépenses**, justifiant de rassembler l'ensemble du produit des amendes dans un seul CAS.

Par ailleurs, la **généralisation du procès-verbal électronique (PVé)**, expérimenté depuis 2009 et déployé à compter de 2011, appelle une clarification des responsabilités et règles relatives à cette politique publique, en particulier le partage entre l'Etat et les collectivités territoriales du financement de ce projet de modernisation ainsi que du surcroît de recettes attendu de l'augmentation du volume d'amendes émises et de l'amélioration de leur recouvrement.

Dans ce contexte, l'article 31 du PLF **élargit le périmètre de l'actuel CAS « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »** afin d'y regrouper l'ensemble des recettes d'amendes de la police de la circulation, à l'exception de celles affectées directement à l'AFITF et au FIPD. Le CAS est par conséquent renommé « **Contrôle de la circulation et du stationnement routiers** ».

B. LA NOUVELLE STRUCTURE DES RECETTES ET DÉPENSES

Le périmètre des recettes et dépenses du CAS est étendu pour une meilleure lisibilité des flux, mais **les règles actuelles d'affectation des amendes forfaitaires des radars aux différentes catégories de bénéficiaires**

demeurent inchangées. A partir de 2011, le CAS sera ainsi structuré en deux sections équilibrées en recettes et dépenses, selon les dispositions de l'article 31 du présent projet de loi de finances.

1. La section 6 reprend le périmètre de l'actuel CAS

La section 6 intitulée « **Contrôle automatisé** » correspond à l'actuel CAS « Contrôle et sanctions automatisés des infractions au code de la route ». Ses recettes sont donc constituées d'une fraction du produit des amendes forfaitaires perçues grâce aux systèmes automatisés de contrôles et de sanction (soit les « amendes radars »), **plafonnée en 2011 à 202 millions d'euros**, et ses dépenses des deux programmes 751 « Radars » et 752 « Fichier national du permis de conduire ».

Ceux-ci comprennent les coûts relatifs au développement et au maintien en condition opérationnelle des dispositifs automatiques de contrôle, à l'exploitation et au développement du Centre national de traitement (CNT) automatisé des infractions, situé à Rennes (programme 751), et les dépenses d'investissement au titre de la modernisation du fichier national du permis de conduire (programme 752).

Comme aujourd'hui, le solde des amendes forfaitaires des radars revient à l'AFITF, après prélèvement de 100 millions d'euros au profit des collectivités territoriales et de 30 millions d'euros pour les départements, la collectivité territoriale de Corse et des régions d'outre-mer. Cette dotation contribue 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.

Votre rapporteur spécial estime toutefois que la part revenant aux départements est sous-dimensionnée au regard des charges qu'assument ces collectivités pour l'important réseau routier qui leur a été transféré.

2. Une nouvelle section majoritairement consacrée au désendettement de l'Etat et aux concours aux collectivités territoriales

Une nouvelle section 7 intitulée « **Circulation et stationnement routiers** » est alimentée par **trois recettes** que sont :

- la quote-part des amendes forfaitaires des radars qui revient habituellement aux collectivités territoriales, selon un plafond inchangé de 130 millions d'euros (*cf. supra*) ;

- le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et du stationnement « hors radars », évalué en 2010 à 510 millions d'euros, après un **prélèvement – désormais pérennisé – de 35 millions d'euros au profit de l'ACSé** qui gère le FIPD ;

- et le produit de l'ensemble des amendes forfaitaires majorées (des radars ou « hors radars »), évalué en 2010 à 452 millions d'euros.

Ces recettes financent trois nouveaux programmes 753, 754 et 755 correspondant à trois finalités distinctes :

- le contrôle et la modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers, soit le financement du déploiement du **procès-verbal électronique** (programme 753), qui a vocation à se généraliser après une expérimentation conduite depuis le 2 novembre 2009 ;

- les **versements à toutes les collectivités territoriales**, désormais globalisés dans le programme budgétaire 754 et qui continueront d'être répartis par le Comité des finances locales. Ces versements représentent la contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières, conformément aux dispositions de l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales ;

- et le **désendettement de l'Etat**, par affectation au budget général *via* le nouveau programme 755.

Le produit cumulé des amendes forfaitaires hors radars et des amendes forfaitaires majorées (soit une estimation de 959,13 millions d'euros pour 2011) sera désormais réparti entre l'Etat et les collectivités territoriales, après financement des dépenses nécessaires au PVé, selon une **clef de partage arrêtée respectivement à 47 % et 53 %** et qui correspond à la répartition moyenne de ce produit observée **sur les années 2006 à 2009**.

Selon l'exposé des motifs de l'article 31 précité, **cette période se veut plus favorable aux collectivités territoriales** car si la nouvelle clef de répartition avait été appliquée sur la base des prévisions de produit d'amendes de la circulation inscrites en loi de finances initiale pour 2010, elle aurait eu pour conséquence, toutes choses égales par ailleurs, de majorer de 16 millions d'euros le montant affecté aux collectivités territoriales au titre de 2010.

Du fait de cet élargissement de périmètre, **la responsabilité de la mission constitutive du compte spécial est désormais partagée entre trois ministères et non plus deux**. Le programme 751 « Radars » continue de relever du MEDDTL, les programmes 752 « Fichier national du permis de conduire », 753 « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers » et 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales » dépendent du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, tandis que le programme 755 « Désendettement de l'Etat » est géré par le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

Au total, l'évolution du produit des amendes et leur affectation, en particulier dans l'actuel et le futur périmètre du CAS, se présente comme suit :

Evolution du produit et de l'affectation des amendes avant et après la réforme

(en millions d'euros)

LFI 2010		PLF 2011 (nouveau CAS)	
Recettes			
Amendes forfaitaires perçues par la voie du système de contrôle-sanction automatisé	522 (469 selon la prévision actualisée)	Section 6 du CAS :	202
		- Quote-part d'amendes forfaitaires perçues par la voie du système de contrôle-sanction automatisé	202
		- Recettes diverses et accidentelles	0
Amendes forfaitaires de la police de la circulation et du stationnement (produit 2009 collecté en 2009 pour répartition en 2010)	510 (468,2 selon la prévision actualisée)	Section 7 du CAS :	1 089,13
		Dont :	
		- Quote-part d'amendes forfaitaires perçues par la voie du système de contrôle-sanction automatisé	130
Amendes forfaitaires majorées des infractions constatées par la voie du système de contrôle-sanction automatisé et des infractions aux règles de la police de la circulation et du stationnement	452	- Amendes forfaitaires de la police de la circulation et amendes forfaitaires majorées des infractions constatées par la voie du système de contrôle-sanction automatisé et des infractions aux règles de la police de la circulation et du stationnement	959,13
		- Recettes diverses et accidentelles	0
		Hors CAS : solde des amendes forfaitaires majorées	160
Affectation / dépenses			
Etat : - dont CAS : programme 751 « Radars »	664,05	CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »	Total 1 291,13
	196	Programme 751 « Radars »	186
- programme 752 « Fichier national du permis de conduire »	16	Programme 752 « Fichier national du permis de conduire »	16
		Programme 753 (nouveau) « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers » (PV électronique)	21,22
- dont budget général / désendettement	452	Programme 755 (nouveau) « Désendettement de l'Etat »	440,82
Collectivités territoriales : - dont au titre du CAS	605	Programme 754 (nouveau) « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales »	627,09
	130		
- dont prélèvement sur recettes	475		
AFITF	180 (127 selon la nouvelle prévision)	AFITF	125
ACSé / FIPD	35	ACSé / FIPD	35
Total recettes / dépenses	1 484	Total recettes / dépenses	1 451,13

Source : commission des finances, d'après le tome 1 du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances.

C. UN VOLUME DES CRÉDITS MULTIPLIÉ PAR SIX

Compte tenu de l'élargissement de l'objet du CAS, la dotation budgétaire passe de 212,05 millions d'euros en LFI 2010 à **1 291,1 millions d'euros en 2011**, dont 202 millions d'euros pour la section 6 « Contrôle automatisé » (soit une baisse de 4,7 % par rapport à 2010) et 1 089,13 millions d'euros pour la nouvelle section 7 « Circulation et stationnement routiers ».

Ainsi que votre rapporteur spécial l'a déploré lors des exercices précédents, **les prévisions de recettes des amendes forfaitaires des radars**, dont une fraction vient financer la section « Contrôle automatisé », **sont chroniquement surévaluées** depuis 2008 et ne prennent que partiellement en compte l'amélioration continue du comportement des usagers.

Cette tendance se poursuivra malheureusement en 2010 puisque les nouvelles prévisions de recettes font état d'un produit de **469 millions d'euros au lieu des 522 millions d'euros attendus**. Outre une anticipation insuffisante de l'amélioration du civisme des conducteurs, cet écart est lié à un décalage dans le déploiement des nouveaux dispositifs de contrôle de la vitesse, en particulier ceux permettant de différencier les véhicules légers et les poids lourds, qui a eu pour effet de diminuer la capacité opérationnelle de contrôle début 2010. **Ce produit serait toutefois en hausse de 2,6 % par rapport à 2009**.

Evolution du produit des amendes forfaitaires des radars

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010 (estimation)
Prévisions	349	560	550	522
Exécution	362	447	457	469
Répartition	CAS : 140 AFITF : 100 Coll. : 122	CAS : 194 AFITF : 123 Coll. : 130	CAS : 212 Coll. : 130 AFITF : 115	CAS : 212 Coll. : 130 AFITF : 127

Source : réponse du MEDDTL au questionnaire de votre rapporteur spécial

Les prévisions de recettes pour 2011, soit **1,29 milliard d'euros** pour le CAS, auxquels s'ajoute la fraction de 160 millions d'euros affectée à l'AFITF et au FIPD, se fondent sur une croissance permise par la généralisation du PV électronique et l'installation de nouveaux dispositifs.

Ces prévisions devront toutefois être réévaluées après fixation du nouveau tarif de l'amende de première classe pour mauvais stationnement, dont le principe du relèvement a été acté à l'Assemblée nationale. Le futur tarif ne devrait pas être de 20 euros comme envisagé initialement par nos collègues députés (ce qui aurait apporté un produit supplémentaire estimé à

382 millions d'euros¹) mais inférieur, et sera fixé par décret, ainsi que s'y est engagé François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, en s'exprimant en ces termes lors de l'examen du PLF à l'Assemblée nationale :

« La question qui se pose est la suivante : à quel niveau arriverons-nous ? Est-ce que ce sera vingt euros ou un peu moins ? Sur ce point, je vous demande de faire confiance au Gouvernement. Le fait que les amendes augmenteront est acté ; cela se fera par décret. De même, il est acté que nous parlerons du chiffre définitif ».

D. LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE

Le dispositif de mesure de la performance évolue peu. Le programme 751 demeure doté d'un objectif unique (« 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** mesurant l'impact sur le comportement des conducteurs, la fiabilité des appareils de contrôle et l'efficacité du recouvrement. Au-delà du contexte de relative stagnation en 2009 de la lutte contre l'insécurité routière, exposé dans le commentaire du programme 207, ces indicateurs appellent les commentaires suivants :

- **la réduction de la vitesse moyenne**, qui présente une corrélation forte avec la baisse de la mortalité, **devrait se poursuivre** : plus de 90 km/h en 2002, 80 km/h en 2009, 79,5 km/h prévus en 2010 et 79 km/h en 2011, la cible de 2013 étant fixée à 78 km/h². Les cinquante radars les plus « actifs » enregistraient en moyenne **209 messages d'infraction par jour en 2009, contre 255 en 2008** ;

- **la proportion des grands excès de vitesse devrait diminuer fortement** et se rapprocher de la cible de 2013 : celle des excès de plus de 30 km/h passerait ainsi de 0,67 % en 2008 à 0,54 % en 2009 puis 0,52 % en 2010, et celle des excès de plus de 50 km/h de 0,22 % en 2008 à 0,16 % en 2009 puis 0,14 % en 2010 (pour une cible de 0,50 %) ;

- le **ratio net³ avis de contravention / nombre d'infractions relevées**, qui était de 57,5 % en 2004, devrait en revanche se **stabiliser** en 2010 (66 % contre 65,7 % en 2009), en raison de la refonte de la chaîne de traitement, avant de remonter en 2011 à 67,5 %. Le taux de contestation, qui

¹ Soit, selon la clef de répartition, 179,54 millions d'euros affectés au désendettement de l'Etat et 202,5 millions d'euros à l'équipement des collectivités territoriales.

² Si tous les automobilistes respectaient les limitations de vitesse, la vitesse moyenne serait inférieure à 77 km/h.

³ Le ratio brut intègre les messages d'infraction portant sur des véhicules étrangers relevant d'un pays non couvert par un accord (soit environ le quart du total des messages), et qui ne donnent donc pas lieu à l'envoi d'un avis de contravention. Ce ratio est dès lors sensiblement inférieur au ratio net : 49 % en 2008, 49,2 % en 2009, mais 52,2 % sur les cinq premiers mois de 2010.

ne fait pas l'objet d'un indicateur, devrait diminuer puisqu'il était de 2,6 % sur les cinq premiers mois de 2010, contre 2,9 % en 2009 ;

- enfin le **taux de disponibilité**¹ des radars fixes et mobiles, qui en 2009 a dépassé la cible de 2013 avec 93 %, devrait **diminuer** à 92 % en 2010 et 2011. Selon le PAP, le vieillissement du parc et la nécessité de procéder au renouvellement des véhicules dédiés aux premiers équipements embarqués vont en effet peser sur la disponibilité des appareils.

Compte tenu du transfert du projet FAETON² (*cf. infra*) à l'Agence nationale des titres sécurisés, l'indicateur du programme 752 relatif au taux de réalisation de ce programme est supprimé et remplacé par un objectif et indicateur restituant l'impact du service du fichier national du permis de conduire sur le comportement des conducteurs contrevenants. Le nouvel indicateur précise ainsi le nombre de lettres matérialisant les **restitutions totales de points** (soit douze points) opérées dans les dossiers des titulaires de permis de conduire qui ne commettent pas d'infraction pendant trois ans. La prévision actualisée pour 2010 porte sur 2,4 millions de lettres et celle de 2011 sur 2,5 millions, la cible fixée en 2013 étant de 3 millions de lettres.

Votre rapporteur spécial juge cet indicateur pertinent au regard de la politique générale de sécurité routière et la valeur cible très ambitieuse. **Il serait cependant utile de prévoir également un ratio** rapportant le nombre de lettres de restitutions à celui des titulaires du permis en infraction lors de l'année n-3, afin de mesurer l'évolution de la part des conducteurs « vertueux ».

Le programme 753 comporte un objectif intitulé « **Assurer le déploiement de la généralisation du procès-verbal électronique** » et un indicateur, parfaitement cohérent avec l'objet du programme, qui mesure la part des PVé dans les contraventions de police de la circulation. Il n'est pas renseigné pour 2010 et la prévision pour 2011 est de 21 %, pour une cible de 75 % en 2013. **Les programmes 754 et 755 ne sont en revanche pas dotés d'objectif ni d'indicateur.**

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

A. LE PROGRAMME 751 « RADARS »

Le programme 751 « Radars » comprend **trois actions**, afin de distinguer les dépenses relatives au contrôle des infractions de celles afférentes à leur traitement par le CNT de Rennes. Elles sont mises en œuvre par un unique budget opérationnel de programme et concernent la Délégation

¹ 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.

² Projet de modernisation du système informatique du fichier national du permis de conduire.

à la sécurité et à la circulation routières (DSCR), en liaison avec les directions départementales interministérielles.

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 23,9 millions d'euros en 2008, dont 10,6 millions d'euros pour les accidents corporels.

1. Une sous-consommation chronique qui conduit à s'interroger sur le niveau des crédits

Le programme 751 est doté en 2011 de 186 millions d'euros en AE et CP, soit une **baisse de 5,1%** par rapport à la LFI 2010. Cette évolution résulte de l'imputation du déploiement de 190 nouveaux appareils sur des engagements antérieurs à 2011, de la baisse du coût unitaire de maintenance des dispositifs de contrôle, de la forte diminution des crédits de soutien et de l'arrêt du financement de l'expérimentation du PVé, ce dernier faisant désormais l'objet d'un programme *ad hoc*.

Evolution des crédits (AE = CP) du programme de 2009 à 2011

(en millions d'euros)

	LFI 2009	Règlement 2009	LFI 2010	PLF 2011	Evolution PLF 2011 / LFI 2010
Action 1 : Dispositifs de contrôle	104,9	101,5	110,5	105,6	- 4,4 %
Action 2 : Centre national de traitement	89,8	64,3	79,3	75,4	- 5 %
Action 3 : Soutien	7	2,7	6,2	5	- 19,3 %
Total	201,7	168,5	196	186	- 5,1 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

Ainsi qu'il l'a déjà souligné lors de l'examen de la loi de règlement pour 2009, **votre rapporteur spécial déplore le niveau particulièrement élevé des CP disponibles et reportés**, qui ont atteint 132,9 millions d'euros à la fin de l'exercice 2009¹. Ce solde, lié à la budgétisation AE = CP du CAS, s'explique par les engagements juridiques non soldés en fin d'année et par les reports d'AE, ces derniers étant toutefois nettement inférieurs puisqu'ils se sont élevés à 7,7 millions d'euros (dont 7,2 millions d'euros d'AE antérieures à 2009).

Cette sous-consommation, si elle devait se reproduire en 2010, ne pourrait que conduire votre rapporteur spécial à estimer que des marges de réduction supplémentaire des crédits en 2011 existent.

¹ Si les CP budgétés en LFI s'élevaient à 201,7 millions d'euros, les CP ouverts ont atteint 301,4 millions d'euros.

2. Une diversification pertinente des dispositifs de contrôle mais qui accumule les retards

Le Comité interministériel de la sécurité routière (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**. Votre rapporteur spécial a déjà mis en doute l'atteinte de cet objectif et le ministère admet aujourd'hui qu'il est **reporté à 2013** compte tenu de la diminution de l'enveloppe budgétaire.

Il estime cependant que **ce retard ne saurait être exclusivement imputé à la baisse des crédits en 2011**, ne serait-ce qu'en raison des nombreux reports depuis 2007, qui traduisent un rythme de déploiement insuffisant et une certaine lenteur des procédures de passation des marchés. En revanche **l'objectif de 4 500 dispositifs installés fin 2013 pourrait effectivement être tenu** si les prévisions de déploiement en 2011 (503 nouveaux radars) sont respectées. L'expérience des deux derniers exercices et le nombre de radars devant encore être installés à partir du 1^{er} août 2010 (soit 316 radars) pour respecter l'objectif de l'exercice 2010 n'incitent pas nécessairement à le penser.

La diversification des moyens de contrôle, qui permet de mieux appréhender les comportements dangereux, **a été quelque peu retardée**. Elle est cependant largement amorcée avec une prévision d'installation de 399 radars « feux rouge » en 2010, et **s'amplifiera en 2011 et 2012** avec l'installation des premiers dispositifs de contrôle des franchissements de passages à niveaux et du respect de la vitesse moyenne sur un parcours identifié comme particulièrement accidentogène (tunnels, ponts, abords de chantiers, virages, descentes dangereuses).

En revanche, **l'expérimentation du dispositif de contrôle du respect des distances ne s'est pas révélée concluante** tant en termes d'acceptabilité sociale (absence de gradation de l'infraction en fonction de l'interdistance relevée), de contraintes d'homologation que de coût. Les commissions intergouvernementales des tunnels du Mont-Blanc, du Fréjus et du Somport ont également formulé un avis négatif. La déléguée interministérielle à la sécurité routière a donc **mis fin à ce programme**.

**Evolution du déploiement des différents dispositifs depuis 2006
et prévisions pour 2010 et 2011**

	Nombre total de radars	Radars fixes	Radars embarqués	Feux rouges	Passages à niveaux	Vitesse moyenne
Juin 2006	1 100	770	330	-	-	-
Juin 2007	1 521	983	538	-	-	-
Fin 2008	2 300	1 473	827			-
Juin 2009	2 435	1 589	846	0	-	-
1 ^{er} janvier 2010	2 711	1 661	932	118	0	-
1 ^{er} août 2010	2 905	1 704	933	268	0	-
Prévisions pour fin 2010 du PLF 2010	3 280	1 985	935	350	10	-
Nouvelle prévision pour fin 2010	3 221	1 890	932	399	0	-
Prévisions fin 2011	3 724	2 264	932	463	30	35
Objectif pour 2013	4 500	2 738	932	630	100	100

Source : projet annuel de performances et direction de la sécurité et de la circulation routière

De même, le CISR du 18 février 2010 a décidé de **modifier les règles d'informations des usagers** relatives à l'implantation des dispositifs de contrôle de vitesse, avec la mise en œuvre de zones de « dispositifs de contrôle fréquents », associant des dispositifs de contrôle fixes et mobiles sur les itinéraires où les accidents sont récurrents, à la place des panneaux systématiques devant chaque radar fixe.

Enfin des **dispositifs de nouvelle génération** sont progressivement mis en service. Les premiers appareils de contrôle permettant de contrôler plusieurs voies de circulation et de différencier les catégories de véhicules, notamment les poids lourds, sont ainsi installés en 2010.

3. Des crédits globalement en baisse

a) Le déploiement des nouveaux dispositifs de contrôle et le maintien en condition opérationnelle (action 1)

En 2011, le coût relatif au déploiement de 313 nouveaux dispositifs de contrôle s'élèvera à **28,96 millions d'euros** (dont 23,3 millions d'euros d'investissements), à comparer aux 48,5 millions d'euros budgétés en 2010 pour 530 nouveaux dispositifs. Cette baisse est rendue possible par le **déploiement de 190 dispositifs sur des AE antérieures à 2011**.

Le coût du maintien en condition opérationnelle augmente de 4,5 % en 2011 pour atteindre 59,8 millions d'euros. Pour les dispositifs fixes, le traitement du vandalisme représente près de 48 % du coût global. Le parc augmente néanmoins de 16 % de sorte que **le coût unitaire de maintenance diminue**, grâce à de meilleures conditions tarifaires des nouveaux marchés.

Le remplacement des véhicules réformés pour les dispositifs de contrôle mobiles est prévu en 2011. Afin de maîtriser les coûts, il a toutefois été décidé de ne plus acquérir ces véhicules, mais de **recourir à la location longue durée via l'Union de groupement d'achat public (UGAP)**, ce qu'approuve votre rapporteur spécial. En outre, l'externalisation de la gestion de la flotte automobile des véhicules permettra de simplifier la gestion des véhicules porteurs de dispositifs mobiles.

Le « pilotage » des différents industriels participant au déploiement et au maintien en condition opérationnelle est estimé à **16,9 millions d'euros**. Il comprend notamment la prise en charge de la télémaintenance et l'intégration des nouveaux dispositifs de contrôle au CNT.

b) L'exploitation et le développement du CNT de Rennes (actions 2 et 3)

Le CNT de Rennes devrait être transformé début 2011 en **établissement public administratif** placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et lié à l'Etat par un **contrat triennal**. Les missions régaliennes de constatation des infractions, de recouvrement juridique des amendes et d'exercice de l'action publique, qui relèvent respectivement du Centre automatisé de constatation des infractions routières, du Trésor public et du ministère public, seront expressément exclues de son champ de compétence.

Le coût de fonctionnement courant du CNT, y compris le coût lié à l'envoi des avis de contravention (« éditique » et affranchissement), est stable par rapport à 2010 avec 70 millions d'euros, dont 28,6 millions pour l'envoi des avis. **Les dépenses liées à l'expérimentation du PVé ne seront pas reconduites en 2011**, la généralisation du PVé étant désormais prise en charge par le nouveau programme budgétaire 753.

D'un montant de 5,33 millions d'euros, **les dépenses liées au développement du CNT de Rennes s'inscrivent en forte baisse** de plus de 54 %, les investissements élevés prévus dans le cadre du marché « CNT 2 » ayant été réalisés de 2008 à 2010. Comme en 2010, les principaux développements concernent la maintenance évolutive et adaptative des logiciels dédiés au contrôle automatisé.

Enfin **les dépenses de l'action 3 diminuent de près de 20 %** par rapport à 2010. Les crédits de communication restent stables avec 3,15 millions d'euros, et ceux liés aux études et au fonctionnement des structures sont en forte baisse, de plus de 30 %.

B. 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 assure le **financement de la gestion des droits à conduire** (retrait et reconstitution de points) par l'actuel fichier national du permis de conduire (FNPC), dont l'application informatique date de 1989... En revanche, le financement et la maîtrise d'œuvre du développement du **projet FAETON**, soit l'application qui remplacera le système national des permis de conduire, **sera confiée en 2011 à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)**.

Rappelons que ce projet, décidé le 8 novembre 2006 par le CISR, a une dimension interministérielle et implique également des partenaires privés. Il a pour objet d'anticiper la saturation du FNPC et d'intégrer les modifications introduites par la troisième directive européenne sur les permis de conduire du 20 décembre 2006. 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**.

Après avoir connu des **retards** liés à l'aboutissement de la normalisation du permis à puce et la clarification de ses règles de mise en œuvre (notamment la création de l'ANTS), un directeur de projet a été nommé le 10 juin 2009 et **le calendrier de conception et de réalisation, quoique « serré », devrait pouvoir être respecté**. Le cahier des charges fonctionnelles a été mis à disposition en juin 2010 et la conception générale de l'application FAETON devrait être finalisée en janvier 2011, le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage ayant été attribué en juin 2010. La phase de réalisation doit s'achever en mars 2012 pour une validation en septembre 2012, et le déploiement doit être réalisé entre octobre 2012 et le 18 janvier 2013.

La dotation du programme 752, constitué d'une action unique, est quasiment stable en 2011 avec **16 millions d'euros (AE=CP)**. Elle repose sur une prévision d'envoi de 16 millions de lettres de retrait ou de restitution de points, confirmant la hausse enregistrée à partir de 2009 du fait de la mise en œuvre du déploiement de nouveaux appareils de contrôle automatique. **Votre rapporteur spécial juge cependant la justification au premier euro trop réduite**, dans la mesure où la dotation équivalente de 2010 était supposée intégrer une fraction de l'enveloppe pluriannuelle dédiée au projet FAETON, soit 3 millions d'euros.

De même, la gestion de ce programme, comme celle du programme 751, est affectée par des **reports très importants d'AE et CP, qui dépassent la dotation inscrite en LFI** et ont ainsi atteint, respectivement, 14,6 millions et 23,1 millions d'euros fin 2009. La budgétisation du programme tend cependant à tenir compte de l'utilisation de ces reports et à limiter les inscriptions budgétaires aux seuls besoins restant à financer.

C. LE PROGRAMME 753 « CONTRÔLE ET MODERNISATION DE LA POLITIQUE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »

1. L'expérimentation concluante du procès-verbal électronique

Ce nouveau programme, qui traduit une des mesures de la Révision générale des politiques publiques, est consacré au déploiement du **procès-verbal électronique**, appellation qui s'est substituée à la « verbalisation assistée par ordinateur ». La saisie sur de nouveaux outils électroniques¹ par les agents verbalisateurs permet la transmission immédiate et dématérialisée des messages d'infraction au CNT, qui édite l'avis de contravention et l'adresse par voie postale au domicile du contrevenant, à l'instar des infractions détectées par les radars. Ce dispositif doit ainsi se traduire :

- pour les citoyens, par une information plus complète reçue à domicile, des **moyens de paiement plus variés** et modernes que le timbre-amende, et par une plus grande égalité de traitement ;

- pour les services, par un **gain de temps** important sur le travail en « *back-office* », une diminution des risques d'erreur et *in fine* de contentieux. De même, l'amélioration de la chaîne de traitement devrait permettre une **économie de 106 ETPT en 2012 et 134 ETPT en 2013** ;

- et pour les budgets publics (Etat et collectivités territoriales), par une **progression des sommes effectivement recouvrées**.

Un dispositif d'expérimentation, piloté par la direction du projet interministériel du contrôle automatisé, a été lancé le 2 novembre 2009 sur 31 sites volontaires et 550 types d'infractions, relevant des contraventions des quatre premières classes. **Trois enseignements** ont d'ores et déjà pu être tirés :

- le PVé apparaît **sensiblement plus efficace que le carnet à souche**. Certains « rebuts » ont cependant pour origine des problèmes techniques (erreur dans la saisie) ou des cas d'impossibilité d'émettre un avis de contravention s'agissant notamment des véhicules étrangers ;

- l'apprentissage par les personnels s'est réalisé très rapidement et les services n'ont pas fait remonter de difficultés particulières ;

- **le taux de paiement au stade de l'amende forfaitaire a augmenté de 10 %**. Le télépaiement a immédiatement été utilisé par environ un tiers des contrevenants.

¹ Assistant personnel de type « PDA », scanner ou « interface homme-machine web ».

2. Une enveloppe de 21,2 millions d'euros

Le coût de la généralisation du PVé est estimé à **40 millions d'euros en 2011-2012** et devrait être en bonne partie autofinancé par le surcroît de recettes attendu.

Le programme 753 est doté de **21,2 millions d'euros** (AE = CP) en 2011, les dépenses de fonctionnement et d'investissement étant sensiblement équivalentes. Les dépenses de fonctionnement liées à la mise en place du PVé (maintenance des équipements, évolutions du logiciel, création d'une « hotline ») sont évaluées à 4,3 millions d'euros, et celles d'édition et d'affranchissement à 6,23 millions d'euros, dont 4,08 millions d'euros au titre des amendes relevant de l'Etat et 2,15 millions d'euros pour les amendes des collectivités territoriales.

Les crédits d'investissement sont majoritairement consacrés à **l'acquisition du matériel** (8,12 millions d'euros), planifiée sur deux ans. Seront ainsi acquis 11 015 assistants personnels, 12 000 logiciels de terminaux embarqués et 2 088 interfaces « homme-machine web » pour les services de la police et de la gendarmerie nationales.

D. LES PROGRAMMES 754 « CONTRIBUTION À L'ÉQUIPEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR L'AMÉLIORATION DES TRANSPORTS EN COMMUN, DE LA SÉCURITÉ ET DE LA CIRCULATION ROUTIÈRES » ET 755 « DÉSENDETTEMENT DE L'ÉTAT »

La justification au premier euro des crédits de ces deux programmes, qui représentent **82,7 % de la dotation** du présent CAS et sont dédiés, respectivement, à l'équipement des collectivités territoriales et au désendettement de l'Etat, est **limitée**. Votre rapporteur spécial rappelle néanmoins que la liste des équipements locaux susceptibles d'être financés par le programme 754 (placé sous la responsabilité du directeur général des collectivités locales) n'est pas modifiée par la mise en place du CAS élargi, qui n'est donc qu'un compte de « transit ».

Ainsi qu'il a été exposé *supra*, ces deux programmes sont financés selon les modalités suivantes, prévues par l'article 31 du présent projet de loi de finances :

- le programme 754 reçoit une fraction, plafonnée à 130 millions d'euros, du produit cumulé des amendes forfaitaires des radars, et 53 % du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et du stationnement (après prélèvement de 35 millions d'euros au profit de l'ACSé) et de l'ensemble des amendes forfaitaires majorées, après déduction des crédits du programme 753, soit au total **627,1 millions d'euros¹ en 2011**. La

¹ Soit : $[(959,13-21,22) \times 53 \text{ \%}] + 130 \text{ millions d'euros}$.

répartition de cette somme continuera d'être effectuée par le Comité des finances locales ;

- le programme 755 reçoit 47 % de ce produit, comptabilisé en recettes non fiscales au budget général (ligne 2501 : « Produit des amendes de police de la circulation et du stationnement routiers »), soit **440,82 millions d'euros en 2011**.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »**

1. Le CAS changera de dénomination et de dimension en 2011 avec un périmètre très élargi, intégrant l'ensemble des recettes des amendes forfaitaires et majorées (hors prélèvements au profit de l'AFITF et de l'ACSé) quels que soient les infractions et leur mode de détection, et le financement du traitement des amendes et de tous les équipements afférents à la sécurité routière, en particulier de la généralisation du procès-verbal électronique. Cette évolution importante **permet d'améliorer substantiellement la cohérence et la lisibilité de la politique de contrôle de la sécurité routière**.

2. Comme en 2009, vos rapporteurs spéciaux regrettent **une certaine approximation dans l'évaluation du produit des amendes forfaitaires des radars**, qui a été surévalué ces dernières années en ne prenant que partiellement en compte l'amélioration du comportement des usagers. Les nouvelles prévisions pour 2010 sont ainsi de 469 millions d'euros, au lieu des 522 millions d'euros initialement inscrits en LFI.

3. L'indicateur du nouveau programme 753 « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers » est pertinent. Le nouvel indicateur du programme 752 « Fichier national du permis de conduire » pourrait également prévoir un ratio rapportant le nombre de lettres de restitutions à celui des titulaires du permis en infraction lors de l'année n-3, afin de mesurer l'évolution de la part des conducteurs « vertueux ».

4. **Désormais reporté à fin 2013, l'objectif de 4 500 dispositifs de contrôle déployés peut être atteint** à condition que l'objectif de 2010 et les prévisions ambitieuses de déploiement en 2011 soient respectés. Or le rythme de déploiement s'est révélé trop lent en 2008 et 2009, notamment en raison des procédures de passation des marchés, et au 1^{er} août 2010, 316 nouveaux radars devaient encore être installés en cinq mois pour atteindre l'objectif de parc installé fin 2010.

5. L'équipement en radars mobiles est désormais stabilisé depuis début 2010 et les prochaines années verront l'apparition de **nouveaux systèmes de contrôle** (passages à niveaux et vitesse moyenne sur une section), outre le renforcement de l'équipement en radars « feux rouge ». En revanche, l'expérimentation du dispositif de contrôle du respect des distances de sécurité s'est pas révélée concluante.

6. Les **volumes élevés de reports de crédits** en fin d'exercice continuent d'affecter la lisibilité, voire la sincérité des dotations budgétaires des programmes 751 et 752.

7. **Certaines mesures bienvenues permettront de réaliser des économies budgétaires** à court ou moyen terme : développement du procès-verbal électronique après une expérimentation concluante en 2010, amélioration des conditions tarifaires des marchés de maintenance des appareils automatiques, recours à la location longue durée via l'UGAP pour le remplacement des véhicules des radars embarqués.

8. Après avoir connu d'importants retards, le programme FAETON pourrait 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. UN DISPOSITIF DU « BONUS-MALUS » TRÈS ONÉREUX

A. UN DISPOSITIF COMPLEXE ET PLUS CONTRAIGNANT À COMPTER DE 2011

1. Un dispositif rénové fin 2009

La création de ce 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**. Introduit par le Grenelle de l'environnement, le principe d'une « écopastille verte » pour les véhicules neufs est un exemple topique de fiscalité comportementale et a pour 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.

Sans revenir en détail sur ce mécanisme, il convient d'en rappeler certaines caractéristiques et évolutions récentes :

1) Le barème du bonus est d'ordre réglementaire et est fixé par le **décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007** – modifié depuis à plusieurs reprises – **instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres** *via* un fonds. Ce fonds constitue l'objet du programme 871 du présent compte de concours financiers. Le barème du malus, en tant que taxe, relève en revanche de **l'article 1011 bis du code général des impôts**, qui prévoit une « *taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules prévus à l'article 1599 quindecies* » du même code.

2) Un **bonus majoré**, d'un montant de 5 000 euros, est accordé pour les achats de véhicules émettant moins de 60 g CO₂/km, soit en pratique les véhicules électriques.

3) Un malus supplémentaire de 160 euros, prévu par l'article 1011 *ter* du code général des impôts, est dû **chaque année** (au profit du budget général) pour les véhicules les plus polluants, soit en 2010 et 2011 ceux émettant plus de 245 g CO₂/km, et plus de 240 g CO₂/km à compter de 2012.

4) Compte tenu du déficit persistant du dispositif (*cf. infra*) et afin de favoriser un retour progressif à l'équilibre budgétaire, l'article 93 de la loi de finances pour 2010 a anticipé d'un an, du 1^{er} janvier 2012 au 1^{er} janvier 2011, **l'abaissement de 5 grammes de CO₂/km** des seuils d'application du bonus

comme du malus. Le montant du bonus a également été révisé à la baisse par le décret n° 2010-447 du 3 mai 2010 et est ainsi passé 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. Les barèmes applicables sont dès lors les suivants :

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
Jusqu'à 130	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
De 131 à 135					0
De 136 à 140					
	Autres véhicules (y compris ceux de la première catégorie lorsque leur taux d'émission de CO ₂ est inférieur ou égal à 60 grammes)				
Jusqu'à 60	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
De 61 à 90	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
De 91 à 95				500	
De 96 à 100					
De 101 à 105	700	700	500	100	100
De 106 à 110					
De 111 à 115					
De 116 à 120	200	200	100	0	0
De 121 à 125					
De 126 à 130					

Source : décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 modifié

Tarifs du « malus » applicables aux termes de l'article 1011 bis du CGI

Taux d'émission de CO ₂ (en grammes par kilomètre)	Tarif de la taxe en euros				
	Année de facturation				
	2008	2009	2010	2011	2012
Jusqu'à 150	0	0	0	0	0
De 151 à 155				200	
De 156 à 160					
De 161 à 165	200	200	750	750	750
De 166 à 190					
De 191 à 195					
De 196 à 200	750	750	1 600	1 600	1 600
De 201 à 240					
De 241 à 245					
De 246 à 250	1 600	1 600	2 600	2 600	2 600
Supérieur à 250					

Source : article 1011 bis du code général des impôts

5) Enfin le « **super-bonus** »¹, financé sur 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 », **a été temporairement suspendu en 2009** dans le cadre du plan de relance de l'économie, **au profit de la « prime à la casse »**², financée sur le programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » de la mission « Plan de relance de l'économie » et qui doit prendre fin le 31 décembre 2010³.

2. Un circuit de paiement complexe et peu conforme à la LOLF

L'organisation et le circuit de financement du dispositif sont relativement complexes. Le bonus-malus et la « prime à la casse » relèvent de deux missions et donc de gestionnaires distincts. Le versement des avances de l'Etat est effectué depuis le début de 2009 par l'intermédiaire de **l'Agence de services et de paiement** (ASP), qui doit notamment, moyennant des frais de gestion (3,22 millions d'euros en 2009) :

- honorer des conventions prévoyant le remboursement des installateurs de gaz de pétrole liquéfié et des avances d'aides consenties par les concessionnaires automobiles auprès des particuliers ;

- effectuer directement les paiements auprès des particuliers, lorsque les vendeurs ou loueurs ne sont pas conventionnés.

Lorsqu'elle est confrontée à des risques de rupture de trésorerie, l'ASP effectue un **appel complémentaire de fonds**, procédure utilisée onze fois en 2009 et deux fois au premier semestre de 2010 (pour un montant de **101,5 millions d'euros**). Les recettes du Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres sont constituées du seul produit des malus, dont sont déduits des frais d'assiette et de recouvrement et les intérêts journaliers dus sur les avances, dont le taux est aligné sur celui des bons du Trésor à trois mois.

La Cour des comptes a eu l'occasion de contester la procédure de compte d'avance, dans la mesure où celui-ci enregistre les dépenses du fonds comme des prêts alors que les bénéficiaires finaux du bonus (particuliers achetant des véhicules peu polluants) ne sont pas ceux qui paient le « malus ». **Le MEDDTL envisage ainsi de mettre fin au compte d'avance**, non conforme à l'article 24 de la LOLF sur les comptes de concours financiers, tout en conservant l'ASP comme gestionnaire du fonds d'aide et agent de

¹ Soit une prime supplémentaire de 300 euros si l'acquisition d'un véhicule « propre » s'accompagne de la mise au rebut d'un véhicule de plus de quinze années de circulation acquis au moins six mois auparavant.

² Soit le versement d'une prime de 1 000 euros pour la destruction d'un véhicule de plus de dix ans, lors de l'acquisition d'un véhicule neuf dont les émissions sont inférieures ou égales à 160 grammes de CO₂ par kilomètre. **Cette prime a été progressivement réduite à 700 euros au 1^{er} janvier 2010 puis 500 euros au 1^{er} juillet 2010.**

³ La prime de 500 euros sera accordée pour les véhicules commandés entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2010 et facturés avant le 31 mars 2011.

versement des aides. Le compte demeurerait cependant un compte d'affectation des recettes du malus automobile.

B. UN SUCCÈS ÉCOLOGIQUE ET COMMERCIAL « AU PRIX FORT »

1. L'impact sur la structure des ventes s'est confirmé

La **structure des ventes de véhicules a été considérablement modifiée** par le bonus-malus, cet effet étant renforcé par les rapides évolutions technologiques (réduction de la cylindrée selon le procédé du « *dowsizing* » et augmentation du rendement des moteurs, « *stop and start* »...), les campagnes commerciales, l'introduction de la prime à la casse et les abondements pratiqués par les constructeurs sur certains modèles de leur gamme.

Ainsi que l'illustre le tableau *infra*, **les consommateurs se sont ainsi largement orientés vers des véhicules bénéficiaires du bonus jusqu'en 2009**, au détriment de ceux soumis au malus comme de ceux situés en « zone neutre ». L'abaissement de 5 g CO₂/km des seuils en 2010 a mécaniquement conduit à réduire la part des véhicules éligibles au bonus dans les ventes totales, qui est passée de 56,7 % au second semestre de 2009 (soit une fraction quasiment double de celle constatée en 2007) à 49,2 % au premier semestre de 2010, **au profit notamment de la zone neutre**, qui représentait 41 % des ventes au second semestre de 2010, contre 35,7 % au semestre précédent. En appliquant les seuils de 2009, on constate que la part des véhicules émettant moins de 130 g CO₂/km (le bonus s'arrêtant au seuil de 125 g) est demeurée à peu près stable au premier semestre de 2010 avec 55,3 % des ventes.

Parts de marché du bonus/malus par tranche d'émission

Barème 2008-2009 d'émission de CO₂ (en gr. / km)	2007	S1 2008	S2 2008	S1 2009	S2 2009	Barème 2010 d'émission de CO₂ (en gr. / km)	S1 2010
Moins de 100	0 %	0,1 %	0,1 %	0,3 %	0,6 %	Moins de 95	0,2 %
De 101 à 120	20 %	32,6 %	38,4 %	46,4 %	48 %	De 96 à 115	35,4 %
De 121 à 130	10,4 %	10,1 %	8,7 %	7,5 %	8,2 %	De 116 à 125	13,6 %
De 131 à 160	45,3 %	43,3 %	38,8 %	35,5 %	35,7 %	De 126 à 155	41 %
De 161 à 165	3,2 %	1,7 %	2,4 %	1,4 %	0,8 %	De 156 à 160	2,5 %
De 166 à 200	14,8 %	9,3 %	8,6 %	6,7 %	5,2 %	De 161 à 195	5,4 %
De 201 à 250	4,6 %	2,3 %	2,3 %	1,7 %	1,3 %	De 196 à 245	1,6 %
Plus de 250	1,6 %	0,8 %	0,7 %	0,4 %	0,3 %	Plus de 245	0,3 %
Sous-total bonus	30,4 %	42,7 %	47,2 %	54,3 %	56,7 %		49,2 %
Zone neutre	45,3 %	43,3 %	38,8 %	35,5 %	35,7 %		41 %
Sous-total malus	24,2 %	14 %	14 %	10,2 %	7,6 %		9,8 %

Source : réponses du MEDDTL au questionnaire de votre rapporteur spécial

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, **133 g CO₂/km fin 2009** et 131,2 g CO₂/km au premier semestre de 2010, ce qui est déjà très proche de l'objectif fixé pour 2020.

L'ensemble des mesures a également permis de soutenir le marché automobile français, puisque le nombre de ventes de véhicules particuliers, malgré la crise, est demeuré stable en 2008 et **a progressé de 10,7 % en 2009** pour atteindre le niveau record de 2 268 730 unités. Les ventes de 2010 devraient être plus proches de 2,1 millions de véhicules (1,83 million sur les dix premiers mois et une baisse de 18,7 % en octobre).

2. Un déficit important qui a perduré en 2010

Ainsi que votre rapporteur spécial l'a déjà souligné, de même que votre commission à l'occasion de l'examen du projet de décret d'avance notifié le 14 septembre 2010, la prévision initiale d'équilibre budgétaire s'est révélée illusoire et **le déficit du compte est devenu chronique**. Après 214 millions d'euros en 2008, il a atteint **525 millions d'euros en 2009**, pour une prévision de 161 millions d'euros. Les recettes du malus ont ainsi été inférieures à celles constatées en 2008, et le coût du bonus supérieur de plus de moitié aux prévisions pour atteindre 725 millions d'euros.

Le dépassement des CP évaluatifs a rendu nécessaire l'ouverture de 250 millions d'euros par un décret d'avance du 9 novembre 2009. Elle a été présentée – **selon une interprétation très « souple » de la LOLF** – comme intégralement gagée par 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 la société Iveco de ne pas souscrire de prêt dans le cadre du « Pacte automobile ».

Les prévisions pour 2010 ne se sont pas avérées beaucoup plus fiables puisque les crédits ouverts (340 millions d'euros) ont été intégralement consommés dès septembre, rendant nécessaire **l'ouverture de 370 millions d'euros supplémentaires**, en AE et CP, par décret d'avance en septembre 2010¹. Le déficit de 2010 sera donc probablement quatre fois supérieur aux prévisions avec près de 500 millions d'euros, et **le déficit cumulé de 2008 à 2010 devrait dépasser 1,23 milliard d'euros...**

¹ Décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010.

Equilibre du compte de 2008 à 2010

(en millions d'euros)

	2008		2009		2010
	LFI	LR	LFI	LR	LFI
Recettes	483,0	225,4	317,0	199,5	213,4
Dépenses	483,0	439,4	478,0	724,6	339,6
Solde	0	- 214,0	- 161,0	- 525,0	- 126,2

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

Le Gouvernement a avancé plusieurs justifications au maintien à un niveau plus élevé que prévu des dépenses du « bonus », liées à des effets d'anticipation des acheteurs et aux mesures de soutien au secteur automobile :

- une forte hausse des achats de véhicules à la fin de l'année 2009, les consommateurs ayant anticipé leur acquisition pour bénéficier des barèmes plus avantageux du « bonus » en 2009. L'impact budgétaire de cette hausse a cependant porté sur l'année 2010 du fait des délais constatés entre la date de facturation d'un véhicule et la date de remboursement des « bonus » aux concessionnaires par l'ASP ;

- le niveau des ventes est resté soutenu durant les trois premiers mois de l'année 2010 en raison d'une disposition introduite par le décret n° 2009-1581 du 18 décembre 2009, qui a **rendu éligibles aux barèmes de l'année 2009 les véhicules commandés en 2009 dont la facturation est intervenue avant le 31 mars 2010**. Cette extension a conduit à augmenter les commandes de véhicules en fin d'année 2009 et au paiement d'aides au barème plus avantageux de l'année 2009 ;

- la décision de **prolonger pour un an le dispositif de « prime à la casse »** a également participé au maintien d'une demande soutenue ;

- les constructeurs automobiles ont compensé la diminution des offres gouvernementales par des **mesures commerciales**, qui ont contrecarré l'effet attendu de la réduction des montants de la prime à la casse et des bonus en 2010 ;

- l'ampleur de l'anticipation des achats et des commandes de véhicules à la fin de l'année 2009 n'a pas pu être précisément évaluée au moment de la budgétisation du programme 871 du fait du caractère aléatoire et conjoncturel de ce type de phénomène.

A l'occasion de son examen du projet de décret d'avance, **votre commission a toutefois considéré que ces explications ne pouvaient suffire à justifier l'ampleur de l'écart entre prévision et exécution probable**. Il était en effet possible, dès fin 2009, d'anticiper les effets du décret du 18 décembre 2009, qui traduisait une décision déjà prise, comme d'une plus grande sévérité du « bonus-malus ».

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 du « super-bonus ».**

A. UN DÉFICIT PRÉVISIONNEL A PRIORI MIEUX ÉVALUÉ

Le projet annuel de performances fait état d'un **déficit prévisionnel de 150 millions d'euros en 2011**, soit une hausse de 18,8 % par rapport aux prévisions pour 2010. Le déficit cumulé sur quatre ans atteindrait donc 1 386 millions d'euros. Cette prévision se fonde notamment sur une hypothèse de diminution des ventes de véhicules en 2011 (soit deux millions d'unités) et sur les éléments suivants :

- une hausse de 4 % des recettes du « malus » par rapport aux prévisions de la LFI 2010, cohérente avec l'abaissement de 5 g CO₂/km des seuils d'application ;

- une hausse de 9,5 % des dépenses liées au « bonus », mais une diminution de près de 50 % par rapport aux prévisions d'exécution pour 2010 (710 millions d'euros). Cette évolution tient compte du resserrement du dispositif (diminution des seuils d'éligibilité et du montant des bonus), de la probable augmentation des ventes de véhicules électriques¹ et de la restauration du « super-bonus » (*cf. infra*).

Votre rapporteur spécial juge que cette prévision de déficit est certainement plus réaliste que celle du PLF 2010. Comme cela est souvent le cas en matière de crédits évaluatifs, les prévisions s'ajustent à la réalité avec une certaine inertie et à une sous-évaluation prolongée – manifeste s'agissant du « bonus-malus » – peut succéder une sur-évaluation.

Néanmoins pour se rapprocher de l'équilibre budgétaire, **le projet de loi de finances rectificative pour 2010 devrait prévoir un nouveau durcissement du malus à compter du 1^{er} janvier 2012**, en abaissant deux seuils d'application de 10 grammes. Le malus de 200 euros serait donc exigible dès 141 g CO₂/km et celui de 2 600 euros dès 231 g CO₂/km. Afin d'améliorer la progressivité du malus, **deux nouvelles tranches intermédiaires** de 500 et 1 100 euros seraient également créées pour les modèles émettant, respectivement, entre 151 et 155 g et entre 181 et 190 g CO₂/km. Enfin le montant du bonus pourrait également être révisé à la baisse.

¹ *Compte tenu du plan d'achats publics (Etat, collectivités territoriales et entreprises de réseau) pour développer la filière, et du lancement de gammes de véhicules par PSA et Renault.*

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 **360 millions d'euros**¹ (AE et CP) en vue du paiement du bonus en 2011, soit une **hausse de 6 %** par rapport aux crédits demandés en 2010 (339,6 millions d'euros), qui est censée intégrer l'effet de la révision du dispositif en 2011 et la sous-évaluation de 2010.

En retenant comme hypothèse que la moitié des véhicules vendus seront éligibles au bonus (moins de 121 g CO₂/km d'émissions), ce qui est optimiste au regard des données constatées au premier semestre de 2010 à périmètre constant (environ 42 %), ce montant représente un **bonus moyen de 360 euros**, *a priori* cohérent avec l'octroi d'un bonus réduit à 100 euros dès le seuil d'émission de 111 g CO₂/km.

L'évaluation de la performance repose sur un **objectif unique** intitulé « Orienter les choix des consommateurs vers des véhicules peu polluants », et auquel sont associés deux indicateurs relatifs à la part des véhicules soumis au malus et bénéficiaires du bonus, qui répondent bien aux finalités poursuivies par le programme.

Votre rapporteur spécial se félicite qu'ils comportent désormais une valeur cible pour 2011. Elle est de 10,7 % s'agissant du malus, ce qui semble « raisonnable » au regard de la prévision actualisée de mi-2010 (9,8 %) et de la diminution de 5 grammes des seuils d'application, et de 43 % pour le bonus, soit une valeur proche de celle constatée au premier semestre de 2010 en appliquant le futur barème.

Compte tenu d'un premier abaissement des seuils en 2010, la part des véhicules soumis au malus dans les ventes totales passerait de 8,9 % en 2009 (14,1 % en 2008) à 9,8 % en 2010, et celle des véhicules bénéficiaires du bonus passerait de 55,5 % en 2009 à 49,2 % en 2010.

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 »

La non-reconduction de la « prime à la casse » en 2011 conduit à réactiver le « super-bonus » de 300 euros, et donc à abonder le programme 872, qui n'était pas doté en 2009 et 2010, à hauteur de **12 millions d'euros**.

L'indicateur relatif au nombre de véhicules bénéficiaires, qui n'avait logiquement pas été renseigné en 2009 et 2010, fait état d'une prévision

¹ L'intégralité des crédits de la mission sont des crédits de titre 7 (dépenses d'opérations financières).

de **40 000 véhicules en 2011**, cohérente avec les données constatées en 2008 (36 841 véhicules de plus de quinze ans retirés du marché). En raison du montant accordé, la « **prime à la casse** » aura *in fine* un effet beaucoup plus important que le « super-bonus » puisqu'elle devrait permettre, sur ses deux années d'application, de retirer près de 440 000 de ces véhicules, soit près de 9 % du parc estimé.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le compte
« Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres »**

1. Les deux grandes caractéristiques du « bonus-malus » devraient être confirmées en 2010 : **succès écologique** avec une baisse continue des émissions moyennes de CO₂ (environ 131 g fin 2010), **coût budgétaire massif** avec un nouveau déficit d'environ 500 millions d'euros, qui a nécessité l'ouverture de 370 millions d'euros par décret d'avance le 29 septembre 2010, et un déficit cumulé sur trois ans de 1,23 milliard d'euros.

2. Le circuit de paiement des bonus est complexe et la procédure de compte d'avance à laquelle recourt l'Agence de services et de paiement est peu conforme à l'article 24 de la LOLF.

3. **Les hypothèses retenues pour 2011 semblent en revanche plus réalistes que dans le passé**, que ce soit celles relatives aux dépenses de bonus (compte tenu de la baisse du seuil et de la structure des ventes par tranche d'émission constatée au premier semestre de 2010), aux recettes de malus ou aux dépenses de « super-bonus », à nouveau budgétées sur le programme 872 après la fin de la « prime à la casse ».

4. Afin de faciliter le retour à l'équilibre budgétaire, **le Gouvernement envisage néanmoins de durcir à nouveau le malus en 2012**, en abaissant deux seuils d'application de 10 grammes et en créant deux nouvelles tranches intermédiaires de 500 et 1 100 euros pour améliorer sa progressivité. Le montant du bonus pourrait également être révisé à la baisse.

CHAPITRE V

LE NOUVEAU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »

Le présent compte d'affectation spéciale (CAS), équilibré et doté de **210 millions d'euros** en recettes comme en dépenses, constitue une innovation budgétaire et est le « pendant » de l'article 33 du présent projet de loi de finances, au commentaire duquel il convient également de se référer.

I. UN COMPTE D'EXTERNALISATION DU DISPOSITIF DE PÉRÉQUATION DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE

A. LE DÉFICIT STRUCTUREL DES LIGNES D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE IMPLIQUE UNE PÉRÉQUATION

Les lignes exploitées par les branches d'activité « SNCF Proximités » (trains Corail Intercités) et « SNCF Voyages » (trains Corail TéoZ, Lunéa et autres trains de nuit), dénommées de manière générique « Corail », sont structurellement déficitaires. **Quarante lignes sont ainsi concernées**, représentant chaque jour environ 340 trains qui transportent 100 000 voyageurs. **Selon la SNCF, seules quatre lignes seraient rentables** : Paris-Clermont, Paris-Limoges-Toulouse, Paris-Rouen-Le Havre et Paris-Caen-Cherbourg.

Dans le cadre d'un audit conduit en collaboration avec la société KPMG, le déficit d'exploitation actuel de ces lignes a été évalué par la SNCF et l'Etat à **190 millions d'euros** pour l'exercice 2009, hors rémunération de l'exploitant. La SNCF estime par ailleurs que les besoins d'investissements nécessaires à l'entretien, la modernisation et au renouvellement du matériel roulant s'élèveraient à **1,5 à 2 milliards d'euros au cours des quinze prochaines années**.

L'équilibre financier de ces lignes dites « d'équilibre » ou « d'aménagement du territoire » repose aujourd'hui sur l'existence d'une **péréquation interne** à la SNCF entre les produits et les charges de l'ensemble des lignes exploitées, en particulier des lignes à grande vitesse (LGV), globalement excédentaires mais dont les marges d'exploitation se réduisent, vers les lignes Corail.

B. DE NOUVELLES CONTRAINTES ÉCONOMIQUES ET EUROPÉENNES

Il n'existe actuellement aucun dispositif juridique prévoyant ou encadrant le financement des obligations de service public de la SNCF en matière d'équilibre du territoire. Or le règlement européen n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit « règlement OSP », (obligations de service public), entré en vigueur le 3 décembre 2009, **conduit à assimiler les lignes d'équilibre du territoire à une obligation de service public, susceptible d'être compensée par l'Etat.** Le financement de la compensation de cette obligation et le monopole dont dispose actuellement la SNCF sur ces lignes **impliquent la mise en place d'une contractualisation.**

En outre, **l'ouverture à la concurrence**, depuis le 13 décembre 2009, des services de transport ferroviaire internationaux de voyageurs, qui préfigure celle des services de transport ferroviaire **nationaux** de voyageurs à une date non encore déterminée¹, **devrait remettre en question à moyen terme la viabilité du mécanisme de péréquation interne à la SNCF**, en réduisant la rentabilité des LGV les plus rentables, et en limitant ainsi la capacité de la SNCF à financer les pertes de l'activité Corail.

Compte tenu de ces évolutions juridiques et économiques, le financement des lignes d'équilibre du territoire ne peut plus prendre la forme d'une péréquation interne à la SNCF. Le principe même d'une péréquation n'est pas remis en cause, mais il apparaît nécessaire de repenser son fonctionnement, en particulier pour que **l'ensemble des entreprises ferroviaires positionnées sur les services nationaux de voyageurs en France puissent à terme contribuer au financement** de l'exploitation des lignes d'équilibres du territoire. Les nouvelles modalités de financement doivent donc couvrir l'entretien et la rénovation du matériel roulant nécessaire à l'exploitation des lignes d'équilibre du territoire, la SNCF étant globalement en perte sur les lignes Corail.

Afin de ne pas laisser la charge au seul mode ferroviaire du financement de ces lignes déficitaires, il est enfin apparu pertinent de **faire financer par le mode routier une part modeste du déficit** au titre de l'effort d'aménagement du territoire, du report modal prévu par le Grenelle de l'environnement et de la possibilité pour les compagnies ferroviaires de recourir à l'avenir à des bus longue distance.

¹ Selon le projet de Livre blanc de la Commission européenne sur les transports ferroviaires, une proposition législative devrait être présentée d'ici fin 2012.

C. LE CHOIX D'UN COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE

Pour externaliser la péréquation actuellement assurée de manière interne à la SNCF et pérenniser le financement intramodal actuel, trois options principales ont été envisagées :

- **l'affectation directe d'une ou plusieurs taxes à l'opérateur** de service public (SNCF ou entreprise concurrente) pour le financement des lignes d'équilibre du territoire ;

- l'affectation d'une ou plusieurs taxes au budget général de l'Etat et un financement du déséquilibre à l'opérateur de service public par une **contribution de l'Etat sous la forme de crédits du budget général** ;

- la **création d'un compte d'affectation spéciale (CAS)**, retraçant en recettes le produit d'une ou plusieurs taxes et en dépenses la contribution de l'Etat versée à l'opérateur pour la prise en charge du déficit d'exploitation des lignes d'équilibre du territoire.

C'est cette dernière solution qui a été privilégiée pour les raisons suivantes :

- elle permet à la fois d'intégrer au sein du budget de l'Etat le financement de l'obligation de service public et de perpétuer la logique actuelle de péréquation ;

- elle est conforme aux dispositions du I de l'article 21 de la LOLF, qui dispose que les CAS « *retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte* » ;

- elle garantit la mesure de la performance et la transparence du financement des trains d'équilibre du territoire, donc le **contrôle démocratique** du Parlement ;

- elle préserve la soutenabilité budgétaire du dispositif et permet de **réguler les dépenses en maintenant l'incitation vertueuse à un meilleur contrôle de l'évolution des déficits des lignes Corail**, dans la mesure où, en cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées sur un CAS ne peut excéder le total des recettes constatées, conformément au II de l'article 21 de la LOLF.

D. UN COMPTE TRIBUTAIRE DU FUTUR CONTRAT DE SERVICE PUBLIC

La création du présent CAS précède donc le futur **contrat de service public** entre l'Etat, nouvelle autorité organisatrice de transports, et la SNCF, afférent à l'obligation d'assurer la continuité des TET et qui devrait être

conclu d'ici la fin de l'année 2010. Cette convention fixera les conditions économiques et tarifaires de l'obligation de service public, dont les charges, les recettes et la compensation prévue par le règlement OSP, les **contreparties** demandées à la SNCF en termes de gains de productivité, et les éventuelles facultés de répercussion sur les tarifs dans le cadre plus général d'un assouplissement de l'encadrement des prix des billets des TGV.

L'annexe du règlement OSP prévoit en effet que la méthode de compensation « **doit inciter au maintien ou au développement d'une gestion efficace par l'opérateur de service public, qui puisse être objectivement appréciée, et de la fourniture de services de transport de voyageurs d'un niveau de qualité suffisant** ».

La convention a été précédée d'un **engagement formalisé à Troyes le 4 novembre 2010** et signé par les principales parties prenantes¹. Cet engagement comporte deux axes qui annoncent ceux de la convention : la redynamisation des TET et l'amélioration de la qualité du service. La convention devra être approuvée par le conseil d'administration de la SNCF et requerra une **modification du cahier des charges de la SNCF** (prévu par un décret du 13 septembre 1983), en particulier de son article 6 qui prévoit que « *la consistance des services nationaux est définie par la SNCF* ».

Votre rapporteur spécial insiste sur le fait que l'externalisation de la péréquation ne constitue pas une garantie future de financement du déficit des TET par l'Etat quelles que soient les conditions futures d'exploitation, mais **doit au contraire, conformément à la lettre et à l'esprit du règlement communautaire, introduire un puissant facteur d'incitation à une restauration progressive de l'équilibre par une action sur les coûts et les recettes.**

II. LA STRUCTURE DES RECETTES ET DÉPENSES

A. DEUX RECETTES PRÉLEVÉES SUR LES COMPAGNIES FERROVIAIRES ET LES SOCIÉTÉS D'AUTOROUTE

Les recettes du compte sont constituées :

1) De l'intégralité du produit de la nouvelle **contribution de solidarité territoriale (CST)**, créée par l'article 33 du présent projet de loi de finances, précité, et codifiée à l'article 302 *bis* ZC du code général des impôts. Elle est due par les entreprises de transport ferroviaire de voyageurs réalisé pour tout ou partie sur le réseau ferré national – donc potentiellement par d'autres opérateurs que la SNCF lorsque la concurrence sur le transport

¹ Soit Nicolas Sarkozy, Président de la République, Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, Michel Mercier, alors ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, et Guillaume Pépy, président de la SNCF.

national de voyageurs sera effective. La taxe s'applique aux **services de transport non conventionnés**, donc à l'exclusion des services conventionnés par l'Etat, les régions et le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF). En pratique, **la CST repose essentiellement sur le chiffre d'affaires des TGV** puisque les trains Corail, TER et RER n'entrent pas dans son champ.

La CST est assise sur les revenus du trafic (billets et abonnements), soit le montant du chiffre d'affaires hors taxes encaissé au titre des prestations de transport ferroviaire de voyageurs et des prestations commerciales qui leur sont directement liées. Son produit était initialement évalué à **175 millions d'euros** en 2011.

2) D'une **fraction de la taxe existante dite « d'aménagement du territoire »** (TAT), prévue à l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts et due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers. Le III de l'article 33 du présent projet de loi de finances plafonne le montant de cette fraction à **35 millions d'euros**. L'article 34 relève le tarif de la TAT à hauteur de ce produit (soit 7,32 euros par mille kilomètres parcourus au lieu de 6,86 euros actuellement) et modifie son affectation pour tenir compte de la création du CAS.

Le produit cumulé de ces taxes escompté pour 2011, soit **210 millions d'euros**, correspond au déficit d'exploitation moyen des TET attendu chaque année sur la période 2011-2013, tel qu'il résulte d'une estimation de KPMG pour l'audit commun mené par l'Etat et la SNCF.

Il importe toutefois de relever que ce dispositif est appelé à évoluer puisque l'engagement du 4 novembre 2010 évoque « *la création éventuelle d'une taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (...) afin que l'ensemble des activités bénéficiaires du système ferroviaire concourent au financement des trains d'équilibre du territoire* ». Le produit global demeurerait cependant inchangé, les recettes de cette taxe venant **en atténuation de celles de la CST**.

Le Gouvernement a ainsi déposé un **amendement** à l'article 33 du PLF, qui apporte quelques aménagements à la CST et prévoit la création de cette « taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires », dont le taux serait compris entre 5 % et 20 % et le produit plafonné à **75 millions d'euros**. Cet amendement n'avait pas encore été examiné par le Sénat lors de la publication du présent rapport.

B. DEUX PROGRAMMES AFFÉRENTS À L'EXPLOITATION DES TET ET AUX INVESTISSEMENTS EN MATÉRIELS ROULANTS

Les dépenses du CAS financent la compensation accordée aux compagnies ferroviaires – pour l'heure la seule SNCF – au titre de leurs obligations fixées dans le futur contrat de service public.

Les modalités de calcul de cette compensation sont précisées par l'annexe du règlement OSP, qui prévoit notamment que « *la compensation ne peut pas excéder un montant correspondant à l'incidence financière nette¹, équivalant à la somme des incidences, positives ou négatives, dues au respect de l'obligation de service public sur les coûts et les recettes de l'opérateur de service public. Les incidences sont évaluées en comparant la situation où l'obligation de service public est remplie avec la situation qui aurait existé si l'obligation n'avait pas été remplie* ».

Cette compensation est scindée en **deux composantes**, financées par les deux programmes 785 et 786 du présent CAS, soit :

1) La contribution à l'exploitation des services nationaux de transport conventionnés par l'Etat (programme 785), en d'autres termes **la couverture du déficit d'exploitation des TET**. Ce déficit sera fixé par la convention de service public précitée sur la base des prévisions, issues de l'audit, sur l'écart entre la somme des produits (trafic et compensations tarifaires) et les charges d'exploitation², ces dernières incluant l'amortissement du matériel roulant.

Le programme finance également le « **bénéfice raisonnable** » alloué par l'Etat à l'exploitant afin de rémunérer son risque. L'annexe du règlement précité définit ce bénéfice raisonnable (ou « *suitable benefit* ») comme le « *taux de rémunération du capital habituel pour le secteur dans un Etat membre donné, et qui prend en compte le risque ou l'absence de risque encouru par l'opérateur de service public du fait de l'intervention de l'autorité publique* ». En l'espèce, ce bénéfice représente 2,5 % des charges ou un peu moins de 3 % des recettes, soit **25 millions d'euros**, et est assorti d'un mécanisme de « bonus/malus » lié à la qualité de service et aux objectifs de recettes, ce qui conforte l'incitation à réduire le déficit d'exploitation.

L'ensemble de cette contribution est ainsi évalué à **127,5 millions d'euros** en 2011.

2) La compensation des investissements nécessaires à la **maintenance et à la régénération des matériels roulants** affectés à l'exploitation des TET, soit les dotations pour amortissements et frais financiers relatifs, d'une part, au programme pluriannuel de maintenance et régénération du matériel roulant existant qui sera mis en œuvre pendant la durée de la convention, et d'autre part, aux investissements qui ont été réalisés avant l'entrée en vigueur de la

¹ Le calcul de l'incidence financière nette doit ainsi s'inspirer de la formule suivante : (Coûts occasionnés par une obligation de service public ou un ensemble d'obligations de service public imposées par la ou les autorités compétentes et figurant dans un contrat de service public et/ou dans une règle générale) – (toute incidence financière positive générée au sein du réseau exploité au titre de l'obligation ou des obligations de service public) – (les recettes tarifaires ou toute autre recette générée lors de l'exécution de l'obligation ou des obligations de service public) + un bénéfice raisonnable.

² Soit les charges de circulation des trains, les charges au sol, les charges, les charges de maintenance courante des matériels roulants, les charges de structure et de distribution, les charges d'énergie, les prestations spécifiques en gares et points d'arrêt, les **péages d'infrastructure** acquittés auprès de Réseau ferré de France, les prestations communes des services en gares et points d'arrêt, et les **locations de matériels roulants**.

convention mais n'ont pas encore été amortis. **Cette compensation ne finance en revanche aucun renouvellement** du matériel roulant, qui ne sera pas couvert par le premier contrat de service public mais devrait intervenir à compter de 2015.

La dotation de ce programme est de **82,5 millions d'euros** et fait l'objet d'un engagement contractuel de la SNCF.

Votre rapporteur spécial déplore toutefois que les explications fournies sur l'évaluation de ces dépenses soient **particulièrement lapidaires**.

III. LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE

Le dispositif de performance est incomplet puisque les quatre indicateurs **ne sont renseignés que pour l'année 2011**, outre les cibles fixées à 2013.

Deux objectifs et trois indicateurs sont associés au programme 785 et mesurent l'efficacité de la gestion et la qualité du service rendu, en tant que contreparties au déficit d'exploitation jusqu'à présent constaté. Le premier objectif, intitulé « Améliorer l'efficacité et l'attractivité des services nationaux de transport conventionnés » comporte deux indicateurs :

- la contribution à l'exploitation rapportée aux véhicules-kilomètres, dont la diminution escomptée (3,01 euros en 2011, cible de 2,67 euros en 2013) doit traduire une augmentation du volume d'activité à déficit d'exploitation constant ;

- le **taux de remplissage**, estimé à **36,5 % en 2011** pour une cible de 38 % en 2013, *a priori* accessible. Cette information constitue un bon indicateur de l'attractivité des TET et de l'efficacité de la gestion des réservations et achats de billets. A titre de comparaison, le taux de remplissage des TGV est en moyenne d'environ 75 %, mais peut être inférieur à 30 % sur certaines dessertes relevant en tout ou partie du réseau classique¹.

Le second objectif, intitulé « Améliorer la qualité et la régularité des services nationaux de transport conventionnés », comporte un unique **indicateur de ponctualité** (retard inférieur à dix minutes) des TET hors trains de nuit, qui s'établirait en 2011 à 87,5 % pour une cible de 88 % en 2013. Votre rapporteur spécial relève que cet indicateur reflète non seulement la qualité du service rendu aux voyageurs, mais aussi indirectement celle des voies, particulièrement dégradées sur certains tronçons.

La performance du programme 786 est évaluée par **un objectif**, intitulé « Améliorer l'utilisation du matériel roulant », et **un indicateur** relatif à l'efficacité de la gestion, analogue à l'indicateur 1.1 du programme 785 et

¹ Ce qui a par exemple motivé l'arrêt, prévu pour le 11 décembre 2010, des TGV directs qui reliaient, depuis juillet 2009, Cherbourg à Dijon et Le Havre à Strasbourg en passant par l'aéroport de Roissy.

qui mesure la contribution au matériel roulant rapportée aux véhicules-kilomètres. Il devrait connaître une forte dégradation d'ici 2013 puisque le ratio prévisionnel serait de 1,95 euro / véhicules-km en 2011 et la cible de 2,81 euros / véhicules-km en 2013. Cette évolution négative s'explique par l'augmentation des efforts financiers nécessaires au maintien en condition opérationnelle d'un matériel roulant vieillissant, afin de maintenir un périmètre d'exploitation constant.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de cet indicateur, dès lors qu'il est structurellement appelé à se dégrader, et estime qu'il pourrait à tout le moins être complété par des sous-indicateurs restituant le nombre de véhicules-km et l'âge moyen du matériel.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le CAS
« Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »**

1. La création du présent CAS, imposée par la conception communautaire des obligations de service public en matière de transport ferroviaire (règlement n° 1370/2007 du 23 octobre 2007) et par la perspective d'une ouverture à la concurrence, consiste à externaliser la péréquation actuellement assurée par la SNCF pour le financement des trains d'équilibre du territoire, dont l'exploitation est déficitaire. **Il permet également de faire contribuer les futurs concurrents de la SNCF et, de manière réduite, les sociétés d'autoroute.**

2. **La justification au premier euro est très réduite** pour les deux programmes et les grandes orientations de la future convention de service public liant l'Etat à la SNCF ne sont guère précisées.

3. La pertinence de l'indicateur associé au programme 786, relatif à l'efficacité de la gestion du matériel roulant, peut être contestée puisque cet indicateur est structurellement appelé à se dégrader.

4. L'externalisation de la péréquation ne constitue pas une garantie future de financement du déficit des TET par l'Etat quelles que soient les conditions futures d'exploitation, mais **doit au contraire**, conformément à la lettre et à l'esprit du règlement communautaire, **introduire un puissant facteur d'incitation à une restauration progressive de l'équilibre par une action sur les coûts et les recettes**. Le mécanisme de « bonus/malus » associé à la détermination du bénéfice raisonnable de la SNCF devrait y contribuer.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 70

(Art. 124 de la loi de finances pour 1991 [n° 90-1168 du 29 décembre 1990])

Hausse d'un des plafonds de la taxe hydraulique affectée à Voies navigables de France

Commentaire : le présent article propose de relever de 4,6 à 7 euros le taux plafond d'une des composantes de la taxe hydraulique, affectée à l'établissement public Voies navigables de France (VNF). Cette augmentation des ressources propres de VNF doit notamment permettre d'améliorer le financement du plan de modernisation du réseau fluvial, dans une perspective de report modal.

I. LE FINANCEMENT DE VNF

A. LA TAXE HYDRAULIQUE, PRINCIPALE RESSOURCE PROPRE DE VNF

Voies navigables de France (VNF), établissement public industriel et commercial créé par l'article 124 de la loi de finances pour 1991¹, 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.

Cet article, modifié par l'article 106 de la loi de finances pour 2010², dispose que VNF perçoit, pour assurer ses missions, des ressources propres que sont « *des taxes sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau sur le domaine public fluvial qui lui est confié ainsi que les redevances et droits fixes sur les personnes publiques ou privées pour toute autre emprise sur ce domaine et pour tout autre usage d'une partie de celui-ci* »³.

¹ Loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990. VNF a succédé à l'établissement public créé par l'article 67 de la loi du 27 février 1912 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1912.

² Qui a exonéré de la taxe hydraulique les centrales d'énergie frigorifique, compte tenu des qualités environnementales associées à ce processus de refroidissement.

³ En sont exonérés les ouvrages hydroélectriques concédés et leurs ouvrages et équipements annexes.

Ces ressources désignent ce qui est communément appelé la « **taxe hydraulique** », dont le produit est estimé à 126,7 millions d'euros en 2010, les redevances domaniales (24,2 millions d'euros) et les péages de navigation (13,1 millions d'euros).

Elles alimentent le budget d'exploitation de VNF, initialement fixé à 218 millions d'euros en 2010. Le budget d'investissement (291 millions d'euros) est essentiellement financé par des subventions de l'Etat (59,7 millions d'euros) et de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (139,5 millions d'euros, dont 50 millions d'euros en 2010 au titre du plan de relance), la capacité d'autofinancement (51,8 millions d'euros) et des cofinancements de l'Union européenne et des collectivités territoriales (40 millions d'euros). Le budget d'exploitation et la capacité d'autofinancement des investissements de VNF sont ainsi majoritairement financés par la taxe hydraulique.

Le calcul de la « taxe hydraulique » repose sur **deux éléments** :

- un élément égal au produit de la superficie de **l'emprise au sol** des ouvrages correspondants par un taux de base en euros par mètre carré, variable en fonction de la population de la commune où est située l'emprise ;

- un élément égal, s'agissant des ouvrages hydrauliques, au produit du **volume d'eau prélevable ou rejetable** (capacité maximale estimée en euros par mètre cube) par les usagers, par un **taux de base** identique pour tous les usages, agricoles ou industriels¹. Le taux est compris **entre 1,5 et 4,6 euros** par millier de mètres cubes prélevables ou rejetables et est actuellement égal au plafond. Pour les ouvrages hydro-électriques, le calcul de la taxe comprend une part relative à la puissance en euros par kilowattheure, et son montant ne peut dépasser 3 % du chiffre d'affaires généré par l'ouvrage au cours de l'année n-1².

Un décret du 20 août 1991³, modifié par un décret du 23 décembre 2004⁴, fixe, dans le cadre des plafonds prévus par la loi, les taux de la taxe hydraulique par catégorie d'usagers. Ils sont les suivants :

¹ Seul le coefficient d'abattement varie en fonction des usages.

² En outre, le montant de la taxe est réduit de moitié durant les dix années suivant la mise en exploitation de l'ouvrage.

³ Décret n° 91-797 du 20 août 1991 relatif aux recettes instituées au profit de Voies navigables de France par l'article 124 de la loi de finances pour 1991.

⁴ Décret n° 2004-1425 du 23 décembre 2004 relatif aux recettes instituées au profit de Voies navigables de France et modifiant le décret n° 91-797 du 20 août 1991.

Taux de la taxe hydraulique applicables par catégorie d'usager

Ouvrages	Éléments de calcul	Taux en vigueur par catégorie d'usage				Abattements
		Usage	Commune < 2 000 hab.	Commune de 2 000 à 100 000 hab.	Commune > 100 000 hab.	
Hydrauliques	Emprise en euros / m ²	Agricole	1,15			50 % si emprise de 1 à 2 ha, 85 % si emprise > 2 ha
		Plafond	1,52			
		Autres	1,15	11,2	22,5	
		Plafond	1,52	15,24	30,49	
	Volume en euros / m ³	Tous usages	0,0046 (4,6 euros par millier de m ³)			94 % pour usage agricole, 10 % pour usage industriel
Hydro-électriques	Emprise en euros / m ²	Centrales	1,15	11,5	22,5	50 % si emprise de 1 à 2 ha, 85 % si emprise > 2 ha
		Plafond	1,52	15,24	30,49	
	Puissance en euros / kw	Centrales	8,67			10 %
		Plafond	18,29			

Source : évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2011

B. DES RESSOURCES PROPRES INSUFFISANTES POUR MENER À BIEN LE PLAN DE MODERNISATION DES VOIES NAVIGABLES

Les ressources propres de VNF apparaissent aujourd'hui insuffisantes :

- d'une part, il est nécessaire **d'améliorer la tarification de l'usage de la ressource aquatique prélevée ou rejetée**, de manière à permettre le maintien en condition opérationnelle et le financement de la modernisation des aménagements sécurisant les plans d'eau utilisés à de multiples fonctions de prélèvement ou de rejet : approvisionnement en eau, irrigation agricole, refroidissement des centrales et alimentation des processus industriels ;

- d'autre part, il convient de répondre à l'objectif de **report modal** du transport de fret vers les modes alternatifs à la route défini par le Parlement dans le cadre de la loi « Grenelle I¹ ». L'article 11 de cette loi prévoit ainsi que le transport fluvial devra contribuer à accroître la part des transports non-routiers et non-aériens de 14 % à 25 % à l'horizon 2022. Cet article prévoit également que le réseau fluvial, et en particulier le réseau à grand gabarit, fera l'objet d'un **plan de restauration et de modernisation**. Ce plan est en cours de mise en œuvre et l'augmentation des investissements y afférents fait partie des axes de l'actuel **contrat de performance** (avenant pour 2009 reconduit en 2010) et du futur contrat pour 2010-2013, qui a pris du retard mais devrait être finalisé d'ici la fin de l'année 2010.

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

Afin de garantir des ressources stables et pérennes à VNF pour remettre en état, moderniser et développer le réseau des voies navigables, **plusieurs options étaient possibles** : augmenter les dotations budgétaires de l'Etat, le rendement de la taxe hydraulique ou les autres ressources de fonctionnement de VNF (redevance domaniale et péages), ou développer de nouvelles ressources par valorisation du domaine public et du potentiel hydro-électrique des voies navigables.

Le choix d'un relèvement du taux de la taxe hydraulique est apparu comme le plus pertinent pour les raisons suivantes :

- une hausse des concours de l'Etat n'est guère recevable dans un contexte de maîtrise stricte de ses dépenses ;

- une hausse trop brutale et rapide des autres ressources de fonctionnement, qui ne représentent actuellement que 30 % des recettes de VNF, et en particulier des péages, risquerait de fragiliser la compétitivité du transport fluvial et l'objectif de report modal vers la voie d'eau ;

- le développement de ressources nouvelles ne constitue pas un modèle économique permettant de dégager à court terme des recettes suffisantes pour couvrir les besoins. Si les taux de la taxe sur les ouvrages hydroélectriques n'atteignent pas aujourd'hui le plafond législatif, leur relèvement au plafond n'apporterait à VNF qu'une recette très limitée, de l'ordre de quelques dizaines de milliers d'euros ;

- l'augmentation du rendement de la taxe hydraulique permet de mobiliser des recettes complémentaires de la part des utilisateurs de la ressource aquatique gérée par VNF. Elle est d'une ampleur compatible avec les enjeux de modernisation et de développement de la voie d'eau. Elle constitue surtout une **contrepartie économique légitime à la gestion hydraulique assurée par VNF**, qui permet aux usagers (agriculteurs, industriels, services d'eaux publiques) de bénéficier d'un approvisionnement en eau stable et adapté à leurs activités.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de relever, dans le premier alinéa du *b*) du II de l'article 124 de la loi de finances pour 1991, précité, le plafond du taux de la taxe hydraulique applicable aux volumes prélevables ou rejetables. Il passe ainsi de **4,6 euros à 7 euros**.

Le taux effectif de la taxe sera calibré par décret pour atteindre un rendement en année pleine de **30 millions d'euros** à compter de 2011.

* *

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux approuvent le principe de ce relèvement d'un des plafonds de la taxe hydraulique, dont **il est escompté trois types de conséquences bénéfiques** :

- **permettre à VNF d'accroître ses investissements** de modernisation d'ouvrages¹ qui, au-delà de leur fonction pour la navigation, ont une fonction hydraulique nécessaire à la croissance et à l'activité des redevables de cette taxe, par exemple pour l'approvisionnement et la qualité de l'eau, l'irrigation agricole, le refroidissement des centrales et l'alimentation des processus industriels ;

- l'augmentation des investissements de VNF peut exercer un impact favorable sur le secteur de l'ingénierie et des travaux publics, mais également une incidence pérenne sur la compétitivité du transport fluvial et des voies navigables grâce à la modernisation et à la fiabilisation du réseau ;

- un **impact positif sur l'environnement** puisque la taxe constitue une contrepartie aux interventions de VNF : mise en sécurité des ouvrages hydrauliques, rénovation et reconstruction des barrages qui permettent le maintien de la ligne d'eau et du bon état écologique de l'eau, mise en œuvre des prescriptions sur la continuité environnementale des cours d'eau classés (ouvrages de franchissement piscicole). En outre, la politique d'investissement de VNF est nettement orientée vers les projets favorisant le report modal, principalement à destination du réseau fluvial à grand gabarit.

Le principal redevable de la taxe est EDF, à hauteur d'environ 70 %, mais le relèvement du taux devrait avoir un faible impact sur le chiffre d'affaires pris en compte. Les autres contributeurs de la taxe (industriels, gestionnaires d'eaux publiques, agriculteurs) seront quant à eux affectés dans une proportion moindre.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Il est ainsi prévu d'investir 660 millions d'euros en 2010-2013 pour la remise en état et la modernisation du réseau.

ARTICLE 71
(Art. L. 131-5-1 du code de l'environnement)

Augmentation de la fraction de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) affectée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

Commentaire : le présent article fixe la fraction de TGAP affectée à l'ADEME en 2011 à hauteur de 441 millions d'euros, et propose d'accroître cette fraction pour la porter à 485 millions d'euros en 2012 et 2013.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MISSIONS DE L'ADEME

L'ADEME a été créée par la loi n° 90-130 du 19 décembre 1990 sous forme d'établissement public à caractère industriel et commercial. Le décret du 28 mai 2009 a modifié les articles correspondant du code de l'environnement qui fixent les missions, l'organisation et le fonctionnement de l'agence, et confirmé celle-ci comme **opérateur clef de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement** (article L. 131-3 du code l'environnement).

Les missions de l'ADEME

L'ADEME exerce des actions, notamment d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation dans chacun des domaines suivants :

- 1° La prévention et la lutte contre la pollution de l'air ;
- 2° La limitation de la production de déchets, leur élimination, leur récupération et leur valorisation, la protection des sols et la remise en état des sites pollués ;
- 3° Le réaménagement et la surveillance d'une installation de stockage de déchets ultimes autorisée après le 14 juillet 1992, lorsque ces opérations sont rendues nécessaires du fait d'une défaillance ou d'une insuffisance des garanties de l'exploitant ;
- 4° La réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale ;
- 5° Le développement des technologies propres et économes ;
- 6° La lutte contre les nuisances sonores.

L'ADEME est placée sous la tutelle conjointe du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, et du

ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans le domaine de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. Ses missions sont détaillées dans son contrat pluriannuel d'objectifs 2009-2012 signé avec l'État, et sont structurées autour de quatre activités : connaître, conseiller, aider à réaliser, convaincre et mobiliser.

De surcroît, au titre des investissements d'avenir et conformément à la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, l'ADEME est un opérateur du programme « Véhicules du futur », du programme « Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte », et d'une partie du programme « Développement de l'économie numérique » pour le volet « Réseaux électriques intelligents » de l'action « soutien aux usages, services et contenus numériques innovants ».

B. LE FINANCEMENT DE L'ADEME

Selon le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011, les ressources de l'ADEME en 2010 se décomposaient ainsi :

- 1) 103 millions d'euros de subventions budgétaires ;
- 2) 496 millions de taxes affectées ;
- 3) 107 millions de subventions autres ;
- 4) 14 millions de ressources propres.

Les articles L. 131-5-1 et L. 131-6 du code de l'environnement définissent les ressources fiscales de l'ADEME. L'article L. 131-6 dispose que l'agence peut percevoir notamment le produit de taxes et l'article L. 131-5-1 prévoit l'affectation à l'ADEME d'une partie de la TGAP, définie à l'article 266 *sexies* du codes des douanes.

L'ADEME se voit ainsi affecter une fraction de la TGAP due :

« 1) par les exploitants d'une installation d'élimination par incinération de déchets ménagers et assimilés ;

« 2) par les exploitants de certaines installations à raison des quantités de poussières totales en suspension émises dans l'atmosphère ;

« 3) par les redevables autres que ceux mentionnés aux 1) et 2), à concurrence de 363 millions d'euros en 2009, de 445 millions d'euros en 2010 et de 441 millions en 2011 ».

Le montant total de TGAP affectée à l'ADEME en 2011 est évalué à 508 millions d'euros, se décomposant ainsi :

- une part fixe des produits de TGAP de 441 millions d'euros ;

- le produit des composantes nouvelles de la TGAP (sur l'incinération de déchets ménagers et les émissions de poussières) créées par l'article 29 de la loi n° 2008-1425 de finances pour 2009, estimé à 67 millions d'euros en 2011.

Après avoir connu un financement quelque peu erratique, l'agence connaît une stabilisation de ses ressources depuis 2008. En effet, c'est la loi de finances pour 2008 qui a prévu que l'ADEME recevrait désormais une fraction du produit de la TGAP. Ce financement prend la forme d'un montant forfaitaire inscrit en loi de finances initiale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'objectif du présent article est double. D'une part, **accroître les ressources de l'ADEME pour financer les actions qui lui sont confiées dans le cadre du Grenelle de l'environnement** et du contrat d'objectifs 2009-2012 conclu avec l'État. D'autre part, **sécuriser le niveau de ses ressources au-delà de l'année 2011**, sur toute la période du budget triennal.

En conséquence, le **I** de l'article modifie le 3° de l'article L. 131-5-1 du code de l'environnement, en supprimant les mentions relatives au montant de la fraction de TGAP affectée à l'ADEME en 2009 et 2010.

Le **II** précise le montant de la fraction de TGAP pour les trois années à venir : celui-ci est fixé à 441 millions d'euros en 2011, et à 485 millions d'euros pour les années 2012 et 2013.

Cet article n'appelle pas de mesure transitoire. Il s'appliquera intégralement à compter de l'année 2011.

Le projet annuel de performances précise que la progression des recettes de TGAP affectées à l'ADEME telle que prévue par le présent article (+ 17 millions d'euros en 2011, + 40 millions d'euros en 2012 et 2013) s'accompagne d'une réduction de la subvention pour charges de services public à hauteur de 20 millions d'euros en 2011.

* *
*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le renforcement des ressources de l'ADEME dans le cadre de sa montée en puissance en tant qu'opérateur de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement paraît justifié, compte tenu du caractère

pluriannuel des programmes menés par l'ADEME (ex : « plan bâtiment », « plan déchets », ..) et de la nécessaire visibilité dont doivent disposer l'agence et ses partenaires pour les mettre en œuvre.

Cependant, vos rapporteurs spéciaux relèvent que l'ADEME a déjà reçu, au cours des deux années précédentes, des montants très conséquents de ressources affectées afin de mettre en œuvre le Grenelle de l'environnement. La Cour des comptes, dans le cadre de son enquête réalisée à la demande du Sénat au titre de l'article 58-2° de la LOLF¹, a conclu à une bonne gestion par l'agence des ressources supplémentaires qui lui ont été attribuées, mais n'a pas été en mesure de déterminer si tel serait encore le cas dans l'hypothèse où l'ADEME était dotée de moyens encore plus importants.

De surcroît, vos rapporteurs spéciaux insistent sur le fait que l'augmentation des ressources fiscales affectées à l'opérateur poursuivrait avec cette mesure sa trajectoire ascendante. Or, cette débudgétisation croissante des ressources affectées aux politiques publiques environnementales a pour conséquence dommageable de faire échapper à l'autorisation parlementaire et à la mesure de la performance l'emploi de ressources publiques significatives. Elle appelle donc un contrôle renforcé de la part de votre commission des finances.

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

¹ Voir le rapport d'information de Fabienne Keller sur l'ADEME, n°24, session 2010-2011.

ARTICLE 71 bis (nouveau)
(Art. 266 sexies du code des douanes)

Exonération de la taxe générale sur les activités polluantes en faveur des tonnages de déchets qui résultent de catastrophes naturelles

Commentaire : le présent article a pour objet d'exonérer de taxe générale sur les activités polluantes les tonnages de déchets résultant de catastrophes naturelles.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 266 *sexies* du code des douanes est relatif à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Il précise son fait générateur, les personnes qui en sont redevables, son assiette et les modalités de son recouvrement.

La TGAP s'applique à tout exploitant d'une installation d'élimination par stockage ou par incinération de déchets ménagers et assimilés, ainsi que de déchets industriels spéciaux. Elle est assise sur le poids des déchets réceptionnés.

La taxe a donc vocation à inciter les ménages et les collectivités locales à réduire les volumes produits et à encourager leur tri et leur recyclage. **Elle pénalise en revanche les déchets transportés vers les centres d'incinération et de stockage.**

Le II de l'article 266 *sexies* du code des douanes précise les **différentes catégories d'installations et de produits qui sont exemptés du paiement de la TGAP**. Il s'agit notamment :

- « *des installations d'élimination de déchets industriels spéciaux exclusivement affectées à la valorisation comme matière par incorporation des déchets dans un processus de production* ;

- « *des transferts de déchets vers un autre Etat lorsqu'ils sont destinés à y faire l'objet d'une valorisation comme matière* ;

- « *des installations d'élimination de déchets exclusivement affectées à l'amiante-ciment* ;

- « *des installations classées d'élimination de déchets tels que les bioréacteurs, lorsqu'elles maîtrisent et valorisent la totalité de leur production de biogaz* ;

- « *des lubrifiants biodégradables, non écotoxiques et d'origine renouvelable respectant les critères définis pour le label écologique communautaire des lubrifiants.* »

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté à l'initiative de nos collègues députés Bertrand Pancher et Dominique Caillaud, **avec l'avis favorable du Gouvernement**, le présent article vise à **supprimer la taxe générale sur les activités polluantes sur les tonnages de déchets qui sont le résultat d'une catastrophe naturelle.**

A cet effet, le présent article propose de compléter le **II** de l'article 266 *sexies* du code général des douanes par la création d'un alinéa 1 *quinquies* introduisant une nouvelle catégorie non soumise à la TGAP : « *les réceptions de déchets non dangereux générés par une catastrophe naturelle, dont l'état est constaté par arrêté* ».

Le dispositif adopté circonscrit la non application de la taxe dans le temps, « *entre le début de survenance d'une catastrophe naturelle et jusqu'à soixante jours après son achèvement* ».

Il est également précisé que « *les quantités non taxables doivent faire l'objet d'une comptabilité matière séparée* ». Cette dernière précision garantit la traçabilité du tonnage concerné par l'exemption de TGAP.

En effet, seules les quantités supplémentaires de déchets provoquées par la catastrophe naturelle doivent bénéficier de ce régime.

Enfin, l'article prévoit une entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2012.

Les auteurs de cet article font valoir qu'il serait « *contre-productif que la taxe vienne frapper une seconde fois les territoires touchés par les catastrophes naturelles* » et citent le cas de la tempête Xynthia, qui a profondément affecté le littoral atlantique, dans les départements de Vendée et de Charente-Maritime, ainsi que les récentes inondations dans le Var. Ces deux catastrophes ont causé des dégâts matériels et humains très importants dans les communes concernées, et ont provoqué plusieurs milliers de tonnes de déchets, qui ont dû être évacués vers des centres de stockage et d'incinération.

La mesure proposée relève donc, selon ses auteurs, de la **solidarité nationale.**

Cette disposition n'a pas été examinée en commission, mais le rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, Jacques Péliard, a émis un avis favorable à son principe, à titre personnel, au cours de son examen en séance publique.

Le Gouvernement a jugé ce dispositif, « *cohérent, logique, qui exprime une solidarité* », bien encadré dans le temps et dont le tonnage concerné est défini précisément.

En conséquence, **il a levé le gage.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Bien que l'exonération proposée ne relève pas de la même logique que les autres catégories d'installations et de produits non soumis à la TGAP, **votre commission est favorable à cette mesure pragmatique et bien circonscrite**, qui vise à ne pas pénaliser davantage les collectivités territoriales victimes de catastrophes naturelles, qui ont déjà éprouvé un coût important à travers les dégâts subis.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 72

(Art. 136 de la loi n°205-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) des travaux sur les digues domaniales

Commentaire : le présent article vise à permettre le financement par le FPRNM des travaux de mise en conformité des digues domaniales pour la mise en œuvre du plan de prévention des submersions marines et des crues rapides.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MISSIONS DU FPRNM : UN CHAMP PEU À PEU ÉLARGI

Le champ d'intervention du FPRNM, dit « fonds Barnier », est défini par les articles L. 561-3 du code de l'environnement, qui institue le fonds, et par les articles 128 de la loi de finances pour 2004 et 136 de la loi de finances pour 2006. Ces trois textes ont été récemment modifiés par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Le fonds est chargé de financer, dans la limite des ses ressources, les indemnités allouées en cas d'expropriation d'utilité publique, ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle des biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future. De plus, il finance, dans les mêmes limites, les dépenses de prévention liées aux évacuations temporaires et au relogement des personnes exposées. Il peut également, sur décision préalable de l'État, contribuer au financement des mesures de prévention intéressant des biens couverts par un contrat d'assurance des risques de catastrophes naturelles, la liste de ces mesures et les modalités d'intervention étant détaillées à l'article L. 561-3 du code de l'environnement.

Enfin, parmi les domaines d'intervention du fonds figure aussi la contribution au financement des digues relevant des collectivités territoriales.

Les mesures de prévention relatives aux biens couverts par un contrat d'assurance des risques de catastrophes naturelles auxquelles le fonds peut contribuer

1. **L'acquisition amiable** par une commune, un groupement de communes ou l'État **d'un bien exposé à un risque prévisible de mouvements de terrain** ou d'affaissement de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide, de submersion marine menaçant gravement des vies humaines ainsi que les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation, sous réserve que le prix de l'acquisition amiable s'avère moins coûteux que les moyens de sauvegarde et de protection des populations ;

2. **L'acquisition amiable**, par une commune, un groupement de commune ou l'État, **de biens à usage d'habitation** ou de biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés et notamment d'entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou artisanales et de leurs terrains d'assiette ainsi que les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation, sous réserve que les terrains acquis soient rendus inconstructibles dans un délai de trois ans, lorsque ces biens ont été sinistrés à plus de la moitié de leur valeur et indemnisés en application de l'article L. 125-2 du code des assurances ;

3. **Les opérations de reconnaissance des cavités souterraines et des marnières**, dont les dangers pour les constructions ou les vies humaines sont avérés, ainsi que le traitement ou le comblement des cavités souterraines et des marnières qui occasionnent des risques d'effondrement du sol menaçant gravement des vies humaines, dès lors que ce traitement est moins coûteux que l'expropriation prévue à l'article l. 561-1 du code de l'environnement ;

4. **Les études et travaux de préventions définies et rendus obligatoires** par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvés en application du 4° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement sur des biens à usage d'habitation ou sur des biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés et notamment d'entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou artisanales ;

5. **Les campagnes d'information**, notamment celles menées en application du deuxième alinéa de l'article L. 125-2 du code des assurances, portant sur les garanties visées à l'article L. 125-1 du même code.

Source : réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

B. LE FINANCEMENT INSUFFISANT DU FPRNM

Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs est essentiellement financé par un **prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles**, prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances. **Il peut en outre recevoir des avances de l'État.** La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages prévoit que ce taux de ce prélèvement est fixé dans la limite de 4 % par arrêté conjoint des ministres chargés de la prévention des risques et de l'économie.

Cependant, face à l'insuffisance des ressources du Fonds pour remplir ces missions, le taux maximal de 4 % a été plusieurs fois relevé, **deux lois de**

finances ouvrant ainsi la possibilité d'augmenter les ressources annuelles du Fonds, le taux étant ensuite fixé par arrêté.

Tout d'abord, à l'initiative de notre collègue Fabienne Keller, rapporteur spécial de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », votre commission des finances avait inscrit dans l'article 101 de la loi de finances pour 2008 la possibilité de relever de 4 % à 8 % le taux maximal de prélèvement au profit du Fonds Barnier.

Cette hausse a permis d'assainir la situation du Fonds. Néanmoins, elle ne pouvait pas assurer le financement de l'ensemble de ses missions, à horizon 2012, d'après les simulations effectuées alors par le Gouvernement. C'est pourquoi, en second lieu, **la loi de finances pour 2009 a prévu l'augmentation du taux de prélèvement de 8 % à 12 %, ce dernier taux constituant la fourchette maximale.** Versé par les entreprises d'assurance, ce prélèvement constitue désormais 90 % des ressources du Fonds Barnier.

Le tableau suivant retrace le financement du fonds depuis 2002 :

Evolution de la situation budgétaire du FPRNM depuis 2002

(en millions d'euros)

Année	Recettes ¹	Délégations ²	Reliquat ³
De 1995 à 2002	150,47	67,15	--
2002	25,15	11,10	94,20
2003	28,20	18,25	106,20
2004	27,29	6,41	127,10
2005	28,89	37,49	108,60
2006	30,60	85,00	55,00
2007	60,30	100,40	24,10
2008	68,03	66,80	25,33
2009	130,00	79,27	76,06
Prévisions 2010	157,00	230,00	3,06
Prévisions 2011	257,00	257,00	3,06

¹ dont produits financiers ;

² dont frais de gestion ;

³ à la date du comité de gestion, au premier trimestre de l'année suivante.

Source : réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

C. LE CONTEXTE

La tempête Xynthia de février 2010 a révélé la grande fragilité de certains ouvrages de protection existants au regard du risque de submersion marine. En effet, beaucoup d'entre eux ont cédé ou ont été

submergés par la mer, provoquant l'inondation des zones urbanisées. De surcroît, les violentes inondations qui ont frappé le Var en juin 2010 ont renforcé la prise de conscience de la nécessité de compléter le dispositif de vigilance et d'alerte.

Dans la droite ligne des décisions annoncées par le Président de la République le 16 mars 2010 à la Roche-sur-Yon et le 21 juin 2010 à Draguignan, un plan de prévention des submersions marines et des crues rapides sera donc mis en œuvre sur la période 2011-2016. Ce plan s'articulera autour de trois types d'actions :

- la prévention des submersions marines ;
- la prévention des défaillances des digues fluviales ou maritimes ;
- la prévention des inondations par ruissellement ou crues soudaines.

Le Plan devrait mobiliser de l'ordre de 80 millions d'euros par an en s'appuyant sur les programmes existants, tels que les programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) ou les plans grands fleuves, et sur un programme de nouveaux investissements combinant des dépenses budgétaires et des ressources en provenance du FPRNM.

Le diagnostic de l'état des digues domaniales réalisé dans le cadre des nouvelles normes de sécurité a ainsi révélé la faiblesse de certains ouvrages de protection et la nécessité d'une action urgente de mise en conformité, **qui requiert un financement exceptionnel sur la période 2011-2016.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à compléter l'article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, afin **d'étendre le champ d'intervention du FPRNM au financement des travaux de mise en conformité des digues domaniales pour la mise en œuvre du plan de prévention des submersions marines et des crues rapides**, instauré à la suite de la tempête Xynthia.

En effet, la loi permet actuellement le financement par le FPRNM des travaux de mise en conformité des digues gérées par les collectivités territoriales. **Il s'agit donc d'étendre cette possibilité aux digues qui se trouvent sur le domaine de l'État**, dont la gestion est, pour certaines d'entre elles, en cours de transfert aux collectivités territoriales.

En outre, le présent article spécifie que ce financement est prévu jusqu'au 31 décembre 2016, dans la limite de 200 millions d'euros, pour la totalité de la période, soit entre 2011 et 2016. Ce financement exceptionnel doit permettre de conforter 200 km de digues domaniales. **Les simulations du Gouvernement estiment à 35 millions d'euros le montant à engager dès 2011.**

* *
*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le Gouvernement justifie cette nouvelle extension des missions du FRPNM, certes marginale, par les compétences qu'exerce aujourd'hui ce fonds dans le domaine de la prévention des risques. Il relève en outre qu'il s'agit d'une dépense exceptionnelle.

Si vos rapporteurs spéciaux reconnaissent le bienfondé de la logique consistant à faire financer les travaux de mise en conformité des digues domaniales par le FRPNM, il n'en reste pas moins qu'ils s'interrogent sur l'extension permanente de ses missions, d'autant que la prise en charge de ces dernières ne s'accompagne pas d'un financement pérenne, mais d'une succession de mesures disparates et temporaires qui nuisent à la lisibilité de son action.

Ainsi, cette mesure en apparence mineure pose la question d'une **clarification des missions du Fonds Barnier et de son financement. En conséquence, il conviendra d'être vigilant sur la situation financière du Fonds.**

Vos rapporteurs spéciaux notent qu'il devrait être rendu compte de la mise en œuvre de la disposition examinée dans le cadre du rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs présenté chaque année au Parlement, en annexe au projet de loi de finances, conformément à l'article L. 561-5 du code de l'environnement.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 73

Dispositif de cessation anticipée d'activité pour les agents du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer exposés à l'amiante

Commentaire : le présent article vise à étendre le dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante au bénéfice des agents fonctionnaires et non titulaires relevant du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL).

I. UN ÉLARGISSEMENT PROGRESSIF DU DISPOSITIF DE CESSATION ANTICIPÉE D'ACTIVITÉ DES TRAVAILLEURS DE L'AMIANTE

L'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 a créé une allocation de cessation anticipée d'activité, c'est-à-dire une préretraite, destinée aux travailleurs de l'amiante âgés de plus de cinquante ans. En outre, cette loi a instauré le fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA), dont le rôle est de financer cette allocation.

Le dispositif concernait initialement les personnes atteintes d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante et les personnes ayant travaillé dans un établissement de fabrication de matériaux concernant l'amiante.

L'article 36 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 a élargi ce dispositif aux personnes ayant travaillé dans un établissement de flochage et de calorifugeage à l'amiante, ainsi qu'aux personnes qui avaient exercé un métier dans un établissement de construction ou de réparation navale.

Les ouvriers des parcs et ateliers du MEDDTL bénéficient de ce dispositif de cessation anticipée d'activité en vertu du décret n° 2001-1269, modifié par le décret n° 2007-184 du 9 février 2007, qui a institué l'attribution d'une allocation spécifique de cessation anticipée d'activité à certains ouvriers de l'État employés dans des établissements ou parties d'établissements de construction et de réparation navale, pendant des périodes au cours desquelles étaient traités l'amiante ou des matériaux contenant de l'amiante.

De surcroît, une extension de ce dispositif a été mise en place au profit des fonctionnaires et des agents non titulaires du ministère de la défense, en application de l'article 96 de la loi de finances rectificatives pour 2003 et du décret n° 2006-418 du 7 avril 2006.

II. UNE MESURE QUI TEND À REMÉDIER AU TRAITEMENT DIFFÉRENCIÉ DES AGENTS DU MEDDTL

Contrairement aux ouvriers des parcs et ateliers relevant du MEDDTL précédemment mentionnés, un certain nombre d'agents fonctionnaires et non titulaires relevant du MEDDTL, exerçant ou ayant exercé sur les mêmes sites et aux mêmes périodes, ne bénéficient pas à ce jour de compensation relative aux conséquences éventuelles à moyen ou à long terme de leur exposition à l'amiante.

Le présent article vise donc à remédier à cette situation qui crée une injustice. **Il s'agit d'établir un traitement identique entre les ouvriers des parcs et ateliers et les fonctionnaires et agents non titulaires du MEDDTL exposés au même risque**, ainsi qu'entre ces derniers et les agents des autres ministères bénéficiant d'ores et déjà de ce dispositif.

A cet effet, le premier alinéa dispose que les fonctionnaires et les agents non titulaires exerçant ou ayant exercé certaines fonctions dans des établissements ou parties d'établissement de construction ou de réparation navales du MEDDTL pendant les périodes au cours desquelles y étaient traités l'amiante ou des matériaux contenant de l'amiante, peuvent demander à bénéficier d'une cessation anticipée d'activité et percevoir à ce titre une allocation spécifique.

Le second alinéa spécifie que cette allocation ne peut se cumuler avec une pension civile de retraite.

Le troisième alinéa prévoit que la durée de la cessation anticipée d'activité est prise en compte pour la constitution et la liquidation des droits à pension des fonctionnaires exonérés du versement des retenus pour pension.

Enfin, le dernier alinéa indique qu'un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de ces dispositions, en particulier au regard des conditions d'âge, de cessation d'activité, mais aussi des modalités d'affiliation au régime de sécurité sociale et de cessation du régime selon l'âge de l'intéressé et ses droits à pension.

Le montant de l'allocation spécifique perçue dans le cadre du dispositif de cessation anticipée d'activité est égal à 65 % de la rémunération de référence. Les simulations du Gouvernement estiment que, compte tenu de la répartition des agents potentiellement concernés par catégorie professionnelle, soit 50 % d'agents de catégorie B et 50 % d'agents de catégorie C, le montant moyen de l'allocation s'élèverait à 20 000 euros par an, charges comprises, à l'exclusion de la contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

En outre, d'après les informations dont disposent vos rapporteurs spéciaux, le nombre total d'agents éligibles à ce dispositif est estimé à 330, dont près de la moitié, soit 160, rempliraient dès 2011 les conditions d'âge

envisagées dans le projet de décret. **Le coût global de cette mesure s'élèverait donc au maximum à 3,2 millions d'euros pour l'année 2011.**

De surcroît, le Gouvernement a indiqué à vos rapporteurs spéciaux que seuls 10 % des ouvriers des parcs et ateliers éligibles au dispositif de cessation anticipée d'activité en ont fait la demande. Ils estiment donc qu'en reprenant cette proportion de 10 %, le coût de la mesure peut être évalué approximativement à 0,32 million d'euros en 2011. Enfin, d'après les simulations effectuées, le dispositif devrait progressivement monter en charge les années ultérieures, à raison d'environ cinq agents supplémentaires par an, soit 0,42 million d'euros en 2012 et 0,52 million d'euros en 2013, le coût du dispositif devant ensuite se stabiliser puis décroître au fur et à mesure des départs à la retraite.

* *
*

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements **réactionnels** à cet article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux sont favorables au principe posé par le présent article, qui poursuit un objectif d'équité et de justice sociale. Ils estiment cependant que des incertitudes demeurent sur le coût à venir du dispositif, les informations transmises par le Gouvernement ne faisant état que de **prévisions sans exactitude.**

Ils invitent donc celui-ci à leur fournir des données plus précises et plus fiables, comprenant notamment des comparaisons avec les coûts des dispositifs existant dans les autres ministères.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 73 bis (nouveau)
(Art. 235 ter Z [nouveau] du code général des impôts)

Institution d'une contribution additionnelle à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) applicable aux stations radioélectriques

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Bérengère Poletti, prévoit de créer une contribution additionnelle à l'IFER sur les stations radioélectriques, destinée à financer la recherche sur les radiofréquences et la mesure de l'exposition du public. Il s'inscrit dans la continuité de la loi « Grenelle I » et de la table ronde « Radiofréquences, santé, environnement » organisée en mai 2009.

I. L'IFER SUR LES STATIONS RADIOÉLECTRIQUES

A. LES CARACTÉRISTIQUES DE L'IMPOSITION

1. Une des huit composantes de l'IFER, imposition différentielle

Ainsi que le rappelle le commentaire de l'article 59 du présent projet de loi de finances, une nouvelle imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) a été créée dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, introduite par l'article 2 de la loi de finances pour 2010¹, et de son remplacement par la contribution économique territoriale (CET). Cette nouvelle imposition répondait à un objectif de **neutralisation de l'avantage fiscal**, estimé à environ 1,6 milliard d'euros, et de l'effet d'aubaine dont auraient bénéficié quelques « grands gagnants » de la réforme de la TP. L'IFER est perçue par les collectivités territoriales ou leurs groupements intercommunaux à compter de 2011².

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² L'IFER est perçue par l'Etat en 2010. Les collectivités qui percevaient la TP sur des installations désormais soumises à l'IFER bénéficient cependant d'une « compensation-relais » à l'euro près en 2010, via la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et les Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR). La composante afférente aux matériels roulants utilisés pour le transport ferroviaire de voyageurs en Ile-de-France, introduite par la loi relative au Grand Paris (n° 2010-597 du 3 juin 2010) et prévue à l'article 1599 quater A bis, sera quant à elle perçue au profit de la Société du Grand Paris.

Parmi les huit composantes¹ de l'IFER prévue à l'article 1635-0-*quinquies* du code général des impôts, l'article 1519 H du même code prévoit une imposition des **stations ou antennes radioélectriques**, qui sont des dispositifs permettant d'émettre ou de capter les ondes électromagnétiques selon diverses fréquences. Une station peut ainsi être composée de plusieurs émetteurs ou récepteurs, et plusieurs stations exploitées par des opérateurs de téléphonie différents peuvent être situées au même endroit.

Les stations radioélectriques doivent être déclarées à l'Agence nationale des fréquences (ANFR) ou être soumises à son accord ou avis, selon la nature et la puissance de l'installation. On distingue ainsi **trois catégories de stations parmi les 127 000 autorisées** en février 2010² :

- les **antennes-relais de la téléphonie mobile** (stations de base et faisceaux hertziens associés) ;
- la **radiodiffusion**, soit les émetteurs de télévision et de radio en modulation de fréquence, ondes courtes ou moyennes et en numérique ;
- les **autres stations**, qui comprennent notamment les réseaux radioélectriques privés et les radars de météorologie.

2. Le champ de l'imposition

Le champ de l'IFER est défini par le I de l'article 1519 H et porte sur les stations réglementées dont la puissance impose un avis, un accord ou une déclaration à l'ANFR, ce qui exclut donc les stations de **radio amateur**. Sont également exonérées d'IFER les stations appartenant aux réseaux et installations mentionnés au 1° de l'article L. 33 et aux articles L. 33-2 et L. 33-3 du code de postes et des communications électroniques, soit :

- les **installations de l'Etat** établies pour les besoins de la défense nationale ou de la sécurité publique, ou utilisant des fréquences ou des bandes de fréquence attribuées par le Premier ministre à une administration (1° de l'article L. 33) ;
- les **réseaux indépendants** (article L. 33-2), soit, aux termes de l'article L. 32 du même code, les « *réseaux réservés à l'usage d'une ou plusieurs personnes constituant un groupe fermé d'utilisateurs, en vue d'échanger des communications internes au sein de ce groupe* » ;
- les installations radioélectriques n'utilisant pas des fréquences spécifiquement assignées à leur utilisateur, telles que les **bornes Wifi** (1° de l'article L. 33-3 du même code) ;

¹ Soit l'imposition des installations éoliennes et hydrauliques, des installations photovoltaïques, des centrales nucléaires ou thermiques à flamme, des transformateurs électriques, des stations radioélectriques, des répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre, du matériel roulant de la SNCF et du matériel roulant de la RATP utilisé pour le transport de voyageurs en Ile-de-France.

² Dont 48 600 stations de radiotéléphonie utilisant du GSM 900 ou du GSM 1800 et 30 000 stations utilisant de l'UMTS ou du Wimax.

- et les installations radioélectriques de « **brouillage** », qui permettent de rendre inopérants, tant pour l'émission que pour la réception, les téléphones mobiles ou appareils de communications électroniques mobiles de tous types dans l'enceinte des salles de spectacles, des établissements pénitentiaires et de certains établissements affectés aux besoins de la défense et de la sécurité nationale (2° à 4° de l'article L. 33-3).

Les stations de télévision et de radiodiffusion relevant de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ont en revanche été insérées dans le champ, lors de l'examen au Sénat, à l'initiative de notre collègue Albéric de Montgolfier.

Au total, environ **85 000 stations radioélectriques** étaient dans le champ de l'IFER au 1^{er} janvier 2010, dont la grande majorité sont détenues par des opérateurs de téléphonie mobile.

3. L'assiette, le tarif et les obligations déclaratives du redevable

Le II de l'article 1519 H du code général des impôts définit le **redevable** de l'IFER comme **la personne qui en dispose** pour les besoins de son activité professionnelle – elle peut donc en être propriétaire ou locataire – au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Le III fixe le tarif à **1 530 euros** par station, qu'elle soit ou non en service¹. Lorsque plusieurs personnes disposent d'une même station, le montant de l'IFER applicable est divisé par le nombre de ces personnes.

Un traitement de faveur est prévu par le III pour les stations ayant fait l'objet d'un avis, d'un accord ou d'une déclaration à l'ANFR à compter du 1^{er} janvier 2010 et assurant la couverture par un réseau de radiocommunications mobiles des « **zones blanches** » de **téléphonie mobile** (évaluées par l'ARCEP à 0,18 % de la population et 2,3 % du territoire), dans le cadre du programme national d'extension de la couverture du territoire. **Le tarif est ainsi réduit de moitié**, soit 765 euros, pour les stations assurant la couverture de ces zones, définies par voie réglementaire.

De même, il est prévu une **exonération** pour les stations ayant fait l'objet d'un avis, d'un accord ou d'une déclaration à l'ANFR et destinées à desservir les zones blanches de **haut débit terrestre**. Enfin le tarif est réduit à **220 euros pour les stations de télévision et de radiodiffusion** relevant de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, précitée.

L'IFER repose donc avant tout sur les antennes du réseau « classique » de téléphonie mobile.

Le IV de l'article 1519 H fixe les obligations déclaratives du redevable, qui doit déclarer le nombre de stations radioélectriques **par**

¹ La mise en service peut intervenir plusieurs mois ou années après l'accord de l'ANFR, le temps par exemple que la couverture soit jugée suffisamment étendue par l'opérateur.

commune et par département au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai de l'année d'imposition. Ces obligations sont cohérentes avec le champ des bénéficiaires de l'IFER, qui sont **les communes ou EPCI pour les deux tiers du produit, et les départements pour le tiers** (ces derniers étant en effet fréquemment impliqués dans les politiques de réduction de la « fracture numérique »).

Le produit brut attendu de cette imposition en 2010 était de **134 millions d'euros**. Dans la mesure où les gains nés de la réforme de la taxe professionnelle étaient évalués à 200 millions d'euros, ce montant correspondait à un « taux de reprise » des deux tiers, inférieur au taux moyen de reprise pour l'ensemble des composantes de l'IFER. Cette différence était justifiée par le fait que le nombre de stations est très variable d'un opérateur à l'autre, ce qui implique de fixer le tarif de l'IFER à un niveau suffisamment bas pour éviter qu'un opérateur devienne perdant net à l'issue de la réforme.

B. LES CONCLUSIONS DE LA TABLE RONDE SUR L'IMPACT DES RADIOFRÉQUENCES

La prolifération des antennes-relais pour le déploiement des réseaux de téléphonie mobile a alimenté certaines **inquiétudes et crispations relatives à leur impact sur l'environnement et sur la santé des riverains**. Le Gouvernement a dès lors organisé une table ronde du 23 avril au 25 mai 2009 avec les principaux ministres et acteurs concernés, dont les conclusions ont été restituées dans un rapport¹. **Cette table ronde n'avait pas vocation à trancher la controverse sur les effets des antennes**, dont l'analyse relève de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset), aujourd'hui intégrée dans l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). Elle a cependant dégagé **cinq principes pour l'action publique** :

- la transparence sur les informations à donner à la population et aux professionnels de santé, ainsi que sur le financement des dispositifs de contrôle et de recherche ;
- l'attention portée à toutes les craintes exprimées ;
- une pratique renouvelée de la gestion du risque avec la mise en pratique des principes de précaution et d'attention ;
- la concertation et le débat démocratique ;
- la cohérence de l'action publique dans les domaines de la prospective, de l'expertise, de l'organisation de la recherche, de l'exercice des missions de contrôle et de la qualité de la réglementation.

¹ *Rapport de restitution sur la table ronde « Radiofréquences, santé, environnement », par Jean-François Girard, Stéphane Le Bouler et Camille Février, ministère de la santé et des sports ; La Documentation française, mai 2009.*

Dans l'attente d'un avis de l'Afsset (*cf. infra*), saisie le 14 août 2007 par les ministères en charge de la santé et de l'environnement, **dix recommandations opérationnelles** ont également été formulées :

- une **information accessible** au grand public avec un portail Internet, un guide d'information et une campagne d'information ;

- une communication ciblée auprès des élus locaux et professionnels de santé afin de répondre aux attentes des administrés ;

- une prise en charge adaptée des personnes hypersensibles avec l'élaboration d'un protocole d'accueil et de prise en charge des patients ;

- une démarche de précaution proportionnée auprès des consommateurs et des salariés ;

- un suivi raisonné des seuils d'exposition avec une réflexion sur les différents référentiels de seuils et la définition d'une valeur moyenne au sein des lieux de vie et de travail ;

- une rénovation du dispositif de contrôle des expositions ;

- un **droit au contrôle individuel des expositions** avec la possibilité pour chaque citoyen de faire mesurer le niveau d'exposition au sein des lieux de vie et de travail ;

- des prérogatives renforcées pour les élus locaux. Une expérimentation a été mise en place à l'automne 2009 sur la concertation et l'information locales ;

- une organisation et une programmation de la recherche renouvelées, ainsi qu'une rationalisation de son financement par la **création d'une redevance**, qui permettrait de maintenir l'effort des opérateurs tout en mettant un terme aux controverses liées au mode de financement actuel ;

- et un prolongement de la table ronde avec la mise en place d'un **comité de suivi et de mise en œuvre** des actions.

L'Afsset a publié le 15 octobre 2009 une mise à jour des connaissances scientifiques sur les effets biologiques et sanitaires de la téléphonie mobile, étendue à l'ensemble du domaine des radiofréquences. Ce rapport met en évidence l'existence d'effets des radiofréquences sur des fonctions cellulaires, rapportés par une dizaine d'études expérimentales considérées comme incontestables. Le niveau de preuve n'est cependant pas apparu suffisant pour retenir en l'état des effets dommageables pour la santé comme définitivement établis. Face à ces incertitudes, l'Afsset a donc recommandé de **développer la recherche et de réduire les expositions du public**.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Bérengère Poletti, avec l'avis favorable du Gouvernement, s'inscrit dans le cadre des dix orientations retenues par le Gouvernement à la suite de la table ronde « Radiofréquences, santé environnement », précitée.

Cette table ronde a en particulier prévu la possibilité pour les citoyens de faire mesurer le niveau d'exposition au sein des lieux de vie ou de travail et un **financement de la recherche à la fois pérenne et plus neutre**. Ces orientations sont conformes à l'article 42 de la loi « Grenelle I¹ » qui prévoit que « *l'Etat mettra en place un dispositif de surveillance et de mesure des ondes électromagnétiques menées par des organismes indépendants accrédités. Ces dispositifs seront financés par un fonds indépendant alimenté par la contribution des opérateurs de réseau émettant des ondes électromagnétiques* ».

Le **I** du présent article institue à cet effet une **contribution additionnelle à l'IFER sur les stations radioélectriques**, codifiée dans un nouvel article 235 *ter* Z du code général des impôts, qui fait l'objet d'une nouvelle section XVI du chapitre III (« *Taxes diverses* ») du titre premier (« *Impôts directs et taxes assimilées* ») de la première partie (« *Impôts d'Etat* ») du livre premier (« *Assiette et liquidation de l'impôt* ») de ce code.

Le champ de cette contribution est le même que celui de la composante de l'IFER, **à l'exception des stations de télévision et de radiodiffusion** relevant de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, précitée. Elle est également due par la personne redevable de l'IFER, est déclarée dans les mêmes conditions que cette imposition, et est gérée (en termes de contrôle, de recouvrement, de contentieux et de sûretés) comme en matière de cotisation foncière des entreprises, conformément à la mesure d'harmonisation introduite par le V de l'article 59 et par l'article 60 du présent projet de loi de finances.

Cette contribution est égale à un pourcentage du montant de l'IFER, **fixé par décret dans la limite de 5 %**, et est due à compter du 1^{er} janvier 2011 (**II** du présent article).

Le **III** du présent article prévoit que le produit de cette contribution serait annuellement réparti entre :

- **l'Anses**, née le 1^{er} juillet 2010² de la fusion de l'Afsset et de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa), à hauteur de **deux millions d'euros**, pour le financement de la recherche sur les effets des champs électromagnétiques sur la santé ;

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

² En application du décret n° 2010-719 du 28 juin 2010 relatif à l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation.

- et l'**Agence de services et de paiement** (ASP) pour le solde, afin de financer les mesures de l'exposition du public aux radiofréquences et champs électromagnétiques.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux approuvent la création de cette contribution additionnelle, qui s'apparente à une redevance et permet de faire financer en partie par les opérateurs de téléphonie mobile la recherche sur les nuisances éventuelles des installations qu'ils déploient.

En se fondant sur les estimations du rendement de l'IFER sur les stations radioélectriques en 2010, le produit de cette nouvelle imposition peut être évalué à **6,7 millions d'euros**, soit l'équivalent de 85,2 euros par antenne de téléphonie mobile ou UMTS.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**AMENDEMENT PROPOSÉ
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011
DEUXIÈME PARTIE

MISSION CONTRÔLE ET EXPLOITATION
AÉRIENS

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par M. FORTASSIN

au nom de la commission des finances

ARTICLE 49
(ÉTAT C)

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Soutien aux prestations de l'aviation civile		1 270 000		1 270 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>1 270 000</i>		<i>1 270 000</i>
Navigation aérienne				
Transports aériens, surveillance et certification				
Formation aéronautique				
TOTAL	0	1 270 000	0	1 270 000
SOLDE		- 1 270 000		- 1 270 000

OBJET

Cet amendement a pour objet de **réduire le montant des mesures de revalorisation catégorielle**, en particulier pour les agents du contrôle aérien.

Le projet de budget du BACEA fait état de 7,8 millions d'euros de mesures de revalorisation catégorielle, à comparer à un impact du schéma d'emplois de 8,7 millions d'euros, correspondant à la suppression de 188 ETP en 2011. **Le « retour catégoriel » semble donc très supérieur à la norme de 50 %** qui doit prévaloir pour l'ensemble des services de l'Etat. Le projet annuel de performances explique la différence par la non-consommation partielle de l'enveloppe catégorielle prévue par la loi de finances pour 2010, sans autres précisions. On peut cependant s'interroger sur les raisons de cette non-consommation, et sur la légitimité d'en budgéter d'emblée le solde correspondant en 2011.

Le contexte social et économique de ce budget annexe est troublé par la crise et par les grèves des contrôleurs aériens. **La Cour des comptes a mis en évidence à plusieurs reprises**, en particulier dans son dernier rapport public annuel, **l'opacité de l'organisation du travail des contrôleurs**, avec des vacances longues et peu nombreuses et un système de « clairances » qui réduit sensiblement le temps de travail effectif, estimé à cent jours par an. Elle a également montré l'étendue des avantages et l'insuffisance de contreparties négociées dans les protocoles sociaux : surenchère entre corps techniques, extension aux autres agents des mesures obtenues par les contrôleurs aériens, réductions d'effectifs trop modestes...

La part des dépenses de personnel a donc augmenté (58,7 % en 2006, 60,4 % des dépenses courantes en 2009, amortissements inclus) **alors que les effectifs diminuent**, et contribue à la situation financière très tendue du budget annexe. La dette nette de ce budget a ainsi augmenté de plus de 20 % en 2009, ce que la crise ne saurait à elle seule justifier.

Le nouveau protocole de négociations conclu en juillet dernier a certes marqué des avancées. Un dispositif de vérification des présences sur le lieu de travail des contrôleurs aériens a été mis en place en juin 2010 et certaines primes des personnels techniques seront gelées en 2010 et 2011. **L'effort paraît cependant insuffisant au regard des enjeux économiques et financiers du budget annexe.**

Le montant de 1,27 million d'euros qu'il est proposé de supprimer correspond à un strict retour catégoriel de 50 % au prorata des effectifs du corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA). Les ICNA représentaient ainsi en 2010 37 % des ETPT du BACEA avec 4 257,2 ETPT.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

A. A TITRE RECONDUCTIBLE

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a **réduit de 920 755 euros en AE et en CP** les crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

Cette réduction de crédits s'impute sur les dépenses de personnel de titre 2 du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ».

Elle vise à **tirer les conséquences de l'ajustement des transferts de compétences et de services prévus par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales**. Cet ajustement concerne les personnels du ministère de l'écologie transférés au 1^{er} janvier 2008 (services des routes départementales de Seine-Saint-Denis, des portions résiduelles de routes nationales reclassées dans la voirie départementale et des voies d'eau transférées aux départements de l'Aube, de la Charente, de la Charente-Maritime, de la Mayenne et de la Somme), qui ont choisi la réintégration ou le détachement sans limitation de durée dans la fonction publique territoriale, au cours de la troisième et dernière campagne de droits d'option, qui couvre la période du 1^{er} septembre 2009 au 31 août 2011.

Ce transfert de charges aux collectivités départementales a été **intégralement compensé** par l'adoption, au cours de la discussion de la première partie du présent projet de loi de finances, d'un **amendement du Gouvernement créant un article 23 bis**. Celui-ci actualise les taux des fractions de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) affectées aux départements. Enfin, ce transfert a fait l'objet d'une prise en compte par anticipation dans l'équilibre du projet de loi de finances, dans le cadre du vote de l'article 47 par l'Assemblée nationale.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a également adopté **un amendement de minoration des crédits de 4 686 411 euros en AE et de 4 672 872 euros en CP** destinée à gager les ouvertures de crédits opérées lors de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances.

B. A TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale **a majoré, à titre non reconductible**, les crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » pour un **montant global de 807 400 euros** en AE et en CP, ainsi répartis :

- 2 000 euros sur le programme 217 « Infrastructures et services de transports », action 13 « Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres » ;

- 1 000 euros sur le programme 207 « Sécurité et circulation routières », action 03 « Education routière » ;

- 19 500 euros sur le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes », action 01 « Sécurité et sûreté maritimes » ;

- 281 900 euros sur le programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité », action 07 « Gestion des milieux et biodiversité » ;

- 7 000 euros sur le programme 181 « Prévention des risques », action 01 « Prévention des risques technologiques et des pollutions » ;

- 4 500 euros sur le programme 181 « Prévention des risques », action 09 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » ;

- 14 000 euros sur le programme 174 « Energie, climat et après-mines », action 01 « Politique de l'énergie » ;

- 5 000 euros sur le programme 174 « Energie, climat et après-mines », action 05 « Lutte contre le changement climatique » ;

- 261 000 euros sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer », action 01 « Stratégie, expertise et études en matière de développement durable » ;

- 192 000 euros sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer », action 06 « Action européenne et internationale » ;

- 19 500 euros sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer », action 07 « Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ».

Toutes ces majorations sont imputées sur le titre 6 dans la catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités ».

C. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS

Le solde de ces modifications **aboutit à réduire, globalement, les crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement**

durables » de 3 879 011 euros en AE et de 3 865 472 euros en CP. Ces modifications de crédits sont ainsi réparties :

- une diminution de 2 691 104 euros en AE et 2 735 227 euros en CP sur le programme 203 « Infrastructures et services de transport » ;

- une diminution de 45 564 euros en AE et 49 855 euros en CP sur le programme 207 « Sécurité et circulation routières » ;

- une diminution de 85 285 euros en AE et 97 048 euros en CP sur le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » ;

- une diminution de 160 262 euros en AE et 175 029 euros en CP sur le programme 170 « Météorologie » ;

- une diminution de 719 euros en AE et 22 553 euros en CP sur le programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » ;

- une diminution de 66 228 euros en AE et 72 330 euros en CP sur le programme 159 « Information géographique et cartographique » ;

- une diminution de 258 846 euros en AE et 222 017 euros en CP sur le programme 181 « Prévention des risques » ;

- une diminution de 579 887 euros en AE et 644 401 euros en CP sur le programme 174 « Energie, climat et après-mines » ;

- une hausse de 8 884 euros en AE et 152 988 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 ».

II. ARTICLES RATTACHÉS ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a introduit **deux articles rattachés**.

L'article 71 *bis* exempte de taxe générale sur les activités polluantes les tonnages de déchets qui sont le résultat de catastrophes naturelles.

L'article 73 *bis* instaure une taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) applicable aux stations radioélectriques, afin de financer la recherche et la mesure de l'exposition du public aux champs électromagnétiques.

Ces deux articles additionnels sont commentés dans la rubrique « Examen des articles rattachés ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Liste des personnes entendues par vos rapporteurs spéciaux

- **Mme Michèle Pappalardo**, commissaire générale au développement durable ;

- **M. Jean-François Monteils**, secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement ;

- **M. Laurent Michel**, directeur général de la prévention des risques au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement ;

- **M. Nicolas Garnier**, délégué général de l'association des collectivités territoriales et des professionnels pour les déchets, l'énergie et les réseaux de chaleur (AMORCE), et M. Philippe Tostain, vice-président d'AMORCE.

**Audition par la commission de l'économie et la commission des finances
de M. Hubert du Mesnil, président de Réseau ferré de France,
le 8 septembre 2010**

Réunie le mercredi 8 septembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé, conjointement avec la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, à l'audition de M. Hubert du Mesnil, président de Réseau ferré de France.

M. Jean-Paul Emorine, président de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. – Au nom de Jean Arthuis et en votre nom à tous, je souhaite la bienvenue à M. Hubert du Mesnil.

Nous avons à cœur de vous accueillir chaque année car, avec ses 29 000 kilomètres de réseau et ses investissements, la situation de RFF intéresse l'ensemble des élus, surtout après la dernière loi de régulation des activités ferroviaires. Un ancien député, Pierre Cardo, vient d'ailleurs de prendre la tête de l'autorité qui est chargée de cette régulation.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Je m'associe à ces paroles de bienvenue. Nous sommes heureux de vous entendre, monsieur du Mesnil, à un moment où votre établissement public se trouve à la croisée des chemins avec la loi du 8 décembre 2009, votre engagement sur une démarche de performance et l'ouverture du trafic international à la concurrence depuis décembre 2009. Vous avez eu des résultats intéressants en 2009 mais, devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, vous avez évoqué une dérive structurelle du système en raison d'une baisse des recettes, d'une lourde dette et d'une augmentation des coûts d'entretien du réseau. Or chacun se rappelle les conditions de la mise en place de RFF. C'est dire notre intérêt, d'autant plus que le Gouvernement va devoir procéder à un ajustement des crédits, notamment des crédits d'intervention. Comment moderniser le réseau quand les ressources se compriment ? Nous avons parmi nous une administratrice de l'établissement, en la personne de Fabienne Keller.

M. Hubert du Mesnil, président de Réseau ferré de France. – Je vous remercie de votre accueil et je suis sensible à l'intérêt que vous manifestez pour RFF. Le sujet intéresse tous les transporteurs et tous les voyageurs, il intéresse la nation.

La dernière loi a fait franchir un grand pas dans l'organisation du réseau ferroviaire ; elle a marqué l'ouverture internationale et créé un régulateur qui prendra une part significative dans l'organisation du système.

On parle souvent d'un gendarme, mais le Parlement lui a confié un rôle économique – c'est toute la question des péages. Nous lui fournirons tous les éléments nécessaires à cet effet.

Dans le contrat de performance, l'Etat nous a donné une feuille de route et nous avons fixé un cadrage économique, avec un plan d'affaires, qui est un instrument de mesure. Les résultats sont-ils en ligne ? Il n'y a pas suffisamment de trains sur les rails. Afin de développer l'activité et augmenter le nombre de trains, il faut offrir aux trains de bons sillons. Voilà notre mission principale. Elle a un caractère commercial. Pour cela, il faut comprendre ce que les entreprises ferroviaires et les régions attendent de nous. Nous organisons ainsi le cadencement. Nous devons accueillir de nouvelles entreprises européennes et adapter le réseau à la concurrence dans le respect de la sécurité. La concurrence progresse pour les marchandises (+ 15 %), les nouvelles entreprises dépassent 15 % de part de marché, mais c'est aussi parce que Fret SNCF réduit son activité.

RFF s'engage aussi pour le trafic des voyageurs et nous discutons avec Trenitalia comme avec la Deutsche Bahn. Les choses évoluent progressivement. Certains avaient cru que des TGV étrangers circuleraient dès 2010. Ce n'est pas le cas ; pourtant, la complexité n'est pas entretenue à dessein – le régulateur y veillera. Il faut avoir des trains, des conducteurs... Quand la concurrence entrera-t-elle dans les faits ? Les Italiens n'ont pas utilisé leurs sillons cette année. Nous répondrons aux demandes en veillant à la coexistence des entreprises et des activités. C'est aussi pour cela que nous avançons sur le cadencement avec résolution.

Le plan de rénovation représente 13 milliards d'euros d'ici 2015. Nous avons doublé les chantiers, ce qui gêne d'ailleurs la circulation des trains régionaux, nous en avons conscience. Le plan est tenu, le doublement du rythme de la rénovation est une réalité. Nous essayons de réduire les coûts, ce qui nous conduit à arrêter la circulation quand c'est acceptable pour les voyageurs car cela permet une baisse des coûts de plus de 20 %. On ne peut pas faire plus, même si le plan de relance nous a donné un petit coup de pouce, car toute notre capacité technique et financière est mobilisée. Restera la question des lignes qui ne font pas partie du plan de rénovation ; il conviendra d'y réfléchir au cas par cas.

L'équilibre économique devait être atteint à terme selon la formule du coût complet, les recettes couvrant l'entretien et le renouvellement des voies. Nous y reviendrons.

Le développement durable a donné lieu à de nombreuses initiatives. La matière est essentielle mais compliquée et le Grenelle de l'environnement a fixé des orientations ambitieuses. Nous sommes mobilisés sur ces dossiers, car ce serait une erreur de négliger les nuisances au prétexte que le train est par lui-même un moyen de transport écologique. Il faut aussi s'occuper des traverses et du bruit !

RFF a une dette de 28 milliards d'euros. Il nous faut absolument démontrer qu'à moyen terme, nous dégagerons suffisamment de résultats pour la résorber. Si la trajectoire n'y tend pas, si la convergence apparaît illusoire, les pires menaces sont devant nous. Nous avons traversé la crise financière sans trop de difficulté. Adossés à l'Etat, nous avons conservé notre notation AAA. Les banquiers n'en regardent pas moins où nous allons et ils ne répondraient plus présents en cas de divergence, c'est un vrai risque. Or la vertu du contrat de performance est en train d'être minée. Les recettes prévues additionnaient les péages, qui devaient augmenter, et des subventions, qui devaient rester stables. Nous attendions une augmentation des recettes. Or la baisse du trafic de marchandises est plus importante que prévu, et l'on n'a pas constaté de reprise pour ce secteur, qui a encore baissé de 7 % au premier semestre, tandis que les péages du fret sont très faibles (200 millions d'euros sur 4 milliards d'euros).

Côté voyageurs, la croissance était portée par les régions, car, pour les trains nationaux, l'augmentation des TGV est compensée par des suppressions d'autres trains. Conserverons-nous 3 % de croissance l'an dans le transport régional ? Pour les barèmes, la hausse repose sur les TGV, les autres étant simplement réévalués de l'inflation. La croissance de la recette attendue pour les TGV était de 200 millions d'euros, soit 6 % à 9 % l'an. Chaque année, le barème augmente de l'inflation, plus 60 millions d'euros, au titre de la rénovation du réseau et pour tenir compte de la convention de gestion de la SNCF. Une centaine de millions pour l'année 2011 traduit l'effet retraites à la SNCF. Le TGV aide donc à la rénovation du réseau et porte la hausse des coûts d'entretien. Pourra-t-on longtemps continuer comme cela ? Si ce n'était plus le cas, il faudrait que le coût du réseau n'augmente plus, et pour cela, qu'on réorganise l'entretien, ce qui suppose un grand changement. Ne pas aller au bout de l'effort de rénovation serait la pire des choses car si, par exemple, nous ne rénovons qu'un tronçon de la ligne des Alpes, nous ne tirerons pas les profits de la rénovation.

Nous nous inquiétons d'autant plus pour les subventions de l'Etat. Nous rêvions qu'elles demeurent stables, or elles diminuent tous les ans, le gel ayant touché 180 millions d'euros cette année. Cela efface complètement la croissance des péages. Si l'on ne peut pas compter sur cette contribution supplémentaire, jamais nous n'atteindrons l'équilibre du coût complet et c'est tout l'ensemble qui est menacé. Nous avons, et c'est normal, des débats avec la SNCF ; le régulateur refera nos comptes respectifs et se formera une opinion sur le bon équilibre. Traitons ce débat rationnellement et avec professionnalisme. Sous-tarifier une ligne utilisée par une compagnie européenne ne sert pas l'intérêt national : il faut que le train paie le péage autant qu'il le peut. Les hausses de péage ont pu peser sur les résultats de la SNCF, mais la reprise est là et la qualité du produit TGV est telle qu'on peut avoir confiance en son avenir et escompter une croissance.

La dérive dépasse déjà 300 millions d'euros par rapport au contrat de performance. L'évolution des recettes ne suffira pas si les coûts augmentent de

3 % l'an : la rénovation est la meilleure des réponses. Nous travaillons aussi avec SNCF Infrastructures sur la maintenance en nous inspirant des exemples étrangers, allemands et néerlandais par exemple. Il convient, sauf à se faire du souci pour la dette et pour le réseau, de poser la question de notre capacité à porter la dette en tendant vers l'équilibre.

J'ai évoqué l'impact de la réduction de Fret SNCF. S'agissant toujours du fret, nous participons à l'engagement national pour le fret ferroviaire avec la mise en œuvre d'autoroutes ferroviaires et réservons aux trains de marchandises des sillons de qualité. Nous signons avec les transporteurs des accords de qualité qui prévoient des pénalités si nous ne tenons pas nos engagements – c'est la meilleure contribution que nous puissions apporter à cette activité. Nous croyons, malgré les débats, aux actions en faveur des transports de proximité. Les expériences réussiront-elles ? Nous serions coupables de ne rien faire pour les activités de proximité. Nous n'arrêtons pas les petites lignes et cherchons à les entretenir. Nous pouvons en confier l'entretien à qui le veut et, comme le sait bien M. Patriat, nous venons de le faire dans le Morvan, avec des entreprises locales. Nous baissons les prix et adaptons les lignes : si un transporteur local veut s'organiser pour cela, tentons l'expérience ! Enfin, nous poursuivons l'effort pour l'accès aux ports.

Un mot sur les grands projets. Les projets réalisés en mode classique que sont la LGV Est-2eme phase sur Strasbourg et Rhin-Rhône entre Dijon et Mulhouse se déroulent comme prévu. Nos marchés sont signés dans de bonnes conditions pour nous. Nous avons trois projets de LGV en partenariat public-privé, comme Sud-Europe-Atlantique (Bordeaux-Tours) avec Vinci ; Le Mans-Rennes et le contournement de Nîmes-Montpellier sont en cours de négociation. Les dix-sept projets du Grenelle, soit 70 milliards d'euros, sont à l'étude ou en préparation du débat public. Comme le calendrier de tout cela dépasse notre compétence, je me bornerai à dire que nous nous efforçons d'avoir un comportement responsable dans la concertation et travaillons avec les élus pour concevoir une bonne insertion de ces projets dans les territoires.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Je vous remercie de cet exposé très clair. Nous mesurons le dynamisme de votre équipe : RFF n'est plus une structure de défaisance de la dette de la SNCF. Nous avons compris votre projet, vos ambitions, mais aussi vos contraintes. Comment l'ouverture à la concurrence se passe-t-elle, quel est le potentiel de concurrence et n'y a-t-il pas un risque de saturation des sillons ?

Quelles sont les perspectives de remboursement de la dette et ne s'agit-il pas, suivant l'expression de Jean-Pierre Fourcade, d'une « dette perpétuelle » ? Qu'advient-il en cas de pression sur les taux ? D'ailleurs, quels taux obtenez-vous sur les 28 milliards d'euros et comment ferez-vous en cas de baisse de 10 % des crédits d'intervention qui atteignent 2,3 milliards d'euros ?

M. Hubert du Mesnil. – Une entreprise qui nous demande un sillon doit respecter des règles techniques de sécurité (ce qui relève surtout de l'établissement public de sécurité ferroviaire). Les trains ont en effet été dimensionnés en fonction des réseaux de chaque pays, de sorte que les Italiens peuvent prétendre que nous leur compliquons volontairement les choses et que les Français peuvent dire la même chose en Italie.

S'agissant des sillons, le « document de référence » est un mode d'emploi du réseau ferroviaire disponible sur Internet. Il définit en particulier le calendrier d'inscription. Les demandes pour 2011 devaient être formulées en avril ; nous les traitons avant septembre et répondons à 80 % des demandes, l'année nouvelle commençant dès décembre. Resteront les sillons de dernière minute pour le fret. L'Italie et l'Allemagne déposent des demandes, nous rentrons en discussion : combien de trains, à quelle vitesse ? Le processus de concertation est continu. Les sillons non utilisés doivent être annulés assez tôt pour ne pas être facturés. Un Milan-Paris est possible à condition que les voyageurs pris en charge dans une gare française intermédiaire ne représentent qu'une fraction minoritaire des passagers.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Cela restreint la concurrence !

M. Hubert du Mesnil. – Des décomptes doivent être opérés.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – C'est une fiction !

M. Hubert du Mesnil. – Ce n'est possible que sur des liaisons au trafic très important. A vrai dire, Milan-Chambéry, d'une part, et Chambéry-Paris, d'autre part, apparaissent plus intéressants qu'un Milan-Paris, qui peut se faire par avion. En revanche, la contrainte sera moindre pour la Deutsche Bahn quand elle ira jusqu'à Londres via Lille.

D'une part, l'on ne peut pas toujours répondre à la demande, d'autre part l'antériorité n'établit aucun droit : nous devons redistribuer les sillons chaque année entre toutes les demandes. Nous avons néanmoins des discussions avec la SNCF pour lui réserver des sillons sur plusieurs années, mais cela n'est possible que pour une partie de la capacité et, le moment venu, RFF est obligé d'ouvrir.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Quelle est la proportion tolérable ?

M. Hubert du Mesnil. – Pour un contrat de cinq ans, nous pensons pouvoir viser environ 70 %. Le régulateur examinera nos propositions dans le cadre européen.

Concernant la dette, le taux moyen d'intérêt des 28 milliards est de 4,5 %. Nous avons bénéficié de la baisse des taux : la crise nous a été, à cet égard, favorable puisque l'économie a atteint 300 millions d'euros. Mais notre capacité à rembourser cette dette se dégrade actuellement et une partie de cette

dette finira par être perpétuelle. Il y a deux ans, nous avions dans l'idée que RFF pourrait commencer à se désendetter en 2020 mais cette perspective a disparu avec l'augmentation des coûts et la baisse des recettes. La dette va donc continuer d'augmenter.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – La subvention de l'Etat ne peut-elle apparaître comme le moyen de la rembourser, ce qui en ferait une dette « maastrichtienne » ?

M. Hubert du Mesnil. – La subvention de désendettement a été transformée en complément des péages, en contrepartie d'une augmentation de ceux-ci. Si ce n'est plus possible, notre adossement à l'Etat apparaîtra comme notre seul soutien et l'on ne pourra pas entretenir la fiction du désendettement.

Mme Fabienne Keller. – Alain Fouché et moi-même sommes administrateurs de RFF et je précise qu'il s'agit d'une petite entreprise, environ deux cents fois plus petite que la SNCF en nombre de salariés. Les deux entreprises sont, du reste, liées par une convention de gestion : RFF est censé gérer les sillons mais il confie cette tâche à des salariés qui sont restés agents de la SNCF et elle supporte ainsi 160 millions d'euros de surcharge financière liée aux statuts des salariés. Le péché originel est là ! Et l'on a pu croire que RFF était une structure de défaisance. Mais l'établissement a des compétences propres : construction de lignes, rénovation, gestion de la dette... Laquelle, soit dit en passant, représente seulement une année de dette de la sécurité sociale !

« *Il n'y a pas suffisamment de trains sur les rails* », dit M. du Mesnil. Effectivement, les régions ont consenti des investissements considérables, qu'il faut rentabiliser. Des trains en plus grand nombre, c'est moins de pollution et moins de dépenses sur les infrastructures routières. Nous devons nous interroger sur les deux questions de la concurrence et des coûts d'exploitation de la SNCF, dans ce qui est un domaine d'excellence de la France.

Je veux souligner également que le bon entretien du réseau produit un cercle vertueux car le trafic cadencé qu'autorise un réseau en bon état engendre des recettes supplémentaires, alors que, quand l'infrastructure vieillit trop, la structure n'est plus rentable et coûte cher.

M. Michel Teston. – Il aurait fallu plus de temps pour un sujet de cette importance. M. du Mesnil nous a parlé de la rénovation du réseau. Le rapport de l'Ecole polytechnique de Lausanne, en septembre 2005, a souligné le mauvais état du réseau et recommandé de compléter le réseau à grande vitesse en le maillant avec le réseau classique afin d'assurer une bonne irrigation des territoires. Je dresserai un bilan un peu différent de celui exposé par le président de RFF. L'extension du réseau à grande vitesse passe de plus en plus souvent par des partenariats public-privé ; et les régions sont obligées d'intervenir pour enrayer le vieillissement du réseau classique, voyez le cas de l'Auvergne et de Midi-Pyrénées.

La dette de 28 milliards d'euros pénalise considérablement RFF. La seule solution pour répondre à ce défi est de vendre les biens immobiliers qui ne sont pas nécessaires à l'exploitation, de développer le fret ferroviaire et d'augmenter les péages, qui ne sont pas parmi les plus élevés d'Europe. Le Grenelle de l'environnement impose, dans le total du trafic de marchandises, une part modale du non-routier et du non-aérien de 25 % (essentiellement le fluvial et le ferroviaire) : il est donc temps de redonner à RFF des marges de manœuvre et de demander à l'Etat un plan de réorganisation de la dette. Les parlementaires ne pourront pas faire longtemps l'autruche, ils devront aider l'Etat à prendre des décisions. Il n'y a pas de solution sans résorption de l'endettement de RFF.

M. François Patriat. – Les régions participent à l'achat des trains, à l'entretien du réseau, au cadencement du trafic, à la construction de nouvelles lignes à grande vitesse : tout cela finit par engloutir plus d'un quart de leurs budgets ! Les financements inscrits dans les conventions avec la SNCF ont augmenté de 55 % en quatre ans. M. Pépy me dit que ce sont les péages qui alourdissent le coût des conventions. Cela devient intenable ! L'offre de trains se réduit ; la ligne Besançon-Dijon-Cherbourg par Caen s'arrêtera à la fin de l'année faute d'équilibre financier. Les régions ont participé au plan de relance de l'Etat pour la régénération du réseau. Pourront-elles continuer ? Leur situation financière leur imposera inévitablement de réduire la voilure.

N'allez pas entretenir l'illusion que des lignes à grande vitesse pourront être construites sur tous les territoires : Rhin-Rhône avec une branche sud et ouest, Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon, Lyon-Marseille-Barcelone-Italie, ligne Sud longeant l'A39 entre Dijon et Lyon, qui ferait gagner trois minutes pour un coût de 4 milliards d'euros... Non, tout ne sera pas possible !

M. Rémy Pointereau. – Les LGV sont des investissements de long terme. Il faut respecter le Grenelle de l'environnement. La fongibilité des investissements est inscrite pour les projets prévus après 2025. Mais ne serait-il pas possible d'élaborer un business plan, au moins pour les vingt ans à venir, regroupant les différents projets prévus ?

Les banques font confiance à RFF. Elles ont été aidées par l'Etat il y a quelques mois. A leur tour, elles pourraient apporter leur contribution en finançant plus largement les partenariats public-privé. La Caisse des dépôts pourrait y participer.

M. François Fortassin. – Les entreprises françaises et les entreprises étrangères acquittent-elles les mêmes péages ? Si oui, la concurrence paraît respectée, mais en réalité elle ne l'est pas puisque seules les françaises financent la rénovation des sillons par la puissance publique. Nous avons en fait de la concurrence déloyale.

M. Roland Courteau. – Le contournement de Nîmes-Montpellier par une ligne à grande vitesse est une avancée, après la réalisation du Perpignan-Figueras transfrontalier. Mais il y a un chaînon manquant : Montpellier-

Perpignan ! La mission Querrien, en 1990, prévoyait sa réalisation sous dix ans ; on nous l'annonce aujourd'hui dans les dix ans à venir. L'attente aura duré trente ans ! Chacun sait pourtant le goulot d'étranglement qui existe sur le plus grand axe européen de LGV, de l'Europe du Nord jusqu'à Séville. Le tronçon Montpellier-Perpignan sera-t-il construit dans dix ans ou attendrons-nous encore trente ans ? Et que devient le Narbonne-Toulouse, pour désenclaver Toulouse ?

M. Raymond Vall. – La région Midi-Pyrénées a dépensé 500 millions d'euros pour la rénovation des voies et l'on nous a annoncé ensuite la suppression de 3 000 à 4 000 kilomètres de lignes ! Il ne faut pas appliquer aux territoires ruraux une vision trop sectaire, dit pourtant le Président de la République. Vous faites disparaître, dans votre schéma national, presque toutes les lignes de fret et le trafic des TER ! Qu'en est-il de la traversée du Massif central vue du côté de RFF ?

M. François Marc. – J'évoquerai le lien entre les contrats de projet et le Schéma national des infrastructures de transport, en prenant l'exemple de la ligne de l'extrême Ouest breton. Le contrat de projet comprenait une ambition précise : mettre Brest et Quimper à trois heures de Paris. Quelques travaux ont été programmés, qui feront descendre la durée du trajet à trois heures quarante. Mais ensuite ? Le schéma national a modifié sans délibération la priorité, qui devient le barreau vertical Rennes-Nantes. Comment peut-on piétiner ainsi les contrats de projets ?

Mme Marie-France Beauvils. – Vous avez choisi Vinci pour construire la ligne à grande vitesse du Sud-Est Atlantique. Mais quel est le poids de la rémunération des actionnaires privés sur le coût du projet ? N'aurait-il pas été moins onéreux de recourir à un emprunt bancaire pour un tel investissement, pour lequel les collectivités territoriales seront sollicitées ?

La Deutsche Bahn, en Allemagne, reprend les wagons isolés. La même chose est-elle envisageable en France ? Pourquoi nous renvoie-t-on aux opérateurs privés, alors que Proxirail est tombé à l'eau ?

M. Dominique Braye. – La situation de RFF empire d'année en année. Et songez au risque si les taux augmentent... Il y a un vrai problème et si effectivement la dette est de 28 milliards d'euros, RFF doit tout faire pour augmenter ses recettes. On vous sent évoluer dans une concurrence obligée, dans laquelle vous privilégiez l'opérateur historique au détriment des recettes. Il conviendrait d'adopter une attitude plus moderne et de considérer la concurrence comme un atout.

M. Jean-Jacques Mirassou. – La suppression des trains est une réalité dans la région Midi-Pyrénées et en Haute-Garonne. Quand on habite Bagnères-de-Luchon, par exemple, il vaut mieux partir à pied que d'attendre sur le quai un train pour Saint-Gaudens... Le département et la région ont consenti un effort de respectivement 320 et 450 millions d'euros, mais ils n'ont pas encore la certitude que les choses sérieuses vont commencer pour Bordeaux-Toulouse. On brandit le spectre maastrichtien lorsqu'il s'agit de la

dette de RFF mais on ne s'émeut de rien lorsque les collectivités sont sollicitées en dehors de toutes leurs compétences. Mais la convention a été signée ce matin pour le Bordeaux-Toulouse : il semble que l'on soit, si je puis me permettre, sur la bonne voie !

M. Philippe Dallier. – Quel est l'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur votre entreprise ? L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) a été créée pour éviter les effets d'aubaine. Maintenant que vous êtes déficitaire presque structurellement, n'y a-t-il pas là une marge de négociation pour trouver un peu d'oxygène ?

M. Jean-Paul Emorine, président de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. – Quel est le coût moyen au kilomètre d'une construction de ligne à grande vitesse, d'une rénovation de l'existant et d'une électrification ?

M. Hubert du Mesnil. – A l'Etat de prendre les décisions qui relèvent de sa compétence : choix des programmes de lignes à grande vitesse, choix des modes de financement, promotion des objectifs du Grenelle de l'environnement... Nous exécutons les étapes décidées par le Gouvernement. Je suis donc incapable de vous dire quand et comment seront financés les 70 milliards d'euros d'investissement. Notre métier est de discuter avec les riverains, de rénover les voies, de réaliser les programmes décidés, de faire fonctionner le réseau.

Partenariat public-privé ou non, la question est ouverte. Nous aurons bientôt des retours d'expérience, puisque sur cinq projets mis en œuvre actuellement, trois le sont dans le cadre d'un partenariat public-privé, deux dans un cadre classique. Sans les PPP, nous ne pourrions mener les cinq de front. Quant au bilan du coût, nous en saurons plus dans quelque temps. Il est certain que la rémunération du capital est plus lourde. Et il me semble illusoire de penser que les PPP constituent une solution pour les 70 milliards d'euros d'investissements. Les banques apportent l'argent, même si, durant la crise économique, elles voulaient la garantie de l'Etat ; mais on est impressionné par les capacités industrielles déployées lorsque les contrats sont regroupés.

RFF a remis en service des petites lignes ces dernières années. Et ce sont souvent les riverains qu'il faut convaincre car ils sont dérangés par le trafic, notamment le fret... Qu'on ne nous fasse pas le procès de la fermeture des lignes, nous avons rouvert de petites lignes, comme Flamboin-Montereau, et, si notre rôle est parfois de nous interroger sur l'utilité de voies sur lesquelles ne circule presque aucun train, nous n'avons pas à décider seul, surtout quand la région a fait beaucoup pour rénover et moderniser les lignes. Il faut voir les choses au cas par cas, mais sachez que ce n'est jamais un plaisir que de fermer une ligne.

RFF n'est ni pour ni contre la concurrence. Est-ce que Trenitalia et Deutsche Bahn nous trouvent bienveillants à l'égard de l'opérateur historique ? Est-ce que la SNCF nous juge trop bienveillants à l'égard de ses concurrents étrangers ? Il faut adapter notre fonctionnement à la concurrence

mais sans précipitation, raisonnablement. Nous sommes déjà à 16 % de part de marché pour les étrangers. Jusqu'à présent notre attitude a été jugée irréprochable et, si nous étions condamnés pour distorsion de concurrence, je considérerais que nous aurions commis une faute grave.

C'est l'Etat qui a élaboré le projet de schéma national des infrastructures de transport. Nous serons consultés, vous le serez aussi, à chacun de formuler ses avis sur des améliorations souhaitables ou des ajustements au nom de la cohérence. Nous n'oublions pas l'objectif de Brest-Paris en trois heures et voulons y travailler. Il faudra mettre sur ce point le schéma en cohérence avec les contrats. Quant à la traversée centrale, c'est à l'Etat de dire comment et quand il mettra en œuvre ce projet qui tient à cœur aux Espagnols.

Je préside l'association européenne des gestionnaires d'infrastructures, tous les pays connaissent les mêmes problématiques. Mais nous le savons, il ne faut pas s'attendre à ce que l'Europe apporte des financements.

Pour répondre à la question du président Emorine, la construction d'une nouvelle ligne coûte 15 à 25 millions d'euros au kilomètre ; la rénovation, 1 million ; l'électrification, quelques millions.

Il est évident que l'avenir d'une partie du réseau dépend de notre capacité à gérer les wagons isolés ou du moins les petits trains. Je sais que la SNCF déclare qu'elle n'est plus en mesure de le faire. Et je ne suis pas certain que d'autres puissent le faire à sa place. Mais nous résigner et fermer serait une décision gravissime pour les entreprises industrielles. Nous devons tout essayer. Ce n'est pas la Deutsche Bahn qui va nous proposer de gérer ce fret ; si des entreprises locales, avec des moyens sobres, souhaitent essayer, il faut les suivre et les encourager et faire en sorte que les péages ne soient pas dissuasifs.

M. Patrick Persuy, directeur général adjoint, finances et achats de RFF. – L'imposition forfaitaire est un poste en forte augmentation dans le budget de RFF. Les subventions ont été réorganisées l'an dernier, et la valeur ajoutée ayant augmenté, l'assiette de l'IFER s'est élargie, indépendamment de la réforme de la taxe professionnelle. En effet, les subventions de désendettement, d'exploitation et de renouvellement ont été fondues en une seule, qui figure dans le compte de résultats.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – La plafonnement de 3,5 % s'applique à une valeur ajoutée beaucoup plus large. Avez-vous une idée de l'évolution de l'IFER ? Et « quid » de la subvention ?

M. Hubert du Mesnil. – Nous n'avons guère d'indications sur le montant que nous devons acquitter l'an prochain. Il est question d'une baisse de 10 % de la subvention.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Si la dette de RFF était gérée par France Trésor, cela ne coûterait-il pas moins cher ?

M. Patrick Persuy. – En effet. La différence est de 15 points de base.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Soit 50 millions d'euros de subventions aux banques !

M. Jean-Paul Emorine, président de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. – Nous vous remercions.

Examen en commission, le 9 novembre 2010

Réunie le 9 novembre 2010 sous la présidence de M. Jean Arthuis, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mmes Fabienne Keller et Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Gérard Miquel et M. François Fortassin rapporteur spéciaux, sur la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », les comptes d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et le compte de concours financier « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres » et les articles 70 à 73 du projet de loi de finances pour 2011.

Mme Fabienne Keller. – Les crédits demandés pour la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » s'élèvent à 10,04 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 9,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Rapportés aux crédits demandés pour 2010, ces montants affichent une baisse de 2,7 % en AE et 6,0 % en CP. Cependant, comme nous le disons chaque année, je rappelle que les seuls crédits budgétaires ne retracent pas l'effort financier déployé par l'Etat et ses opérateurs en faveur de l'environnement. Ainsi, ces montants doivent être complétés :

- d'une part, par les 5 milliards d'euros de ressources extrabudgétaires en provenance de l'Agence française de financement des infrastructures de France (AFITF) et les autres opérateurs bénéficiant d'une fiscalité affectée, au premier rang desquels on peut citer l'ADEME ;

- d'autre part, par les 2,8 milliards d'euros correspondant aux 42 dépenses fiscales rattachées, à titre principal, aux programmes de la mission. Néanmoins, leur poids tend à diminuer. En effet, en 2010, leur chiffre s'élevait à 3,4 milliards d'euros. C'est le résultat de la volonté du Gouvernement de resserrer les critères. Le rabet était déjà à l'œuvre dans notre mission l'année dernière.

Enfin, on notera que, malgré la baisse globale des crédits, les moyens affectés à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement sont préservés en 2011, à hauteur de 163,2 millions d'euros en AE.

J'en viens maintenant à la présentation des crédits du programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité ». 349,9 millions d'euros en AE et 345,2 millions d'euros en CP sont demandés, soit une baisse inférieure à 1 %. Les actions du programme s'appuient également sur des opérateurs puissants, telles que les agences de bassin, dont les ressources extrabudgétaires atteignent des sommes très importantes, de l'ordre de 2,5 milliards d'euros. En outre, le programme 113 présente des dépenses fiscales dont le coût global représente un montant beaucoup plus faible estimé à 13 millions d'euros en 2011.

Celui-ci reste marqué par la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et par la poursuite de la RGPP. Il finance par exemple la Trame verte et bleue, qui doit permettre un aménagement durable de nos territoires, en assurant la conservation et la remise en bon état des continuités écologiques, à hauteur de 3,8 millions d'euros, ce qui représente pour le moment un montant assez symbolique. En ce qui concerne la RGPP, le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010 a prévu une modernisation du droit des sols, avec une refonte du financement et de la fiscalité de l'urbanisme, ainsi que la dématérialisation des procédures d'instruction. D'autre part, le secrétariat des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité sera réformé pour mieux répondre aux besoins. Enfin et surtout, la suppression de l'ingénierie concurrentielle se poursuivra jusqu'en 2012. La mise en œuvre de celle-ci doit se traduire par une suppression de 3 273 ETPT, dont presque 800 en 2011.

Ce programme 113 a fait l'objet de plusieurs contrôles de la Cour des Comptes en 2010. On notera celui sur l'établissement public Parcs nationaux de France (PNF), dont les conclusions sont plutôt sévères. La Cour déplore en effet que les économies d'échelle attendues avec la création de PNF demeurent encore largement virtuelles. En outre, elle critique sévèrement le manque de rigueur dans la gestion de l'établissement public.

Le ministère de l'écologie a répondu à ces critiques en défendant le bilan de PNF depuis sa création et en présentant les mesures de rationalisation qui ont été prises en 2009. Il a également indiqué sa volonté de suivre les recommandations de la Cour. Nous devons donc interroger le ministre sur les progrès effectués à ce sujet, notamment dans le cadre de l'examen de la prochaine loi de règlement.

Le deuxième contrôle qui nous a paru intéressant porte sur la police de l'eau, qui a fait l'objet d'une réorganisation en 2004. La Cour constate que l'exercice de la police de l'eau a réalisé d'indéniables progrès. J'ai souvenir qu'on dénombrait alors 13 types de fonctionnaires différents pour effectuer ce contrôle et que se posait la question de l'homogénéisation de leurs méthodes de travail et de leur coordination. En 2003, date de son précédent contrôle, la Cour avait conclu à une « *défaillance à peu près totale de l'action répressive prévue par les textes à l'égard des pollueurs* ». Elle préconise une coordination des ministères concernés pour le suivi des procès-verbaux dressés.

Une réponse interministérielle a été adressée à la Cour quelques mois après le référé. Elle présente ainsi les différentes actions de coordination d'ores et déjà engagées, qui devraient aboutir à des améliorations dont il sera rendu compte dans le rapport annuel de performances pour l'année 2010. Nous nous montrerons donc particulièrement attentifs sur ce point, car il est ici question d'une amélioration de la gestion financière et, sur le fond, de l'efficacité de l'action publique.

Permettez-moi maintenant de commenter le programme 181 « Prévention des risques ». 373,6 millions d'euros en AE et 303,6 millions d'euros en CP sont demandés pour 2011, soit une baisse de 1 % en CP par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2010. Au sein de cette enveloppe, 63,9 millions d'euros de CP seront plus spécifiquement dédiés à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

La dotation du programme 181 est plus que doublée quand on y ajoute les crédits de soutien et de pilotage en provenance d'autres programmes ou missions, passant de 323,2 millions d'euros, fonds de concours et affectation de produits compris, à 680,4 millions d'euros. Ainsi, après déversement, le coût de la politique du programme progresse de 5% par rapport à 2010. Enfin, plusieurs dépenses fiscales concourent également à la mise en œuvre du programme 181, à hauteur de 18 millions d'euros seulement en 2011, contre 45 millions en 2010.

Quels sont les faits saillants que l'on peut relever en 2011 ?

Tout d'abord, la tempête Xynthia, qui a provoqué une hausse de 2,5% des crédits en faveur des moyens dédiés à la prévention des risques naturels et hydrauliques. Un certain nombre de mesures ont ainsi été prises en 2010. Je voudrais citer à cet égard le plan de prévention des submersions marines et des crues rapides, qui sera en grande partie pris en charge par le fonds Barnier. Je rappelle que nous avons assaini la situation financière de ce dernier en augmentant le taux de cotisation pour les assureurs. La nouvelle extension des missions du FPRNM nous confronte à la question désormais récurrente de la rationalisation de ses missions et des modalités de son financement. Je vous propose d'être particulièrement vigilant sur ce point pour que le Fonds Barnier puisse remplir toutes ses missions.

Ensuite, contrairement à la plupart des autres programmes de la mission, le programme 181 ne sera pas concerné par la RGPP en 2011.

En ce qui concerne les effectifs de l'inspection des installations classées, il n'est pas prévu d'augmentation supplémentaire en 2011, après une hausse de 25 postes en 2007, 57 postes en 2009 et 72 postes en 2010. Cependant, le programme pluriannuel de renforcement des effectifs court jusqu'en 2012. Je rappelle qu'après la catastrophe d'AZF, une cible de 400 effectifs supplémentaires avait été annoncée. L'augmentation des effectifs semble actuellement bloquée à la moitié de ce qui semble nécessaire pour établir une bonne surveillance des établissements à risques. Les effectifs sur le terrain s'élèvent à 1 394 ETP en 2010.

Ensuite, comme chaque année, on peut rappeler que la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques demeure très insuffisante, avec seulement 337 PPRT prescrits et 44 PPRT approuvés à ce jour, sur un objectif de 420 à réaliser. Là encore, nous devons rester très vigilants sur cette question.

Il convient également d'insister sur la mise en œuvre en cours du deuxième plan national « Santé-Environnement », qui couvre la période 2009-2013. Il vise deux objectifs. D'une part, diminuer les expositions responsables de pathologies à fort impact sur la santé. D'autre part, réduire les inégalités environnementales. Il se décline en 58 mesures concrètes avec douze points principaux. Avec quatre ministères chargés de sa mise en œuvre, c'est vraiment l'exemple type d'un programme transversal. Le plan mobilisera 490 millions d'euros sur cinq ans. L'année 2010 a permis de réaliser plusieurs de ses objectifs. On peut citer notamment le triplement des crédits alloués à la remise en état des sites pollués orphelins et l'engagement de la résorption des points noirs du bruit avec un budget supplémentaire de 120 millions d'euros sur trois ans gérés par l'ADEME.

Enfin, pour clore cette présentation, j'insisterai sur les missions de l'ADEME, qui est l'un des opérateurs principaux du programme 181. Le montant de taxe affectée à l'agence représentera 508 millions d'euros en 2011, soit une somme considérable. La part de ce montant destiné, au titre du présent programme, à renforcer la politique de prévention des déchets et d'assainissement des sols pollués, est évaluée à 189 millions d'euros. Cette affectation croissante de ressources fiscales appelle de notre part un contrôle parlementaire renforcé. C'est pourquoi nous avons demandé à la Cour des comptes, l'an dernier, une enquête au titre de l'article 58-2 de la LOLF. La Cour a rendu ses conclusions en octobre dernier, et nous avons pu procéder dans la foulée à une audition pour suite à donner. Le résultat de l'enquête s'est avéré globalement satisfaisant, puisque la Cour estime que l'agence a effectué des efforts importants pour améliorer sa gestion et qu'elle fait un bon usage des fonds alloués dans le cadre des missions qui lui sont confiées pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Néanmoins, la Cour a souligné que l'ADEME pourrait améliorer son pilotage budgétaire et financier et simplifier sa gouvernance. Enfin, elle a révélé l'existence d'un dispositif comptable critiquable au regard de la gestion des investissements d'avenir confiés à l'agence, qui représentent un montant non négligeable de 2,85 milliards d'euros.

J'en viens à présent au programme 174 « Energie, climat et après-mines ». 751,6 millions d'euros en AE et 752,2 millions d'euros en CP sont demandés pour 2011. Les crédits de paiement sont en baisse de 11% par rapport au vote de la loi de finances initiale pour 2010. Ce programme regroupe trois types d'action très disparates, dont certaines sont portées par l'ADEME, mais je ne m'y étendrai pas.

J'insisterai sur les crédits de l'action 5 sur la lutte contre le changement climatique. Ceux-ci s'élèvent à 36,9 millions d'euros, marquant une hausse de 42,7 % par rapport à l'an dernier. Cependant, les moyens consacrés à la politique de lutte contre le changement climatique ne se résument pas aux crédits de cette action. En effet, le document de politique transversal relatif à ce sujet indique que 26 programmes, répartis sur onze missions, sont concernés, pour un total de 4,68 milliards d'euros de CP. De

même, l'ensemble des dépenses fiscales concourant à cet objectif représente un montant supérieur à 5 milliards d'euros.

Le dispositif de la performance du programme 174 est complété de façon tout à fait opportune, suivant les recommandations que nous avons émises l'an dernier. En effet, un nouvel objectif relatif à l'amélioration de l'efficacité du crédit d'impôt en faveur des économies d'énergie et du développement durable, plus connu sous le nom de CIDD, a été créé. Celui-ci s'accompagne d'un nouvel indicateur pour mesurer le coût de la tonne de CO₂ par équipement éligible. Ce sont des critères tout à fait pertinents. Il faut se féliciter de cette évolution bienvenue qui permet d'améliorer le dispositif d'évaluation de la performance du programme 174, compte tenu de l'importance de la dépense fiscale associée au CIDD. Celui-ci a en effet représenté un coût de 2,8 milliards d'euros en 2009 et 2,6 milliards d'euros en 2010, soit la très grosse majorité du poids des dépenses fiscales du programme. Le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) estime que le resserrement des critères effectués depuis deux ans devrait permettre de limiter cette charge à 2,1 milliards d'euros en 2011. Il faudra rester vigilants car cette dépense n'a pas toujours été correctement évaluée.

Enfin, je voudrais insister sur l'enquête de la Cour des comptes relative à l'Agence nationale des déchets radioactifs (ANDRA). L'ANDRA est l'un des opérateurs principaux du programme 174. Elle est chargée des opérations de gestion à long terme des déchets radioactifs. Ses missions ont été précisées et élargies par la loi du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs. En 2011, l'ANDRA sera dotée de 88 ETP supplémentaires par rapport à 2010. Ces créations d'emplois doivent permettre de réaliser le projet de stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue, conformément à la loi de 2006. L'enquête de la Cour des comptes a débouché sur deux recommandations principales. D'une part, la nécessité de faire aboutir dès que possible le choix d'un site susceptible d'accueillir le centre de stockage des déchets radifères et graphites, dont la mise en service est prévue dès 2013 par la loi précitée. D'autre part, le besoin de mener une réflexion sur les modalités de financement de la construction du futur centre de stockage profond. Nous interrogerons donc le Gouvernement en séance sur l'évolution de ces deux dossiers.

J'en viens désormais à une brève présentation du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer », qui regroupe la quasi-totalité des moyens de personnel de la mission, ainsi que l'ensemble des crédits dévolus aux fonctions support du ministère.

3,8 milliards d'euros en AE et 3,6 milliards d'euros en CP sont demandés pour 2011. Ces montants affichent une baisse par rapport à 2010 (respectivement 2% en AE et 7,5 % en CP).

Le présent projet de loi de finances se caractérise par plusieurs transferts et une mesure de périmètre. Le plus important d'entre eux est le transfert effectué au profit du programme 333 « Fonctionnement des directions départementales interministérielles », géré par les services du Premier ministre. Son montant est de l'ordre de 1,9 milliard d'euros. Ce transfert a pour conséquence d'affecter aux services du Premier ministre les crédits de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles (DDI) et les crédits immobiliers du périmètre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

Quels sont les points saillants du programme en 2011 ?

Le programme 217 se caractérise tout d'abord par une volonté de réforme en faveur du développement durable. On notera tout particulièrement l'action du Commissariat général au développement durable, dont la mission est de promouvoir l'intégration du développement durable dans les politiques publiques et auprès des collectivités territoriales, des acteurs associatifs et des milieux économiques. L'outil privilégié pour atteindre cet objectif est la stratégie nationale de développement durable pour 2010-2013, qui a été adoptée en juillet dernier. Elle s'articule autour de neuf défis stratégiques, cohérents avec les engagements européens et internationaux de la France. Leur mise en œuvre est évaluée à travers plusieurs indicateurs, dont le suivi sera rendu public et présenté au Parlement chaque année à compter de 2011. Parmi les neuf défis, on peut citer la consommation et la production durables, la conservation et la gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles, ou encore les transports et la mobilité durables. Chacun des indicateurs élaborés (par exemple « émissions agrégées des six gaz à effet de serre » ou « empreinte carbone ») est associé à l'un des neuf défis.

Le programme 217 est également le vecteur d'évaluation de la mise en œuvre de l'Etat exemplaire au ministère de l'écologie. Ce dispositif interministériel piloté par le CGDD a pour objectif l'application, par les administrations et les établissements publics, des principes d'écoresponsabilité et de responsabilité sociale.

Le premier bilan du plan « Administration exemplaire » du MEDDTL est plutôt satisfaisant en ce qui concerne la réduction des véhicules particuliers et l'émission de CO₂ de ces véhicules. Il en va de même en ce qui concerne la mutualisation des moyens d'impression et de la mise en place de la visioconférence pour limiter les déplacements professionnels.

Le dispositif sera poursuivi et complété en 2011, à travers la fixation de nouveaux indicateurs, plus exigeants.

Le programme 217 sera également concerné par la RGPP en 2011. Le CMPP du 30 juin 2010 a en effet décidé, pour la période 2011-2013, une rationalisation des fonctions logistiques, des ressources humaines et des services généraux. Le schéma d'emplois pour 2011, qui prévoit une réduction de 1287 ETP, se fonde sur les conclusions du CMPP.

En ce qui concerne la politique immobilière du ministère, la mise en place de la réforme de l'administration territoriale en 2010 a eu pour conséquence de regrouper des directions interministérielles dans des locaux alloués à un seul ministère, ce qui devrait conduire à une nouvelle allocation des surfaces par France Domaine, à la réalisation de laquelle il conviendra de se montrer attentif.

A ce stade de mon propos, je voudrais faire un point de situation, qui fait également le lien avec le rapport de notre collègue François Marc, sur la mise en œuvre des directives dans le domaine de l'environnement. Au cours de l'entretien que j'ai eu avec le Secrétaire général du ministère, celui-ci m'a assuré que ses services étaient conscients des enjeux liés aux contentieux communautaires et que des efforts supplémentaires seraient engagés en 2011. Plusieurs contentieux européens sont parvenus au stade du risque de condamnation avec conséquence financière. Ces derniers concernent principalement la directive « eaux résiduaires urbaines ». De même, le contentieux sur les nitrates, parvenu au stade de la mise en demeure, appelle une stricte vigilance, dans la mesure où il pourrait induire prochainement un risque de saisine de la Cour de justice des communautés européennes par la Commission européenne, malgré les mesures de court terme qui avaient été mises en place, notamment sous l'impulsion de Michel Barnier. Il convient néanmoins de saluer la résolution récente de trois dossiers.

Nous serons donc particulièrement attentifs au regard de l'atteinte de cet objectif au cours des exécutions budgétaires 2010 et 2011. Je vous propose d'ailleurs de réactualiser l'année prochaine mon rapport sur la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement, au titre de notre mission de contrôle.

J'en termine avec le dispositif du « bonus-malus » automobile financé sur le compte « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres ». Il verra en 2010 se confirmer ce qui le caractérise depuis sa création : un vrai succès écologique qui se paye « au prix fort ».

La prévision de déficit pour 2010 s'est en tout cas révélée illusoire, puisqu'il devrait dépasser 500 millions d'euros au lieu des 126 millions prévus, après 525 millions en 2009...

Pour se rapprocher de l'équilibre budgétaire, le Gouvernement envisage de durcir à nouveau le malus en 2012 dans la prochaine loi de finances rectificative. Certains seuils d'application devraient être abaissés de 10 grammes et le montant du bonus pourrait de nouveau être diminué. La progressivité du malus serait également améliorée avec la création d'une nouvelle tranche de 1 100 euros entre celles de 750 et 1 600 euros.

Enfin, je voudrais évoquer deux possibilités de travaux plus approfondis à la lumière de ceux que nous avons réalisés dans le cadre de ce budget. D'une part, sur les thèmes du programme 113, nous pourrions peut-être proposer à la Cour des Comptes un travail sur l'ONEMA et la mise en œuvre de la loi sur l'eau. Voilà quelques années que celle-ci a été votée.

L'ONEMA est en train d'être mise en place. On peut se demander si tous les dispositifs sont bien organisés et si les coordinations nécessaires entre les agences de bassin, les organismes d'Etat et les autres acteurs publics intervenant sur ces sujets son optimales.

D'autre part, mais c'est une question ouverte, nous pourrions peut-être profiter de la mise en place du nouveau CESE, qui compte en son sein d'éminents écologistes et de grands spécialistes de l'environnement, pour le faire travailler sur des sujets que l'on pourrait définir ensemble. Je pensais à une belle notion, encore peu mise en œuvre : la responsabilité élargie du producteur. Elle part d'un principe financier très sain : au lieu de traiter les déchets et les désavantages de la pollution une fois que le mal est fait, il s'agit d'essayer de faire remonter les mécanismes financiers pour que ce soit le producteur du déchet qui en ressente toute la charge, de manière à ce qu'il limite la pollution. Nous pourrions envisager d'autres sujets, mais il me semble qu'il y a là une opportunité à saisir.

M. Jean Arthuis, président. – Je ne doute pas que votre proposition de saisine du CESE donnera du baume au cœur des conseillers, et peut-être fera fléchir la volonté de notre collègue député Hervé Mariton, qui suggère la suppression de cette institution. Peut-être que si vous aviez déjà suggéré cette saisine, M. Mariton n'aurait pas jugé opportun de remettre en cause cette « chambre de l'avant-vote ».

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Je m'attacherai à vous présenter les crédits des politiques des transports et de sécurité maritime, ainsi qu'un nouveau compte d'affectation spéciale sur les trains d'équilibre du territoire.

Le programme 203 « Infrastructures et services de transport » est central dans le Grenelle de l'Environnement et mobilise 43 % des CP de la mission. Il est doté en 2011 de 4,31 milliards d'euros d'AE et 4,08 milliards d'euros de CP, soit pour ces derniers une baisse de 5,5 %.

Le programme bénéficie d'importants crédits extra-budgétaires : 1,7 milliard d'euros de fonds de concours de l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF) et des collectivités territoriales, l'AFITF étant elle-même financée en partie par une subvention d'équilibre, et 527 millions d'euros de dépenses fiscales. Le programme 217 de soutien porte quant à lui les crédits de masse salariale, soit 1,3 milliard d'euros pour 16 977 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Les 920 millions d'euros de crédits du plan de relance auront quant à eux été quasi intégralement dépensés fin 2010.

La diminution des CP est essentiellement liée à celle des concours à Réseau ferré de France (RFF) et des moyens consacrés au renouvellement des couches de surface des routes nationales. Elle s'explique aussi par une baisse de 5,2 % des crédits de fonctionnement. La seconde vague de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) a un effet budgétaire relativement limité ; une optimisation des moyens en personnel est néanmoins attendue de la réorganisation des services d'ingénierie routière.

Je constate cependant que les priorités du programme sont nombreuses, conformément aux ambitions portées par les lois « Grenelle I et II », mais n'ont pas toujours les moyens de cette ambition, notamment en matière de soutien au fret et au transport combiné. De même, le projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) prévoit 170 milliards d'euros d'investissements d'ici 2020, sans pour autant que les modalités de financement soient arrêtées.

Le bilan de la performance du programme est mitigé : elle est satisfaisante en matière de coûts de construction des opérations routières, d'intérêt socio-économique des projets ou de disponibilité du réseau fluvial, mais médiocre ou en baisse s'agissant de l'état des voies du réseau ferré, de la ponctualité des trains, de développement de l'intermodalité pour le fret ou de compétitivité des ports pour le trafic conteneurisé.

J'en viens à présent aux opérateurs AFITF et Voies navigables de France (VNF) ainsi qu'à RFF, qui ont une grande importance dans la mise en œuvre de ce programme.

Le budget de l'AFITF devrait être de 2,2 milliards d'euros en 2011 et sera, pour près de 60 %, consacré aux transports non routiers, conformément au redéploiement modal prévu par le Grenelle. La subvention de l'Etat est stable avec 974 millions d'euros. Contrairement à ce qui était initialement prévu, les recettes pérennes à compter de 2012 ne seront pas suffisantes pour permettre de la supprimer ; cette subvention est donc « un provisoire qui dure ». En outre, la gestion de 2009 a été tendue et a nécessité le recours à une avance du Trésor de 143 millions d'euros pour reconstituer le fonds de roulement.

Concernant le secteur ferroviaire, qui traverse actuellement une phase décisive et difficile, le volume des concours publics de toute nature, incluant ceux des collectivités territoriales, a dépassé 13 milliards d'euros en 2009. La situation de la SNCF est cependant loin d'être florissante alors qu'elle doit se préparer à affronter la concurrence et que la rentabilité des TGV tend à se dégrader.

La crise économique a exercé un impact réel sur ses comptes en 2009, en particulier sur l'activité de fret dont le déficit structurel s'est accentué. Faute d'une rentabilité suffisante, le groupe fait le pari de l'endettement et d'un modèle déséquilibré à court terme pour trouver à moyen terme une dynamique de croissance rentable. La SNCF dispose cependant de marges de manœuvre étroites, car le potentiel d'augmentation des recettes des TGV est limité et les péages de RFF augmenteront de 5,5 % en 2011 pour couvrir le coût de maintenance du réseau.

De même, la viabilité du modèle économique de RFF est loin d'être garantie car elle passe par l'augmentation d'une dette déjà très élevée – plus de 28 milliards d'euros en 2010 – pour mener à bien l'ambitieux plan de rénovation et de développement nécessaire à la rentabilisation du réseau. Ce plan a bien progressé, avec 968 kilomètres de voies renouvelées en 2009. RFF

respecte donc mieux les objectifs commerciaux du contrat de performance que la trajectoire financière que lui a assignée l'Etat. RFF attribue cependant cette situation au non-respect par l'Etat de ses engagements de concours financiers au titre du contrat de performance, qui pourrait se traduire par un manque à gagner de 300 millions d'euros. Il existe en tout cas un risque de requalification de la dette de RFF en dette publique « maastrichtienne ».

S'agissant de VNF, je regrette que le nouveau contrat de performance pour 2010-2013 ait pris du retard. Il devrait cependant consolider les grands axes actuels, en particulier la poursuite des importants investissements de modernisation, de sécurisation et de développement du réseau fluvial, estimés à 895 millions d'euros. La subvention de l'Etat sera quasiment reconduite en 2011 avec 59,4 millions d'euros, et le plafond d'emplois sera réduit de 75 ETPT.

Je conclus sur ce programme par deux points :

- les compensations des tarifs sociaux en faveur de la mobilité, versées à la SNCF, représenteront un coût de 70 millions d'euros en 2011. Si ces tarifs sont souvent justifiés, ils n'en forment pas moins un édifice complexe. Il serait sans doute utile de simplifier et moderniser ces tarifs, voire d'en supprimer certains ;

- le plan de relance a eu un effet positif mais temporaire sur l'entretien préventif du réseau routier. Il devrait cependant diminuer fortement en 2011. Il semble ainsi relever plutôt d'une logique du « coup par coup », avec pour conséquence une dégradation de la qualité du réseau à moyen et long termes, nécessitant des réparations plus coûteuses.

J'en viens au programme 205 « Sécurité et affaires maritimes », dont les crédits diminuent d'environ 2 % avec 130 millions d'euros d'AE et 132 millions d'euros de CP. La dépense fiscale de taxe au tonnage est désormais évaluée – de façon assez approximative – à 100 millions d'euros, au lieu de 200 millions l'année dernière. La réduction des effectifs se poursuit avec 92 ETPT supprimés en 2011.

Le Comité interministériel de la mer du 8 décembre 2009 a validé un certain nombre d'orientations importantes, telles que la création d'une fonction « garde-côtes », d'aires marines protégées outre-mer et d'un Conseil supérieur des gens de mer.

De même, la rationalisation de l'organisation administrative se poursuit :

- l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) devient un établissement public à part entière, mais la relocalisation de certains services à La Rochelle est retardée ;

- après les services déconcentrés de métropole, l'administration territoriale d'outre-mer sera à son tour réorganisée en 2011 ;

- le pilotage du contrôle des pêches est unifié ;

- le programme est doté d'un nouvel « opérateur LOLF », l'Ecole nationale supérieure maritime (ENSM), qui remplace les quatre écoles de la marine marchande et délivrera un diplôme d'ingénieur. Ce nouvel établissement, qui bénéficiera d'une subvention de 3,4 millions d'euros, doit contribuer à améliorer la reconnaissance et l'attractivité de la formation maritime.

S'agissant des crédits, je relève les points suivants :

- une subvention exceptionnelle d'un million d'euros est prévue au profit de l'Association internationale de signalisation maritime. Je me suis interrogée sur son bien-fondé. Il apparaît cependant qu'elle doit contribuer à maintenir le siège de l'association à Saint-Germain-en-Laye, et des contreparties devraient conforter la représentation française ;

- le budget de l'action « Gens de mer et enseignement maritime » progresse de plus de 20 %, en raison de la revalorisation des subventions aux douze lycées maritimes, et surtout du doublement des aides aux marins privés d'emploi, liées aux plans de sortie de flotte et aux plans sociaux de la SNCM et de la société de remorquage du Havre ;

- le dispositif de remboursement des charges sociales patronales dites « non ENIM » est progressivement mis en extinction ;

- d'importants efforts sont consentis sur les dépenses de soutien et de fonctionnement, qui diminuent de 9 % hors subvention à l'ENSM.

J'en termine à présent avec le nouveau compte d'affectation spéciale (CAS) sur les transports conventionnés de voyageurs, créé par l'article 33 du projet de loi de finances. De quoi s'agit-il ?

La grande majorité des quarante lignes d'équilibre du territoire, soit les Corail, Téoz, Lunéa et Intercités, sont déficitaires, à hauteur de 190 millions d'euros en 2009. Seules quatre lignes seraient rentables. L'équilibre financier de ces lignes est aujourd'hui assuré par une péréquation interne à la SNCF, qui repose largement sur les TGV. Or le règlement européen du 23 octobre 2007, dit « règlement OSP », conduit à assimiler ces lignes à une obligation de service public, susceptibles d'être compensée par l'Etat dans le cadre d'une contractualisation qui n'existe pas aujourd'hui.

A cette contrainte juridique s'ajoute la perspective d'une ouverture à la concurrence des transports ferroviaires nationaux de voyageurs, dans le cadre du troisième paquet ferroviaire. L'ensemble des entreprises ferroviaires devra alors pouvoir contribuer au financement de ces trains d'équilibre du territoire (TET).

Il était donc nécessaire d'externaliser la péréquation, ainsi que cela a été annoncé le 9 février 2010 en clôture des Assises des territoires ruraux. Pour des raisons de conformité, de transparence et de soutenabilité budgétaires, c'est la formule du compte d'affectation spéciale qui a été retenue. Une convention de service public entre l'Etat, nouvel opérateur de

transports, et la SNCF sera prochainement conclue. Elle a été précédée de la formalisation d'un engagement à Troyes le 4 novembre dernier. De même, le cahier des charges de la SNCF, prévu par un décret du 13 septembre 1983, sera modifié.

Ce CAS sera donc financé par deux ressources :

- une nouvelle contribution de solidarité territoriale due par les entreprises de transport ferroviaire sur les services non conventionnés, soit 175 millions d'euros en 2011. Il est cependant envisagé de lui substituer en partie une nouvelle taxe sur les résultats des entreprises ferroviaires, pour ne pas trop solliciter les TGV ;

- une fraction de la taxe d'aménagement du territoire due par les sociétés d'autoroutes, à hauteur de 35 millions d'euros. Ces sociétés contribueront donc de manière assez réduite, au titre du report modal et de l'aménagement du territoire. Le tarif de la TAT est ainsi majoré par l'article 34 du projet de loi de finances.

Les 210 millions d'euros de recettes et dépenses du CAS correspondent au déficit d'exploitation moyen des TET, tel qu'évalué par un audit. Pour matérialiser la péréquation, le CAS comporte deux programmes budgétaires :

- la contribution de l'Etat à la couverture du déficit d'exploitation des TET, soit 127,5 millions d'euros. Elle inclut le financement du « bénéfice raisonnable » prévu par le règlement OSP, qui désigne la rémunération du risque de la SNCF. Cette rémunération représente 25 millions d'euros, soit environ 2,5 % des charges d'exploitation ;

- la compensation des investissements nécessaires à la maintenance et la régénération des matériels roulants, soit 82,5 millions d'euros. En revanche le contrat de service public ne couvre pas le renouvellement des matériels, qui n'interviendra qu'à partir de 2015.

Le dispositif de performance repose sur deux objectifs et quatre indicateurs, relatifs à l'efficacité de la contribution à l'exploitation et au matériel roulant, à la ponctualité et au taux de remplissage des trains.

Au final, ce nouveau dispositif ne doit évidemment pas constituer une garantie de financement du déficit quelles que soient les conditions d'exploitation, mais une incitation au retour progressif à l'équilibre. Le contrat de service public doit y contribuer, de même que la détermination du bénéfice raisonnable, qui comprendra un mécanisme de « bonus/malus » en fonction des recettes et de la qualité de service.

M. Gérard Miquel. – Il me revient de vous présenter les crédits du programme 207 sur la sécurité routière et du nouveau compte d'affectation spéciale sur le contrôle de la circulation et du stationnement routiers, qui reprend l'ancien compte mais élargit considérablement son périmètre.

Après une tendance très positive au cours de la dernière décennie, la progression de la sécurité routière s'est en partie interrompue en 2009 avec une stabilité de la mortalité, soit 4 443 personnes tuées. Les objectifs fixés pour 2012, notamment moins de 3 000 tués sur les routes, ont dès lors été reportés à 2013 mais demeurent volontaristes. Les résultats provisoires de 2010 marquent cependant une reprise de la tendance positive antérieure, avec une baisse de 13,6 % des accidents corporels de janvier à août.

La mortalité des conducteurs et passagers de deux-roues connaît cependant une évolution préoccupante, avec une hausse de 10 % en 2009, et constitue un nouveau défi pour la sécurité routière. Le Conseil interministériel de la sécurité routière du 18 février 2010 a ainsi décidé, entre autres mesures, de renforcer la prévention comme la répression en la matière. Le dispositif de performance du programme gagnerait également à être complété par un indicateur sur les risques liés aux deux-roues et une meilleure restitution des campagnes de communication.

Le programme 207 est modestement doté, de 57,7 millions d'euros en AE et CP, soit une baisse de 5,5 % par rapport à 2010. Comme en 2010, les crédits d'éducation routière devraient cependant être préservés, en particulier dans le cadre de la réforme du permis de conduire. En coûts analytiques, la dotation est largement supérieure puisque le programme bénéficie de 208 millions d'euros de crédits de soutien et de personnel. Les personnels concourant à ce programme, financés par le programme 217, sont ainsi de 2 547 ETPT, soit 42 postes supplémentaires par rapport à 2010.

En revanche, l'exécution du programme a sensiblement progressé en 2009 puisque les taux de consommation des crédits ouverts se sont élevés à 89,2 % en AE, en raison de reports encore importants, et 99,2 % en CP.

La nécessaire réforme du permis de conduire se poursuit selon trois axes – un permis moins long, moins cher et plus sûr – et de nombreuses actions sont mises en place. On peut ainsi relever le recrutement de nouveaux inspecteurs en 2009 et 2010, une nouvelle offre de « conduite supervisée » pour les candidats majeurs, ou l'expérimentation de modules de sécurité routière dans 82 lycées. Le taux de réussite a pour la première fois franchi le seuil de 60 % en juillet dernier.

Le Conseil national de la sécurité routière, qui ne s'est pas réuni depuis avril 2008, devrait en revanche être supprimé. Son coût de fonctionnement est toutefois assez symbolique.

Enfin le mécanisme de cautionnement public de 20 000 prêts dans le cadre du dispositif du « permis à un euro par jour » a pris du retard, puisque la Caisse des dépôts et consignations n'a conclu les conventions avec cinq établissements de crédit partenaires qu'en juin dernier. Je vous rappelle qu'à l'initiative de notre commission, les crédits de ce dispositif avaient été réduits d'environ un million d'euros cette année car ils reposaient sur des hypothèses trop optimistes. L'enveloppe budgétaire prévue pour 2011 est inférieure de 18 %, soit 7,36 millions d'euros, et paraît désormais mieux calibrée.

Je poursuis avec le CAS qui succède à celui communément appelé « Radars ».

Nous le savons, les modalités actuelles d'affectation et les circuits budgétaires des amendes sont particulièrement complexes et fragmentés : nombre important de bénéficiaires, circuits distincts selon le caractère majoré ou non des amendes, opacité de la restitution dans les documents budgétaires, instabilité dans le temps des modalités de répartition du produit global.

Pour améliorer la lisibilité et la cohérence de cette politique et tenir compte du déploiement du procès-verbal électronique, l'article 31 du projet de loi de finances élargit opportunément le périmètre de l'actuel CAS. Il est ainsi renommé « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » afin d'y regrouper l'ensemble des recettes d'amendes de la police de la circulation, forfaitaires au majorées, à l'exception de celles affectées directement à l'AFITF et au Fonds interministériel de la prévention de la délinquance (FIPD).

Les recettes et dépenses du CAS passent ainsi de 212 millions d'euros en 2010 à 1,29 milliard d'euros en 2011. Les modalités d'affectation des amendes forfaitaires des radars demeurent cependant inchangées : une fraction de 130 millions d'euros revient donc aux collectivités territoriales, dont seulement 30 millions d'euros pour les départements, la Corse et les collectivités d'outre-mer, ce que je déplore. Le solde revient à l'AFITF, soit 125 millions d'euros prévus en 2011. Je relève par ailleurs que le produit des amendes forfaitaires des radars se révèle surévalué en 2010 comme les années précédentes, avec 469 millions d'euros au lieu des 522 millions d'euros attendus.

Le produit des amendes forfaitaires hors radars et des amendes forfaitaires majorées, après financement des dépenses nécessaires au procès-verbal électronique, est ventilé selon une nouvelle clef de répartition : 47 % pour l'Etat et 53 % pour les collectivités territoriales. Cette clef correspond à la répartition moyenne de ce produit observée de 2006 à 2009.

Sans entrer dans le détail de la nouvelle structure, qui est précisé dans le rapport de Philippe Marini, on peut estimer que l'affectation du produit des amendes sera plus lisible avec un CAS structuré en deux sections équilibrées :

- la première reprend le périmètre de l'actuel CAS, avec deux programmes qui financent l'entretien et l'extension des radars, l'exploitation du CNT de Rennes, et la modernisation du fichier national du permis de conduire. Sa dotation baisse de 10 millions d'euros pour s'établir à 202 millions d'euros ;

- la seconde section est totalement nouvelle et comprend trois programmes. Ils financent le déploiement du PV électronique, soit 21,2 millions d'euros, la contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de

la circulation routières, qui représente 627,1 millions d'euros, et le désendettement de l'Etat pour 440,8 millions d'euros.

J'en termine avec quelques remarques sur le contrôle et le traitement des infractions.

Le dispositif de performance évolue peu avec un nouvel indicateur associé au programme de financement du procès-verbal (PV) électronique, qui mesure la part des PV électroniques dans les contraventions de police de la circulation. La cible est de 75 % en 2013, l'expérimentation conduite depuis fin 2009 ayant été positive. Le taux de paiement au stade de l'amende forfaitaire a notamment progressé de 10 %. Le coût de la généralisation du PV électronique est estimé à 40 millions d'euros en 2011 et 2012, mais il doit permettre à terme d'étendre l'information et les moyens de paiement des contrevenants, de réduire les coûts de fonctionnement, et d'améliorer le recouvrement des amendes.

L'intensification et la diversification des contrôles radars se poursuit, bien que l'objectif de déploiement de 4 500 dispositifs de contrôle ait été reporté à 2013. Cet objectif peut être atteint à condition que l'objectif de 2010 et les prévisions ambitieuses de déploiement en 2011 soient respectés. Or le rythme de déploiement s'est révélé trop lent en 2008 et 2009, notamment en raison des procédures de passation des marchés. Cela est d'autant plus regrettable que le programme a de nouveau enregistré des reports très élevés de crédits de 2009 sur 2010, près de 133 millions d'euros. Il y a donc lieu de s'interroger sur la sincérité des dotations.

L'équipement en radars mobiles est désormais stabilisé depuis début 2010 et les prochaines années verront l'apparition de nouveaux systèmes de contrôle des passages à niveaux et de la vitesse moyenne sur une section, outre le renforcement de l'équipement en radars « feux rouge ». En revanche, l'expérimentation du dispositif de contrôle du respect des distances de sécurité ne s'est pas révélée concluante.

Le coût de fonctionnement du Centre national de traitement des amendes est stable avec 70 millions d'euros, et les dépenses de développement s'inscrivent en forte baisse, les investissements importants prévus dans le cadre du marché « CNT 2 » ayant été réalisés de 2008 à 2010.

Le financement et la maîtrise d'œuvre du développement du projet FAETON, soit l'application qui remplacera le système national des permis de conduire, ne relèvent plus du programme 752 et seront confiées en 2011 à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Après avoir connu d'importants retards, ce programme pourrait respecter l'échéance communautaire du 19 janvier 2013.

Enfin la justification au premier euro des programmes relatifs au désendettement et à l'équipement des collectivités territoriales, qui représentent près de 83 % de la dotation du nouveau CAS, est limitée. La liste

des équipements locaux n'est cependant pas modifiée par la mise en place du CAS élargi, qui n'est donc de ce point de vue qu'un compte de « transit ».

M. François Fortassin. – Ma présentation portera successivement sur les crédits des programmes 170 « Météorologie », 159 « Information géographique et cartographique » et du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Le programme 170 « Météorologie » est doté de 198,45 millions d'euros en AE et en CP, qui constituent la subvention pour charges de service public de Météo-France. Ces crédits marquent une progression de 4,8 % par rapport à 2010. Cette évolution vise à permettre à l'opérateur de s'acquitter des missions importantes qui lui sont confiées dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance pour 2009-2011, au titre desquelles on peut citer l'amélioration de l'exercice des missions institutionnelles de sécurité des personnes et des biens, la faculté de s'adapter aux nouvelles demandes sur le changement climatique, et le renforcement de son excellence scientifique.

Nous avons souligné l'année dernière que Météo-France faisait 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 économique sur ses recettes commerciales. En 2010, l'exécution s'est avérée conforme à la prévision en ce qui concerne les recettes commerciales, qui se sont élevées à 41 millions d'euros, ainsi qu'en matière de ressources humaines, à travers la poursuite de l'effort lié à l'application de la norme du non remplacement d'un départ sur deux. En outre, l'année 2010 a marqué le début de deux opérations immobilières de l'établissement :

- la construction d'un bâtiment à Toulouse, afin d'achever la délocalisation en cours de la direction des systèmes d'observation, jusque-là située à Trappes ;

- la construction d'une infrastructure, mutualisée avec d'autres partenaires, permettant d'accueillir des moyens de calcul intensif, dont le supercalculateur de Météo-France. Elle devrait s'achever en 2013, pour un coût total estimé à 7 millions d'euros, répartis sur la période 2010-2012.

Les principaux éléments qui caractérisent le budget de Météo-France pour 2011 sont un effort de maîtrise de dépense de personnel, à travers une baisse de 50 ETP sous plafond, la poursuite de la réduction des dépenses de fonctionnement courant, qui passeront de 57,6 millions d'euros en 2010 à 53,9 millions d'euros, et des prévisions de recettes commerciales stables, à hauteur de 41 millions d'euros. Météo-France vise ainsi un exercice équilibré sans recourir à un prélèvement sur son fonds de roulement, qui a diminué de 11,5 millions d'euros en 2009.

En outre, l'opérateur a présenté au ministère de l'écologie, en juin, un bilan à mi-parcours de la mise en œuvre du contrat d'objectifs 2009-2011. Celui-ci a révélé que les taux d'objectifs cibles atteignaient un niveau d'exécution supérieur à 85 %.

Enfin, l'année 2011 sera marquée par le début des réflexions en vue de l'élaboration du prochain contrat d'objectifs et de performance, sur la période 2012-2014. Nous devons nous montrer vigilants sur le contenu et les délais d'élaboration du futur contrat.

Le programme 159 « Information géographique et cartographique » porte, pour 82 millions d'euros, la subvention pour charges de service public de l'Institut géographique national (IGN). Ce montant augmente de plus de 11 % par rapport aux crédits votés dans le cadre de la loi de finances pour 2010. La structure du programme évolue, avec une nouvelle action consacrée au pilotage de la politique d'information géographique.

L'exécution du budget 2010 s'est caractérisée par une hausse des charges de personnel, due à l'augmentation des taux de cotisation du CAS « Pension ». En revanche, les charges de fonctionnement et d'investissement ont respectivement diminué de 2,1 millions et de 700 000 euros. En recettes, on note une progression des résultats commerciaux de 9,7 millions d'euros. Le fonds de roulement a également augmenté de 3 millions d'euros par rapport à 2009, pour un montant total de 30 millions d'euros. La situation financière de l'IGN est donc satisfaisante.

Le budget de 2011 a été élaboré à partir des hypothèses suivantes : une réduction des effectifs à hauteur de 26 ETP sous plafond, la couverture des besoins d'investissement de l'IGN, la réorientation de la politique tarifaire, et la politique immobilière de rationalisation des implantations de l'Institut. Il devrait se caractériser par une nouvelle hausse des charges de personnel, une baisse des charges de fonctionnement à hauteur de 12 %, grâce à la poursuite des mesures d'économies et au moindre recours à la sous-traitance, une baisse de 8 % des investissements courants, une réduction significative des recettes commerciales, ainsi qu'un prélèvement sur le fonds de roulement à hauteur de 4,1 millions d'euros. La trésorerie devrait cependant se maintenir au-dessus des 10 millions d'euros.

Je voudrais également insister sur deux motifs de satisfaction. D'une part, la signature en septembre dernier du nouveau contrat d'objectifs et de performance, dont l'élaboration avait pris de nombreux mois de retard, situation que nous avons dénoncée lors de l'examen de la loi de règlement pour 2009. Le budget 2011 s'inscrit donc dans le cadre du nouveau contrat, qui couvre la période 2010-2013. Celui-ci fixe un certain nombre d'objectifs, au nombre desquels on peut citer la diffusion la plus large possible du Référentiel à grande échelle, en aménageant les conditions de sa mise à disposition auprès des autorités publiques, afin notamment de favoriser l'interopérabilité des bases de données géographiques.

Le second motif de satisfaction tient aux efforts réalisés par l'IGN pour améliorer sa gestion, conformément aux remarques exprimées par la Cour des comptes dans le cadre de son rapport public annuel de 2009. Un réaménagement du fonctionnement administratif et financier est en cours, et une commission des marchés a notamment été instaurée. Le conseil

d'administration a également été ouvert à des personnalités extérieures à la sphère publique et compétentes dans le domaine de l'information géographique. En outre, l'IGN a pris des initiatives importantes dans le domaine des ressources humaines, afin de réduire les effectifs et d'accroître les compétences de son personnel. En ce qui concerne la gestion immobilière, l'IGN a établi un schéma pluriannuel de stratégie immobilière. En outre, la construction d'un nouveau siège à Saint-Mandé, commun avec Météo-France, est en cours. Je me félicite donc des progrès accomplis en un an, qui ont permis de remédier à plus d'un titre aux défaillances constatées l'an dernier.

Sans entrer dans les détails de chaque programme, je souhaite enfin vous exposer la délicate situation financière du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) et les réformes en cours au sein de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Le trafic aérien mondial a diminué de 2 % en 2009, dont 3,9 % en Europe et 4,3 % en France. L'année 2010 a débuté sur une reprise soutenue, mais celle-ci est plus incertaine en Europe, en raison notamment de l'éruption du volcan islandais. Le niveau des redevances qui alimentent le BACEA doit donc être optimisé sans casser la dynamique de la reprise. L'équilibre du budget annexe pour 2011 repose sur une hypothèse de progression du trafic de 2 %.

La mission connaît quelques évolutions de périmètre pour une meilleure cohérence. On doit ainsi relever le rapatriement de 11,4 millions d'euros et 219 ETPT du Service national de l'ingénierie aéroportuaire, qui sont financés par un relèvement de la quotité de la taxe d'aviation civile affectée au budget annexe. La fusion de l'Ecole nationale d'aviation civile (ENAC) et du Service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA) se traduit également par l'intégration de 39,2 millions d'euros de dépenses dans la subvention octroyée à l'ENAC.

Le dispositif de performance n'évolue pas et s'appuie sur quatorze objectifs et vingt indicateurs. Les résultats sont globalement bons ou en progression, voire remarquables en 2009 en matière de sécurité et de sûreté, mais l'objectif relatif au niveau de l'endettement paraît désormais irréaliste compte tenu de la récente et forte dégradation de la situation financière du budget annexe. J'y reviendrai.

J'en viens à la programmation triennale sur 2011-2013 et aux prévisions de recettes. Le plafond de la mission connaît une progression modérée, de 3,7 % sur trois ans. Les charges de personnel sont en apparence maîtrisées mais compte tenu de la diminution programmée de 298 ETPT, le coût unitaire augmenterait de 4,8 % entre 2011 et 2013 et de 7,3 % par rapport à 2010. Les dépenses de fonctionnement hors subventions diminuent de 7,1 % par rapport à 2010, soit moins que la norme applicable au budget général. Des efforts sont donc consentis mais la programmation triennale n'apparaît sans doute pas suffisamment stricte.

La prévision d'équilibre pour 2011 est désormais plus crédible que celle établie l'année dernière. Il est escompté une hausse de 3,2 % des recettes. Outre les prévisions de reprise modérée du trafic, les taux des principales redevances augmentent sensiblement, de 3,8 % pour la redevance de route et de 4,9 % pour les redevances pour services terminaux de la circulation aérienne. En outre, les textes communautaires prévoient le passage progressif à un régime d'incitation économique à la performance plutôt que le recouvrement intégral des coûts. Le double mécanisme correcteur de l'assiette, soit les sur et sous-recouvrements, s'éteindra donc progressivement jusqu'en 2014.

Une recette exceptionnelle de 8 millions d'euros est également attendue du produit de cessions immobilières, et sera affectée au désendettement du budget annexe.

Cet endettement suscite une attention particulière car il a augmenté de 20 % en 2009. Notre commission avait émis un avis défavorable sur un projet de décret d'avance en décembre 2009, qui prévoyait une avance du Trésor de 65 millions d'euros pour financer un décalage de trésorerie de quelques jours. Les modalités ont finalement été les suivantes : une avance de 20 millions d'euros a été consentie sur un mois, et une autre de 45 millions d'euros selon les modalités habituelles, soit une durée de huit ans, pour augmenter le fonds de roulement.

La hausse de l'endettement net du BACEA devrait être limitée à 1,1 %, pour atteindre 1,16 milliard d'euros. Il représentera cependant près de 54 % du budget brut du BACEA. Le désendettement de l'aviation civile n'est donc pas amorcé et il sera nécessaire de trouver de nouvelles marges de manœuvre en 2012-2013, en particulier en termes de coûts.

Concernant le volet dépenses, la DGAC poursuit des réformes indispensables. Certaines sont liées aux engagements européens et à la mise en œuvre du paquet « Ciel unique », en particulier les programmes SESAR et COFLIGHT. Le second contrat de régulation économique avec Aéroports de Paris a été conclu en juillet dernier, mais la conclusion du contrat d'objectifs et de performance avec l'ENAC a pris du retard.

La rationalisation de certaines fonctions se poursuit également, notamment dans le cadre de la RGPP, pour une meilleure optimisation des dépenses. La réduction globale des effectifs devrait porter sur 188 ETP en 2011. Les investissements sont par ailleurs relativement stables. Parmi les réformes en cours, je relève la modernisation des fonctions achats et logistique, la mise en place de nouveaux logiciels de gestion financière et des ressources humaines, le plan de renforcement de la productivité de l'ENAC et du SEFA.

Les sévères critiques de la Cour des comptes sur le coût et l'organisation du contrôle aérien ont été en partie prises en compte dans le nouveau protocole de négociation, avec la régularisation du régime

indemnitaire des personnels techniques et surtout la mise en place d'un dispositif plus transparent de vérification des « clairances ».

Je relève que des contreparties financières substantielles sont accordées aux personnels, avec une revalorisation du régime indemnitaire des personnels administratifs, et 7,8 millions d'euros de mesures de revalorisation catégorielle en 2011, ce qui représente un montant *a priori* largement supérieur à la norme de « retour catégoriel » de 50 %. Le manque de lisibilité des mesures catégorielles entretient en tout cas le doute sur la trop grande générosité du dispositif.

Enfin l'hypothèse d'une transformation de la DGAC en établissement public est semble-t-il écartée, compte tenu notamment de l'hostilité des personnels. Je le regrette, car on ne peut ignorer que l'ouverture du ciel européen soumet les services français de navigation aérienne à une exigence accrue de compétitivité.

Je vous propose pour conclure un amendement tendant à réduire le montant des mesures de revalorisation catégorielle, en particulier pour les agents du contrôle aérien, à hauteur de 1,27 million d'euros. Comme je l'ai indiqué, le « retour catégoriel » au titre des suppressions d'emplois paraît très supérieur à la norme de 50 %, et les justifications avancées dans le projet annuel de performance sont insuffisantes. La Cour des comptes a aussi mis en évidence à plusieurs reprises l'opacité de l'organisation du travail des contrôleurs aériens, avec notamment le système des « clairances ». Chacun d'entre nous a pu en éprouver les désagréments. Le nouveau protocole de négociations conclu en juillet dernier comporte certes des avancées, mais l'effort ne me semble pas à la hauteur des enjeux économiques et financiers du budget annexe.

M. Jean Arthuis, président. – Vous pourriez peut-être vous engager dans un contrôle sur pièces et sur place ?

M. François Fortassin. – Avec plaisir !

M. Jean Arthuis, président. – Je veux bien vous y accompagner. J'ouvre à présent le débat.

M. Albéric de Montgolfier. – Concernant le programme 751 « Radars », sait-on quelle est la part des nouveaux radars déployés sur les routes nationales transférées et les routes départementales ?

M. Gérard Miquel. – On ne l'a pas détaillé dans le rapport, mais je pourrai vous apporter la réponse.

M. Jean Arthuis, président. – Connait-on le positionnement des radars mobiles ?

M. Gérard Miquel. – Je considère que la fraction du produit des amendes forfaitaires des radars affectée aux départements est sous-évaluée au regard des moyens consacrés par les conseils généraux à l'entretien des routes transférées, d'autant que des montants élevés de crédits ne sont pas

consommés puis reportés sur les programmes du CAS. J'ai déjà dans le passé fait adopter un amendement augmentant le produit revenant aux départements, qui avait par la suite été supprimé en commission mixte paritaire ; je compte à nouveau présenter un tel amendement. Les communes bénéficient de 100 millions d'euros, soit une quote-part sans proportion avec la longueur de la voirie dont elles ont la charge.

M. Jean-Paul Alduy. – La répartition tient aussi compte du trafic, qui est très élevé en milieu urbain.

M. Jean Arthuis, président. – Mais nombre de routes départementales traversent aussi les villes. M. Miquel, vous souhaitez donc retirer une partie du produit revenant aux communes pour l'affecter aux départements ?

M. Gérard Miquel. – Pas du tout, je compte réaffecter des sommes aujourd'hui mal ou non employées au sein du compte.

M. Jean Arthuis, président. – On pourrait également utiliser ces sommes pour le désendettement de l'Etat. Les départements sont d'autant mieux gérés que l'Etat peut participer au financement de leur budget.

M. François Fortassin. – Peut-on avoir connaissance du produit des amendes de chaque radar dans les départements ?

M. Gérard Miquel. – L'information est effectivement disponible.

M. Jean Arthuis, président. – Il est possible que les radars fixes soient désormais moins rentables, compte tenu d'un effet d'« accoutumance ».

Mme Fabienne Keller. – Il faut aussi rappeler que les radars ont permis de diviser par deux la mortalité routière.

M. Albéric de Montgolfier. – L'Eure-et-Loir présente la particularité d'avoir le réseau le plus dense de France avec plus de 7 000 kilomètres de routes départementales.

M. Pierre Bernard-Reymond. – Je veux pour ma part protester vivement sur l'abandon par le SNIT du « chaînon manquant » de l'A 51, entre Grenoble et Gap. Je rappelle que l'on enregistre chaque année de nombreux morts sur la RN 85. En outre, le projet de l'A 51 réunissait toutes les conditions pour être inscrit dans le SNIT : il a un intérêt local manifeste, il permet d'alléger le trafic de la vallée du Rhône qui constitue un des principaux points de congestion du territoire, et il est conforme à l'article 11 de la loi « Grenelle I » qui prévoit de réaliser les chaînons manquants autoroutiers. Je déplore également la manière cynique dont on a ignoré les consultations et débats organisés. Je m'élève donc aussi bien contre le fond que la forme de ce dossier, qui a été traité de façon inadmissible !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Je connais l'attachement de Pierre Bernard-Reymond à ce projet, qui effectivement n'est pas inscrit dans le SNIT, au même titre d'ailleurs que d'autres dossiers, notamment de contournements d'agglomérations. Le SNIT a une orientation marquée puisque

52 % des investissements prévus seraient consacrés au transport ferroviaire, 32 % aux transports collectifs, 9 % au réseau fluvial et seulement 4,5 % au mode routier. Ce schéma doit également encore être soumis au Conseil économique, social et environnemental et faire l'objet d'un débat sans vote au Parlement. En outre, il faut peut-être se poser la question d'un délai d'examen supplémentaire pour y intégrer les projets du Grand Paris qui seront débattus début 2011.

M. Pierre Bernard-Reymond. – J'ajoute que le dossier de l'A 51 ne présentait aucune difficulté financière et ne coûterait rien à l'Etat, grâce à l'allongement de la durée des concessions autoroutières.

M. François Marc. – Je me suis pour ma part beaucoup intéressé au programme 203 « Infrastructures et services de transport », et je me suis notamment interrogé sur le dossier du SNIT, qui représentera 170 milliards d'euros sur vingt à trente ans. Certes, c'est une période longue, mais il s'agit d'une somme très importante. J'ai noté qu'il est question d'élaborer la carte d'un réseau complet et de grande qualité. C'est une ambition que je partage parfaitement, et j'espère qu'elle sera suivie d'effet concret, notamment dans le cadre du schéma définitif qui nous sera soumis. En effet, pour le moment, en ce qui concerne ma région, le dispositif n'est pas complet. Je m'interroge, au-delà de cette observation, sur le financement de ce SNIT. Je présume que des montages financiers savants seront élaborés, pour répondre à ces exigences très lourdes, et qu'en conséquence, les collectivités territoriales seront mises à contribution. A-t-on déjà, dans le cadre de cette première ébauche, des précisions sur la participation qui sera demandée aux collectivités pour le financement de ces infrastructures ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Aucune information ne figure aujourd'hui quant au financement du SNIT, dont on connaît seulement le montant global.

M. Jean Arthuis, président. – En ce qui me concerne, je m'interroge sur l'éco-redevance sur les poids lourds. A-t-on des indications sur son calendrier d'application ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Le dispositif sera applicable en juin 2012.

M. Jean Arthuis, président. – Je voudrais être sûr que nous sommes réellement prêts à l'appliquer.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – L'Allemagne représente un exemple encourageant. Le dispositif y est déjà applicable et fonctionne bien.

Mme Fabienne Keller. – Je voudrais à mon tour formuler deux remarques. L'une, sur la taxe poids lourds, pour souligner qu'il nous faut insister sur sa mise en œuvre opérationnelle, puisqu'elle sera décalée d'au moins deux ans par rapport à son calendrier initial, alors qu'elle est d'ores et déjà mise en place dans d'autres pays européens. L'autre, pour interroger Mme Des Esgaulx concernant RFF. Le contrat de performance est un document

contractuel qui lie RFF à l'Etat français et qui fixe des montants de subvention sur cinq ans pour sécuriser les deux grandes missions de RFF, à savoir la réalisation des lignes à grande vitesse, qui n'ont jamais été aussi nombreuses, et en même temps la régénération du réseau, illustrée par la ligne entre Valence et Gap, où il faut remettre du ballast sous les rails pour éviter qu'ils ne s'effondrent. Pierre Bernard-Reymond rappelait tout à l'heure à cet égard que les trains circulent aujourd'hui à 20 km/heure de moins entre Valence et Gap que cela n'était le cas il y a dix ou vingt ans, pour des raisons de sécurité. Ce sont donc deux objectifs simultanés que le rattrapage du non-investissement pendant trente ans, et l'investissement dans les trains du futur. De nombreuses décisions ont été prises et une programmation a été réalisée. Or, nous sommes actuellement très en dessous du profil de subvention prévu. Les augmentations de péage des sillons sont limitées aussi par un principe de réalité. Il existe un champ de contraintes qui a un effet sur les comptes de RFF. Dès lors, soit nous adoptons une perspective de développement et ces rails prennent de la valeur, car on pourra faire rouler davantage de trains, qui iront plus vite, soit nous entrons au contraire dans une spirale peu vertueuse où le train cesse de se développer, à l'inverse de la tendance qui prévalait jusqu'à aujourd'hui. Je me permets de vous alerter sur cette dynamique qui a des effets sur les comptes. C'est le débat sur la dette de RFF. Peut-être cela mériterait-il d'aller plus loin sur les engagements des uns et des autres, à travers une prise en compte de la réalité budgétaire. Nous ne pourrions pas tout faire à la fois sans payer les sommes de ces investissements considérables. Je voudrais plaider pour des ressources s'appuyant sur la route, comme la taxe poids lourds. Seul un mécanisme de ce type sera à la hauteur des besoins de financement considérables de RFF.

M. Jean Arthuis, président. – Essayer de trouver des économies dans le fonctionnement pour que l'Etat puisse dégager des moyens d'investissement relève de la gageure. Je vous signale que le Gouvernement avait annoncé une réduction de 5 % des dépenses d'intervention dans le cadre du présent budget. Or, si nous atteignons 1 % d'économies, ce sera déjà un maximum. La subvention à RFF fait partie des dépenses d'intervention.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – J'ai dit tout à l'heure que la subvention de l'Etat à RFF allait diminuer de 6,5 %, et que cela pourrait constituer un manque à gagner pour RFF sur les trois ans, de l'ordre de 300 millions d'euros. Cependant, je ne dispose pas des chiffres de ce contrat de performance. Je me propose donc, d'ici le passage en séance publique, de regarder cela attentivement.

M. Jean Arthuis, président. – Les rapporteurs pourraient nous présenter les quatre articles 70 à 73 rattachés à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – L'article 70 propose de relever de 4,6 à 7 euros le taux plafond de l'une des composantes de la taxe hydraulique, affectée à l'établissement public Voies navigables de France (VNF). Cette augmentation des ressources propres de VNF doit notamment permettre

d'améliorer le financement du plan de modernisation du réseau fluvial, dans une perspective de report modal. Elle aura ainsi des effets bénéfiques sur le secteur de l'ingénierie et des travaux publics et sur l'environnement, car la taxe constitue une contrepartie aux interventions de VNF. Nous vous proposons d'adopter cet article sans modification.

Mme Fabienne Keller. – L'article 71 fixe la fraction de TGAP affectée à l'ADEME en 2011 à hauteur de 411 millions d'euros, et propose d'accroître cette fraction pour la porter à 485 millions d'euros en 2012.

L'article 72 vise à permettre le financement par le Fonds Barnier des travaux de mise en conformité des digues domaniales pour la mise en œuvre du plan de prévention des submersions marines et des crues rapides, qui tire les conséquences de la tempête Xynthia.

Enfin, l'article 73 a pour objet d'étendre le dispositif de cessation anticipée d'activité pour les agents du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer exposés à l'amiante. Il s'agit d'une mesure de justice sociale motivée par un souci d'égalité entre les salariés. J'y suis donc favorable.

Nous vous proposons donc d'adopter également, sans modification, ces trois articles 71 à 73.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

Elle a adopté l'amendement présenté par M. François Fortassin, rapporteur spécial, et décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » ainsi modifiés.

Enfin, elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification :

- des crédits des comptes d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » ;

- des crédits du compte de concours financiers « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres » ;

- et des articles 70 à 73 du projet de loi de finances pour 2011.

* * *

*

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances, après avoir pris acte des amendements adoptés par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », des comptes spéciaux « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres » et « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », ainsi que des articles 70, 71, 72 et 73. Elle a également confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, avec modification, des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et décidé de proposer l'adoption, sans modification, des articles 71 *bis* et 73 *bis*.