

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

Rapporteuse générale.

TOME III

**MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPECIALES
(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 10

**ÉCOLOGIE, DEVELOPPEMENT
ET AMENAGEMENT DURABLES**

BUDGET ANNEXE : CONTROLE ET EXPLOITATION AERIENS

**COMPTE DE CONCOURS FINANCIER : AVANCES AU FONDS D'AIDE A
L'ACQUISITION DE VEHICULES PROPRES**

**COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE : CONTROLE DE LA CIRCULATION
ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS**

**COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE : SERVICES NATIONAUX DE
TRANSPORT CONVENTIONNES DE VOYAGEURS**

Rapporteurs spéciaux : MM. Gérard MIQUEL, François FORTASSIN,
Mme Marie-Hélène DES ESGAULX et M. Vincent DELAHAYE

(1) *Cette commission est composée de* : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 (2011-2012)

SOMMAIRE

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	11
TAUX DE RÉPONSE AU QUESTIONNAIRE BUDGÉTAIRE PAR MISSION ET PROGRAMME	21
INTRODUCTION	23
CHAPITRE PREMIER - MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »	31
I. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »	31
A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES ET STRATÉGIQUES DU PROGRAMME	31
1. <i>Quatre objectifs déclinés dans le Schéma national des infrastructures de transport</i>	31
2. <i>Un budget en hausse soutenue</i>	32
3. <i>Une part substantielle de crédits contractualisés avec les régions</i>	35
4. <i>Des dépenses qui excèdent largement le cadre des seuls crédits budgétaires</i>	35
a) Les fonds de concours : 1,53 milliard d'euros en CP	35
b) 465 millions d'euros de dépenses fiscales.....	36
c) Le coût complet analytique du programme	37
5. <i>Des interrogations persistantes sur la soutenabilité budgétaire à moyen terme</i>	38
B. UNE POLITIQUE QUI S'INSCRIT DANS LE LONG TERME	38
1. <i>Des moyens qui ne sont pas à la hauteur des ambitions ?</i>	38
2. <i>Une performance qui illustre la relative inertie de projets à très long terme</i>	40
3. <i>Deux axes de modernisation dans le cadre de la RGPP</i>	43
C. UNE PÉRIODE DÉCISIVE POUR LES OPÉRATEURS ET GESTIONNAIRES D'INFRASTRUCTURES	44
1. <i>L'AFITF entre incertitudes budgétaires et flou stratégique</i>	44
a) Une légitimité qui pourrait être renforcée	44
b) Un budget qui demeure tributaire d'une subvention budgétaire	45
c) Une dégradation de la situation financière en 2010 et une activité plus étoffée en 2011	47
2. <i>Plus de 12 milliards d'euros de concours publics au système ferroviaire</i>	48
3. <i>La SNCF : une embellie qui ne garantit pas la pérennité du modèle économique à long terme</i>	50
a) La croissance de l'activité comme prélude à la rentabilité	50
b) Des défis encore importants à relever	51
4. <i>RFF : un équilibre économique et un désendettement reportés</i>	53
a) La poursuite de la diminution des concours publics hors taxes	53
b) L'exercice 2012 devrait être marqué par la rénovation des relations financières avec la SNCF	54
c) Une performance qui met en relief le déséquilibre du modèle économique	56
d) Une trajectoire financière qui se dégrade	58
5. <i>VNF : une nouvelle dimension pour relancer la voie d'eau</i>	60
a) La lente révision du contrat d'objectif et de performance	60
b) Une situation financière confortable et des investissements en hausse	61
6. <i>La RATP : une activité soutenue et de nouveaux défis</i>	62

D. ANALYSE PAR ACTION	64
1. Action 1 : « Développement des infrastructures routières »	64
2. Action 10 : « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires »	65
3. Action 11 : « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires »	65
4. Action 12 : « Entretien et exploitation du réseau routier national »	66
5. Actions 13 : « Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres »	68
6. Action 14 : « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens »	71
7. Action 15 : « Stratégie et soutien du programme »	71
II. LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES »	74
A. L'AMÉLIORATION DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE : UNE RÉALITÉ LIÉE À UNE GRANDE VIGILANCE	74
1. Une amélioration sensible en 2010	74
2. Une stabilité de la mortalité sur les neuf premiers mois de 2011	75
3. Les mesures annoncées lors du CISR du 11 mai 2011	75
B. LES CRÉDITS ET LES PERSONNELS CONCOURANT AU PROGRAMME	76
1. Une dotation en baisse de 2,3 % par rapport à 2011	76
2. Des crédits très inférieurs au coût complet du programme	77
C. UNE PERFORMANCE EN PROGRÈS	78
D. LA BAISSÉ DES CRÉDITS A IMPLIQUÉ DES ARBITRAGES	79
1. Une priorité accordée aux actions nationales et locales de prévention	79
a) L'action 1 « Observation, prospective, réglementation et soutien au programme »	79
b) L'action 2 « Démarches interministérielles et communication »	80
c) L'action 3 « Education routière »	81
2. La lente montée en puissance du dispositif du « permis à un euro par jour »	81
III. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »	84
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS	84
1. Les principales orientations du programme en 2012	84
2. Un périmètre élargi par des transferts importants de crédits	85
3. Un chiffre incertain de la dépense fiscale	85
4. Une diminution importante du plafond d'emplois	86
B. UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE	87
C. LA MODERNISATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DE LA MER	88
1. Les orientations du dernier Comité interministériel de la mer	88
2. Une réorganisation administrative en grande partie achevée	90
3. L'Ecole nationale supérieure maritime, opérateur LOLF du programme	91
D. ANALYSE PAR ACTION	92
1. Action 1 : « Sécurité et sûreté maritimes »	92
2. Action 2 : « Gens de mer et enseignement maritime »	92
3. Action 3 : « Flotte de commerce »	93
4. Action 4 : « Action interministérielle de la mer »	94
5. Action 5 : « Soutien du programme »	95

IV. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »	96
A. DES CRÉDITS EN HAUSSE DE 4,6 % PAR RAPPORT À 2011	96
B. LES PRIORITÉS DE MÉTÉO FRANCE EN 2012	97
C. LE FUTUR CONTRAT D’OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE 2012-2016.....	98
1. <i>Un bilan globalement satisfaisant du contrat d’objectifs et de performance 2009-2011</i>	98
a) Un triennal marqué par la survenance de plusieurs catastrophes naturelles d’ampleur inhabituelle.....	98
b) Une progression satisfaisante des performances de Météo France	98
2. <i>Les principaux axes du futur contrat d’objectifs et de performance pour la période 2012-2016</i>	99
D. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE EN ÉVOLUTION	99
V. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »	101
A. DES CRÉDITS EN HAUSSE	102
1. <i>Des crédits supérieurs au plafond prévu par la programmation triennale</i>	102
2. <i>Une révision à la baisse des effectifs</i>	103
B. UN PROGRAMME AU CHAMP TRÈS VASTE ET AUX MISSIONS TRÈS ÉTENDUES, QUI MANQUE DE LISIBILITÉ	103
C. LA MOBILISATION DE CRÉDITS DE SOUTIEN ÉLEVÉS ET D’IMPORTANTES RESSOURCES EXTRABUDGÉTAIRES À L’APPUI DU PROGRAMME.....	104
D. UN PROGRAMME ENCORE MARQUÉ PAR LES RÉFORMES LIÉES À LA RGPP	105
1. <i>L’achèvement des trois réformes en cours à partir de 2012</i>	105
2. <i>La réforme de la gestion du droit des sols</i>	106
E. LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ ET AU GRENELLE DE L’ENVIRONNEMENT (ACTION 7).....	106
1. <i>Une progression importante des crédits dédiés aux espaces protégés</i>	106
2. <i>Un effort de redéploiement des crédits pour financer la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB)</i>	108
a) La stratégie nationale pour la biodiversité.....	108
b) Une dotation de 15 millions d’euros en 2012, financée par redéploiement.....	109
c) La répartition des crédits pour la mise en œuvre de la SNB	109
F. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES DANS LE DOMAINE DE L’EAU	110
VI. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »	111
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME	111
B. UNE HAUSSE DES CRÉDITS EN TROMPE L’OEIL	112
1. <i>La fusion de l’Institut géographique national et de l’Inventaire forestier national</i>	112
2. <i>Une hausse de 3,5 % des crédits à périmètre constant</i>	113

C. UNE SITUATION FINANCIÈRE TOUJOURS FRAGILE.....	114
1. Une trésorerie inférieure au niveau minimum souhaitable.....	114
2. Des recettes commerciales en stagnation.....	115
D. LE RÉAMÉNAGEMENT DU SITE DE SAINT-MANDÉ S’EFFECTUE SELON LE CALENDRIER PRÉVU.....	115
VII. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »	116
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME 181.....	116
1. Un programme structuré en quatre actions au champ étendu.....	116
2. Un dispositif de performance appelé à évoluer en PLF 2013	117
B. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS POUR 2012.....	118
1. Des crédits en hausse par rapport à 2011	118
2. L’importance des dépenses de fonctionnement	118
3. Un doublement des crédits après déversement	119
C. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L’ACTION 1 « PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DES POLLUTIONS » EN 2012.....	119
1. Une dotation stable en faveur de la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement	120
2. Une réduction problématique des effectifs de l’inspection des installations classées	121
3. Le retard accumulé pour l’élaboration des PPRT se poursuit	122
D. UNE HAUSSE DES MOYENS EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ NUCLÉAIRE.....	123
E. LA PRÉVENTION DES INONDATIONS, PRIORITÉ DE L’ACTION 10 EN 2012.....	125
F. LA RELATIVE STABILITÉ DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA GESTION DE L’APRÈS-MINES.....	128
VIII. LE PROGRAMME 174 « ENERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES ».....	129
A. DES CRÉDITS EN BAISSSE DE 6,7 % PAR RAPPORT À 2011	129
1. Présentation générale du programme	129
2. Les crédits demandés en 2012	129
a) Un écart de 19 millions d’euros par rapport à la programmation triennale	129
b) Des crédits en baisse de 6,7 %.....	130
c) Une exécution 2011 qui pourrait compromettre le versement de dépenses obligatoires.....	130
3. Des crédits complétés par d’importantes dépenses fiscales.....	131
B. UNE ARCHITECTURE HÉTÉROCLITE	131
1. L’action 1 « Politique de l’énergie ».....	131
2. L’action 4 « Gestion économique et sociale de l’après-mines »	133
a) Des dépenses de prestation qui diminuent régulièrement	133
b) Les difficultés de la CANSSM appellent une vigilance particulière.....	134
3. L’action 5 « Lutte contre le changement climatique »	134
4. L’action 6 « Soutien »	136
C. UN FINANCEMENT INSUFFISANT DU DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES.....	137
D. LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE.....	138

IX. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER »	139
A. LES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2012	140
1. <i>Des crédits en diminution par rapport à 2011</i>	140
2. <i>Un programme qui porte en majorité des dépenses de personnel</i>	140
3. <i>Une diminution significative du plafond d'autorisations d'emplois du MEDDTL</i>	141
B. UN PROGRAMME SOUS TENSION DONT LA SITUATION DEVIENT PRÉOCCUPANTE.....	141
1. <i>Une gestion 2011 très tendue</i>	141
2. <i>Un budget 2012 également très contraint, qui appelle une vigilance particulière</i>	142
C. UN PROGRAMME AU CHAMP TRÈS VASTE	143
D. DES AJUSTEMENTS UTILES AU DISPOSITIF DE PERFORMANCE.....	144
CHAPITRE II - BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »	148
I. L'EUROPE ET LA FRANCE NE BÉNÉFICIENT PAS PLEINEMENT DE LA FORTE REPRISE DU TRAFIC AÉRIEN INTERNATIONAL	148
II. L'AVIATION CIVILE CONNAÎT D'IMPORTANTES MUTATIONS	149
A. UN PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE QUI ÉVOLUE À LA MARGE	149
B. UNE PERFORMANCE PLUTÔT SATISFAISANTE	149
C. UNE TRANSFORMATION INTERNE DE GRANDE AMPLEUR.....	151
1. <i>L'impact majeur du deuxième « paquet Ciel unique »</i>	151
2. <i>La poursuite de l'optimisation des moyens et de la modernisation de la gestion</i>	153
a) 496 suppressions d'emplois programmées sur 2011-2013.....	153
b) L'approfondissement de la modernisation de certaines fonctions.....	154
c) Un abandon provisoire de la transformation en établissement public ?	154
3. <i>Une révision importante du régime indemnitaire des personnels techniques malgré la genèse heurtée du nouveau protocole social</i>	155
a) Un protocole applicable en 2012 malgré des contestations	155
b) Des réformes importantes et opportunes des régimes d'indemnisation et de vacation des personnels techniques.....	156
III. LE PROJET DE BUDGET	157
A. RAPPEL DES PERSPECTIVES TRIENNALES POUR 2011-2013	157
B. UN ÉQUILIBRE CONFORME À LA PROGRAMMATION	158
C. L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE ET DES TARIFS DES RECETTES.....	159
1. <i>Une hausse globale des recettes de 2,3 % en 2012</i>	159
2. <i>Un cadre de fixation des redevances conforme aux exigences communautaires et adossé à la performance</i>	160
a) Deux nouveaux plans de performance pour 2012-2014.....	160
b) L'apurement progressif des mécanismes correcteurs de l'assiette.....	162
3. <i>Les redevances de navigation aérienne</i>	162
4. <i>Les redevances de surveillance et de certification</i>	163
5. <i>Une nouvelle quotité de la taxe de l'aviation civile</i>	164
6. <i>Les recettes annexes et diverses</i>	165

D. DES DÉPENSES PLUTÔT CONTENUES.....	166
1. Des dépenses de fonctionnement maîtrisées et des investissements en hausse	166
2. Un « retour catégoriel » de 50 % sur les économies résultant du schéma de réduction des emplois	168
E. L'EMPRISE CROISSANTE DE LA DETTE.....	169
1. Un rythme de progression qui ralentit en 2011 mais reprend en 2012	169
2. Une amorce de désendettement dans les faits reportée.....	170
IV. UN OBJECTIF POUR L'ENAC : DEVENIR UNE ÉCOLE EUROPÉENNE DE RÉFÉRENCE	171
A. UN FORT ENJEU STRATÉGIQUE POUR UNE MEILLEURE VISIBILITÉ	171
B. UN BUDGET MARQUÉ PAR UNE CERTAINE RIGUEUR.....	172
C. DE NOUVEAUX OUTILS POUR LIMITER LE COÛT UNITAIRE DE LA FORMATION.....	173
CHAPITRE III - COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS ».....	176
I. UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE RATIONALISÉE EN 2011	176
A. UNE AFFECTATION AUPARAVANT TRÈS COMPLEXE DU PRODUIT DES AMENDES.....	176
B. LA CRÉATION EN 2011 D'UN NOUVEAU COMPTE AU PÉRIMÈTRE ÉLARGI	177
1. L'élargissement du périmètre du CAS pour une plus grande cohérence	177
2. L'affectation de l'essentiel des recettes d'amendes	178
a) L'unification du circuit budgétaire des amendes	178
b) Une hausse de 5,7 % du produit des amendes en 2012.....	179
3. Deux sections et cinq programmes de dépenses	180
a) Près de 1,4 milliard d'euros de dépenses en 2012	180
b) Les affectations au profit de l'AFITF et du FIPD	181
C. UNE PERFORMANCE EN LEGÈRE PROGRESSION	182
1. L'amélioration du comportement des usagers et de l'efficacité des moyens de contrôle	182
2. Certains obstacles à une verbalisation efficace pourraient être atténués	183
II. LA RÉORGANISATION ADMINISTRATIVE SE TRADUIT PAR LA CRÉATION D'UN NOUVEL OPÉRATEUR	184
A. UN PILOTAGE SIMPLIFIÉ	184
B. LA CRÉATION DE L'ANTAI, NOUVEL OPÉRATEUR EN 2012	184
1. Des missions étendues.....	184
2. Un budget aujourd'hui alimenté par des subventions.....	185
III. ANALYSE PAR PROGRAMME	186
A. LE PROGRAMME 751 « RADARS ».....	186
1. Une prise en compte bienvenue des reports de crédits	186
2. Une diversification coûteuse des dispositifs	187
3. Le coût très élevé du maintien en condition opérationnelle.....	189

B. LE PROGRAMME 752 « FICHER NATIONAL DU PERMIS DE CONDUIRE ».....	190
1. Des crédits reconduits en 2012	190
2. Le projet FAETON : une « course de vitesse »	190
C. LE PROGRAMME 753 « CONTRÔLE ET MODERNISATION DE LA POLITIQUE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »	191
1. Les avantages attendus du procès-verbal électronique.....	191
2. Une forte hausse des dépenses d'édition, d'affranchissement et de traitement des courriers	192
D. LES PROGRAMMES 754 ET 755	193
CHAPITRE IV - COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »	196
I. UN « GOUFFRE FINANCIER » QUI IMPLIQUE DES AJUSTEMENTS RÉCURRENTS	196
A. UN DISPOSITIF COMPLEXE ET QUI PÈSE SUR LES FINANCES PUBLIQUES	196
1. Un dispositif diversifié d'encouragement à l'acquisition de véhicules moins polluants.....	196
2. Un déficit structurel et très élevé	197
3. Des effets écologiques et économiques controversés	198
a) Un impact immédiat du barème sur la structure des ventes et les émissions de CO ₂	198
b) Des résultats qui peuvent être fortement nuancés.....	200
4. Un circuit de paiement non conforme à la LOLF	201
B. UNE RÉFORME DEVENUE RÉCURRENTE	201
1. La révision du barème.....	201
2. La transformation en compte d'affectation spéciale introduite à l'Assemblée nationale.....	203
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	205
A. UN DÉFICIT PRÉVISIONNEL ET VIRTUEL DE 112 MILLIONS D'EUROS.....	205
B. LES DOTATIONS DES DEUX PROGRAMMES	206
1. Le programme 871	206
2. Le programme 872	206
CHAPITRE V - COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »	208
I. UNE CONVENTION ET UN COMPTE DÉDIÉS À L'EXPLOITATION DE QUARANTE LIGNES D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE.....	208
A. DES LIGNES STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRES DÉSORMAIS CONVENTIONNÉES AVEC L'ÉTAT	208
1. Quarante lignes d'équilibre du territoire déficitaires.....	208
2. Un conventionnement imposé par le droit communautaire	209
B. LA CRÉATION D'UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE.....	210

II. LA STRUCTURE DES RECETTES ET DES DÉPENSES	211
A. LES RECETTES AFFECTÉES AU COMPTE	211
1. Trois recettes, dont deux taxes créées fin 2010	211
2. La révision proposée par l'article 19 du projet de loi de finances.....	212
B. DEUX PROGRAMMES CONSACRÉS À L'EXPLOITATION ET AUX INVESTISSEMENTS	213
1. Le programme 785 « Exploitation des services nationaux de transport conventionnés »	214
2. Le programme 786 « Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés »	214
III. LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE	215
A. LES TROIS INDICATEURS DU PROGRAMME 785	215
1. Des indicateurs qui mesurent l'attractivité des TET.....	215
2. Les premiers résultats du plan d'action en faveur de douze lignes « sensibles »	216
B. L'INDICATEUR DU PROGRAMME 786	216
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	218
• ARTICLE 50 (Art. L. 4316-3, L. 4316-4 et L. 4316-11 du code des transports) Modification de la taxe hydraulique affectée à Voies navigables de France (VNF)	218
• ARTICLE 51 (Art. L. 213-12-1 du code de l'environnement) Définition des ressources financières de l'Établissement public du Marais Poitevin	223
• ARTICLE 51 bis (nouveau) (Art. L. 213-10-2, L. 213-10-8, L. 213-10-9 et L. 213-14-2 du code de l'environnement, art. 100 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques) Dixième programmation des agences de l'eau (recettes)	228
• ARTICLE 51 ter (nouveau) (Art. L. 515-19 du code de l'environnement) Signature des conventions financières pour la mise en œuvre des PPRT	232
• ARTICLE 51 quater (nouveau) (Art. 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) Instauration d'une limite à la sollicitation du FPRNM au titre de l'article 6 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011	235
• ARTICLE 51 quinquies (nouveau) (Art. 83 de la loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques) Ressources de l'ONEMA	240
• ARTICLE 51 sexies (nouveau) (Art. L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales) Dixième programmation des agences de l'eau (dépenses)	243
• ARTICLE 64 ter (nouveau) Remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur l'éligibilité des personnes morales au bonus des véhicules hybrides	248
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	252
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	258
TRAVAUX DE LA COMMISSION	264
• Liste des personnes entendues par vos rapporteurs spéciaux	264
• Examen en commission les 10 et 17 novembre 2011	266

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Mission « Ecologie, développement et aménagement durables »

Programme 203 « Infrastructures et services de transport

1. Le projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) prévoit au total **260,5 milliards d'euros d'investissements sur 25 ans** (hors Grand Paris), dont près du tiers serait à la charge de l'Etat. Il est très axé sur le report modal, avec moins de 15 % de ce montant consacrés à la route. Des **incertitudes** pèsent toutefois sur le périmètre et les modalités de financement, et de manière générale, sur la **crédibilité** de ce schéma qui n'est qu'indicatif.

2. Les AE budgétées pour 2012 sont quasiment stables, tandis que **les CP progressent de 6,1 %**. Les dépenses de fonctionnement (hors charges de personnel et subvention à VNF), qui avaient été sensiblement réduites dans la LFI pour 2011 (- 5,2 %), **augmentent de 4,5 %**, ce qui n'est en apparence guère cohérent avec la démarche gouvernementale de réduction de ces dépenses de 10 % sur trois ans, mais est lié à la progression des dépenses d'entretien des routes.

3. Le **financement extra-budgétaire**, *via* les fonds de concours et dépenses fiscales, atteint près de 3 milliards d'euros en AE et 2 milliards d'euros en CP. La fiabilité de l'évaluation des dépenses fiscales est sujette à caution. En comptabilité analytique, le programme bénéficie de plus de 2,8 milliards d'euros de CP externes, hors dépenses fiscales.

4. La contribution de l'Etat, *via* l'AFITF, aux contrats de projets conclus avec les régions, s'élève à **3,27 milliards d'euros sur 2007-2013** hors renouvellement du matériel roulant en Ile-de-France. Le rythme d'exécution budgétaire se révèle satisfaisant puisqu'il devrait être de 69 % à la fin de l'année 2011.

5. La **performance** du programme enregistre globalement une amélioration, mais les progrès demeurent limités en matière de report modal, notamment de transport combiné ou d'état des voies du réseau ferré national. Elle demeure tributaire d'une action sur le long terme.

6. Le programme est concerné par la deuxième vague de la **RGPP** à deux titres : la **rationalisation de l'organisation de VNF**, avec le regroupement dans un nouvel établissement public administratif, l'Agence nationale des voies navigables, des salariés de VNF et des agents des services de navigation de l'Etat, et la **réduction des moyens consacrés aux services d'ingénierie routière**, qui se traduira par une dizaine de regroupements et fermetures de sites. Il devrait en résulter la **suppression de 481 ETPT** sur la période 2011-2013.

7. **L'AFITF demeure confrontée à des incertitudes**, tant sur sa mission, qui ne prend pas suffisamment en compte les dimensions de concertation et d'évaluation, que sur la visibilité de ses ressources, qui demeurent très dépendantes de l'octroi d'une subvention budgétaire (qui augmenterait de 15,3 % en 2012), notamment en raison du report à 2013 de l'entrée en vigueur de l'éco-taxe poids lourds. La **perte d'exploitation** de près de 38 millions d'euros enregistrée en 2010 témoigne du déséquilibre persistant entre dépenses et ressources pérennes.

8. Les concours publics (Etat, collectivités territoriales, STIF et Union européenne) au secteur ferroviaire ont atteint **près de 12,5 milliards d'euros en 2010**. Le secteur ferroviaire français est actuellement confronté à des défis commerciaux et économiques majeurs, et les trois grandes entreprises publiques (RATP, RFF et SNCF), quoique n'affichant pas la même solidité financière, recourent à une **même stratégie risquée d'endettement** pour « rattraper le temps perdu ».

9. En dépit d'une certaine progression de son activité et de ses résultats financiers, **la SNCF n'a pas encore trouvé une dynamique de croissance rentable** et a vu son endettement net croître de 18,5 % en 2010. Elle demeure confrontée à de nombreux problèmes structurels, tels que la diminution de la marge des TGV, une croissance organique limitée par la contrainte budgétaire qui pèse sur l'extension du réseau des LGV, la rigidité à la baisse des coûts, le déficit d'exploitation et la qualité de service des trains d'équilibre du territoire, le grave déficit de compétitivité de Fret SNCF, ou les relations financières avec RFF.

10. Les compensations versées à la SNCF par les collectivités publiques au titre des **tarifs sociaux et conventionnés** sont évaluées à **686,5 millions d'euros en 2010**, dont 69,5 millions d'euros imputés sur le programme 203 pour les tarifs sociaux nationaux, qui sont nombreux et calculés selon des modalités complexes. Le dispositif est globalement perfectible et mériterait d'être rationalisé, en particulier le tarif dont bénéficient les militaires.

11. La subvention de l'Etat à RFF devrait diminuer en 2012 de 1,4 % en montant HT, mais **augmenter de 2 % en montant TTC** compte tenu du nouveau mode de facturation de la dotation pour les trains Corail. **La trajectoire financière de RFF s'est dégradée en 2010 et la maîtrise de la dette n'est toujours pas acquise.** Bien que la grande majorité de ses engagements soient tenus, le contrat de performance pour 2008-2012 illustre le **déséquilibre du modèle économique de RFF**, en particulier au regard du résultat opérationnel et de la maîtrise comme de la couverture du coût complet du réseau. L'année 2012 sera marquée par la **révision de la convention de gestion de l'infrastructure** entre RFF et la SNCF.

12. La création de l'Agence nationale des voies navigables est sans incidence sur la subvention à VNF (qui demeure stable) financée sur ce programme, les 4 284 emplois transférés continuant d'être pris en charge par le programme 217. **Le nouveau contrat de performance pour 2011-2013 a pris un important retard** mais devrait être signé d'ici la fin de l'année. VNF bénéficie d'une **certaine aisance financière**, notamment grâce au relèvement du plafond de la taxe hydraulique en 2011, et la gestion de 2012 sera à nouveau axée sur une **augmentation des investissements**, conformément au programme de modernisation et de fiabilisation du réseau, et sur une **réduction de 8,7 % des dépenses de fonctionnement** hors masse salariale.

13. **La RATP enregistre de bons résultats commerciaux et financiers**, mais sa dette est supérieure à son chiffre d'affaires. Comme la SNCF et RFF, **elle mène de front plusieurs chantiers déterminants** tels que la diversification des activités du groupe, la réalisation d'un important programme d'investissements, la négociation du nouveau contrat quadriennal avec le STIF, l'expansion en France et à l'international, et la séparation comptable de ses activités d'opérateur de transports et de gestionnaire d'infrastructures. Il importe cependant de **veiller à ce que cette distinction comptable ne se traduise pas, à terme, par une scission de la dette en deux composantes qui prospéreraient à un rythme insoutenable.**

14. Les CP consacrés à l'entretien du réseau routier national augmentent de 15 %, ce qui devrait permettre de relever à 5 % le taux de renouvellement des couches de surface. Cette action, qui fait souvent office de variable d'ajustement budgétaire, ne s'inscrit cependant dans **aucune logique de programmation sur le long terme**, ce qui conduit à devoir procéder à de coûteuses réparations d'urgence.

Programme 207 « Sécurité et circulation routières »

1. **La sécurité routière s'est sensiblement améliorée en 2010** avec une baisse de 6,6 % de la mortalité routière, dont 19,8 % pour les deux-roues motorisés. Ce résultat peut être attribué à une politique continue de sensibilisation des automobilistes, à laquelle contribue ce programme, et de renforcement des moyens de répression. Les résultats des neuf premiers mois de 2011 marquent cependant une **stabilisation des progrès de la mortalité**, qui s'inscrit en légère hausse de 0,4 %, mais une **poursuite de la diminution du nombre de blessés (- 4,2 %).**

2. Les mesures décidées lors du CISR du 11 mai 2011 tendent à **renforcer le volet répressif**, en particulier les sanctions de certaines catégories d'infraction. Le volet préventif est plus réduit mais porte néanmoins sur la sécurisation de l'usage des deux-roues et l'association des citoyens à la politique de sécurité routière.

3. Le plafond des ETPT concourant à la mise en œuvre du programme diminue de 1,2 %, soit 31 ETPT.

4. La performance du programme est satisfaisante. Le dispositif pourrait toutefois mieux restituer les résultats des campagnes ciblées de communication et est **insuffisamment adapté à certains nouveaux enjeux de la sécurité routière**, tels que l'accidentalité des conducteurs de deux-roues et la vigilance au volant.

5. La dotation du programme en 2012 s'inscrit en **baisse de 2,3 %** par rapport à la LFI pour 2011, les variables d'ajustement portant sur les études, les investissements de rénovation ou la création des centres d'examen et les formations des personnels des services déconcentrés. Les partenariats locaux et les crédits d'organisation des examens sont en revanche préservés.

6. Le CISR du 11 mai 2011 a décidé de **renover le Conseil national de la sécurité routière**, qui ne s'est pas réuni depuis avril 2008, et d'élargir sa composition. Il importe que cette « seconde chance » se traduise rapidement par une redynamisation du Conseil. **A défaut, il devra être supprimé.**

7. Le dispositif du « **permis à un euro par jour** », en particulier son mécanisme de cautionnement public qui n'a pu démarrer qu'en septembre 2010, **ne remplit pour l'instant pas les objectifs quantitatifs** qui lui avaient été assignés. L'enveloppe budgétaire pour 2012 repose toutefois sur des hypothèses assez crédibles, bien que l'objectif de près de 11 000 prêts cautionnés paraisse encore optimiste.

Programme 205 « Sécurité et affaires maritimes »

1. La dotation du programme augmente fortement en raison d'importantes **mesures de transfert**, à hauteur de 15,7 millions d'euros, liées en particulier à la prise en charge de la masse salariale de l'Ecole nationale supérieure maritime (ENSM). A périmètre constant, les crédits s'inscrivent **en baisse de 1,4 % pour les AE et de 1,7 % pour les CP**. L'ajustement porte essentiellement sur les enveloppes consacrées à la plaisance et aux dispositifs de lutte contre les pollutions marines (- 12,6 %), mais les subventions aux douze lycées professionnels maritimes seront à nouveau revalorisées.

2. Le **plafond d'emplois** du programme, dont la masse salariale relève du programme 217, **diminue fortement**, de 6,7 % par rapport à 2011. **Les dépenses de fonctionnement courant** (hors titre 2 et subvention à l'ENSM) **diminueraient de 1,2 % à périmètre constant**, après avoir été déjà réduites de 9 % en 2011. L'objectif gouvernemental de réduction pluriannuelle des dépenses de fonctionnement serait donc respecté.

3. Afin de remédier aux importants reports d'AE qui affectent chroniquement ce programme, le ministère a opportunément engagé en 2011 un **recensement des AE obsolètes**, qui pourrait permettre de diminuer les besoins en CP.

4. Comme les années précédentes, l'évaluation du coût de la **taxe au tonnage** est **approximative** et a été fortement révisée à la baisse sans que cette inflexion soit explicitée.

5. **La performance est satisfaisante**, la quasi-totalité des cibles fixées pour 2013 étant atteintes ou susceptibles de l'être en 2012. Malgré la crise, l'emploi maritime a fait preuve d'une bonne résistance, attestant la qualité de la formation des écoles de la marine marchande.

6. **La réorganisation de l'administration** centrale et déconcentrée des affaires maritimes, prévue par la RGPP, **est quasiment achevée** après s'être poursuivie en 2011 dans les DOM et à Saint Pierre et Miquelon.

7. Les négociations sur les **futurs contrats d'objectifs** avec l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) et l'ENSM n'ont toujours pas commencé. **Il est regrettable que ce conventionnement ne soit pas envisagé plus en amont** et, s'agissant de l'ENSM, qu'il requière un délai de près de trois ans après la création de l'établissement.

8. Conformément aux engagements pris fin 2010, la France a versé en mars 2011 une **subvention exceptionnelle d'un million d'euros** à l'Agence internationale de signalisation maritime pour la relocalisation de son siège à Saint-Germain-en-Laye, et obtenu en contrepartie d'être membre de droit du conseil de l'association ainsi que le maintien du siège pendant au moins dix ans.

9. La **situation de la société SeaFrance**, filiale de la SNCF, suscite de **fortes inquiétudes** puisqu'elle a été placée en **liquidation judiciaire** le 16 novembre 2011 et que le plan de restructuration, qui prévoit une recapitalisation et un prêt, a été invalidé par la Commission européenne le 24 octobre 2011 au titre du régime communautaire des aides d'Etat. La société pourra néanmoins poursuivre son activité jusqu'au 28 janvier 2012.

Programme 170 « Météorologie »

1. Les **crédits demandés pour le programme 170 progressent de 4,6 % en 2012**, après une hausse équivalente en 2011. Cette évolution doit notamment permettre à l'opérateur d'améliorer son action dans le domaine de la prévision, afin de ne pas réitérer le précédent de la gestion délicate des épisodes neigeux de décembre 2010.

2. Le montant des crédits pour 2012 est cependant inférieur de 5 millions d'euros par rapport au plafond prévu par le triennal, ce qui va accentuer la nécessité pour l'opérateur de maîtriser ses dépenses, dans un **contexte déjà perturbé par la réorganisation de son réseau territorial**.

3. Le **bilan du contrat d'objectifs et de performance pour 2009-2011 est globalement satisfaisant**, bien que cette période ait été perturbée par la survenance de plusieurs catastrophes naturelles d'ampleur inhabituelle.

4. Le futur COP 2012-2016 est en cours d'élaboration. Il devrait fonder ses priorités sur le **renforcement de la prévention et de la gestion des risques, l'adaptation au Ciel unique européen et le développement d'une politique d'investissements** pour rénover ses infrastructures.

5. L'un des enjeux pour Météo France sera de préserver **la stabilité de son chiffre d'affaires, dans un contexte de concurrence accrue**.

Programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité »

1. Les crédits demandés pour 2012 s'élèvent à **361 millions d'euros en AE et 346,7 millions d'euros en CP, soit une hausse respective de 3,11 % et 0,4 %**. Le montant proposé est supérieur au plafond de la programmation triennale. Cette évolution a notamment vocation à soutenir la mise en œuvre de la **nouvelle stratégie nationale de la biodiversité, affichée comme une priorité** pour 2012.

2. La dotation budgétaire doit être mise en regard du coût complet des politiques portées par le programme 113, après application du schéma de déversement analytique, qui s'élève à 1,62 milliard d'euros. De surcroît, **les ressources extrabudgétaires des opérateurs demeurent élevées, à hauteur de 2,4 milliards d'euros**, dont la majorité profite aux six agences de l'eau.

3. Le programme 113 subit cette année encore une **forte réduction de ses effectifs**, à hauteur de 496 ETP, malgré son rôle central dans la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

4. Dans le domaine de la biodiversité, les ressources consacrées à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement augmenteront significativement, notamment pour soutenir les actions relatives aux espaces protégés, telle que la **création du nouveau parc national des Calanques**.

5. Le **programme demeure marqué par la RGPP**, à travers la suppression de l'ingénierie concurrentielle, le rapprochement des services départementaux de l'ONCFS et de l'ONEMA, la mutualisation d'une partie des moyens des agences de l'eau et de l'ONEMA, et la **réforme de la gestion du droit des sols**.

6. Enfin, vos rapporteurs spéciaux constatent avec satisfaction une **progression satisfaisante de la performance relative à la mise en œuvre des directives dans le domaine de l'eau**, même si les efforts doivent être confirmés. Il s'agit d'un enjeu important en raison des risques financiers liés à une éventuelle condamnation par la Cour de Justice de l'Union européenne.

Programme 159 « Information géographique et cartographique »

1. Les crédits demandés en 2012 connaissent une **forte progression de 18 %**, pour une dotation de 96,6 millions d'euros. Cette évolution s'explique largement par une mesure de périmètre, puisque l'IGN intégrera l'Inventaire forestier national (IFN) à partir du 1^{er} janvier 2012.

2. A périmètre constant, les crédits du programme augmentent de 3,5 %.

3. La **situation financière de l'IGN demeure fragile**, avec une trésorerie inférieure au minimum souhaitable et des recettes commerciales en stagnation.

4. Le réaménagement du site de Saint-Mandé s'effectue selon le calendrier prévu.

Programme 181 « Prévention des risques »

1. **417,3 millions d'euros en AE et 312,3 millions d'euros en CP** sont demandés pour 2012, soit des hausses respectives de 11,8 % et 2,9 %, qui contrastent avec les réductions observées l'année dernière. Les dépenses de fonctionnement représentent 65 % de la totalité des crédits.

2. Le montant alloué au programme est plus que doublé après application du schéma de déversement analytique, à hauteur de 681,5 millions d'euros en CP. En outre, les ressources extrabudgétaires des opérateurs du programme restent très élevées. Ainsi, **l'ADEME recevra 498 millions d'euros de TGAP en 2012**.

3. **64 millions d'euros** de crédits de paiement seront dédiés en 2012 à la **mise en œuvre du Grenelle de l'environnement**, soit un montant stable par rapport à 2011, qui servira à financer la prévention des atteintes à l'environnement et à la santé.

4. De **façon préoccupante, les effectifs de l'inspection des installations classées stagneront en 2012, alors qu'une trentaine de postes ont été supprimés en 2011**.

5. Le **retard accumulé pour l'élaboration des PPRT se poursuit**. Sur 378 PPRT prescrits, seuls 107 ont été approuvés. Il conviendra de prendre des mesures pour remédier aux facteurs de blocage expliquant partiellement ce retard.

6. Les **moyens en faveur de la sûreté nucléaire progresseront de 11,9 % en 2012**, afin de mettre en œuvre rapidement des mesures susceptibles de renforcer la sécurité nucléaire, à la suite de la catastrophe de Fukushima.

7. L'anticipation du risque lié aux inondations constituera l'une des priorités de l'action dédiée à la prévention des risques naturels et hydrauliques, notamment à travers la mise en œuvre du **plan «submersions rapides»**, élaboré à la suite de la tempête Xynthia et doté de 500 millions d'euros sur la période 2011-2016.

Programme 174 « Energie, climat et après-mines »

1. En 2012, les crédits présenteront un **écart de 19 millions d'euros par rapport à la programmation triennale**, soit une réduction de 2,6 %. Cette dernière s'explique notamment par la révision à la baisse de la dotation accordée à l'ANGDM, en raison d'une actualisation des prévisions relatives au nombre de ses bénéficiaires, sur la base de l'exécution 2011.

2. Doté de **692,9 millions d'euros d'AE et de 701,2 millions d'euros de CP**, le programme subit une diminution de 6,7 % de ses moyens, alors que 95 % des crédits abondent des dépenses d'intervention de guichet, par définition difficilement compressibles.

3. Par ailleurs, **des modifications de périmètre sans transfert de crédits se font au détriment des actions de politique publique dans le domaine du climat et de l'énergie**, alors que les exigences de résultat en la matière se font de plus en plus pressantes pour respecter la réglementation européenne, par exemple pour améliorer la qualité de l'air.

4. Le programme est soutenu par **d'importantes dépenses fiscales**, tel que le crédit d'impôt développement durable, dont le montant devrait fortement diminuer en 2012, à hauteur de 1,4 milliard d'euros, en raison d'un **recentrage du dispositif** destiné à enrayer le dérapage de son coût observé en 2009 et 2010.

5. Au regard des enjeux attachés à la lutte contre le changement climatique et au développement des énergies renouvelables, les **dotations des actions 1 et 5 sont clairement insuffisantes**.

6. L'essentiel des crédits du programme abonde la gestion économique et sociale de l'après-mines, pour un montant de 652,3 millions d'euros en CP. **Si les dépenses de prestation diminuent régulièrement année après année, les difficultés spécifiques de la CANSSM appellent une vigilance particulière**.

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

1. Le programme 217 sera doté de **3,6 milliards d'euros en AE et en CP** en 2012, ce qui représente une **baisse respective de 6 % et de 0,4 %**.

2. En tant que programme support de la mission, **plus de 85 % des crédits abondent des dépenses de personnel**, ventilées dans des actions miroirs correspondant aux différents programmes de politique publique portés par le ministère.

3. La révision générale des politiques publiques pèsera sur le programme 217 en 2012, induisant la **suppression de 1 580 ETPT**, après une réduction de 1 287 ETPT en 2011.

4. Le programme 217 a fait face à une **gestion très tendue cette année**, qui se traduit par un **risque de reports de charges importants en fin d'exécution budgétaire 2011**. Cette situation ne semble pas devoir se résorber, puisque **le budget 2012 apparaît particulièrement contraint**. Elle appelle une vigilance particulière, ainsi que des clarifications de la part de la ministre.

5. Le dispositif de performance évolue légèrement par rapport à 2011, afin de remplacer des indicateurs devenus obsolètes.

Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »

1. Après une hausse limitée à 1,6 % en 2010, le trafic aérien en France pourrait progresser de 5,6 % en 2011, soit sensiblement plus que les prévisions inscrites dans la LFI pour 2011 (2 %). Pour 2012, les hypothèses de recettes du budget annexe reposent notamment sur **une croissance du trafic comprise entre 2 % et 3,6 % selon les redevances.**

2. Le périmètre du BACEA évolue à la marge : **le regroupement des moyens du Service national de l'ingénierie portuaire est finalisé** avec le transfert de 40 ETPT en provenance du programme 217, pour un montant de 2,35 millions d'euros financé par un relèvement de la quotité de la taxe de l'aviation civile, et le taux de cotisation employeur au CAS « Pensions » est relevé de 3,2 points, pour un coût net de 3,7 millions d'euros.

3. **Le rendement de certaines recettes apparaît sous-optimal.** Le taux unitaire de la redevance de route sera ainsi **abaissé de 3,6 % en 2012** et demeure un des plus bas en Europe, alors que la France occupe une position centrale dans l'espace aérien européen. De même, **les redevances ne couvrent que 34,1 % du coût global de surveillance et de certification.** Ces redevances augmenteraient de 4,5 % en 2012, mais les tarifs n'évoluent pas. La rationalité économique et la situation budgétaire tendue de la DGAC imposent une meilleure optimisation de ces recettes.

4. **La prévision d'équilibre pour 2012 est conforme à la programmation triennale et paraît réaliste,** pour autant que ne survienne pas une profonde crise économique, qui conduirait à réviser à la baisse les prévisions de trafic et de recettes. Les dépenses brutes progressent de 2,1 % à périmètre courant, **de 2 % à périmètre constant** et de 1,7 % hors effet de la contribution au CAS « Pensions ». Un **déficit d'exploitation de 16,4 millions d'euros** est néanmoins prévu.

5. **L'évolution des dépenses est assez positive,** avec une quasi stabilisation des dépenses de personnel (à périmètre constant et hors cotisation au CAS « Pensions »), une réduction des dépenses de fonctionnement et une augmentation de près de 6 % des investissements, dont la LFI pour 2011 avait prévu une diminution.

6. **La performance est globalement bonne,** même si certains résultats devraient reculer en 2011 après une année 2010 parfois atypique, notamment en matière de sécurité et de sûreté.

7. Les **projets et engagements européens** (règlements et directives, traité FABEC conclu le 2 décembre 2010, projets SESAR et COFLIGHT) exercent un impact important sur les investissements du BACEA, la fixation du niveau des redevances de navigation (désormais intégré dans un plan pluriannuel de performance imposant des gains de productivité) et l'organisation du contrôle aérien. Le **projet OPERA** de regroupement des services d'approche de la région parisienne dans un nouveau centre a cependant été **reporté.**

8. La **rationalisation de certaines fonctions support** de la DGAC se poursuit, notamment dans le cadre de la RGPP : mutualisation de la gestion des déplacements, modernisation des outils informatiques d'information financière et de gestion des ressources humaines, réflexion sur l'externalisation en matière de logistique, modernisation de la politique des achats. Au total, **496 suppressions d'emplois sont prévues sur la période 2011-2013,** dont 149 en 2012 (132 à la DGAC et 17 à l'ENAC).

9. Après avoir été contesté par une intersyndicale majoritaire, **le protocole social pour 2010-2012 devrait entrer pleinement en vigueur en 2012,** en particulier ses contreparties financières, qui prévoient un « **retour catégoriel** » équivalent à 50 % des économies générées par le schéma d'emplois sur 2010-2012. Les mesures de revalorisation catégorielle, intégrant la non-consommation de l'enveloppe de 2011, pourraient ainsi s'élever à **11,64 millions d'euros, dont plus de la moitié sous forme de primes tendant à compenser la mise en place du FABEC,** qui avait suscité de fortes tensions.

10. Après les mesures très opportunes, prises durant l'été 2010, de **régularisation de certains aspects des primes et vacances des contrôleurs aériens** (suppression du régime d'indexation sur l'inflation et meilleur contrôle de la présence effective), une **réflexion est en cours sur une refonte globale du régime indemnitaire** des personnels techniques de la navigation aérienne. Il importera d'être vigilant sur les conséquences budgétaires de cette réforme, et notamment sur la grille spécifique envisagée pour les contrôleurs, qui **ne doit pas conduire à un « rattrapage » détourné des actuelles mesures de rigueur**.

11. Dans le cadre de sa fusion avec le SEFA, effective depuis le 1^{er} janvier 2011, l'ENAC s'est dotée d'une nouvelle organisation et entend s'affirmer comme école européenne de référence. Elle s'est également engagée dans une démarche de réduction du coût unitaire de la formation qui commence à se traduire dans les faits. **En revanche, le contrat d'objectifs et de performance n'est toujours pas finalisé**.

12. **Un endettement élevé continue de peser sur les comptes du budget annexe** : après une relative stabilisation en 2011, la dette nette devrait croître de 4,6 % en 2012 et le montant emprunté de 28,7 %. Malgré la volonté affichée par la DGAC, **le désendettement n'est pas encore avéré et paraît reporté à la prochaine programmation triennale**. L'équation du désendettement n'est pas insoluble mais suppose d'associer la nécessaire maîtrise des dépenses, en particulier celles de personnel, et une meilleure couverture du coût de la surveillance aérienne et des prestations de l'aviation civile.

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

1. Le produit global des amendes, dont l'essentiel revient au compte, est évalué en 2012 à environ 1,6 milliard d'euros, soit une **augmentation de 10,3 % par rapport à la prévision de la LFI pour 2011**. Après avoir été chroniquement surévalué, le produit prévisionnel des amendes forfaitaires des radars pour 2011 et 2012 a été réévalué à 520,7 millions d'euros, soit une hausse de 13,9 % par rapport à la prévision de la LFI. Corrélativement, les dépenses du CAS augmenteraient de 8,3 % en 2012 pour s'établir à près de 1,4 milliard d'euros.

2. Les indicateurs de performance affichent globalement des **résultats en légère progression**. Le taux de disponibilité des radars fixes et mobiles se maintient à 92 %. L'efficacité du système demeure toutefois entravée par la difficulté de verbaliser les deux-roues, les poids lourds et les véhicules immatriculés à l'étranger. Concernant ces derniers, l'adoption très opportune par le Conseil européen, le 29 septembre 2011, d'une **directive tendant à faciliter les poursuites transfrontalières** permettra de limiter l'impunité des contrevenants.

3. L'automatisation de la chaîne pénale des amendes se traduit par une **simplification de l'organisation administrative**, avec un pilotage unifié sous la responsabilité du ministère de l'intérieur, et la création, le 29 mars 2011, de **l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions** (ANTAI), nouvel opérateur de la mission financé par une subvention pour charges de service public. Il est cependant très regrettable que le décret du 29 mars 2011 portant création de l'ANTAI ait prévu que celle-ci puisse recourir à **l'endettement**.

4. L'objectif d'un parc de 4 500 radars d'ici fin 2013 devrait être tenu, avec 451 radars supplémentaires prévus en 2012 pour un total de 4 200 dispositifs. **La diversification des modes de contrôle sera amplifiée** avec la poursuite du déploiement des dispositifs récents (radars « discriminants » et « feux rouges ») et l'installation de nouveaux types de radars (« chantiers », « tronçons » et « mobiles-mobiles »). Il est également prévu que **3 250 radars « pédagogiques »** soient installés d'ici fin 2012.

5. On peut être circonspect sur l'utilité et l'opportunité de ces dispositifs pédagogiques, qui s'apparentent à un « luxe » dans une période de recherche d'économies budgétaires. Il serait sans doute plus pertinent d'affecter le surcroît de recettes des amendes forfaitaires des radars au **désendettement de l'Etat**, sans préjudice de la fraction revenant à l'AFITF. Votre rapporteur spécial vous propose à cet égard un **amendement**.

6. Le coût de la maintenance du parc des radars sera en 2012 près de 3,5 fois supérieur à celui du déploiement des nouveaux radars. **Votre rapporteur spécial doute de la pertinence d'une maintenance préventive en période de « disette » budgétaire**. Il importerait à tout le moins que le PAP puisse préciser le « rendement » d'une telle maintenance, c'est-à-dire dans quelle mesure elle permet de réaliser des économies sur les réparations et le remplacement des dispositifs.

7. Les documents budgétaires devraient se montrer plus précis sur le « **retour sur investissement** » du **procès-verbal électronique (PVé)**, c'est-à-dire l'effet de levier, en termes de montants d'amendes émises et recouvrées, induit par l'extension de ce dispositif. En 2010, le Gouvernement avait en effet indiqué que le coût de la généralisation du PVé serait largement autofinancé par l'amélioration du recouvrement des amendes.

8. Les **reports** d'AE et de CP sur le programme 751 « Radars » sont **très élevés** (140,2 millions d'euros fin 2010), mais essentiellement constitués d'engagements juridiques appelés à être soldés en début d'exercice suivant. Une forte diminution de ces reports est escomptée fin 2011, et près de la moitié du programme de déploiement de 451 radars en 2012 serait financée par des reports résiduels.

9. Le rythme d'avancement du projet **FAETON**, désormais confié à l'Agence nationale des titres sécurisés, **s'est accéléré mais ne garantit pas pour autant le respect de l'échéance du 19 janvier 2013**. En outre, l'échéance de transposition de la troisième directive sur le permis de conduire, soit le 19 janvier 2011, n'a pas été respectée.

Compte de concours financiers

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

1. Les caractéristiques du « bonus-malus » sont en 2011 les mêmes qu'en 2010 : une poursuite de la baisse des émissions moyennes de CO₂, même si elles tendent à se stabiliser, et un coût budgétaire élevé (227 millions d'euros de déficit), une nouvelle fois nettement supérieur aux prévisions de la LFI.

2. **Ce coût budgétaire est de plus en plus insupportable** puisqu'il approche 1,5 milliard d'euros sur quatre ans, alors que le dispositif était initialement présenté comme devant être équilibré. **Ses effets économiques et écologiques sont également controversés** : effet d'aubaine, incitation à l'acquisition de véhicules urbains dont une proportion importante est produite hors du territoire national, focalisation sur les seules émissions de CO₂ alors que les véhicules émettent d'autres rejets nocifs.

3. **Les prévisions de dotation et de déficit budgétaires en 2012 pourraient être rendues caduques par la nouvelle révision du barème** annoncée par le Gouvernement et dont la traduction législative (s'agissant du malus) a été adoptée par l'Assemblée nationale dans l'article 23 *bis* du présent projet de loi de finances. Cette mesure n'en est pas moins bienvenue.

4. Votre rapporteur spécial approuve le principe du remplacement de ce compte par un **compte d'affectation spéciale**, adopté par nos collègues députés à l'initiative du Gouvernement (article 23 *ter*). Cette démarche est un **gage de meilleur respect de la LOLF, de plus grande incitation à l'équilibre** puisque le CAS ne peut être en découvert, et de transparence en cas de déficit anticipé.

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

1. Le financement par la seule taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) de l'élargissement des dépenses du CAS (hausse des péages versés à RFF, études et frais de conseil) se traduit par une **augmentation de la contribution aux TET des filiales et activités les plus rentables de la SNCF**, et, à terme, des entreprises concurrentes qui réaliseront un chiffre d'affaires en France supérieur à 300 millions d'euros. En revanche, la diminution du taux plafond de la contribution de solidarité territoriale (CST) conduit à préserver davantage la rentabilité des TGV.

2. **La justification au premier euro pour les deux programmes a quelque peu progressé mais demeure réduite** et les orientations et indicateurs de la convention de service public liant l'Etat à la SNCF ne sont pas suffisamment précisés.

3. L'âge moyen des locomotives et voitures des TET est très élevé (34 ans) et le coût de leur régénération et maintenance, auquel contribue le programme 786, se révèle croissant. **La question du renouvellement de ce matériel risque donc de se poser avec une particulière acuité** à partir de 2014-2015, et le coût élevé y afférent fera vraisemblablement l'objet d'après négociations entre l'Etat, autorité organisatrice, et la SNCF.

4. La SNCF a mis en place au premier semestre de 2011 un **plan d'actions pour douze lignes « sensibles »**, parmi lesquelles cinq lignes de TET qui ont fait l'objet d'un audit de production spécifique. L'évolution de la qualité de service sur ces lignes appelle une vigilance particulière, **dans la mesure où elles tendent à exacerber certaines carences du réseau ferré national** (vieillesse du matériel et des voies, dégradation de la régularité des trains, actes de vandalisme...).

5. A plus long terme, **l'avenir des TET doit être envisagé dans le cadre de l'ouverture à la concurrence** des liaisons nationales. Dans un rapport d'octobre 2011, le Centre d'analyse stratégique considère ainsi que **le renouvellement de la convention en 2014 pourrait être l'occasion d'expérimenter une première mise en concurrence** de certaines dessertes et d'en « tester » les paramètres relatifs à la contractualisation, au matériel roulant et au statut du personnel.

TAUX DE RÉPONSE AU QUESTIONNAIRE BUDGÉTAIRE PAR MISSION ET PROGRAMME

Au 10 octobre 2011, délai fixé par la loi organique, **98,7 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues** à vos rapporteurs spéciaux, qui expriment à cet égard leur satisfaction.

Programmes, budget annexe et comptes spéciaux	Questions	Réponses	Taux de réponse
Questions transversales	5	5	100 %
203 – Infrastructures et services de transport	100	100	100 %
207 – Sécurité et circulation routières	9	9	100 %
205 – Sécurité et affaires maritimes	9	9	100 %
170 – Météorologie	22	22	100 %
113 – Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	54	53	98,1 %
159 – Information géographique et cartographique	22	22	100 %
181 – Prévention des risques	38	38	100 %
174 – Energie, climat et après-mines	34	33	97,1 %
217 – Conduite et pilotage...	44	43	97,7 %
Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »	23	23	100 %
CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »	20	20	100 %
Compte de concours financiers « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres »	9	7	77,8 %
CAS « Services nationaux de transport conventionné de voyageurs »	4	4	100 %
Total	393	388	98,7 %

INTRODUCTION

9,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 9,7 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) sont demandés, pour 2012, dans le cadre de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » (ci-après dénommée mission « EDAD » ou « Ecologie »).

Rapportés aux crédits ouverts pour 2011, ces montants affichent une **baisse de 1,98 % en AE, mais une hausse de 2,4 % en CP**. En outre, des fonds de concours et attributions de produits sont attendus à hauteur de 2,7 milliards d'euros en AE et de 1,7 milliard d'euros en CP.

2012 marque la deuxième année de la loi de programmation pour 2011-2013, qui prévoit l'évolution suivante des crédits :

Les plafonds de la programmation pluriannuelle 2011-2013

(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

Les crédits budgétaires initialement prévus ont été revus à la hausse par rapport au plafond triennal. L'écart constaté tient notamment à des mesures de périmètre et à des transferts externes, ainsi qu'à la hausse exceptionnelle de la subvention versée à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), en raison du report de l'entrée en vigueur de la « taxe poids lourds ».

Le **budget annexe dédié à l'aviation civile** bénéficiera de 2 056,9 millions d'euros en AE (en dépenses nettes hors dotations aux amortissements) et 2 044,8 millions d'euros en CP, soit pour ces derniers une augmentation de 2,3 % par rapport à 2011 à périmètre courant et une évolution conforme à la programmation triennale pour 2011-2013.

Toutefois, **les crédits budgétaires ne retracent pas à eux seuls l'effort financier déployé par l'État et ses opérateurs en faveur de l'environnement.** Les politiques de l'écologie constituent en effet l'un des domaines où la mobilisation des ressources non budgétaires atteint des montants tout à fait significatifs.

Si le recours à la débudgétisation a initialement pu être motivé par le souci de « sanctuariser » les crédits d'une politique émergente, dans le cadre de la dynamique du Grenelle de l'environnement, afin de la soustraire à la régulation budgétaire, **les dépenses fiscales de la mission comme les affectations de recettes à des opérateurs demeurent nombreuses**, sans que l'on assiste encore à une inversion de tendance. Toutefois, **des atténuations semblent s'esquisser dans le cadre du présent projet de loi de finances pour 2012**, notamment à la suite des conclusions du rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

Les 9,7 milliards d'euros de CP budgétaires mobilisés dans le cadre de la mission « Ecologie » doivent donc être rapprochés :

1) D'au moins **3,4 milliards d'euros de ressources extrabudgétaires** affectées à l'AFITF (860 000 euros en 2011), à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – ADEME (488 millions en 2011) et aux agences de l'eau (2,1 milliards d'euros en 2011), pour ne citer que les opérateurs recevant les montants les plus importants de taxe affectée.

2) De **2,81 milliards d'euros** correspondant aux **42 dépenses fiscales** rattachées, à titre principal, aux programmes de la mission. Les trois dépenses fiscales les plus importantes sont :

- le **crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (CIDD)**, qui a coûté 1,95 milliard d'euros en 2011, après 2,6 milliards en 2010. La réduction du coût de cette mesure s'explique notamment par les ajustements votés dans le cadre de la loi de finances pour 2011, qui a instauré une réduction du crédit d'impôt pour les équipements photovoltaïques de 50 % à 25 %. Par ailleurs, le présent projet de loi de finances procède à un nouvel aménagement du dispositif. Outre le « coup de rabot », le CIDD sera ainsi prorogé mais recentré vers les mesures les plus efficaces, et en privilégiant les bouquets de travaux. **Cet aménagement devrait permettre d'économiser 600 millions d'euros, pour un coût total estimé à 1,4 milliard d'euros en 2012.**

- l'exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel des ménages et des réseaux de chaleur, qui a coûté 253 millions d'euros en 2011 ;

- le remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers, d'un montant de 300 millions d'euros en 2011.

L'année 2011 a notamment été marquée par la mise en œuvre du **second plan national santé environnement**, qui couvre la période 2009-2012, ainsi que de la stratégie nationale du développement durable 2010-2013, mais aussi par la **création de deux parcs marins**. On peut également citer le lancement d'un nouveau plan de mise aux normes des stations d'épuration sur la période 2012-2018, afin de remplir les objectifs de la directive sur les eaux résiduaires urbaines.

L'année 2012 sera quant à elle plus spécifiquement centrée sur le **renforcement de la sécurité** dans le domaine de la sûreté nucléaire pour tirer les conséquences de la catastrophe de Fukushima, mais aussi de la prévention des risques, qu'il s'agisse des inondations, des intempéries ou des catastrophes naturelles. Toutefois, **les crédits demandés ne semblent globalement pas à la hauteur des enjeux**.

Si la mise en œuvre de la **nouvelle stratégie nationale de la biodiversité** (SNB), adoptée en mai 2011, constituera l'an prochain l'une des priorités du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), **les moyens destinés au financement du Grenelle de l'environnement diminueront de 23,5 millions d'euros par rapport à 2011**, à hauteur de 131 millions d'euros de crédits de paiement, selon la répartition suivante :

- **13 millions d'euros sur le programme 203** « Infrastructures et services de transport », pour financer des aides aux transports durables ;

- **54,2 millions d'euros sur le programme 113** « Urbanisme, eau, paysages et biodiversité », pour des actions ciblées sur le développement d'un urbanisme durable, la défense de la biodiversité et l'amélioration de la qualité de l'eau ;

- **64 millions d'euros sur le programme 181** « Prévention des risques », qui abonderont notamment des actions relatives au traitement des points noirs du bruit, des sols pollués et des friches, à l'amélioration de la qualité de l'air intérieur ou encore au plan déchets.

La politique de l'Etat en matière de **transports**, portée par le programme 203 et les fonds de concours de l'AFITF, s'inscrit dans la continuité des orientations du Grenelle de l'environnement et entend privilégier le report modal et la compétitivité des territoires. Sur le plan budgétaire, elle reste largement dominée par les **subventions octroyées à l'AFITF, à Réseau ferré de France et à Voies navigables de France**, pour un montant global de **3 718,9 millions d'euros** en AE et CP.

Comme en 2010 et en 2011, **la mission demeure concernée par la révision générale des politiques publiques (RGPP)**, qu'il s'agisse de la réorganisation territoriale de Météo France, de la fusion de l'Institut géographique national (IGN) et de l'inventaire forestier national (IFN), de la création de l'Agence nationale des voies navigables (qui succédera à Voies navigables de France) ou de la fin de l'ingénierie concurrentielle. En effet,

dans le cadre des quatrième et cinquième conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010 et du 9 mars 2011, une nouvelle phase de la RGPP a été initiée. Elle induira notamment une **forte réduction des effectifs du ministère, qui n'est pas sans susciter des interrogations**.

En outre, la démarche de l'Etat exemplaire, pilotée par le Commissariat général au développement durable (CGDD) se poursuivra, à travers la mise en œuvre des plans d'administration exemplaire.

* * *

L'architecture de la mission évolue quelque peu par rapport à 2011. Plusieurs mesures de transfert conduisent à une augmentation des dotations de **27,9 millions d'euros**, en particulier sur les programmes 207 « Sécurité et sûreté maritimes » et 159 « Information géographique et cartographique » (au titre de la reprise par l'Institut géographique national de l'Inventaire forestier national).

Pour mémoire, depuis 2011, le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » abrite désormais l'intégralité des ressources de fonctionnement des directions départementales, et des moyens immobiliers des services départementaux et régionaux. De ce fait, le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » n'assure plus que le financement des dépenses de fonctionnement des services déconcentrés sur un périmètre réduit.

* * *

Le ministère reste concerné par les **investissements d'avenir**, même si aucun programme spécifique n'apparaît dans la mission. L'ADEME est en effet l'opérateur de plusieurs programmes :

- le **programme « véhicules du futur »**, pour un montant de 1 milliard d'euros ;

- le **programme « démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte »**, divisé en deux actions : une action « démonstrateurs énergies renouvelables et chimie verte », pour un montant de 1,35 milliard d'euros, et une action « tri et valorisation des déchets, dépollution et éco-conception de produits », pour un montant de 250 millions d'euros ;

- 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 », à hauteur de 250 millions d'euros.

Pour 2012, la décomposition des AE et des CP par action est la suivante :

**Décomposition des autorisations d'engagements et des crédits de paiement des programmes d'investissement d'avenir liés à la mission
« Ecologie, développement et aménagement durables » en 2011 et 2012**

(en milliers d'euros)

Actions	Prévision de consommation des AE en 2011	Prévision de consommation des CP en 2011	Prévision de consommation des AE en 2012	Prévision de consommation des CP en 2012
Véhicules du futur	65 000	11 500	478 000	113 000
Energies renouvelables et décarbonées et chimie verte	164 000	18 500	606 000	239 000
Economie circulaire	14 000	0	96 000	34 500
Réseaux électriques intelligents	50 000	6 000	140 000	72 500
Total	293 000	36 000	1 320 000	459 000

Source : projet annuel de performances pour 2012

* * *

Dans le cadre de l'objectif du Gouvernement de réduire de 10 % les dépenses de fonctionnement sur la période 2011-2013, le programme support de la mission a connu en deux ans, entre 2010 et 2012, une importante baisse cumulée de 46 millions d'euros, soit une **diminution de 7,7 % depuis 2010**.

* * *

Enfin, en ce qui concerne le dispositif de performance, **vos rapporteurs spéciaux constatent avec satisfaction qu'a été rajouté en 2012 un indicateur relatif au domaine des transports parmi les indicateurs les plus représentatifs de la mission, qui couvrent désormais une part plus significative des crédits.**

Les quatre indicateurs concernés sont les suivants :

- l'indicateur « **part modale des transports non routiers** » lié à l'objectif « développer la part des modes alternatifs à la route dans les déplacements des personnes et le transport des marchandises » du programme 203 ;

- l'indicateur « **nombre total pondéré de contrôle des installations classées sur effectif de l'inspection (en ETPT)** » lié à l'objectif « limiter l'exposition aux risques technologiques et réduire l'impact des pollutions industrielles et agricoles sur les personnes, les biens et l'environnement » du programme 181 ;

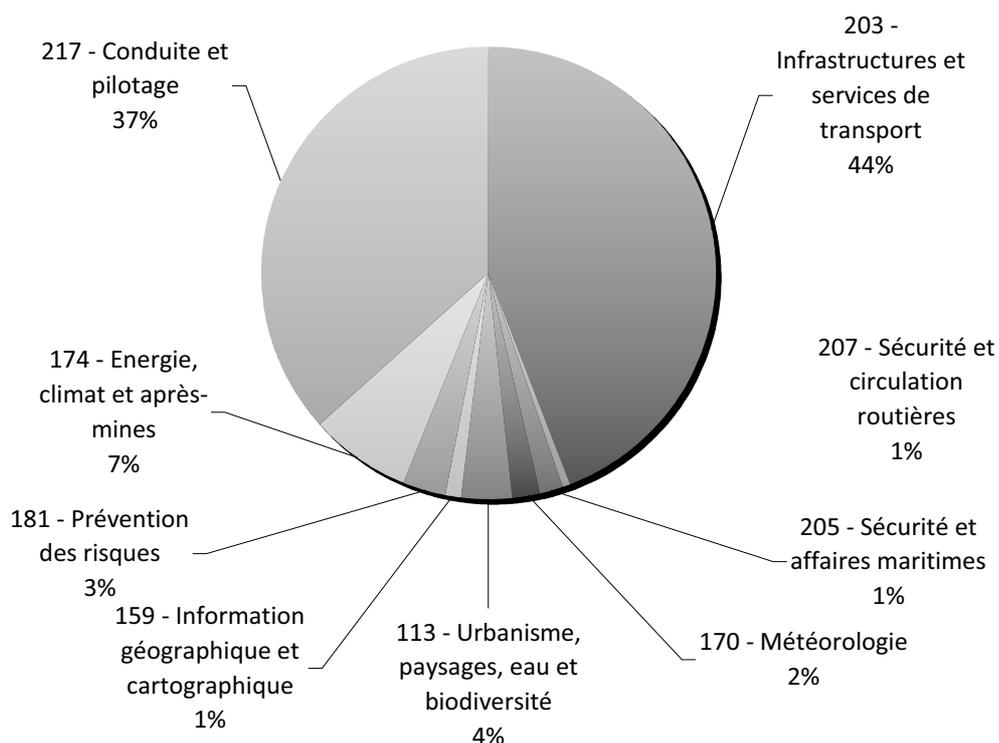
- l'indicateur « **collecte sélective et recyclage des déchets ménagers** » lié à l'objectif « réduire l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement » du programme 181 ;

- l'indicateur « **mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable** » lié à l'objectif « mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable » du programme 217.

* * *

Les crédits de paiement de la mission se répartissent ainsi entre les différents programmes :

Répartition des crédits de paiement de la mission "Ecologie, développement et aménagement durables" dans le projet de loi de finances pour 2012



Répartition, par titre et par programme des crédits de paiement demandés pour la mission "Ecologie, développement et aménagement durables" en 2012 (en euros)

(en euros)

Programme	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7 Opérations financières	Total	LFI 2011	Evolution 2012 / 2011
<i>203 - Infrastructures et services de transport</i>		254 558 745	175 936 326	3 877 056 822		4 307 551 893	4 060 339 281	6,1%
<i>207 - Sécurité et circulation routières</i>		38 140 000	3 800 000	14 320 000		56 260 000	57 610 145	-2,3%
<i>205 - Sécurité et affaires maritimes</i>		43 720 062	15 535 326	86 321 459		145 576 847	132 056 048	10,2%
<i>170 - Météorologie</i>		207 300 000				207 300 000	198 274 971	4,6%
<i>113 - Urbanisme, paysages, eau et biodiversité</i>		205 625 117	4 345 000	135 841 389	850 000	346 661 506	345 285 247	0,4%
<i>159 - Information géographique et cartographique</i>		96 608 016		25 000		96 633 016	81 936 787	17,9%
<i>181 - Prévention des risques</i>	39 599 765	202 012 106	16 827 170	53 831 000		312 270 041	303 343 089	2,9%
<i>174 - Energie, climat et après-mines</i>		33 945 813		665 958 827	1 268 000	701 172 640	751 528 239	-6,7%
<i>217 - Conduite et pilotage</i>	3 216 329 129	317 684 130	15 963 000	19 426 093		3 569 402 352	3 581 759 405	-0,3%
Total	3 255 928 894	1 399 593 989	232 406 822	4 852 780 590	2 118 000	9 742 828 295	9 512 133 212	2,4%
<i>En % du total</i>	<i>33,42%</i>	<i>14,37%</i>	<i>2,39%</i>	<i>49,81%</i>	<i>0,02%</i>	<i>100,00%</i>		

CHAPITRE PREMIER

MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »

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

A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES ET STRATÉGIQUES DU PROGRAMME

1. Quatre objectifs 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). Il s'inscrit dans une stratégie fondée sur **quatre axes** cohérents avec la politique de développement durable définie par les lois du 3 août 2009 et du 12 juillet 2010 dites « Grenelle I et II », et qui ont été déclinés dans l'avant-projet de **Schéma national des infrastructures de transport (SNIT)** :

- optimiser le système de transport existant afin de 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.

Le SNIT, qui a fait l'objet d'une consultation publique¹ jusqu'au 20 mars 2011, entend intégrer les enjeux de la mobilité durable et mettre en place un nouvel équilibre sur le long terme, centré sur le report modal². Les programmes d'investissement du SNIT, qui n'ont qu'une **valeur indicative** et sont vraisemblablement envisagés dans une perspective très optimiste, sont évalués à **260,5 milliards d'euros sur 25 ans hors projet du Grand Paris**,

¹ Cette consultation n'a pas connu un grand succès puisque seules 2 332 personnes ont rempli le questionnaire donnant accès à la page d'expression, 1 646 personnes ayant effectivement déposé un commentaire sur l'avant projet consolidé de schéma.

Un débat en séance s'est tenu au Sénat le 15 février 2011.

² De fait, seuls 7,8 % des investissements de développement (et 14,8 % du montant global) seraient consacrés à la route, contre 62,2 % au mode ferroviaire.

dont 166 milliards au titre du développement des infrastructures. Le financement à la charge de l'Etat est évalué à **85,5 milliards d'euros**, soit 32,9 % du total, tandis que les collectivités territoriales en assumeront 97 milliards d'euros, soit 37,2 %.

2. Un budget en hausse soutenue

Le périmètre et l'architecture du programme demeurent inchangés en 2012, de même que l'exécution budgétaire qui repose sur deux budgets opérationnels de programme (BOP) centraux et 28 BOP régionaux. La déconcentration vers ces derniers réalisée en 2011, au titre des contrats de projet Etat-régions et des projets de modernisation des itinéraires routiers (PDMI), est confirmée.

Hors fonds de concours, ce programme est doté en 2012 de **4,28 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **4,31 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit des montants, respectivement, **en baisse de 0,3 % et en hausse de 6,1 %** par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2011. Fonds de concours inclus, ces crédits enregistrent une hausse de, respectivement, 8 % et 1,2 %. Le programme bénéficie également d'un **transfert de crédits** de faible montant (300 000 euros), correspondant à la masse salariale de 7 ETP transférés à VNF dans le cadre du projet « Voie d'eau 2013 ». A périmètre constant, la hausse des CP est donc de 6,08 %.

L'essentiel des crédits est imputé sur l'action 10 « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires » (85 % des CP), et 90 % des CP hors fonds de concours sont constitués de dépenses d'intervention de titre 6.

Les **principaux facteurs de variation des crédits** entre la LFI pour 2011 et le projet de loi de finances (PLF) pour 2012 sont les suivants :

- une **augmentation de la subvention versée à l'AFITF**, qui est portée de 974 à 1 123 millions d'euros pour tenir compte du décalage à 2013 de la mise en place de l'éco-taxe poids lourds (*cf. infra*), dont le produit sera majoritairement affecté à cette agence ;

- une **remontée des moyens consacrés à la politique d'entretien des routes**, les CP de l'entretien préventif des chaussées, qui avaient sensiblement diminué en 2011, étant portés de 74,5 à 116,8 millions d'euros ;

- une **baisse limitée des concours apportés à Réseau ferré de France (RFF)**, qui passent de 2 197 à 2 166 millions d'euros **hors taxes**. Cette diminution reste inférieure à l'augmentation des péages d'infrastructures escomptée par RFF. Les concours versés par l'Etat toutes taxes comprises seront en réalité **en augmentation**, compte tenu de l'ajout de 74,5 millions d'euros de TVA à la subvention relative à l'utilisation du réseau par les trains nationaux classiques de voyageurs (*cf. infra*, commentaire du compte

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

- une nouvelle dotation de 10 millions d'euros, permettant de financer les mesures liées à la réorganisation des services régionaux et de voyageurs inhérente à la **mise en service de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône**, conformément aux dispositions de l'article 2121-8 du code des transports.

- une **hausse de 4,5 % des dépenses de fonctionnement**¹ (autres que les subventions pour charges de service public et les charges de personnel) – due essentiellement à la progression des dépenses d'entretien des routes – et de **24,2 % des dépenses d'investissement**.

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a toutefois adopté un amendement aux crédits de la présente mission, qui tend notamment à **réduire de 58 millions d'euros (AE=CP) la dotation du présent programme**. Cette diminution porte sur la subvention d'équilibre accordée à l'AFITF, à hauteur de 53 millions d'euros, et sur la mise en place de l'autoroute ferroviaire atlantique, en raison du déploiement plus tardif de ce projet.

¹ Les dépenses de fonctionnement ont toutefois été réduites d'environ 5,2 % dans la LFI pour 2011.

Ventilation et évolution des crédits du programme 203

(en millions d'euros)

Actions	LFI 2011		PLF 2012		Evolution 2010/2011		Part en %
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	CP
01 – Développement des infrastructures routières (1)	0		0		N.S.		0,0 %
10 – Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	3 461,56		3 660,53		5,7 %		85,0 %
11 – Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	139,50	137,28	135,38	138,39	- 2,9 %	0,8 %	3,2 %
12 – Entretien et exploitation du réseau routier national	287,82	298,07	329,68	342,79	14,5 %	15,0 %	8,0 %
13 – Soutien, régulation, contrôle et sécurité des transports terrestres	335,59	105,54	103,11	115,11	- 69,3 %	9,1 %	2,7 %
14 – Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	43,87	34,52	26,19	26,60	- 40,3 %	- 22,9 %	0,6 %
15 – Stratégie et soutien	23,36		24,12		3,2 %		0,5 %
Total	4 291,71	4 060,34	4 279,02	4 307,5	- 0,3 %	6,1 %	100 %
Total fonds de concours inclus	6 299,66	5 766,34	6 804,39	5 835,80	8 %	1,2 %	

(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 et des collectivités territoriales, pour un montant total de 1 643 millions d'euros en AE et 754 millions d'euros en CP.

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

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**, les **autorités administratives indépendantes** (l'Autorité de régulation des activités ferroviaires – ARAF – et l'Etablissement public de sécurité ferroviaire – EPSF) et les **entreprises publiques de transport** que sont la SNCF et la RATP.

3. Une part substantielle de crédits contractualisés avec les régions

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 (CPER). Ces derniers ne comportent plus de volet routier, qui fait l'objet d'un dispositif distinct, les 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 **3,27 milliards d'euros** sur la période, auxquels s'ajoutent 400 millions d'euros destinés au renouvellement du matériel roulant en Ile-de-France¹, qui ont fait l'objet d'un engagement unique en 2007. Les engagements au titre de la contractualisation avec les **régions d'outre-mer** portent quant à eux sur **27 millions d'euros**, essentiellement dédiés au volet portuaire.

Sur ce montant de 3,27 milliards d'euros, 47,8 % est destiné au mode ferroviaire, 23,4 % aux transports collectifs en Ile-de-France, 7,9 % aux ports maritimes et 6,6 % au mode fluvial. L'Etat devrait, *via* l'AFITF, consacrer 300 millions d'euros en CP aux contrats de projet, ce qui témoigne d'un ralentissement du rythme de versement.

L'exécution des contrats de projets est néanmoins satisfaisante avec un taux, hors matériel roulant en Ile-de-France, de 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) – **53,5 % fin 2010** et **69 % prévus fin 2011**, ce qui est proche du taux théorique de 71 %.

4. Des dépenses qui excèdent largement le cadre des seuls crédits budgétaires

La politique des infrastructures de transport est largement financée par des fonds extra-budgétaires que sont les fonds de concours et les dépenses fiscales.

a) Les fonds de concours : 1,53 milliard d'euros en CP

Les **fonds de concours et attributions de produits** sont estimés à **2 525,4 millions d'euros en AE** et **1 528,3 millions d'euros en CP** en 2012, soit une hausse de 25,8 % pour les AE et une **diminution de 10,4 %** pour les CP par rapport à la LFI pour 2011. Ils proviennent des collectivités

¹ Ainsi que 240 millions d'engagements sur 2008-2015 dans le cadre de la « Dynamique Espoir Banlieue », qui contribue à accélérer la réalisation d'infrastructures prévues au contrat de projet avec la région Ile-de-France.

territoriales dans le cadre des investissements contractualisés (solde des contrats de plan Etat-région pour 2000-2006 et PDMI), des chambres de commerce et d'industrie, de tiers divers, et surtout de l'**AFITF**, qui contribue à hauteur de 1 677 millions d'euros en AE et 1 195,6 millions d'euros en CP. L'action 01 « Développement des infrastructures routières » est ainsi exclusivement financée par des fonds de concours.

Ces fonds 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 dans la continuité de programmes que géraient les services de l'Etat, comme c'est le cas pour les CPER auxquels contribue l'AFITF.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent que ces fonds de concours fassent désormais l'objet d'une présentation distincte dans la justification au premier euro de chaque action.

b) 465 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 de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), pour un coût estimé à **465 millions d'euros en 2012**, stable par rapport à 2011.

La grande stabilité des évaluations tend cependant à **relativiser fortement la fiabilité du chiffrage**, qui peut d'ailleurs être remis en cause dans chaque nouveau projet annuel de performances (PAP).

Evolution du coût des dépenses fiscales associées au programme

(en millions d'euros)

Dépense fiscale	2010	2011	2012	Evolution 2012/ 2011
Dépenses fiscales sur impôts d'Etat	350	364	365	Stable
- Remboursement d'une fraction de la TICPE sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers	292	300	300	Stable
- Taux réduit de TICPE pour le gazole utilisé par les engins fonctionnant à l'arrêt qui équipent certains véhicules	Moins de 500 000	3	4	33,33 %
- Remboursement d'une fraction de TICPE sur le gazole utilisé par les exploitants de transport public routier en commun	30	30	30	Stable
- Taux réduit de TICPE pour les carburants utilisés par les taxis	21	21	21	
- Exonération de TICPE pour l'électricité utilisée pour le transport de personnes et de marchandises par train, métro, tramway	7	7	7	
- Exonération de TICPE pour les produits énergétiques utilisés comme carburant ou combustible pour le transport de marchandises sur les voies navigables intérieures	-	3	3	
- Taux réduit de TICPE applicable aux carburéacteurs 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 subsidiaires sur impôts d'Etat : exonération partielle d'impôt sur le revenu pour la prise en charge par l'employeur des frais de transport entre domicile et lieu de travail	100	100	100	Stable
Total	450	464	465	Stable

TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

c) Le coût complet analytique du programme

En comptabilité analytique, le programme bénéficie en 2012 du « déversement » de **1,28 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 ».

Ces crédits correspondent en particulier aux **16 173 ETPT** des services centraux et déconcentrés qui concourent au programme 203 et dont la masse salariale est logée dans l'« action-miroir » correspondante du programme 217, soit 821,97 millions d'euros. **Le plafond d'emplois diminue de 804 ETPT par rapport à la LFI pour 2011.**

Au total, si on additionne les « déversements analytiques » et les fonds de concours, le programme bénéficie donc d'environ **2,81 milliards d'euros de CP externes**, hors dépenses fiscales, représentant **plus de 88 % des crédits budgétaires hors subvention à l'AFITF¹** (3,18 milliards d'euros).

5. Des interrogations persistantes sur la soutenabilité budgétaire à moyen terme

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.

La capacité budgétaire du programme à faire face à ses engagements paraît de plus en plus compromise. En 2012, seuls 2,26 % des CP ouverts (soit 97,78 millions d'euros) seront consacrés à des engagements antérieurs à 2012, alors que cette proportion était d'environ 30 % en 2011. En outre, le solde prévisionnel des engagements non couverts par des CP fin 2012, soit 6,11 milliards d'euros, représente **141 % des CP demandés pour 2012.**

Vos rapporteurs spéciaux continuent donc de s'interroger sur l'adéquation des CP prévisionnels aux engagements souscrits, et donc **sur la soutenabilité budgétaire de ce programme**, qui est de surcroît fortement contraint par les subventions versées à l'AFITF (au moins jusqu'en 2013 compte tenu du report de l'entrée en vigueur de l'éco-taxa poids lourds) et à RFF.

B. UNE POLITIQUE QUI S'INSCRIT DANS LE LONG TERME

1. Des moyens qui ne sont pas à la hauteur des ambitions ?

Les priorités du programme en 2012 s'inscrivent totalement dans la continuité de celles de 2011 et de certaines orientations prises en 2009 par le Gouvernement (Engagement national pour le fret ferroviaire) ou issues de lois récentes². Les mesures directement liées au « Grenelle II » (loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement), soit l'aide aux transports durables, ne représentent cependant guère que 13 millions d'euros.

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 **qu'une part des 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.

² 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, dite loi « ORTF ».

Déclinées ci-après et précisées *infra* dans l'analyse par action, ces « priorités » paraissent toujours **trop foisonnantes pour mobiliser des leviers budgétaires suffisants dans un cadre très contraint.**

Les orientations du programme 203 en 2012

I – Favoriser la complémentarité et le rééquilibrage des modes

1) Mise en œuvre des **appels à projet pour les transports collectifs** lancés en 2009 (50 projets, 800 millions d'euros d'engagement de l'Etat aux côtés des autorités organisatrices) et 2010 (78 projets et 590 millions d'euros d'aide). Les moyens 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 partie de ce programme relève d'investissements portés par l'AFITF. Dans le programme 203, le ministère maintient des moyens d'aide aux opérateurs de transport combiné (aides au démarrage de services et aide dite « à la pince ») et poursuit sa politique de soutien et de développement des autoroutes ferroviaires existantes et futures.

3) **Contractualisation renouvelée avec VNF** pour consolider l'effort développé en faveur du mode fluvial (59,6 millions d'euros en 2012, 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 2012 :

- l'achèvement ou la poursuite des travaux des **LGV** en cours (LGV Rhin-Rhône, LGV Est) et les premiers travaux des LGV Sud-Europe Atlantique et Bretagne Pays de Loire qui ont fait l'objet d'importants engagements en 2011 ;

- le lancement effectif du contournement ferroviaire Nîmes-Montpellier ;

- l'achèvement de l'aménagement des autoroutes A 75 et A 750, la poursuite de la mise à 2x2 voies de la RN 7 et de la Route Centre Europe Atlantique et l'engagement des opérations de l'A 150 au nord de Rouen, de la suite de la L2 à Marseille, du grand contournement de Strasbourg ainsi que la poursuite des travaux d'aménagement de la RN 88 ;

- l'engagement des travaux du canal à grand gabarit **Seine Nord Europe** ;

- la poursuite des **contrats de projets** en matière de transports ferroviaires, fluviaux, maritimes ou combinés et la montée en charge progressive des plans de développement et de modernisation d'itinéraires routiers.

Par ailleurs, le programme 203 contribue au soutien de certaines plateformes aéroportuaires appartenant à l'Etat et exploitées en régie.

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** : l'objectif de renouveler environ 4 000 km de voies en 2008-2012, prévu par le contrat de performance conclu entre l'Etat et RFF, sera atteint voire dépassé grâce au plan de relance 2009-2010. Alors que moins de 450 km de voie ont été renouvelés en 2005, plus de 1 000 km de voie l'ont été en 2010 et le seront encore en 2011 et en 2012. L'Etat continuera également d'apporter 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**. En 2012, l'effort sera porté prioritairement sur la régénération du réseau, au travers des fonds de concours de l'AFITF.

3) Poursuite de la **modernisation du réseau fluvial** grâce aux moyens mis en place dans le budget de l'AFITF depuis 2011.

4) Poursuite de la mise en œuvre de la **réforme des grands ports maritimes**. Les moyens consacrés au dragage des ports seront à nouveau reconduits et donc stabilisés à leur niveau de 2011 après deux années d'augmentations successives.

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 matière ferroviaire, l'ARAF, désormais en place, dispose de 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** qui bénéficient de la réorganisation récente 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 illustre la relative inertie de projets à très long terme

Le dispositif de mesure de la performance demeure inchangé en 2012 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 a logiquement entraîné un certain « rattrapage » sur les coûts de construction des projets non routiers, après une forte baisse en 2009. La hausse des coûts en 2011 est également liée aux difficultés spécifiques de trois opérations importantes : la LGV Rhin-Rhône (+ 6,6 %), la mise au gabarit dans le tunnel du Mont-Cenis (+ 38,4 %) et la modernisation de la ligne du Haut-Bugey (+ 5,3 %).

La politique de **report modal** se construit sur le long terme et un certain nombre d'indicateurs traduit des progrès lents, voire une régression :

- le plan de rénovation du réseau ferré inscrit au contrat de performance de RFF commence à faire lentement sentir ses effets, mais la tendance au vieillissement du réseau ne devrait être réellement endiguée qu'à partir de 2015 ;

- **l'intermodalité dans le transport terrestre de marchandises peine à se développer** et la cible pour 2013 (part supérieure à 15 %) ne paraît

pas accessible. Le volume de transport combiné par fer se maintient à un niveau médiocre. L'intermodalité continue en revanche de progresser pour le transport de voyageurs, à un rythme toutefois modéré ;

- la part de marché globale des grands ports maritimes progresse, tant pour le trafic total que pour le trafic conteneurisé, mais la cible afférente à ce dernier est particulièrement modeste (au moins 7,5 %) et **le trafic conteneurisé sur la façade Méditerranée se maintient à un niveau que l'on peut juger faible (6,5 %) au regard du positionnement et des équipements du site de Fos-Marseille.**

Synthèse des résultats des principaux indicateurs de performance du programme 203

Objectif	Indicateur	Sous-indicateur	Valeur 2010	Prévision 2011	Prévision 2012	Observations
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	0,8	5,9	- 6,1	Impact négatif de certaines opérations de RFF en 2011
		Evolution des coûts de construction des opérations routières mises en service	- 7,0	- 4,8	- 2,5	Cible largement atteinte (< 2)
	1.2 : Intérêt socio-économique des projets mis en service (en euros)	Somme des bénéfices actualisés des opérations ferroviaires, fluviales et portuaires par euro investi	0,6	1,5	0,7	Cible de 2013 atteinte en 2011 (> 1)
		Intérêt socio-économique des opérations routières mises en service (bénéfice actualisé par euro investi)	4,6	5,4	3,7	Cible atteinte en 2011 (> 5), baisse en 2012
	1.3 Coût kilométrique de construction des opérations routières mises en service (en millions d'euros)	5,3	5,5	5,6	Cible atteinte (< 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	961	1 033	1 114	Hausse importante
		Coût kilométrique moyen des opérations d'entretien	37,4	41,8	41,8	Dégradation, cible éloignée (< 34,9)
	2.2 : Etat des ouvrages routiers et ferroviaires (en %)	Proportion des structures de chaussées en bon état sur le réseau routier non concédé	85	84	84	En baisse, proche de la cible (>84 %)
		Proportion des structures de chaussées en bon état sur le réseau routier concédé	97	96	96	Stable, cible proche (> 96 %)
		Etat des voies du réseau ferré national (nivellement)	1,108	1,084	1,080	Légère amélioration

Objectif 2 : Améliorer l'entretien et la qualité des infrastructures de transports	2.3 : Qualité de service des réseaux de transport	Note (sur 10) relative aux services à l'utilisateur sur le réseau concédé	8,05	8,15	8,25	En hausse, cible encore éloignée (> 9)
		Retards constatés sur les trains imputables à l'infrastructure (mn / train)	1,36	0,95	0,92	Amélioration, cible éloignée (< 0,78)
		Taux de disponibilité du réseau fluvial (%)	90,4	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 : Part des matières dangereuses dans l'ensemble des contrôles de transports routiers réalisés (en %)			6,5	6,2	6,2	Légère baisse, cible proche (> 6,2 %)
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	17,2	17,5	En progrès, cible en 2013 de 17,7 %
		Part modale du transport ferroviaire dans le transport intérieur terrestre de marchandises	8,8	8,8	9,1	En hausse 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)		3,1	3,1	3,3	Résultat médiocre, cible éloignée (> 3,7)
	4.3 : Part de marché des ports autonomes sur leurs façades respectives	% du trafic total (toutes façades maritimes)	15	17,5	17,5	Forte hausse, cible quasi atteinte
		% du trafic conteneurisé (toutes façades maritimes)	7,0	7,3	7,5	En hausse, cible > 7,5 %

Source : commissions des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

3. Deux axes de modernisation dans le cadre de la RGPP

Les mesures, issues de la « première vague » de la RGPP, relatives à la réorientation des tarifs ferroviaires sur les coûts d'infrastructure et à la régulation du secteur des transports ferroviaires (avec la création de l'ARAF) sont aujourd'hui achevées. Les mesures qui concernent le programme 203 – et le programme 217 de soutien au titre de la réduction des effectifs (**481 ETPT au total**) – sont donc actuellement les suivantes :

1) **La rationalisation de l'organisation de VNF**, dans la continuité des conclusions de l'audit rendues à l'été 2009, qui portent sur l'optimisation des méthodes d'exploitation des voies d'eau, la réorganisation des services et la modernisation du réseau. Ces orientations se traduisent notamment par :

- l'élargissement des missions de VNF par la création d'une **Agence nationale des voies navigables**, établissement public administratif regroupant

les 369 salariés de droit privé de VNF et les 4 284 agents des services de navigation de l'Etat (aujourd'hui placés sous l'autorité fonctionnelle de VNF mais qui demeurent sous l'autorité hiérarchique de l'Etat). Le **projet de loi** relatif à cette agence a ainsi été examiné en première lecture par le Sénat le 19 octobre 2011 ;

- un programme d'investissement, de modernisation et de sécurisation du réseau de **841 millions d'euros** sur la période 2011-2013, complémentaire de la réalisation du canal Seine-Nord Europe ;

- un **ajustement des niveaux de service** en fonction de la hiérarchie du réseau des voies navigables : une ouverture permanente à la navigation sur le grand gabarit, et une offre saisonnalisée pour le réseau touristique ;

- une **réduction pluriannuelle de 271 emplois**, compte tenu des gains de productivité attendus dans le cadre de la réforme de la voie d'eau.

2) La **rationalisation des services d'ingénierie routière** (rattachés aux directions interdépartementales des routes – DIR), dont le conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010 a validé les orientations. Il s'agit, par un rééquilibrage des sites, d'assurer une meilleure adaptation des ressources au nouveau plan de charge des travaux issus des PDMI.

Les effectifs des DIR diminueront ainsi de près de 18 % en trois ans avec la **suppression de 210 ETPT sur 1 190** : 45 en 2011, 75 en 2012 et 90 en 2013. Une **dizaine de regroupements ou fermetures de sites** est également projetée sur les 52 implantations de taille variable que comptent aujourd'hui les DIR. Cette diminution des moyens d'ingénierie internes à l'administration, tant dans les DIR que dans les centres d'études techniques de l'équipement (CETE), conduira à un **recours accru à des prestations privées**.

C. UNE PÉRIODE DÉCISIVE POUR LES OPÉRATEURS ET GESTIONNAIRES D'INFRASTRUCTURES

Avec **3,72 milliards d'euros** de concours budgétaires en 2012, l'AFITF, RFF (qui n'est pas un opérateur de l'Etat) et VNF mobilisent l'essentiel des crédits du programme. Cette situation, ainsi que la période décisive que connaît actuellement le secteur ferroviaire, justifient que vos rapporteurs spéciaux portent une attention particulière à ces trois structures, ainsi qu'à la SNCF et à la RATP.

1. L'AFITF entre incertitudes budgétaires et flou stratégique

a) Une légitimité qui pourrait être renforcée

L'AFITF, établissement public administratif purement financier et comptablement « transparent » pour l'Etat, est l'opérateur de référence du programme, qui assure la majeure partie du financement des infrastructures

terrestres et maritimes. Son conseil d'administration a été renouvelé par le décret n° 2011-418 du 19 avril 2011. A plusieurs reprises, la Cour des comptes a mis en doute **l'utilité de cette structure**, devenue « *essentiellement un outil administratif qui voit circuler des crédits qui partent du budget général avant d'y retourner* », sans réelle valeur ajoutée et en infraction avec la règle de l'universalité budgétaire.

Ce débat paraît désormais clos et l'AFITF fait partie intégrante du « paysage » des opérateurs. Une **mission de réflexion sur son avenir** avait néanmoins été confiée à Claude Gressier en 2009, dont le secrétaire d'Etat chargé des transports avait retenu l'essentiel des recommandations, dans un courrier adressé fin janvier 2010 au président de l'AFITF. Ces propositions portaient en particulier sur :

- la recherche de nouvelles ressources ;
- une pré-programmation triennale du budget pour améliorer la visibilité de l'agence ;
- une information plus systématique du conseil d'administration sur l'avancement des projets et le résultat des évaluations socio-économiques ;
- **l'accroissement du rôle de l'Agence dans le domaine de l'ingénierie financière** (conseil et études).

A l'occasion de son audition par notre collègue Marie-Hélène des Esgaulx, rapporteur spécial, le 19 octobre 2011, Dominique Perben, président de l'AFITF, a plus particulièrement insisté sur sa dimension de **lieu neutre de dialogue** entre l'Etat et les représentants des collectivités territoriales. Cette caractéristique justifierait que l'AFITF soit confortée comme destinataire des évaluations *a priori* et *a posteriori* des projets d'infrastructures, et puisse développer une réflexion autonome sur les nouveaux partenariats susceptibles d'être mis en œuvre.

Un enrichissement des missions de l'agence l'inciterait également à produire le rapport annuel qu'elle ne fournit plus depuis 2007...

b) Un budget qui demeure tributaire d'une subvention budgétaire

Depuis 2009, le budget de l'AFITF 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. Dans l'attente de nouvelles ressources pérennes, **l'Agence connaît donc un régime de transition qui tend à perdurer** et doit compter sur une importante subvention annuelle de l'Etat, qualifiée « d'équilibre ». En outre, le versement du **droit d'entrée de 400 millions d'euros** pour la mise en concession de l'autoroute A63 (Langon-Pau), retardé mais prévu par l'article 67 de la loi de finances pour 2011, n'avait toujours pas été effectué au 1^{er} octobre 2011.

La subvention sera portée de 974 à 1 123 millions d'euros en 2012
– 1 070 millions d'euros selon l'amendement du Gouvernement adopté par

l'Assemblée nationale¹ – **compte tenu du report de deux recettes essentielles** pour le budget de l'AFITF :

1) ainsi que cela a été confirmé lors d'une table ronde organisée par votre commission des finances le 16 février 2011, l'entrée en vigueur de l'« **éco-taxe poids lourds** », projet il est vrai très complexe, a été décalée d'un an et devrait intervenir au **premier semestre 2013**. La société italienne *Autostrade per l'Italia* a été retenue par le MEDDTL comme titulaire du contrat de partenariat le 14 janvier 2011, et après quelques péripéties², **le contrat a été signé le 20 octobre 2011**.

En cohérence avec les objectifs de report modal, l'essentiel de la recette, soit **environ 790 millions d'euros** sur un produit brut estimé à 1,24 milliard d'euros en année pleine, sera affectée à l'AFITF. Le solde est constitué de la rémunération du prestataire par l'Agence (290 millions d'euros, dont 50 millions d'euros de TVA) et du produit revenant aux collectivités locales concernées par un report de trafic (160 millions d'euros). Néanmoins, l'affectation de cette taxe **permettra au mieux de diminuer la subvention de l'Etat, mais pas de la supprimer**. Elle est donc appelée à se pérenniser alors qu'elle avait été initialement conçue comme provisoire...

2) La question d'une augmentation de la fraction revenant à l'AFITF de la **redevance domaniale**, acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, est régulièrement évoquée pour tenir compte de l'effet de report de trafic sur le réseau concédé de la mise en place de l'éco-taxe poids lourds sur le réseau non concédé. Elle est également envisagée pour 2013.

En revanche, **le solde des amendes forfaitaires des radars**, versé à l'AFITF, après prélèvements au profit du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routier » et de 160 millions d'euros pour les collectivités territoriales, **devrait augmenter en 2011 et 2012**, compte tenu du dynamisme de cette recette, supérieur aux attentes. L'AFITF pourrait ainsi percevoir au moins 145 millions d'euros en 2011 et 2012, et plus vraisemblablement entre 165 et 170 millions d'euros³.

Il convient enfin de souligner que l'article 16 *ter* du présent projet de loi de finances, introduit par nos collègues députés, **plafonne à 610 millions d'euros le produit de la taxe d'aménagement du territoire**, également acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes et prévue par l'article

¹ Le Gouvernement a justifié cet ajustement de l'augmentation de la subvention par la hausse attendue en 2011 et 2012 des recettes d'amendes forfaitaires des radars, dont l'Agence perçoit une fraction.

² A la suite d'une requête déposée par un candidat non retenu, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a prononcé le 8 mars 2011 une ordonnance d'annulation de la procédure de passation du marché. L'Etat s'est pourvu en cassation le 22 mars et le Conseil d'Etat a annulé l'ordonnance par une décision du 24 juin 2011.

³ Soit le solde du produit attendu de cette recette (520,7 millions d'euros), minoré de 160 millions d'euros affectés aux collectivités territoriales (deuxième section du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routier ») et de 192 millions d'euros revenant à la première section de ce compte.

302 bis ZB du code général des impôts, qui est affecté à l'AFITF. Ce plafond est toutefois supérieur au produit attendu en 2012.

Les ressources de l'Agence **diminueraient donc de plus de 10 % en 2012** pour s'établir à moins de 2 milliards d'euros, avant de dépasser en 2013 leur point culminant de 2009, avec près de 2,6 milliards d'euros.

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	851	883	895	905	5 967
<i>Taxe d'aménagement du territoire</i>	526	521	528	539	545	555	565	3 779
<i>Redevance domaniale</i>	169	174	180	186	193	195	195	1 289
<i>Amendes forfaitaires des radars</i>	100	123	115	126	145	145	145	899
Ressources exceptionnelles ou nouvelles	0	0	8	0	400	0	735	1 143
Ressources pérennes	0	0	0	0	0	0	735	735
<i>Taxe poids lourds (en 2013)</i>	-	-	-	-	-	-	630	630
<i>Augmentation redevance domaniale</i>	-	-	-	-	-	-	105	105
Ressources exceptionnelles	-	-	8	-	400	-	-	408
<i>Produits exceptionnels</i>	-	-	8	-	-	-	-	8
<i>Droit d'entrée concession A63</i>	-	-	-	-	400	-	-	400
Subventions budgétaires	0	0	1 746	1 246	954	1 103	954	6 003
Programme 203	-	-	1 229	915	974	1 123	974	5 215
Programme 315 (plan de relance)	-	-	374	331	-	-	-	705
Avance du Trésor	-	-	143	-	- 20	- 20	- 20	83
Total	795	818	2 577	2 097	2 237	1 998	2 594	13 113

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

c) Une dégradation de la situation financière en 2010 et une activité plus étoffée en 2011

Dans son rapport sur les comptes de 2010, l'agent comptable de l'AFITF a souligné un déséquilibre persistant entre les ressources pérennes de l'agence et ses dépenses. L'exercice 2009 avait permis de constater, pour la première fois, une augmentation du fonds de roulement, mais qui n'était que provisoire et liée au versement d'une avance du Trésor de 143 millions d'euros, dont le remboursement est étalé de 2011 à 2014¹.

Malgré une subvention complémentaire de 331 millions d'euros au titre du plan de relance, **l'exercice 2010 s'est achevé sur une perte d'exploitation de 37,6 millions d'euros** qui a conduit à ramener le fonds de roulement à 86 millions d'euros. Le total des engagements financiers s'est élevé à 7,1 milliards d'euros.

¹ Et intègre le paiement de 2,14 millions d'euros d'intérêts.

Avec **2 235 millions d'euros** (et 6,45 milliards d'euros d'engagements), le budget de 2011 s'inscrit en hausse de 4,6 % par rapport à 2010 et prévoit un bénéfice de 16 millions d'euros, qui permettrait de renforcer le fonds de roulement.

Le budget prévisionnel de 2012 ne sera arrêté qu'en décembre 2011 mais devrait s'inscrire en **légère baisse**, malgré le relèvement de la subvention budgétaire financée sur le présent programme. Les financements porteront notamment sur la poursuite des travaux relatifs à trois LGV et aux autoroutes ferroviaires, la modernisation du réseau fluvial, les tranches annuelles des CPER et PDMI, ou l'équipement du réseau ferré national en radiotéléphonie GSM-R. **La part des crédits consacrés aux modes de transport non routiers devrait ainsi remonter à 63 %** et conforter le report modal à moyen terme.

**Evolution prévisionnelle des dépenses l'AFITF
par mode de transport de 2010 à 2013**

(en millions d'euros)

Dépenses	2010 (compte financier)	2011	2012	En % du total	2013
Routes	771	873	793	36,6 %	800
Ferroviaire et combiné	1 054	842	805	37,2 %	1 000
Maritime et portuaire	53	85	60	2,8 %	160
Fluvial	45	85	69	3,2 %	95
Transports collectifs	186	266	399	18,4 %	500
Divers (Corse, aires de contrôle...)	46	40	40	1,8 %	40
Total (hors frais financiers)	2 155	2 191	2 166	100 %	2 595
<i>Dont sous-total CPER</i>	<i>563</i>	<i>724</i>			

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

2. Plus de 12 milliards d'euros de concours publics au système ferroviaire

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, compensation pour l'exploitation déficitaire des trains d'équilibre du territoire, 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.

Ces concours publics ont ainsi atteint **près de 12,5 milliards d'euros en 2010** et devraient dépasser 12 milliards d'euros en 2011.

Ventilation des contributions publiques au secteur ferroviaire en 2010 et 2011

(en millions d'euros)

Nature des concours	2010	2011
1. SNCF dont :	8 341	8 410
a) Contribution de l'Etat aux charges de retraite (programme 198)	3 121	3 192
b) Exploitation dont :	4 305	4 636
- Subvention d'exploitation des TET	-	210
- Compensation tarifs sociaux (programme 203)	73	70
- Compensation tarifaire presse	6	5,5
- Contribution ministère de la défense	187	184
- Subvention politique de l'emploi	39	26*
- Compensation tarifaire STIF	1 577	1 601*
- Contribution d'exploitation conseils régionaux	2 045	2 150*
- Compensations tarifaires conseils régionaux	378	390*
c) Investissement dont :		580
- Conseils régionaux (TER)		261
- STIF (Transilien)	915	300
- CR Haute-Normandie (Corail Intercités)		19
2. RFF dont :	4 145	3 322
- Subvention Etat HT (programme 203)	2 194	2 199 (LFI)
- AFITF (dont CPER)	Environ 1 000	Environ 800
- Collectivités territoriales	834	239**
- Union européenne (FEDER et RTE)	117	84**
Total	12 486	11 732

* Estimations sur la base du budget 2011 et des résultats connus du premier semestre de 2011.

** Données pour les sept premiers mois de 2011.

Source : réponses du MEDDTL au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

Sous la pression communautaire, le secteur ferroviaire français est actuellement confronté à des défis majeurs – actuellement débattus au sein des Assises du ferroviaire organisées par le MEDDTL – qui conditionnent sa longévité et le contraignent à **accélérer une mutation** plus tardive que celle qu'ont connue l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Ces défis ont notamment trait au positionnement des acteurs dans la perspective d'une libéralisation progressive du trafic sans porter préjudice aux missions de service public, à l'intégration d'une logique économique de couverture du coût complet et de rentabilité pérenne, à la réalisation conjointe de l'extension du réseau et de la rénovation de l'existant, ou à la modernisation du statut des cheminots.

Les trois grandes entreprises publiques ferroviaires et de transport urbain n'affichent pas la même solidité financière mais recourent à une même stratégie d'endettement pour, en quelque sorte, « rattraper le temps perdu » et « acheter » leur compétitivité. Cette stratégie risquée relève du pari.

3. La SNCF : une embellie qui ne garantit pas la pérennité du modèle économique à long terme

a) La croissance de l'activité comme prélude à la rentabilité

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 (soit 36 milliards d'euros) et de doubler le résultat opérationnel courant par rapport à 2007.

Après un résultat net déficitaire de 980 millions d'euros, l'exercice 2010 a été marqué par un **retour aux bénéfices** et une croissance de toutes les branches d'activité, comme l'illustre le tableau ci-après. Cette amélioration est cependant très liée à la **croissance externe**.

L'endettement net a augmenté de 18,5 %, le résultat net récurrent est resté inférieur de 300 millions d'euros à celui de 2008 et **chaque branche ne dégage pas une rentabilité suffisante pour couvrir les investissements**. En outre, **la marge opérationnelle de la branche SNCF Voyages**, qui comprend en particulier l'exploitation des TGV et représente l'activité la plus rentable du groupe, **s'est dégradée**, notamment en raison de la hausse de 12 % des péages facturés par RFF et de la baisse du taux de remplissage (de 5 % entre 2008 et 2010).

Le 1^{er} juillet 2011, l'agence de notation Moody's a **abaissé d'un cran la note de la dette de long terme de la SNCF**, qui est passée de AAA à Aa1. De fait, la dette brute du groupe a augmenté de près de 46 % entre 2000 et 2010. Ainsi que vos rapporteurs spéciaux l'ont relevé fin 2010, **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.

Principaux résultats du groupe SNCF

(en millions d'euros)

	2009	2010	Evolution 2010/2009	1 ^{er} semestre 2011	Prévision 2011
Chiffre d'affaires	24 882	30 466	22,4 %*	16 289	33 573
Marge opérationnelle	1 688	2 163	28,1 %*	1 366	2 815
Marge opérationnelle SNCF Voyages	15,6 %	12,7 %	Baisse	13,4 %	N.D.
Résultat opérationnel courant	145	531	x 3,7	632	1 059
Résultat net (part du groupe)	- 980	697	N.S .	558	N.D.
Capacité d'autofinancement	1 499	1 431	- 4,5 %	1 056	2 235
Investissements sur fonds propres	2 211	2 127	- 3,8 %	1 126	2 537
Effectifs (à périmètre courant)	200 097	240 978	20,4 %	243 020	N.D.
Endettement net	7 172	8 499	18,5 %	8 763	Stable

* L'année 2010 est marquée par une forte croissance externe (nombreuses acquisitions réalisées par Geodis et prise de contrôle des filiales Keolis et Ermewa). *A contrario*, Eurostar est devenue une entreprise ferroviaire autonome le 1^{er} septembre 2010 et a donc été externalisée. La croissance organique en 2010 fut de 4,1 % et la progression de la marge opérationnelle à périmètre constant de 15,3 %.

Source : réponses du MEDDTL au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux et rapports financiers de la SNCF

Sur les neuf premiers mois de 2011, le groupe a enregistré un chiffre d'affaires de 24 191 millions d'euros, en hausse de 5,2 % à périmètre constant par rapport à la même période de 2010. **Le groupe escompte une forte progression de la plupart des indicateurs financiers et d'activité sur l'ensemble de l'année 2011** et une stabilisation de l'endettement, qui a pourtant augmenté de 3,1 % au premier semestre.

b) Des défis encore importants à relever

Les objectifs économiques du plan Destination 2012 n'en seront pas moins difficiles à atteindre, en particulier sur la marge opérationnelle. La lettre de mission du président de la SNCF, Guillaume Pépy, a été réactualisée en février 2011 pour tenir compte de nouveaux enjeux.

L'actualisation de la lettre de mission du président de la SNCF

Dans une lettre du 14 février 2011, actualisant la lettre de mission initiale du 27 février 2008, le Président de la République a fixé un certain nombre d'objectifs à la SNCF, auxquels répondent plusieurs réalisations :

- Pour assurer son rôle d'acteur stratégique et continuer à investir, **viser l'équilibre économique pour chacune de ses cinq branches** (Proximités, Infrastructures, Voyages, Geodis et Gares et connexions). En 2010, chacune des branches de la SNCF a dégagé une marge opérationnelle positive, cependant insuffisante pour couvrir les investissements.

- Soutenir son développement par la **croissance externe tout en maintenant l'endettement à un niveau soutenable**. Le ratio dette nette / marge opérationnelle du groupe est passé de 7,3 en 2009 à 6,6 en 2010.

- **Donner la priorité à la rénovation des trains de la vie quotidienne.** La SNCF a participé à l'effort de rénovation des trains de banlieue, conduit par le STIF et la région Ile-de-France, en contribuant à l'achat de rames de trains Franciliens et à la rénovation des lignes C et D du RER. L'objectif pour 2012 portera sur la rénovation de 61% du parc, la climatisation de 40 % des trains, pour parvenir en 2016 à un âge moyen d'aménagement intérieur des trains Transiliens de 8 ans. Par ailleurs, le matériel roulant TER, financé par les régions à hauteur de 7,6 milliards d'euros depuis 2002, a été changé ou rénové (90 % des parcs TER sont ainsi neufs ou rénovés).

- Conclure au plus tard mi-2011 avec RFF un **nouveau partenariat industriel** qui assure maîtrise des coûts, gains de productivité et retour à une situation saine de la branche Infrastructure. Une convention pour la gestion du trafic et des circulations et une convention pour l'entretien du réseau ont été signées respectivement en mai et en juin par la SNCF et RFF.

- Intensifier les efforts pour **atteindre les objectifs de l'engagement national pour le fret ferroviaire**. Les solutions multimodales, comme l'autoroute ferroviaire et le transport combiné rail-route ou portuaire, doivent constituer une part croissante de l'offre et le groupe doit favoriser l'émergence d'opérateurs de proximité.

- **Soutenir le modèle TGV.** La mise en place du **cadencement** en 2012 va permettre à la SNCF d'optimiser le roulement des rames TGV et d'accroître leur utilisation sur les lignes à grande vitesse. En outre, le décret n° 2011-914 du 29 juillet 2011 a **renouvelé les modalités de l'encadrement tarifaire** en supprimant la distinction entre les périodes de pointe et les périodes normales, ce qui permet à la SNCF d'optimiser sa politique tarifaire (*yield management*), sans préjudice des tarifs sociaux.

Source : réponses du MEDDTL au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

L'amélioration globale de la situation économique et financière de la SNCF **ne doit donc pas masquer la réalité de nombreux problèmes structurels**, que le groupe qualifie de « récifs » : la diminution de la marge des TGV, une croissance organique limitée par la contrainte budgétaire qui pèse sur l'extension du réseau des LGV, la rigidité à la baisse des coûts de retraites et de régénération du réseau, le déficit d'exploitation et la qualité de service des trains d'équilibre du territoire, la hausse des charges d'électricité¹, le grave déficit de compétitivité du transport de marchandises malgré la transformation entreprise par Fret SNCF², ou les relations financières avec RFF (hausse des péages et coûts d'entretien du réseau par SNCF Infrastructures).

SNCF doit donc mettre pleinement à profit la période actuelle d'intensité concurrentielle modérée en matière de transport de voyageurs pour consolider sa rentabilité et renforcer sa compétitivité sans accroître l'endettement. Un rythme soutenu d'investissements étant nécessaire pour maintenir ou améliorer la qualité de services, **l'ajustement ne peut porter**

¹ Depuis 2011 et en application de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME), la SNCF ne bénéficie plus du tarif réglementé transitoire d'ajustement de marché (TarTAM).

² Le chiffre d'affaires de Fret SNCF a encore fortement régressé en 2010, de 12,7 %, la reconversion des agents a pris du retard, **la part de marché (en train-km) des entreprises ferroviaires alternatives est passée de 14,8 % fin mai 2010 à 22,6 % un an plus tard** et Gefco, filiale de logistique du groupe automobile Peugeot SA, n'a pas renouvelé son contrat avec la SNCF en septembre 2011.

que sur des gains de productivité et conduit inmanquablement à aborder la question sensible d'une révision du statut des cheminots, en particulier dans la branche infrastructures.

4. RFF : un équilibre économique et un désendettement reportés

a) La poursuite de la diminution des concours publics hors taxes

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 recettes courantes et coût complet, comme dans la plupart des industries régulées, et un **équilibre industriel** de long terme entre l'entretien et l'investissement.

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, les Corail et le fret.

Cette réforme implique une diminution des concours de l'Etat et, pour RFF, une hausse des péages acquittés par les entreprises ferroviaires, une meilleure valorisation du patrimoine et la maîtrise des coûts de maintenance du réseau. Les dotations de l'Etat s'établissent donc en 2012 à 2 537,2 millions d'euros TTC et **2 166 millions d'euros hors taxes**¹. D'après RFF, la subvention octroyée en 2011 était déjà en retrait de 12 % par rapport à la chronique du contrat de performance du fait de l'impact des gels budgétaires et de la baisse des trafics du fret.

Ce montant HT s'inscrit en **baisse de 1,4 %** par rapport à la LFI pour 2011 (2 197 millions d'euros). Ainsi qu'il a été évoqué plus haut, **la subvention TTC est cependant en augmentation de 2 %**, dans la mesure où la fraction afférente aux trains Corail est désormais facturée TTC et non plus HT. En effet, l'Etat étant devenu autorité organisatrice de transports pour les trains d'équilibre du territoire², cette dotation n'est plus un simple concours d'équilibre mais correspond au montant de la redevance d'accès facturée par RFF.

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 Cf. infra, *commentaire sur le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »*.

Comme chaque année, cette subvention est susceptible d'être gelée à hauteur de 5 % au titre de la réserve de précaution¹. En montant TTC, ces concours se décomposent ainsi :

- 1 561,7 millions d'euros TTC (+ 2,6 % par rapport à 2011) pour l'utilisation du réseau ferré national par les trains régionaux de voyageurs² (**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 (+ 50,7 % par rapport à 2011, compte tenu du nouveau mode de facturation TTC) pour les trains nationaux classiques de voyageurs (**Corail**) ;

- et 521 millions d'euros (- 21,5 % par rapport à 2011) pour les trains de **fret**, dont 250 millions d'euros au titre de la compensation dégressive destinée à neutraliser la réforme de la tarification pour les entreprises ferroviaires de fret³.

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 d'infrastructure 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...).

b) L'exercice 2012 devrait être marqué par la rénovation des relations financières avec la SNCF

La situation économique et financière de RFF est indissociable de celle de la SNCF, **les deux entreprises étant liées par des contrats et d'importants flux financiers** : RFF facture des péages dont le barème est acté par arrêté, et rémunère la SNCF pour de nombreuses prestations encadrées par des conventions et pour la maîtrise d'œuvre de travaux sur le réseau. Les versements de RFF à la SNCF ont ainsi atteint 5,82 milliards d'euros en 2010 et **dépasseront 6 milliards d'euros en 2011**, dont 2,9 milliards d'euros au titre des travaux de rénovation et 2,2 milliards d'euros au titre de l'entretien.

¹ En 2012, cette réserve devrait toutefois être portée à 7,5 % pour l'ensemble du budget général.

² 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.

³ Les péages avaient augmenté de 134,2 % en 2010 pour être portés au niveau du coût marginal d'usage, mais ne sont plus revalorisés que de l'inflation entre 2011 et 2015.

Du fait d'intérêts divergents, la hausse des péages imposée par le modèle économique de RFF a donné lieu à des négociations tendues ces dernières années, la SNCF jugeant que les barèmes mettaient en péril la rentabilité du TGV, et *in fine* du groupe. Sur le réseau à grande vitesse, l'augmentation des péages a ainsi été de 6,4 % en 2009, 11 % en 2010 et 11,7 % en 2011. En 2012, la hausse pourrait atteindre 7,4 %, mais dans un contexte de stabilité de l'ensemble des péages. L'installation de l'**ARAF**, qui émet désormais un **avis conforme** sur ces redevances, est un facteur de relatif apaisement et d'« objectivisation » des relations financières.

Les versements de RFF à la SNCF sont encadrés par six conventions¹, la plus importante étant la **convention de gestion de l'infrastructure** (CGI), qui a été **scindée** en deux parties en 2010 pour tenir compte de la création de la **direction des circulations ferroviaires** (DCF), entité indépendante au sein de la SNCF.

La plupart de ces conventions arrivant à échéance, **RFF et la SNCF ont lancé en 2010 une réflexion en vue de réviser leurs relations contractuelles**. Un protocole d'accord a été signé le 17 mars 2011 sur les grands axes de la prochaine génération contractuelle, en particulier pour l'entretien du réseau régi par la nouvelle CGI. Ce protocole prévoit ainsi une forte augmentation des investissements de régénération du réseau (afin de réduire les besoins d'entretien) et une politique d'entretien optimisée et plus productive².

Dans l'attente de la conclusion de ces réflexions, la CGI a fait l'objet d'un avenant en 2010, prolongé en 2011 par une **convention transitoire**. D'un montant de 2 197 millions d'euros, elle prévoit de nouvelles modalités de compte-rendu de la SNCF et une diminution de la part forfaitisée pour renforcer la transparence et améliorer la connaissance de RFF de son réseau. La première convention de gestion du trafic et des circulations a été conclue le 7 juillet 2010, dans la continuité de la précédente CGI « globale », et une nouvelle convention a été signée en 2011 pour un montant de 857 millions d'euros.

¹ Outre les deux conventions représentatives de l'ancienne convention de gestion de l'infrastructure (nouvelle CGI pour l'entretien et convention avec la DCF pour la gestion des trafics et des circulations), ces conventions ont trait à la gestion des quais, à la gestion du patrimoine et aux opérations d'investissement pour lesquelles la SNCF agit en qualité de prestataire, de maître d'ouvrage délégué ou de maître d'œuvre (convention « SNCF entrepreneur » et convention fournitures).

² Par un rééquilibrage entre les travaux d'entretien et les travaux de maintenance, la mise en place d'une véritable stratégie de traitement par axe, l'adéquation du niveau d'entretien des lignes aux performances qui en sont attendues, la planification coordonnée des circulations et des travaux et la maîtrise des coûts de production.

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

(en millions d'euros)

Recettes	2005	2006	2007	2008	2009	2010	LFI 2011	PLF 2012	Evolution 2012/2011
Concours de l'Etat (HT)	2 738	2 678	2 627	2 504	2 441	2 350	2 197	2 166	- 1,4 %
Paiement des entreprises ferroviaires à RFF au titre des péages d'infrastructure	2 183	2 285	2 540	2 769	2 891	3 041	3 550	3 650	2,8 %
Versement de RFF à la SNCF au titre de la CGI*	2 531	2 600	2 715	2 799	2 764	2 919	3 054	N.D.*	N.S.

* Il s'agit de la CGI selon l'ancien périmètre (entretien du réseau et gestion du trafic et des circulations). La CGI actuelle arrive à échéance fin 2011 et les prévisions au titre de 2012 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 2012

c) Une performance qui met en relief le déséquilibre du modèle économique

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 ;

- 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 (dialogue régional avec les autorités organisatrices de transports, gestion prévisionnelle des emplois et compétences, objectifs individualisés pour les collaborateurs).

Au printemps 2011, 85 % des engagements étaient tenus totalement ou en grande partie, la totalité des engagements qui ne dépendent que de l'entreprise étant respectés. **D'importantes lacunes subsistent néanmoins** :

- 1) **Les recettes commerciales sont inférieures aux objectifs**, compte tenu de la poursuite de la baisse du trafic de Fret SNCF, de l'impact des grèves en 2010 et d'une hausse des barèmes de péage des TGV inférieure à la prévision du contrat.

2) Si la chaîne de production des horaires et des sillons est à présent structurée, **la régularité des trains a diminué en 2010** (85,4 % contre 86,1 % en 2009), pour l'essentiel en raison d'événements externes à RFF.

3) **Le programme de sécurisation des passages à niveau ne sera pas respecté à l'échéance du contrat**¹, compte tenu des retards accumulés jusqu'en 2010. Selon RFF, l'atteinte de cet objectif dépend fortement de la participation financière des collectivités territoriales.

4) **Le produit cumulé des cessions immobilières depuis 2008 reste très inférieur à l'objectif du contrat** : en intégrant les prévisions pour 2011, l'objectif de 912 millions d'euros ne serait réalisé qu'à 52,4 %.

5) **Les résultats relatifs à la maîtrise en euros constants et à la couverture du coût complet de l'infrastructure sont très en-deçà des objectifs** : l'écart de coût complet est ainsi passé de 90 millions d'euros fin 2010 à 306 millions d'euros en 2011², le décalage s'expliquant pour moitié par l'augmentation des coûts facturés par la SNCF pour l'entretien des voies. Le taux de couverture par les recettes commerciales en 2011 serait dès lors de seulement 52 %, contre 58 % (et 60 % en 2012) prévu dans le contrat.

6) Comme en 2010, **le résultat opérationnel courant de 2011 serait très en-dessous des prévisions**, avec 1 352 millions d'euros au lieu de 2 054 millions d'euros, essentiellement en raison d'un décalage sur les recettes commerciales, les cessions et les dotations de l'Etat. Ces effets ont été amortis en 2010 – et le seront encore en 2011 – par les bonnes conditions de financement, qui ont permis de dégager environ 400 millions d'euros d'économies et se traduisent dans le résultat net avant impôt, mais ne peuvent être considérées comme durables.

En revanche, le programme de régénération et d'amélioration du réseau existant monte en puissance et est engagé aux deux tiers, avec **plus de 1 000 km de voies renouvelées en 2010, contre 968 km en 2009**. Grâce au plan de relance, les objectifs du contrat sur les lignes régionales seront atteints un an avant l'échéance. Le plan de rénovation du réseau prévoit un peu plus de **13 milliards d'euros d'investissements** selon une montée en charge progressive. La prévision de 5 602 millions d'euros sur la période 2008-2011 sera très certainement dépassée.

Les efforts engagés sur le coût de renouvellement des voies font également apparaître leurs premiers effets : pour la première fois, le coût moyen de renouvellement des voies principales en euros constants passera en 2011 sous la cible du contrat (respectivement 1 106 000 euros et 1 116 000 euros). **Trois principaux leviers sont utilisés** : une organisation du travail qui repose davantage sur la « massification » des interventions, des dispositifs plus modernes tels que les annonces automatiques pour la

¹ Le contrat prévoit la suppression de 50 passages à niveau préoccupants d'ici fin 2012. Mi-2011, seulement 20 opérations avaient été menées à bien.

² Soit un coût complet prévisionnel de 6 811 millions d'euros, alors que le contrat prévoit 6 505 millions d'euros.

protection du personnel, et l'accroissement de l'appel à la sous-traitance privée, en particulier pour le nettoyage de la végétation.

d) Une trajectoire financière qui se dégrade

Les résultats financiers de RFF en 2010 se sont détériorés, avec une diminution du résultat opérationnel courant, du résultat net et des investissements, qui n'ont toutefois pas obéré l'effort de rénovation du réseau. Le chiffre d'affaires a cependant progressé de près de 5 % du fait de la hausse des péages et la dette a légèrement diminué en raison d'un contexte favorable de refinancement.

L'augmentation des péages étant quasiment absorbée par la baisse des subventions budgétaires, **les recettes ne peuvent couvrir l'augmentation des charges**, induites notamment par l'impact du régime de retraites de la SNCF. Les *cash-flows* opérationnels nets, soit la capacité d'autofinancement avant frais financiers, demeurent insuffisants pour financer la rénovation du réseau (investissements d'amélioration et de renouvellement) une fois couverte la charge de la dette. **Celle-ci se maintient à un niveau très élevé** (plus de 28 milliards d'euros), certes hérité du passé mais qui fait peser une menace sur sa classification « hors critères de Maastricht ».

Le contrat de performance ne prévoit d'ailleurs pas un désendettement, qui ne pourrait advenir qu'à l'horizon 2020 compte tenu des importants besoins en investissements, mais s'inscrit dans une perspective de **maîtrise de la dette qui n'est aujourd'hui pas acquise**. Seule une réduction des coûts de maintenance du réseau peut permettre d'envisager un tel désendettement à long terme. Cette situation, ainsi que les écarts par rapport aux objectifs du contrat de performance, mentionnés plus haut, illustrent le **déséquilibre persistant du modèle de RFF**.

Principaux résultats économiques et financiers de RFF de 2009 à 2011
(en millions d'euros)

	2009	2010	Variation 2010/2009	Prévision 2011
Chiffre d'affaires	4 421*	4 637	4,9 %	4 936
Résultat opérationnel courant	1 586	1 491	- 6 %	1 352
Résultat net	304	197	- 35,2 %	50
Cash-flow opérationnel net	2 368	2 292	- 3,2 %	2 082
Investissements	3 296	3 212	- 2,5 %	3 592
<i>Dont : Amélioration du réseau</i>	187	166	- 11,2 %	248
<i>Projets de développement</i>	1 669	1 552	- 7 %	1 598
<i>Renouvellement du réseau</i>	1 440	1 493	3,7 %	1 655
Charges d'exploitation du réseau	3 812	3 017	- 20,8 %	3 310
Dette financière nette	28 543	28 028	- 1,8 %	Hausse

* Pro forma de l'impact comptable de l'entrée en vigueur de la nouvelle tarification.

Source : rapports financiers de RFF

Lors de son audition par notre collègue Marie-Hélène des Esgaulx, rapporteur spécial, Hubert du Mesnil, président de RFF, a évoqué la **nécessité de redéfinir une trajectoire crédible dans le prochain contrat de performance**, qui tienne compte de la dérive du coût de gestion du réseau. Il a insisté sur la clarification du traitement et du portage de la dette et sur les **marges d'économies dans l'entretien et le renouvellement des voies**, en recourant le cas échéant à d'autres prestataires que SNCF Infrastructures. Il a également considéré que l'ouverture à la concurrence devait être progressive et répondre à un échéancier clair, qui soit cohérent avec le plan de rénovation du réseau et permette aux acteurs de se préparer dans les meilleures conditions.

Vos rapporteurs spéciaux se sont également préoccupés du **mode de comptabilisation des PPP** auxquels RFF recourt depuis 2010. Hubert du Mesnil a indiqué qu'après expertise, et dans la mesure où RFF contrôle les infrastructures et assume certains risques, il a été décidé d'inscrire la contribution du partenaire privé à l'actif du bilan de RFF, et au passif les loyers versés. Ce mode de comptabilisation constitue sans doute un cas unique au sein des donneurs d'ordre publics.

5. VNF : une nouvelle dimension pour relancer la voie d'eau

a) La lente révision du contrat d'objectif et de performance

L'établissement public Voies navigables de France est chargé de l'exploitation, de l'entretien, de la modernisation et du développement des 6 200 kilomètres¹ de canaux et rivières aménagées, de plus de 2 000 ouvrages d'art et de 40 000 hectares de domaine public en bordure de voie d'eau. Comme indiqué plus haut, VNF est appelé à changer de dimensions et de statut en 2012 dans le cadre de **l'unification du service public de la voie d'eau** au sein d'un nouvel établissement public administratif, l'Agence nationale des voies navigables (ANVN), qui regroupera les services de navigation mis à disposition de VNF et les services de l'actuel EPIC.

Le nouveau contrat d'objectif et de performance pour 2011-2013, en gestation depuis deux ans, **est toujours en cours d'élaboration** mais devrait être signé d'ici la fin de l'année. Des avenants successifs ont été intégrés à l'ancien contrat d'objectifs et de moyens pour 2005-2008, pour le prolonger jusqu'en 2011.

Le bilan du premier contrat de performance a mis en exergue une certaine réussite concernant l'augmentation du trafic de fret (+ 8,6 % en 2010) et la sécurisation du réseau, mais également plusieurs 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 niveaux de service inscrits dans le Schéma directeur d'exploitation des voies navigables. **La fermeture de voies n'est plus d'actualité**, mais seul le grand gabarit sera accessible en permanence. Le futur contrat proposera une amélioration de l'organisation actuelle, selon **trois axes**, dans la continuité du Grenelle de l'environnement² :

- **l'intensification de la politique commerciale et partenariale de VNF au service des usagers et des territoires** desservis, afin de renforcer l'attractivité et l'efficacité des chaînes logistiques et de développer les atouts économiques, touristiques et environnementaux des voies navigables. VNF proposera un redimensionnement du périmètre des espaces portuaires sous concession et le renforcement de leur gouvernance afin d'associer les collectivités et des investisseurs privés ;

- **la fiabilisation et la modernisation du réseau**. Cet axe se décline notamment en un programme ambitieux d'investissements de l'ordre de **2 530 millions d'euros sur la période 2010-2018**, dont 841 millions d'euros sur 2011-2013. Par ailleurs, VNF poursuivra le développement des grands projets fluviaux, en particulier Seine-Nord Europe ;

¹ La gestion de 500 km a été confiée à la région Bourgogne au 1^{er} janvier 2010 à titre expérimental.

² 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.

- **l'adaptation de l'offre de services** pour mieux répondre aux besoins des usagers et à l'évolution des trafics français et européens. VNF propose une offre adaptée par catégorie de voies et une professionnalisation des métiers, sachant que le réseau grand gabarit concentre 90 % des trafics. Parallèlement au trafic de fret, le réseau des voies navigables nécessite des moyens pour assurer sa gestion hydraulique et les équilibres écologiques, qui garantissent l'ensemble des usages autres que la navigation (alimentation en eau potable, usage industriel comme le refroidissement des centrales, irrigation, *etc.*).

b) Une situation financière confortable et des investissements en hausse

Les orientations précises du budget de VNF pour 2012 ne sont pas encore connues mais intégreront, dans le cadre de la création de l'ANVN, 218,3 millions d'euros au titre de la masse salariale des 4 284 ETP transférés, qui continueront toutefois d'être pris en charge par le budget de l'Etat.

Le budget prévisionnel (hors amortissements et dépréciations d'actifs) de 2011 s'établissait à **422,6 millions d'euros**, dont les deux tiers dédiés à l'investissement, soit 279,9 millions d'euros. Les infrastructures mobilisent 80 % des dépenses, dont 70,3 millions d'euros pour le projet Seine-Nord Europe. Indépendamment de ce projet, **les investissements devraient augmenter de 3,9 % en 2012**, et seront consacrés pour 25,3 % à la restauration du réseau principal, pour 22,7 % au développement du réseau, pour 17,4 % à la modernisation des méthodes d'exploitation, et pour 16,6 % à la sécurité des installations.

Conformément à la norme transversale d'économie, les **dépenses de fonctionnement** de VNF, hors masse salariale, devraient poursuivre leur **diminution** et passer de 32 millions d'euros en 2011 à 29,2 millions d'euros en 2012 (- 8,7 %) puis 28,6 millions d'euros en 2013.

La situation financière de l'établissement demeure positive puisque sa capacité d'autofinancement devrait **augmenter de 14,3 % en 2011** et atteindre 52,8 millions d'euros, le bénéfice étant évalué à 22,2 millions d'euros. Cette aisance financière justifie que les ressources issues de la taxe hydraulique (*cf. infra*) soient écrêtées en 2012 de 6,7 millions d'euros, conformément au plafond prévu par l'article 16 *ter* du présent projet de loi de finances.

VNF bénéficiera en 2012 d'une subvention pour charges de service public de **59,6 millions d'euros**, financée par les actions 11 et 14 et reconduite à périmètre constant par rapport à 2011 (59,3 millions d'euros). Elle inclut, comme en 2010 et 2011, les contributions suivantes :

- une **dotations supplémentaire de 4 millions d'euros** au titre des engagements du Grenelle de l'environnement en faveur du transport fluvial ;

- 4,9 millions d'euros¹ pour couvrir les frais de fonctionnement des services de l'Etat mis principalement à disposition de VNF ;

- la subvention allouée à la région Bourgogne (7,3 millions d'euros) pour l'expérimentation de la gestion de 500 km de canaux.

Cette subvention vient s'ajouter aux contributions de l'AFITF, de l'Union européenne et des collectivités territoriales, pour un montant estimé à 137,4 millions d'euros en 2011. Les autres ressources d'exploitation de VNF comprennent la **taxe hydraulique** (principale ressource avec 139,7 millions d'euros attendus en 2011²), diverses redevances domaniales (23,5 millions d'euros) et les péages acquittés par les utilisateurs du réseau (13,5 millions d'euros).

Les emplois de VNF devraient passer de 4 635 ETPT en 2011, dont 4 241 mis à disposition et rémunérés par l'Etat sur le programme « support » 217, à **4 566 ETPT en 2012, dont 4 157 rémunérés par l'Etat**. VNF bénéficiera du transfert de 19 ETP depuis le plafond ministériel de la mission, mais son plafond d'emplois diminuera de 4 ETP (soit en solde net + 15 ETP), conformément à la trajectoire de la programmation triennale pour 2011-2013 et à diminution l'objectif de rationalisation de l'exploitation.

6. La RATP : une activité soutenue et de nouveaux défis

La RATP, 5^e entreprise mondiale de transports collectifs urbains, a enregistré en 2010 une **progression de la plupart de ses indicateurs économiques et financiers**, qui s'est confirmée au premier semestre de 2011. **Cette croissance est cependant soutenue par l'endettement**, qui a augmenté de 1,2 % et est supérieur au chiffre d'affaires du groupe.

Le groupe escompte en 2011 une progression de l'activité comparable à celle de 2010, une poursuite de l'amélioration de sa rentabilité (EBITDA³ comme résultat net), un **montant sans précédent d'investissement** (1 574 millions d'euros d'investissements planifiés, soit une augmentation de 12 %) et une forte augmentation de la capacité d'autofinancement.

¹ Dont un transfert de 300 000 euros du programme 217 correspondant à 7 ETP transférés dans le cadre du projet « Voie d'eau 2013 ».

² L'article 153 de la loi de finances pour 2011 a introduit un relèvement de 4,6 euros à 5,7 euros par millier de m³ du plafond de la taxe hydraulique appliqué aux volumes prélevables et rejetables, afin d'accroître les moyens du programme de modernisation et de développement du réseau. Il en est escompté une augmentation de plus de 30 millions d'euros par an du rendement de la taxe.

³ Cet acronyme anglo-saxon désigne le résultat brut avant impôts, intérêts, dépréciations et amortissements d'actifs.

Principaux résultats du groupe RATP

(en millions d'euros)

	2009	2010	Evolution 2010/2009	1 ^{er} semestre 2011
Chiffre d'affaires	4 433	4 570	3,1 %	2 579
<i>Dont transport (EPIC RATP)</i>	4 085	4 147	1,5 %	2 217
Evolution du trafic	- 0,8 %	1,3 %	N.S.	1,6 %
Résultat brut (EBITDA)	871	898	3,1 %	539
Résultat opérationnel (EBIT)	325	413	27,1 %	344
EBIT / CA	7,3 %	9 %	Hausse	13,3 %
Résultat net (part du groupe)	183	186	1,6 %	231
Capacité d'autofinancement	674	681	0,9 %	432
Investissements	1 225	1 262	3 %	549
Effectifs au 31 décembre (à périmètre courant)	48 191	49 028	1,7 %	> 56 000
Endettement net consolidé	4 795	4 853	1,2 %	5 097

Sources : réponses du MEDDTL au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux et rapports financiers de la RATP

Lors de son audition par notre collègue Marie-Hélène des Esgaulx, le 25 octobre 2011, Pierre Mongin, président-directeur général de la RATP, a insisté sur plusieurs enjeux déterminants pour le groupe :

- le maintien d'un **effort soutenu d'investissement**, tant pour l'extension des lignes que pour le renouvellement du matériel¹, qui suppose la poursuite de l'amélioration de la rentabilité et de la productivité ;

- la **diversification** des activités, en particulier dans l'**ingénierie** avec Systra, qui a été réorganisée² pour mutualiser les compétences de la RATP et de la SNCF selon une stratégie commune, et dans la valorisation des espaces publicitaires avec Metrobus ;

- l'expansion en France (notamment auprès des villes moyennes) et à l'international *via* la filiale **RATP Développement**, qui a bénéficié le 3 mars 2011 du **dénouement de l'opération sur Transdev**³, dans le cadre d'un accord conclu le 4 mai 2010 avec Veolia Transport et la Caisse des dépôts et consignations. Le Groupe RATP s'est ainsi implanté directement au Royaume-Uni et en Suisse, a renforcé sa présence en Italie et a pris position dans de nouvelles régions françaises ;

¹ On peut ainsi mentionner le prolongement de la ligne 8 du métro à Créteil-Parc des sports, la circulation de nouveaux trains MI09 sur la ligne A du RER, la mise en service d'autobus plus respectueux de l'environnement et d'une nouvelle ligne de bus en site propre dans le Val-de-Marne (ligne 393), l'automatisation de la ligne 1 et la préparation de nouvelles mises en service et de prolongements de lignes de tramway qui seront effectifs en 2012.

² Grâce à l'accord conclu en octobre 2010 entre la SNCF et la RATP, Systra s'est renforcée de l'apport des filiales d'ingénierie des deux groupes, Inexia (SNCF) et Xelis (RATP).

³ Le groupe RATP a ainsi cédé sa participation de 25,6 % au capital de Transdev en échange de la reprise d'actifs français et internationaux (soit 15 filiales), pour un chiffre d'affaires de 340 millions d'euros.

- la **renégociation en cours du contrat quadriennal avec le STIF**, qui arrive à échéance à la fin de l'année 2011. Le futur contrat devrait conforter les orientations de l'actuel, soit une augmentation de la contribution au financement des investissements et de l'enjeu financier du dispositif de « bonus/malus » qui accompagne les nombreux indicateurs de résultats¹ ;

- et, conformément à la loi dite « ORTF » du 8 décembre 2009², la **séparation comptable des activités d'opérateur de transports et de gestionnaire d'infrastructures**, qui sera effective début 2012. Il n'est pour l'heure pas prévu de procéder à une distinction juridique et organisationnelle de ces activités. **Vos rapporteurs attachent cependant une importance particulière à ce point** dans la mesure où une séparation juridique induirait celle de la dette actuellement portée par le groupe, avec le **risque**, comme c'est le cas aujourd'hui dans le secteur ferroviaire, **de laisser prospérer les deux composantes à un rythme insoutenable**. Il importe donc, en quelque sorte, d'éviter que la dette ne soit « divisée pour mieux régner ».

D. ANALYSE PAR ACTION

1. Action 1 : « Développement des infrastructures routières »

Cette action n'est dotée d'aucun crédit, dans la mesure où ses ressources sont constituées uniquement de **fonds de concours** des collectivités territoriales (dans le cadre des opérations cofinancées) et de l'AFITF. Les contributions (en CP) des collectivités sont en baisse de 24 % par rapport aux estimations de la LFI pour 2011 avec **304 millions d'euros**, et celles de l'AFITF seraient en diminution de 9,4 % avec **450 millions d'euros** de CP. Elles permettront notamment d'engager ou de poursuivre les investissements suivants :

- la poursuite des PDMI et des projets routiers figurant dans les contrats de plan pour 2000-2006 ;

- le lancement du contrat de partenariat pour l'achèvement de la rocade L2 de Marseille ;

- l'achèvement des travaux de l'autoroute A 34 entre Charleville-Mézières et la frontière belge, ou de la mise à 2 x 2 voies de la RN 7 et de la Route Centre Europe Atlantique ;

- la finalisation de la couverture de l'A 6 au Kremlin-Bicêtre ;

- l'achèvement de la déviation de la RN 20 à Ax les Thermes.

¹ Le nombre d'indicateurs a ainsi été porté de 35 à 65 dans le contrat 2008-2011. La RATP s'est engagée à restituer au STIF un effort de productivité de 0,5 % par an.

² Loi n° 2009-153 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

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

Cette action, dotée de **3,66 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 444 millions d'euros en AE et 318 millions d'euros en CP, destinés au financement :

- des infrastructures de transport ferroviaire, combiné ou collectif dans le cadre des contrats de plan 2000-2006 (en CP uniquement) et des contrats de projet 2007-2013 ;

- des opérations hors CPER, dont le programme « gares », l'engagement national pour le fret ferroviaire et le programme de réduction des nuisances sonores ;

- les opérations retenues lors du deuxième appel à projet sur les **transports en commun en site propre** en Ile-de-France, au titre du programme Dynamique Espoir Banlieue.

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

Les crédits de cette action diminuent de 2,9 % en AE par rapport à la LFI pour 2011, mais augmentent de 0,8 % en CP avec 138,4 millions d'euros. Ils sont abondés par des **fonds de concours** de l'AFITF, des collectivités territoriales et des chambres de commerce (94 millions d'euros d'AE et 84 millions d'euros de CP), qui contribuent en particulier au financement du gros entretien du réseau de voies navigables non confiées à VNF, des volets fluvial et portuaire des CPER, et des tranches annuelles du plan de relance portuaire mis en place dans le cadre de la réforme des grands ports maritimes de 2008.

L'enveloppe prévisionnelle consacrée à l'entretien des infrastructures et accès et à l'exploitation des ouvrages des grands ports maritimes est reconduite, à 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 comme en 2011 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** (58,9 millions d'euros), évoquée *supra*.

Une enveloppe de 17,9 millions d'euros d'AE (en forte baisse par rapport à 2011) et 20,9 millions d'euros de CP (en légère progression) est consacrée aux **infrastructures aéroportuaires** et comprend :

- 2 millions d'euros (AE=CP) pour le fonctionnement courant, le gros entretien, le renouvellement des matériels et les investissements de sécurité

des **trois aérodromes en régie directe** de l'Etat (Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis et Futuna et Aix-les-Milles) ;

- 6,1 millions d'euros en AE et 2,9 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 ;

- 3,8 millions d'euros d'AE et un million d'euros de CP pour assurer l'équilibre financier et la remise en état de trois aéroports d'Etat en **Polynésie française** ;

- un million d'euros (AE=CP) 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 ;

- 2,7 millions d'euros en CP au titre de la participation au drainage de la piste de l'aéroport de **Cayenne** et à la réhabilitation de l'aéroport de **Lorient** ;

- 4 millions d'euros (AE=CP) au titre de la dernière tranche de la subvention contribuant au financement de l'extension des installations terminales de l'aéroport de **Nouméa-La Tontouta** ;

- 5 millions d'euros d'AE et 3,5 millions d'euros de CP pour le remboursement des avances consenties par des gestionnaires des aérodromes de Nancy et Reims, dont la concession est arrivée à échéance ;

- et les premières tranches annuelles au titre des deux récents contrats de concession des aéroports de **Mayotte-Dzaoudzi-Pamandzi**¹ (un million d'euros en AE et CP) et de **Notre-Dame-des-Landes** (2,5 millions d'euros en AE et CP), dont le contrat de concession a été signé le 30 décembre 2010² et dont la mise en service est prévue en 2017.

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

Avec 342,8 millions d'euros de CP (et 329,7 millions d'euros d'AE), cette action bénéficie d'une **augmentation substantielle de sa dotation**, de 15 % par rapport à la LFI pour 2011. Les fonds de concours de l'AFITF sont stables avec 306 millions d'euros en AE et 331,6 millions d'euros en CP. Ils financeront notamment la mise en sécurité des tunnels routiers, des aires de poids lourds, des aménagements de sécurité dans le cadre de la démarche dite « SURE » de sécurité des usagers sur le réseau existant, des opérations de régénération des chaussées et des équipements de gestion dynamique.

¹ La convention portant mise en concession de l'aérodrome de Mayotte a été approuvée par le décret n° 2011-357 du 31 mars 2011.

² Avec le groupement « Aéroports du Grand Ouest », qui associe Vinci Concessions, la chambre de commerce et d'industrie de Nantes et la société Entreprises de travaux publics de l'Ouest.

Cette augmentation est nécessaire et bienvenue tant le niveau d'entretien apparait insuffisant en 2011, après l'amélioration ponctuelle liée au plan de relance. Lorsque le niveau d'entretien préventif et de renouvellement des couches de surface est insuffisant, les chaussées se détériorent plus rapidement et sont plus vulnérables aux aléas climatiques. Il devient alors nécessaire de recourir davantage à des réparations d'urgence, pour un coût supérieur et sans impact significatif sur la durabilité des routes.

Le rythme optimal de renouvellement annuel des couches de surface, estimé à 8 %¹, **n'a été atteint qu'en 2009**, à la faveur du plan de relance. Le taux est ensuite passé à 6 % en 2010 et pourrait retomber à **4 % en 2011**. Les crédits budgétés devraient permettre de porter ce taux (ainsi que celui des grosses réparations sur les chaussées détériorées ou sous-dimensionnées) à **5 % en 2012**, ce qui est encore insuffisant.

Vos rapporteurs spéciaux constatent cependant que l'entretien des routes fait souvent office de **variable d'ajustement budgétaire**, selon une **logique du « coup par coup »** dont il peut résulter une dégradation de la qualité du réseau **coûteuse à moyen et long termes** et sous-optimale au plan budgétaire. **Il serait plus pertinent de respecter dans la durée un taux de renouvellement de 6 %, en recourant le cas échéant à de nouvelles formes de partenariat public-privé** pour en lisser le coût sur le long terme.

¹ *Compte tenu de l'augmentation du trafic des poids lourds et de la durée de vie optimale des chaussées, de huit à quinze ans selon l'intensité du trafic.*

**Evolution des CP d'entretien et d'exploitation du réseau routier national
de 2008 à 2012 (y compris fonds de concours de l'AFITF mais hors immobilier,
radios, matériels techniques, maintenance des équipements, redevance ARCEP)**

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	Prévisions 2011	CP PLF 2012
Entretien courant, exploitation et viabilité hivernale	182	217	164	133	Ventilation non précisée par le PAP
Entretien préventif	136	168	122	78	
Grosses réparations de chaussées	43	55	27	36	
Régénération de chaussées	N.D.	87	110	57	103
Réhabilitation des ouvrages d'art	26	42	32	33	43
Mise en sécurité des tunnels	58	168	316	98	170
Total (y compris AFITF)	445	737	771	435	N.D.

Sources : réponse du MEDDTL au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux et projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

5. Actions 13 : « Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres »

Les crédits de l'action 13 s'élèvent à 103,1 millions d'euros en AE et 115,1 millions d'euros en CP, soit une diminution de près de 70 % des AE¹ et une hausse de 9,1 % des CP par rapport à la LFI pour 2011. Les fonds de concours de l'AFITF (50 millions d'euros en AE et 36 millions d'euros en CP, en augmentation par rapport à 2011) financeront comme en 2011 des opérations de **sécurisation des passages à niveau et tunnels**. Depuis 2008, 20 passages à niveau dangereux ont ainsi été supprimés et 600 améliorés ; une dizaine devraient être supprimés en 2012.

Les évolutions suivantes doivent également être soulignées :

1) Le soutien au **transport combiné** ferroviaire mobilisera 15,2 millions d'euros en AE et 27,2 millions d'euros en CP.

2) La **subvention à la SNCF compensant les tarifs sociaux préférentiels**, mis en place par l'Etat pour favoriser la mobilité de certaines populations, est reconduite à **70 millions d'euros**. Ce montant, régulièrement revu à la baisse depuis 2002², ne représente toutefois qu'une petite fraction des compensations accordées, puisque celles-ci couvrent aussi des tarifs spécifiques **conventionnés** nationaux ou régionaux, en particulier ceux dont bénéficient les personnels militaires³. Au total, les compensations publiques

¹ Qui avaient fortement augmenté dans la LFI pour 2011, en particulier pour le financement des autoroutes ferroviaires.

² D'après la SNCF, l'insuffisance de compensation depuis 2002 s'élèverait ainsi à plusieurs dizaines de millions d'euros.

³ L'ensemble des tarifs sociaux et conventionnés a fait l'objet d'un questionnaire de notre collègue Marie-Hélène des Esgaulx, rapporteur spécial, adressé en avril 2011 à la SNCF, la RATP et au ministère des comptes publics.

sont ainsi évaluées à **686,5 millions d'euros en 2010**. Les tarifs sociaux nationaux sont nombreux, s'appuient sur des textes souvent anciens et sont calculés selon des modalités complexes, les trois quarts des voyageurs-kilomètres relevant de seulement deux tarifs (carte familles nombreuses¹ et abonnements des élèves et apprentis).

Vos rapporteurs spéciaux jugent que ce dispositif est globalement perfectible et pourrait être rationalisé, même si la conjoncture actuelle n'est guère propice à une révision ou suppression de certains tarifs. Le tarif des militaires concentre les critiques, que la Cour des comptes a développées dans son rapport public annuel de février 2011 : modalités d'octroi assez généreuses, coût important, capacités de contrôle insuffisantes et niveau constaté d'infraction particulièrement élevé (plus de 56 % des perceptions effectuées par les contrôleurs au titre des tarifs sociaux ou conventionnés²).

Les tarifs sociaux et conventionnés de la SNCF

Les **tarifs sociaux**, créés par la loi ou par décision ministérielle, offrent des réductions variables (jusqu'à la gratuité) pour des catégories spécifiques de voyageurs dont les conditions d'éligibilité reposent sur des critères physiques (âge, handicap), économiques (situation professionnelle) et sociaux (nombre d'enfants). Définis au niveau national, ces tarifs s'appliquent quel que soit le jour ou l'horaire, sans aucune restriction (hors abonnements et promotions commerciales), sur l'ensemble du réseau SNCF, **y compris le réseau régional**. Dans ce dernier cas, les tarifs sociaux nationaux font l'objet d'une compensation de l'Etat aux régions par le biais de la dotation générale de décentralisation. Il existe **huit catégories de tarifs sociaux nationaux**, mentionnées ci-dessous.

Chaque autorité organisatrice de transports régionale peut créer des tarifs sociaux régionaux ayant vocation à compléter les tarifs sociaux nationaux. Ces tarifs sociaux régionaux concernent principalement les abonnements de travail au-delà de 75 km, les demandeurs d'emploi ou des populations à faible revenu et les scolaires ou étudiants. Ils font l'objet d'une compensation directe des régions à la SNCF.

Les tarifs sociaux nationaux, qui peuvent être assimilés à une **obligation de service public imposée par l'Etat**, font l'objet d'une **compensation financière** dont l'objectif est de neutraliser les incidences de leur mise en œuvre sur les résultats de l'entreprise. Ce principe de compensation est régi par le cahier des charges de la SNCF, dont l'article 32 dispose que « *les tarifs sociaux mis en œuvre par la SNCF à la demande de l'Etat donnent lieu à contribution globale de celui-ci destinée à compenser les incidences de ces tarifs sur le résultat de l'établissement. Toute modification des tarifs sociaux demandée par l'Etat donne lieu à une correction du montant de base de la contribution* ».

D'autres tarifs dits « **conventionnés** » résultent de conventions passées avec la SNCF, tels que les tarifs militaires conventionnés avec le ministère de la défense. Des tarifs de cette catégorie peuvent aussi résulter de conventions analogues passées avec des entreprises. Ces tarifs sont régis par l'article 41 du cahier des charges de la SNCF, qui dispose que les conventions passées par l'Etat et la SNCF déterminent les conditions d'exécution et la rémunération de ces prestations et, le cas échéant, la contribution versée par l'Etat au titre des réductions tarifaires ou facilités de circulation accordées. Toutes les conventions sont soumises avant signature à **l'approbation du ministre chargé des transports et du ministre chargé du budget**.

¹ 1 655 552 porteurs de la carte étaient recensés au 11 mai 2011.

² 239 725 infractions ont ainsi été relevées en 2010 sur le tarif des militaires, soit une hausse de 23,3 % par rapport à 2009...

Enfin certains tarifs négociés ne donnent lieu à **aucune compensation financière directe** : les aides à la mobilité pour les demandeurs d'emploi qui se rendent à un entretien de recrutement (dont le volume annuel est plafonné, aux termes d'une convention conclue avec Pôle Emploi), le tarif Bourse solidarité vacances (convention conclue avec l'Association nationale pour les chèques vacances), le tarif pour les jeunes des centres gérés par l'Etablissement public insertion de la Défense – EPIDE (qui acquitte les billets à moitié prix), tarif réduit à 60 % Ville Vie Vacances, ou le tarif conventionné pour les membres de la Fondation du bénévolat.

Les tarifs à vocation sociale mis en place à **la demande du STIF** (Imagine R, Réduction solidarité transport, Carte Améthyste gratuité, Forfait gratuité transport pour certains bénéficiaires du RSA, Paris-Visite, billet « pompiers »...) et listés dans une annexe au contrat liant la SNCF au STIF ne donnent pas lieu à une compensation proprement dite. Les charges d'exploitation prévisionnelles afférentes à ces obligations sont cependant couvertes par la contribution d'exploitation que le STIF verse à la SNCF.

Au total, **le montant des compensations versées par l'Etat et les régions au titre des tarifs sociaux et conventionnés peut être évalué à 686,5 millions d'euros en 2010.**

	Compensation reçue en 2010
Concours financiers de l'Etat	
Compensation des tarifs sociaux sur les grandes lignes	69,5
- Familles nombreuses (loi du 29/10/21)	
- Permis de visite aux tombes	
- Réformés pensionnés de guerre	
- Abonnements de travail et apprentis (< 75 km)	
- Billet populaire de congés annuels	
- Tarif promenades d'enfants	
- Abonnements élèves, étudiants et apprentis	
- Accompagnateurs de personnes handicapées civiles	
Compensation des tarifs conventionnés nationaux	
- Personnel du ministère de la défense (convention du 27 avril 2007)	199
- Carte Enfant Famille (familles modestes de moins de trois enfants)	2 (forfaitaire)
- Parlementaires (convention du 1er janvier 2008)	3,5
- Convention Police nationale (pour les fonctionnaires en mission de certains services)	< 1
- Transport de presse (quotidiens d'information)	5,5
- Conventions CESE et CSM	Négligeable
Concours financiers des autorités organisatrices régionales	406
- Compensation des régions pour des réductions définies au niveau national	349
- Compensation des régions pour des tarifs spécifiquement régionaux	49
- Cartes Navigo « soudées » aux abonnements de travail (STIF)	8
Total tarifs sociaux et conventionnés	686,5

Source : réponses du MEDDTL et de la SNCF au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

3) Les crédits de soutien économique et social au transport routier sont reconduits : le **Comité national routier**, qui établit en particulier l'indice gazole de référence, bénéficiera ainsi de 1,4 million d'euros en AE et CP, et **Unicooptrans**, fédération nationale des coopératives et groupements du transport, recevra une subvention de 500 000 euros.

4) L'action 13 intègre en 2012 10 millions d'euros de compensation au titre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), c'est-à-dire le financement des mesures liées à la **réorganisation des services régionaux de voyageurs dans le cadre de la mise en service de la LGV Rhin-Rhône**.

6. Action 14 : « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens »

Les crédits de l'action 14 s'élèvent à 26,2 millions d'euros en AE et 26,6 millions d'euros en CP, soit pour ces derniers une baisse d'environ 25 % par rapport à 2011. **Le soutien au transport combiné maritime et fluvial diminue fortement**, de près de 50 %, pour s'établir à 9 millions d'euros. Les CP consacrés au transport combiné, quel que soit le mode, passent ainsi de 46,4 millions d'euros à 36,2 millions d'euros. **Vos rapporteurs spéciaux jugent que cette évolution n'est guère cohérente avec les objectifs du « Grenelle »**, qui prévoient de faire évoluer la part du fret non routier de 14 % à 25 % d'ici 2022.

Le **soutien aux douze lignes aériennes d'aménagement du territoire**¹, dans le cadre du renouvellement des conventions de délégation de service public, reçoit 16,2 millions d'euros en AE (dont 12,3 millions d'euros pour la seule desserte de Saint-Pierre-et-Miquelon) et 16,6 millions d'euros en CP.

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

Les crédits de cette action s'établissent à **24,11 millions d'euros en AE et en CP**, soit une progression de 3,2 % par rapport au montant ouvert en LFI 2011. Ils sont intégralement ventilés entre les autres actions du présent programme selon le schéma de déversement analytique et recouvrent les moyens transversaux du programme, soit :

¹ La charge de la compensation du déficit d'exploitation versée au transporteur est partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales concernées (à l'exception de la desserte internationale de Saint-Pierre-et-Miquelon, que l'Etat assume seul), 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.

- 10,1 millions d'euros de crédits **d'études et de prospective**, qui incluent comme en 2011 une dotation d'un million d'euros à l'Agence française de l'information multimodale et de la billettique, créée en 2010 ;

- et 14 millions d'euros de 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 rattachés au programme 203, dont le Secrétariat général au tunnel sous la Manche et le Conseil supérieur des transports terrestres et de l'intermodalité, créé par la loi « Grenelle II ».

**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) prévoit au total **260,5 milliards d'euros d'investissements sur 25 ans** (hors Grand Paris), dont près du tiers serait à la charge de l'Etat. Il est très axé sur le report modal, avec moins de 15 % de ce montant consacrés à la route. Des **incertitudes** pèsent toutefois sur le périmètre et les modalités de financement, et de manière générale sur la **crédibilité** de ce schéma qui n'est qu'indicatif.

2. Les AE budgétées pour 2012 sont quasiment stables, tandis que **les CP progressent de 6,1 %**. Les dépenses de fonctionnement (hors charges de personnel et subvention à VNF), qui avaient été sensiblement réduites dans la LFI pour 2011 (- 5,2 %), **augmentent de 4,5 %**, ce qui n'est en apparence guère cohérent avec la démarche gouvernementale de réduction de ces dépenses de 10 % sur trois ans, mais est lié à la progression des dépenses d'entretien des routes.

3. Le **financement extra-budgétaire**, *via* les fonds de concours et dépenses fiscales, atteint près de 3 milliards d'euros en AE et 2 milliards d'euros en CP. La fiabilité de l'évaluation des dépenses fiscales est sujette à caution. En comptabilité analytique, le programme bénéficie de plus de 2,8 milliards d'euros de CP externes, hors dépenses fiscales.

4. La contribution de l'Etat, *via* l'AFITF, aux contrats de projets conclus avec les régions s'élève à **3,27 milliards d'euros sur 2007-2013** hors renouvellement du matériel roulant en Ile-de-France. Le rythme d'exécution budgétaire se révèle satisfaisant puisqu'il devrait être de 69 % à la fin de l'année 2011.

5. La **performance** du programme enregistre globalement une amélioration, mais les progrès demeurent limités en matière de report modal, notamment de transport combiné ou d'état des voies du réseau ferré national. Elle demeure tributaire d'une action sur le long terme.

6. Le programme est concerné par la deuxième vague de la **RGPP** à deux titres : la **rationalisation de l'organisation de VNF**, avec le regroupement dans un nouvel établissement public administratif, l'Agence nationale des voies navigables, des salariés de VNF et des agents des services de navigation de l'Etat, et la **réduction des moyens consacrés aux services d'ingénierie routière**, qui se traduira par une dizaine de regroupements et fermetures de sites. Il devrait en résulter la **suppression de 481 ETPT** sur la période 2011-2013.

7. **L'AFITF demeure confrontée à des incertitudes**, tant sur sa mission, qui ne prend pas suffisamment en compte les dimensions de concertation et d'évaluation, que sur la visibilité de ses ressources, qui demeurent très dépendantes de l'octroi d'une subvention budgétaire (qui augmentera de 15,3 % en 2012), notamment en raison du report à 2013 de l'entrée en vigueur de l'éco-taxe poids lourds. La **perte d'exploitation** de près de 38 millions d'euros enregistrée en 2010 témoigne du déséquilibre persistant entre dépenses et ressources pérennes.

8. Les concours publics (Etat, collectivités territoriales, STIF et Union européenne) au secteur ferroviaire ont atteint **près de 12,5 milliards d'euros en 2010**. Le secteur ferroviaire français est actuellement confronté à des défis commerciaux et économiques majeurs, et les trois grandes entreprises publiques (RATP, RFF et SNCF), quoique n'affichant pas la même solidité financière, recourent à une **même stratégie risquée d'endettement** pour « rattraper le temps perdu ».

9. En dépit d'une certaine progression de son activité et de ses résultats financiers, **la SNCF n'a pas encore trouvé une dynamique de croissance rentable** et a vu son endettement net croître de 18,5 % en 2010. Elle demeure confrontée à de nombreux problèmes structurels, tels que la diminution de la marge des TGV, une croissance organique limitée par la contrainte budgétaire qui pèse sur l'extension du réseau des LGV, la rigidité à la baisse des coûts, le déficit d'exploitation et la qualité de service des trains d'équilibre du territoire, le grave déficit de compétitivité de Fret SNCF, ou les relations financières avec RFF.

10. Les compensations versées à la SNCF par les collectivités publiques au titre des **tarifs sociaux et conventionnés** sont évaluées à **686,5 millions d'euros en 2010**, dont 69,5 millions d'euros imputés sur le programme 203 pour les tarifs sociaux nationaux, qui sont nombreux et calculés selon des modalités complexes. Le dispositif est globalement perfectible et mériterait d'être rationalisé, en particulier le tarif dont bénéficient les militaires.

11. La subvention de l'Etat à RFF devrait diminuer en 2012 de 1,4 % en montant HT, mais **augmenter de 2 % en montant TTC** compte tenu du nouveau mode de facturation de la dotation pour les trains Corail. **La trajectoire financière de RFF s'est dégradée en 2010 et la maîtrise de la dette n'est toujours pas acquise**. Bien que la grande majorité de ses engagements soient tenus, le contrat de performance pour 2008-2012 illustre le **déséquilibre du modèle économique de RFF**, en particulier au regard du résultat opérationnel et de la maîtrise comme de la couverture du coût complet du réseau. L'année 2012 sera marquée par la **révision de la convention de gestion de l'infrastructure** entre RFF et la SNCF.

12. La création de l'Agence nationale des voies navigables est sans incidence sur la subvention à VNF (qui demeure stable) financée sur ce programme, les 4 284 emplois transférés continuant d'être pris en charge par le programme 217. **Le nouveau contrat de performance pour 2011-2013 a pris un important retard** mais devrait être signé d'ici la fin de l'année. VNF bénéficie d'une **certaine aisance financière**, notamment grâce au relèvement du plafond de la taxe hydraulique en 2011, et la gestion de 2012 sera à nouveau axée sur une **augmentation des investissements**, conformément au programme de modernisation et de fiabilisation du réseau, et sur une **réduction de 8,7 % des dépenses de fonctionnement** hors masse salariale.

13. **La RATP enregistre de bons résultats commerciaux et financiers**, mais sa dette est supérieure à son chiffre d'affaires. Comme la SNCF et RFF, **elle mène de front plusieurs chantiers déterminants** tels que la diversification des activités du groupe, la réalisation d'un important programme d'investissements, la négociation du nouveau contrat quadriennal avec le STIF, l'expansion en France et à l'international, et la séparation comptable de ses activités d'opérateur de transports et de gestionnaire d'infrastructures. Il importe cependant de **veiller à ce que cette distinction comptable ne se traduise pas, à terme, par une scission de la dette en deux composantes qui prospéreraient à un rythme insoutenable**.

14. Les CP consacrés à l'entretien du réseau routier national augmentent de 15 %, ce qui devrait permettre de relever à 5 % le taux de renouvellement des couches de surface. Cette action, qui fait souvent office de variable d'ajustement budgétaire, ne s'inscrit cependant dans **aucune logique de programmation sur le long terme**, ce qui conduit à devoir procéder à de coûteuses réparations d'urgence.

II. LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES »

Le programme 207 retrace les dépenses réalisées par l'Etat pour réduire le nombre d'accidents de la route à travers des **mesures de prévention, d'information et d'éducation routières**. Les dépenses liées au volet répressif de la politique de sécurité routière, soit les contrôles automatisés par les radars et la gestion des points des permis de conduire, sont, quant à elles, financées par le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » (*cf. infra*).

Il participe d'un dispositif interministériel de lutte contre l'insécurité routière, décrit dans un **document de politique transversale**. Dix-sept programmes budgétaires contribuent ainsi à cette politique pour un montant global de CP de **2 715,2 millions d'euros** en 2012, soit une progression de 3,1 % par rapport à 2011.

Le coût économique de l'insécurité routière est évalué à **près de 23,4 milliards d'euros** en 2010, soit 1,3% du PIB.

A. L'AMÉLIORATION DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE : UNE RÉALITÉ LIÉE À UNE GRANDE VIGILANCE

1. Une amélioration sensible en 2010

Après plusieurs années de forte amélioration (réduction de 44,3 % du nombre de personnes tuées sur la période 2002-2008), **l'année 2009 s'était conclue sur une stabilité de la mortalité routière** (4 443 personnes tuées en métropole et dans les DOM), mais aussi sur une **évolution très préoccupante de l'accidentalité des deux-roues motorisés**. La mortalité des conducteurs et passagers de ces deux-roues a ainsi augmenté de 10 % en 2009.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-après, **la situation s'est nettement améliorée en 2010**, avec en particulier une baisse de la mortalité routière de 6,6 %, dont 19,8 % pour les conducteurs et passagers de deux-roues motorisés.

Baromètre de la sécurité routière en 2010 en métropole

	2009	2010	Evolution 2010/2009
Nombre d'accidents corporels	72 315	67 288	- 7,0 %
Nombre de tués à 30 jours	4 273	3 992	- 6,6 %
Mortalité des véhicules légers	2 160	2 117	- 2 %
Mortalité des deux-roues motorisés	1 187	952	- 19,8 %
Mortalité des conducteurs de poids lourds	54	65	20,4 %
Nombre de blessés	90 934	84 461	- 7,1 %

Source : site www.securiteroutiere.gouv.fr

La France présente un taux de tués par million d'habitants de 67,7, légèrement inférieur à la moyenne européenne. En 2009, la France se classait ainsi au onzième rang parmi les 27 Etats membres.

Les objectifs fixés par le Président de la République en 2007, dont l'atteinte a été décalée en 2013, sont ambitieux :

- **moins de 3 000 personnes tuées ;**
- **diviser par deux le nombre de personnes tuées en deux roues et les décès dus à l'alcool ;**
- et diviser par trois le nombre de jeunes tués.

2. Une stabilité de la mortalité sur les neuf premiers mois de 2011

Les neuf premiers mois de 2011 témoignent d'une légère reprise de la mortalité (+ 0,4 %) malgré une diminution sensible du nombre d'accidents corporels, après une forte hausse lors du premier quadrimestre (+ 12,8 %). Cette dernière évolution a motivé une **réunion d'urgence du Comité interministériel de la sécurité routière (CISR)** le 11 mai dernier, qui a décidé un renforcement des sanctions et des mesures de dissuasion des excès de vitesse.

Baromètre de la sécurité routière sur les neuf premiers mois de 2011

	Nombre d'accidents corporels	Nombre de tués à 30 jours	Nombre de blessés
Septembre 2011	6 141	351	7 449
Evolution sept. 2010	- 4,2 %	- 1,7 %	- 6,6 %
9 mois 2011	48 544	2 993	60 781
Différence 2011/2010	- 1 785	12	- 2 646
Evolution 2011/2010	- 3,5 %	+ 0,4 %	- 4,2 %

N.B : données provisoires pour le mois de septembre 2011.

Source : site www.securiteroutiere.gouv.fr

3. Les mesures annoncées lors du CISR du 11 mai 2011

A l'occasion du **CISR du 11 mai 2011**, le Premier ministre a défini les cinq objectifs de la prévention et de la répression pour 2011 et 2012 :

- **dissuader les excès de vitesse** : qualification de délit pour les excès de vitesse de plus de 50 km/h, interdiction des avertisseurs de radars, fin de la publication des cartes d'implantation des radars, déploiement de 1 000 nouveaux radars d'ici fin 2012, incluant des radars mobiles ou semi-mobiles de nouvelle génération (*cf. infra* sur le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ») ;

- **lutter contre l'alcoolémie et les stupéfiants sur la route** : extension aux infirmiers de la faculté de procéder à une prise de sang à la suite d'un dépistage positif effectué par les forces de l'ordre, retrait de huit points (au lieu de six) pour toute alcoolémie en situation de conduite supérieure à 0,8 g/l ;

- **sécuriser l'usage du deux-roues motorisé** : agrandissement des plaques d'immatriculation, formation en cas de reprise de l'usage d'une moto après cinq années d'interruption, port d'un équipement rétro-réfléchissant pour les conducteurs de motos et de tricycles ;

- **renforcer la vigilance au volant et combattre tous les facteurs qui réduisent l'attention portée à la conduite** : retrait de trois points (contravention de 4^e classe) au lieu de deux en cas de conduite avec le téléphone en main, développement de solutions techniques pour limiter les conversations téléphoniques au volant, aggravation des sanctions (retrait de trois points et amende de 1 500 euros) en cas de conduite avec un appareil à écran¹ en fonctionnement dans le champ de vision du conducteur, aggravation des sanctions (retrait de trois points et 135 euros d'amende) en cas de circulation sur une bande d'arrêt d'urgence ou une voie neutralisée, généralisation des bandes de rives sonores sur l'ensemble des autoroutes ;

- **donner davantage de place aux citoyens dans la politique de sécurité routière** : rénovation du Conseil national de la sécurité routière, extension de l'expérimentation menée dans 80 lycées pour sensibiliser leurs élèves à la sécurité routière, poursuite des actions de prévention du risque routier professionnel.

B. LES CRÉDITS ET LES PERSONNELS CONCOURANT AU PROGRAMME

1. Une dotation en baisse de 2,3 % par rapport à 2011

Ce programme, qui comporte trois actions, est doté en 2012 de **56,26 millions d'euros** en AE et CP, soit une **diminution de 2,3 %** par rapport aux crédits de la LFI pour 2011, après - 5,5 % en 2011. Les actions locales et de partenariat et le dispositif du « permis à un euro par jour » sont toutefois épargnés.

Ce programme est placé sous la responsabilité de la Délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR) et relève donc désormais du **ministère de l'intérieur**, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (MIOMCTI), et non plus du MEDDTL. La DSCR entend **privilégier en 2012 les axes suivants**, notamment dans les campagnes de communication et les plans départementaux d'actions de sécurité routière : la lutte contre l'alcoolémie et les stupéfiants sur la route, la sécurité des deux-roues motorisés et le renforcement de la place des citoyens.

¹ *Autres que l'aide à la conduite et à la navigation type GPS.*

Ces crédits sont complétés par un **fonds de concours**, évalué comme en 2011 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.

2. Des crédits très inférieurs au coût complet du programme

2 516 ETPT, soit une **diminution de 31 ETPT** par rapport au plafond d'emplois de la LFI pour 2011, concourent à la mise en œuvre de ce programme et sont financés sur le programme 217 de « soutien » de la mission EDAD. Ils comprennent :

- 147 ETPT en administration centrale, 2 090 ETPT dans les **services déconcentrés** et 49 ETPT dans les services techniques centraux, pour un coût de 129,56 millions d'euros imputés sur « l'action-miroir » du programme 217 intitulée « Personnels œuvrant pour les politiques du programme sécurité et circulation routière » ;

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

Après application du schéma de **déversement des coûts analytiques**, incluant les crédits de personnels et de fonctionnement du programme 217, le coût global du programme 207 atteint **266,6 millions d'euros**, soit près du quintuple de la dotation budgétaire initiale.

Grâce à la fongibilité interne, l'exécution en 2010 s'est avérée satisfaisante avec des **taux de consommation relativement élevés** (89,7 % des AE et 99 % des CP ouverts), en dépit de reports d'AE assez importants (7,1 % des AE inscrites en LFI).

Evolution en 2011 et 2012 des crédits concourant au programme 207 (hors fonds de concours)
(en millions d'euros)

Intitulé des actions et sous-actions	CP LFI 2011	CP PLF 2012	Evolution 2012/2011	Ventilation des crédits de pilotage de soutien et/ou de polyvalence		PLF 2012 après ventilation
				Au sein du programme	Entre programmes	
1- Observation, prospective, règlementation et soutien au programme	4,21	3,79	- 10 %	- 0,95	70,67	73,51
Etudes	3,21	2,84	- 11,5 %			
Fonctionnement	1,00	0,95	- 5,0 %			
2 - Démarches interministérielles de communication	27,10	27,0	- 0,4 %	0,55	21,72	49,26
Communication	14,50	13,92	- 4,0 %			
Actions locales et partenariats	12,60	13,08	3,8 %			
3 - Education routière	26,30	25,47	- 3,2 %	0,40	117,95	143,83
Organisation des examens	9,04	9,00	- 0,4 %			
Investissements des centres	5,00	3,80	- 24,0 %			
Formations et fonctionnement	4,90	4,05	- 17,3 %			
Permis à un euro par jour	7,37	8,62	17 %			
Total	57,61	56,26	- 2,3 %	0	210,34	266,60

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au PLF pour 2012

C. UNE PERFORMANCE EN PROGRÈS

Le dispositif de mesure de la performance n'a pas évolué et 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.

La performance du programme est satisfaisante et la plupart des cibles de 2013 devraient pouvoir être respectées. Le rythme attendu de diminution de la mortalité routière **rend toutefois difficile l'atteinte de l'objectif de moins de 3 000 personnes tuées** sur les routes.

En outre, ainsi que vos rapporteurs spéciaux l'avaient relevé fin 2010, **ces indicateurs ne couvrent pas la totalité des nouveaux enjeux** de la sécurité routière, en particulier la mortalité des conducteurs et passagers de deux-roues motorisés et le renforcement de la vigilance au volant. 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, évoqué *supra*.

Synthèse des résultats des indicateurs de performance du programme 207

Objectif	Indicateur	Sous-indicateur	Valeur 2010	Prévision 2011	Prévision 2012	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)	3 992	< 3 660	< 3 330	Après un infléchissement en 2009, progrès plus marqués en 2010 et attendus en 2011. La cible de moins de 3 000 personnes tuées en métropole en 2013 demeure très volontariste
		Nombre annuel de tués à 30 jours (DOM)	180	< 170	< 160	
		Nombre annuel de tués à 30 jours (métropole et DOM)	4 172	< 3 830	< 3 490	
	Nombre annuel de blessés hospitalisés à plus de 24 heures	Nombre annuel de blessés hospitalisés à plus de 24 heures (France métropolitaine)	30 393	< 29 000	< 27 000	
		Nombre annuel de blessés hospitalisés à plus de 24 heures (DOM)	944	< 930	< 910	
		Nombre annuel de blessés hospitalisés à plus de 24 heures (métropole et DOM)	31 337	< 29 930	< 27 910	
Améliorer le service du permis de conduire dans le cadre du développement de l'éducation routière tout au long de la vie	Evolution du taux de réussite en première présentation au permis B	Taux de réussite des candidats	58,2 %	59,5 %	62 %	Positive, cible ambitieuse (66 % en 2013)
		Part des écoles de conduite ayant un taux de réussite de leurs élèves supérieur à 50 %	73,6 %	74 %	75 %	Stable à positive
	Coût unitaire d'obtention du permis de conduire pour l'administration (en euros / permis)		61,6	58,8	58,9	Stable, cible dépassée (59,9)
	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	10,7 %	10,5 %	10,2 %	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	26,2 %	25,2 %	24,8 %	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

D. LA BAISSÉ DES CRÉDITS A IMPLIQUÉ DES ARBITRAGES

1. Une priorité accordée aux actions nationales et locales de prévention

a) *L'action 1 « Observation, prospective, réglementation et soutien au programme »*

Les crédits de l'action 1 s'inscrivent en **forte diminution, de 10 %** par rapport à la LFI pour 2011, pour s'établir à 3,79 millions d'euros.

Cette action prend en charge certaines dépenses de fonctionnement courant de la DSCR, de l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière et des observatoires locaux de l'accidentologie routière (au sein des directions régionales et départementales), ainsi que la réalisation d'études et de recherches pilotées par la DSCR ou menées par le réseau scientifique et technique du MEDDTL¹.

Le CISR du 11 mai 2011 a décidé de rénover le Conseil national de la sécurité routière (CNSR), **dont vos rapporteurs spéciaux avaient préconisé la suppression** lors de l'examen du PLF pour 2011. Son coût de fonctionnement est certes symbolique, mais le non-renouvellement de ses membres depuis juin 2009 comme l'absence de réunion depuis avril 2008 semblaient attester son inutilité... Vos rapporteurs spéciaux conçoivent que lui soit ainsi accordée une « seconde chance », pour autant qu'elle se traduise rapidement par une réelle redynamisation du Conseil.

b) L'action 2 « Démarches interministérielles et communication »

Les crédits de l'action 2 sont quasiment stables (- 0,4 %) et s'élèvent à **27 millions d'euros en AE=CP**.

Un peu moins de la moitié de cette dotation est consacrée aux **cinq ou six campagnes de communication** tous médias auprès du grand public prévues en 2012. Le coût moyen d'une campagne – auquel l'achat d'espaces contribue pour environ les deux tiers – est très variable, selon le support médiatique : de 200 000 euros pour une campagne sur Internet à 1,5 million d'euros pour une campagne de presse ou télévisée. Un montant d'un million d'euros est également prévue pour des campagnes lors de manifestations et salons.

L'année 2011 est marquée par le **renouvellement du marché quadriennal de conseil stratégique** de la DSCR, qui doit proposer une nouvelle stratégie de communication et un plan d'actions. Les principes qui avaient été mis en œuvre lors du précédent appel d'offres devraient à nouveau prévaloir, soit :

- responsabiliser l'utilisateur quel que soit son mode de déplacement, en évitant toute forme d'injonction ;
- faire la pédagogie de l'exposition aux risques et légitimer les règles ;
- informer régulièrement sur les facteurs de risques majeurs d'accidents en renouvelant l'intérêt du public et en créant de nouveaux points d'adhésion ;
- faire jouer le « contrôle social » en utilisant des prescripteurs qui font pression sur les conducteurs potentiellement en infraction ;

¹ Le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), le service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA) et les centres d'études techniques de l'équipement (CETE).

- « ringardiser » les comportements infractionnistes ;
- conforter chez les jeunes le principe du conducteur sobre désigné.

Le financement des **plans départementaux d'action de sécurité routière**, qui comprend notamment des subventions aux partenaires locaux (entreprises, collectivités territoriales et associations) menant des actions de formation et de prévention, est revalorisé et **progressé de 3,8 %** (soit 7,32 millions d'euros en AE et CP), après une forte baisse en 2011.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent que les crédits de la sous-action « Animation et fonctionnement des actions locales » incluent 750 000 euros au titre de l'acquisition par les préfetures de 300 radars pédagogiques mobiles. **Ce financement devrait normalement relever du programme 751 « Radars »** du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

L'action 2 inclut également une participation de 1,2 million d'euros au financement Fonds interministériel de prévention de la délinquance (**FIPD**), pour des actions menées par des associations. Rappelons que ce fonds est en grande partie financé par une fraction de 35 millions d'euros prélevée sur le produit des amendes de la police de la circulation et du stationnement (*cf. infra* le commentaire sur le compte précité « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »).

c) L'action 3 « Education routière »

L'action 3 est dotée de 25,5 millions d'euros en AE et CP, soit une **baisse de 3,2 %** par rapport à 2011. Comme en 2011, **l'ajustement portera sur les investissements** pour la création ou la rénovation de centres d'examen, qui seront fortement réduits¹, sur le fonctionnement des réseaux et sur les actions de formation initiale et continue des inspecteurs et délégués du permis de conduire et de la sécurité routière.

Un montant de 9 millions d'euros est budgété pour l'organisation des examens professionnels et du permis de conduire. Une dotation de 8,62 millions d'euros est enfin prévue pour le dispositif du « permis à un euro par jour » (*cf. infra*).

2. La lente montée en puissance du dispositif du « permis à un euro par jour »

Il convient de rappeler qu'une **importante réforme du permis de conduire** a été mise en œuvre sur trois ans, de 2009 à 2011, ses orientations ayant été décidées lors du CISR du 13 janvier 2009. Ses objectifs étaient de réduire les délais d'attente pour se présenter aux épreuves, de rendre le permis

¹ Sept opérations sont prévues en 2012 pour un montant de 3,8 millions d'euros et concernent les centres de Troyes-Sainte-Savine, Ajaccio, Saint-Etienne, Reims, Belleville-sur-Meuse, Fillinges et Rungis.

financièrement plus accessibles et d'améliorer les taux de réussite. Les principales mesures décidées et mises en place ont été présentées dans le rapport budgétaire de vos rapporteurs spéciaux fin 2010.

Le dispositif du « permis à un euro par jour » s'inscrit dans cette réforme et 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**. Quatre niveaux de prêts sont ainsi proposés, de 600 à 1 200 euros, assortis de durées distinctes de remboursement. Le Fonds de cohésion sociale, géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), prend également en charge la moitié du **cautionnement d'une partie des prêts** au profit des jeunes exclus du crédit bancaire et inscrits dans une démarche de formation ou d'accès à l'emploi. Un objectif de 20 000 prêts cautionnés par an a ainsi été annoncé.

Ce cautionnement n'est cependant opérationnel que depuis septembre 2010, compte tenu de la signature tardive, en juin 2010, des conventions entre la CDC et cinq établissements de crédit partenaires. A l'initiative de votre commission des finances, la dotation du dispositif, jugée surévaluée, avait d'ailleurs été réduite d'un peu plus d'un million d'euros dans le PLF pour 2010. Cette surévaluation s'était vue largement confirmée par les faits.

Pour l'heure, **le dispositif est loin de remplir les objectifs assignés**. Sur la période du dernier trimestre 2010 au premier trimestre 2011, 43 853 prêts ont été accordés, ce qui en base annuelle demeure inférieur à l'objectif de 100 000 prêts par an, et **seuls 23 prêts bénéficient de la caution publique !** Vos rapporteurs spéciaux relèvent également que l'essentiel des prêts (près de 94 %) se situe dans les deux tranches les plus élevées, soit celles de 1 000 et 1 200 euros, ce qui peut laisser à penser que la perspective de l'aide publique incite les auto-écoles à relever leurs tarifs.

Le coût moyen par dossier pour l'Etat a poursuivi sa forte diminution, de 73,15 euros mi-2009 à 55,52 euros début 2011, 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.

La budgétisation pour 2012 repose sur les prévisions suivantes :

- **7,58 millions d'euros pour le paiement des intérêts** aux vingt établissements bancaires partenaires, en se fondant sur un objectif de 90 720 prêts (dont 94 % sur les deux tranches supérieures), une progression régulière de 2,25 % à 3 % du taux des BTAN et un coût moyen par dossier de 77,2 à 89,8 euros (selon le taux du BTAN) ;

- **1,04 million d'euros pour le cautionnement de 10 720 prêts**, incluant une commission de 20 euros par dossier (soit 1,75 % du montant moyen) au titre de l'instruction des demandes et du suivi des prêts par les réseaux partenaires, ainsi qu'une provision de 5 % sur la masse des prêts, destinée à couvrir le risque du cautionnement.

Vos rapporteurs spéciaux jugent que ces hypothèses sont plus crédibles que celles retenues pour l'exercice 2011. L'objectif de cautionnement reste éloigné de celui initialement avancé mais paraît encore **optimiste**. Une éventuelle baisse du coût correspondant pourrait toutefois être en partie compensée par une hausse plus rapide qu'escomptée du taux du BTAN, eu égard à la conjoncture économique.

Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 207 « Sécurité et circulation routières »

1. **La sécurité routière s'est sensiblement améliorée en 2010** avec une baisse de 6,6 % de la mortalité routière, dont 19,8 % pour les deux-roues motorisés. Ce résultat peut être attribué à une politique continue de sensibilisation des automobilistes, à laquelle contribue ce programme, et de renforcement des moyens de répression. Les résultats des neuf premiers mois de 2011 marquent cependant une **stabilisation des progrès de la mortalité**, qui s'inscrit en légère hausse de 0,4 %, mais une **poursuite de la diminution du nombre de blessés** (- 4,2 %).

2. Les mesures décidées lors du CISR du 11 mai 2011 tendent à **renforcer le volet répressif**, en particulier les sanctions de certaines catégories d'infraction. Le volet préventif est plus réduit mais porte néanmoins sur la sécurisation de l'usage des deux-roues et l'association des citoyens à la politique de sécurité routière.

3. Le plafond des ETPT concourant à la mise en œuvre du programme diminue de 1,2 %, soit 31 ETPT.

4. La performance du programme est satisfaisante. Le dispositif pourrait toutefois mieux restituer les résultats des campagnes ciblées de communication et est **insuffisamment adapté à certains nouveaux enjeux de la sécurité routière**, tels que l'accidentalité des conducteurs de deux-roues et la vigilance au volant.

5. La dotation du programme en 2012 s'inscrit en **baisse de 2,3 %** par rapport à la LFI pour 2011, les variables d'ajustement portant sur les études, les investissements de rénovation ou création des centres d'examen et les formations des personnels des services déconcentrés. Les partenariats locaux et les crédits d'organisation des examens sont en revanche préservés.

6. Le CISR du 11 mai 2011 a décidé de **renover le Conseil national de la sécurité routière**, qui ne s'est pas réuni depuis avril 2008, et d'élargir sa composition. Il importe que cette « seconde chance » se traduise rapidement par une redynamisation du Conseil. **A défaut, il devra être supprimé.**

7. Le dispositif du « **permis à un euro par jour** », en particulier son mécanisme de cautionnement public qui n'a pu démarrer qu'en septembre 2010, **ne remplit pour l'instant pas les objectifs quantitatifs** qui lui avaient été assignés. L'enveloppe budgétaire pour 2012 repose toutefois sur des hypothèses assez crédibles, bien que l'objectif de près de 11 000 prêts cautionnés paraisse encore optimiste.

III. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS

1. Les principales orientations du programme en 2012

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 2012 de **143,55 millions d'euros en AE et 145,6 millions d'euros en CP** (hors fonds de concours et attributions de produits), soit une hausse de 10,7 % pour les AE et de 10,2 % pour les CP.

Le programme bénéficie cependant de transferts de crédits en 2012 pour un montant de 15,7 millions d'euros (*cf. infra*) ; **à périmètre constant, les crédits s'inscrivent en baisse de, respectivement, 1,4 % et 1,7 %.**

Compte tenu de ces restrictions budgétaires, le projet de budget pour 2012 repose sur les arbitrages suivants :

- en matière de sécurité et de sûreté maritimes, le maintien d'un niveau d'investissement permettant de **poursuivre le plan de modernisation des sept centres opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS)**, par le renouvellement des équipements techniques (CHF, MHF, Navtex) et la modernisation des systèmes d'information ;

- la **promotion de la formation initiale**, notamment par l'achèvement de la réforme des baccalauréats professionnels et la revalorisation des subventions versées aux **lycées professionnels** maritimes. La création par la loi du 8 décembre 2009¹ de l'Ecole nationale supérieure maritime (ENSM), opérateur du programme depuis 2011, se fait à coûts constants ;

- une diminution sensible des enveloppes consacrées à la **plaisance**, compte tenu de la fin de la première phase de l'appel à projets « pour des ports de plaisance exemplaires » et aux **dispositifs de lutte contre les pollutions marines** (pas d'augmentation du stock de linéaire) ;

- une progression de 2,1 % des dépenses de soutien du programme (hors fonds de concours), financées sur l'action 5. En revanche, les dépenses de fonctionnement courant (hors titre 2 et subvention à l'ENSM) diminueraient de 1,2 % à périmètre constant, après avoir été déjà réduites de 9 % en 2011. **L'objectif gouvernemental de réduction pluriannuelle des dépenses de fonctionnement, de - 10 % sur la période 2011-2013, serait donc respecté.**

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. Un périmètre élargi par des transferts importants de crédits

La variation des crédits entre la LFI pour 2011 et le PLF pour 2012 s'explique essentiellement par des mesures de transfert en direction du programme 205 pour un montant total de 15 739 221 euros, soit :

- 13 859 381 euros en provenance du programme 217 de soutien pour la **prise en charge de la masse salariale de l'opérateur ENSM, soit 194 ETPT** ;

- 1 349 840 euros en provenance du programme 217, correspondant aux moyens de fonctionnement des agents des phares et balises de la seule métropole ;

- 530 000 euros en provenance du programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » au titre de la gestion de l'Association pour la gestion des institutions sociales maritimes (AGISM).

En 2011 comme les années précédentes, le programme 205 a bénéficié **d'importants reports d'AE**, pour un montant de 20,9 millions d'euros, dont 18,94 millions d'euros d'AE non engagées. Vos rapporteurs spéciaux ont eu l'occasion de critiquer le volume de ces reports lors de l'examen des lois de règlement. D'après le ministère, un effort est engagé pour parvenir à un rythme plus satisfaisant de consommation de CP sur des AE antérieures. Un **travail de recensement et d'annulation des AE obsolètes** a également été amorcé en 2011, et devrait permettre de diminuer les besoins en CP destinés à financer des AE non couvertes.

3. Un chiffrage incertain de la dépense fiscale

Outre les dotations budgétaires, le programme 205 bénéficie de **fonds de concours**¹, pour un montant évalué à 3,02 millions d'euros, contre 2,87 millions d'euros en 2011. Une **dépense fiscale** en faveur des entreprises d'armement lui est également rattachée, 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 et prévu par l'article 209-0 B du code général des impôts.

Comme dans le PAP 2011, le coût de cette dépense fiscale n'est pas réellement chiffré, l'évaluation de 2010 étant simplement reprise pour les années 2011 et 2012. Alors que le PAP 2011 faisait état d'un coût de 100 millions d'euros, la nouvelle estimation est de **45 millions d'euros**, sans que cette révision à la baisse soit explicitée.

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

Des **exonérations de charges sociales**, compensées auprès de l'ACOSS, sont également financées par l'action 3 « Flotte de commerce » dans le cadre du dispositif de soutien au pavillon français (*cf. infra*), pour un montant de 16,4 millions d'euros en 2012.

4. Une diminution importante du plafond d'emplois

Le programme mobilisera en 2012 **2 892 ETPT** dans les services centraux et déconcentrés, soit une **réduction de 209 ETPT par rapport au plafond de 2011**. Les effectifs devraient donc poursuivre leur baisse puisque la réduction portera sur 92 ETPT en 2011, après 190 ETPT de 2008 à 2010. Ils représenteront une masse salariale de **166,18 millions d'euros**, en baisse de 7,08 millions d'euros par rapport à 2011, intégralement financée par l'« action-miroir » correspondante du programme 217. Près de 46 % de ces ETPT œuvreront en faveur de la sécurité et de la sûreté maritimes.

L'application du « schéma de déversement analytique » conduit à ventiler des coûts en provenance de ce programme, soit :

- **30,65 millions d'euros**, comme en 2011, 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 » ;

- et **310 020 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 **234,1 millions d'euros**, les crédits du programme 205 sont **plus que doublés** par rapport à la dotation budgétaire et atteignent **353,8 millions d'euros** (fonds de concours inclus).

**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 2011	CP PLF 2012	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	26,25	28,80	9,7 %	2,75	135,12	166,67
2 – Gens de mer et enseignement maritime	14,20	27,30	92,2 %	1,06	59,56	87,93
3 – Flotte de commerce	76,20	75,20	- 1,3 %	0,16	576,39	75,94
4 – Action interministérielle de la mer	11,23	10,25	- 8,7 %	1,18	11,86	23,30
5 – Soutien au programme	7,05	7,05	Stable	- 5,16	- 1,89	0
Total	134,93	148,60	10,3 %	0	205,24	353,83
Total hors fonds de concours et ADP	132,06	145,58	10,2 %			350,82

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Le tableau de suivi des CP associés à la consommation des AE illustre une **dégradation de la soutenabilité du programme** puisque le solde théorique des engagements non couverts par des CP serait de 25,63 millions d'euros fin 2012, contre 11,09 millions d'euros fin 2011 selon les prévisions du PAP 2011.

B. UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE

Le dispositif de performance continue de reposer sur trois objectifs et sept indicateurs, le sous-indicateur relatif au nombre de navires étrangers faisant escale dans les ports français ayant été supprimé.

Le tableau ci-après présente une synthèse des résultats enregistrés en 2010 et prévus pour 2011 et 2012. La performance d'ensemble apparaît de bon niveau. **Selon les prévisions actualisées pour 2011, toutes les cibles fixées pour 2013 devraient être atteintes**, à l'exception du taux d'identification des navires à l'origine de rejets hydrocarbures illicites et polluants en mer.

Malgré la crise, l'emploi maritime a fait preuve d'une bonne résistance. Le nombre de marins français tend à remonter et le taux de chômage des anciens élèves des écoles de la marine marchande n'était que de 4 % en 2009. La capacité d'insertion professionnelle des lycées professionnels maritimes est cependant moindre.

Synthèse des résultats des indicateurs de performance du programme 205

Objectif	Indicateur	Sous-indicateur	Valeur 2010	Prévision 2011	Prévision 2012	Tendance
Renforcer la sécurité maritime et la protection de l'environnement	Ratio entre le nombre de personnes sauvées et le nombre de personnes impliquées dans un accident maritime après une opération de sauvetage coordonnée par les CROSS		98,53 %	> 98 %	> 98 %	Maintien à un niveau élevé
	Taux d'identification des navires à l'origine de rejets illicites et polluants en mer		14,7 %	> 11 %	> 14 %	Remontée en 2012
	Taux de contrôle des navires étrangers faisant escale dans les ports français		25,8 %	N.D.	N.D.	N.S.
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	84,3 %	> 85 %	> 85 %	Bonne résistance à la crise de l'emploi maritime
		Taux d'actifs maritimes parmi les élèves sortis des écoles EMM	97,7 %	> 90 %	> 95 %	
		Taux d'actifs maritimes parmi les élèves sortis des lycées professionnels LPM	82,4 %	> 83 %	> 83 %	
	Evolution de l'emploi dans la filière du commerce maritime	Evolution du nombre de marins français	14 279	15 000	15 000	Remontée après l'impact de la crise
		Evolution de l'emploi dans le secteur du transport maritime	132 108	En hausse	Stable	
	Nombre de navires de commerce sous pavillon français		300	350	350	Cible volontariste
Mieux contrôler les activités maritimes, en particulier la pêche			8,2 %	8 %	8 %	Cible atteinte
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 2012

C. LA MODERNISATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DE LA MER

1. Les orientations du dernier Comité interministériel de la mer

Le Conseil interministériel de la mer (CIMER), qui s'était déjà réuni le 8 décembre 2009, s'est à nouveau réuni le **10 juin 2011** pour formaliser les priorités de l'action de l'Etat en matière maritime.

Les principales conclusions du CIMER du 10 juin 2011

1. Liste des priorités nationales pour l'action de l'Etat en mer

Le CIMER décide de privilégier pour la période 2011-2012 les cinq grandes priorités suivantes :

- sauvetage de la vie humaine et assistance aux navires en difficulté ;
- lutte contre les trafics illicites par voie maritime ;
- lutte contre les pollutions en mer ;
- lutte contre le pillage des ressources vivantes ;
- surveillance et préservation des aires marine protégées.

2. Délimitation des espaces maritimes

Afin de donner plus de cohérence, de visibilité et de solidité à l'affirmation des droits et de la juridiction de la France sur les espaces maritimes et les ressources naturelles de leur sol et sous-sol, le CIMER retient les actions suivantes :

- achever dans les meilleurs délais la détermination des lignes de base pour l'ensemble des départements et collectivités d'outre-mer ;
- préparer un projet de loi relatif à l'ensemble des espaces maritimes ;
- préparer un décret pour fixer les lignes de base, les limites des eaux territoriales, de la zone économique et de la zone de protection écologique ainsi que les limites des extensions du plateau continental ;
- communiquer officiellement au secrétariat des Nations unies et à l'Agence internationale des fonds marins ce décret dès sa publication ;
- lancer la définition d'un programme national « Délimitation des espaces maritimes ».

3. Les ressources minérales profondes

Il a été décidé :

- d'élaborer une stratégie nationale sur les ressources minérales profondes en mer ;
- de déposer dès que possible auprès de l'AIFM une première demande de permis d'exploration relatif aux amas sulfurés.

4. La réforme des ports ultramarins

Le CIMER décide que l'avant-projet de loi sera transmis dans les meilleurs délais au Conseil d'Etat. L'objectif est une mise en place opérationnelle des nouveaux établissements entre le 1^{er} juillet 2012 et le 1^{er} janvier 2013, dans un calendrier propre à chacun d'eux, en fonction de sa situation.

5. Bilan annuel de la fonction garde-côtes

Un bilan des actions menées au titre de la fonction garde-côtes a été présenté au Comité interministériel de la mer.

6. Bilan et suivi de la politique maritime

La mise en œuvre de la politique maritime de l'Etat fera désormais l'objet d'un suivi attentif. Un bilan annuel de la politique maritime sera établi conjointement par les services du ministre chargé de la mer et par le secrétariat général de la mer. Ce bilan sera validé en CIMER. Il sera adressé, après avis du Conseil national pour la mer et les littoraux qui sera prochainement mis en place, au Parlement.

Source : dossier de presse du CIMER

2. Une réorganisation administrative en grande partie achevée

La Révision générale des politiques publiques (RGPP) a induit depuis 2008 une profonde révision de l'organisation de l'administration centrale et déconcentrée des affaires maritimes. On peut ainsi relever :

- une refonte de l'organisation et des attributions de la direction des affaires maritimes par le décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008¹ ;

- le changement de statut de l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM), devenu établissement public administratif. Le **décret n° 2010-1009 du 30 août 2010** l'a doté d'un conseil d'administration et de l'autonomie financière. En revanche, **la mise en place de la convention d'objectifs et de gestion se révèle lente** puisque les négociations ne devraient commencer qu'en début d'année 2012. De même, la délocalisation du siège de l'ENIM à La Rochelle, pourtant décidée en octobre 2008, ne sera progressivement mise en œuvre que courant 2012² ;

- la **réforme des services déconcentrés métropolitains** des affaires maritimes est effective depuis le 1^{er} janvier 2010³. Les services locaux des affaires maritimes sont désormais les directions de la mer et du littoral (DML) intégrés au sein des directions départementales du territoire et de la mer (DDTM). Au niveau régional, quatre directions interrégionales de la mer (DIRM) ont été créées par le décret n° 2010-130 du 11 février 2010 ;

- en matière de **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 de surveillance des pêches du CROSS Etel et du Centre national des traitements statistiques de Lorient, entraînant la fermeture en 2009 de ce dernier ;

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 Les travaux de construction du nouveau bâtiment, dont l'ENIM sera locataire pour des raisons de délai et de coût, ont démarré en septembre 2011 et devraient durer dix mois.

³ En application de la circulaire du Premier ministre du 15 juin 2009 portant réforme de l'administration de la mer et du littoral.

- dans la continuité des décisions prises par le CIMER du 8 décembre 2009, la fonction de garde-côtes a été consacrée par le décret n° 2010-834 du 22 juillet 2010.

A partir de 2011, et conformément à la circulaire du Premier ministre du 18 mai 2010, **les services déconcentrés outre-mer** ont été réformés avec la **création dans chaque DOM d'une direction de la mer (DM)**, regroupant toutes les missions d'une DIRM et les missions maritimes et portuaires des DDTM de métropole. Le dispositif Polmar et celui des phares et balises ont été regroupés au sein de cette direction. La direction de la mer de La Réunion est également compétente pour Mayotte, la création d'une DM étant à terme envisagée. A Saint Pierre et Miquelon, une direction des territoires, de l'alimentation et de la mer a été créée.

3. L'Ecole nationale supérieure maritime, opérateur LOLF du programme

La création de l'ENSM, qui a remplacé les quatre écoles nationales de la marine marchande et délivre 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.

Les quatre implantations des anciennes écoles (Saint Malo, Le Havre-Sainte Adresse¹, Nantes et Marseille) **n'ont pas été remises en cause** mais ont fait l'objet d'une spécialisation fonctionnelle². Le siège de l'ENSM a été fixé provisoirement à Paris, dans des locaux du MEDDTL.

L'ENSM est également l'opérateur LOLF du programme et bénéficiera à ce titre d'une **subvention pour charges de service public de 17,6 millions d'euros**, financée sur l'action 2 « Gens de mer et enseignement maritime ». Cette subvention s'inscrit en forte hausse par rapport à la LFI pour 2011 (3,4 millions d'euros) en raison de la prise en charge, pour 13,86 millions d'euros, de la **masse salariale des 194 ETPT transférés depuis le budget général**, évoquée plus haut. L'ENSM rémunèrera donc 295 ETPT, contre 117 en 2011, dont 264 correspondant au plafond d'emplois.

L'ENSM devra naturellement conclure un **contrat d'objectifs** avec l'Etat, dont les travaux doivent commencer fin 2011 pour une finalisation d'ici début 2013, soit quasiment trois ans après la création de l'établissement. **Vos rapporteurs spéciaux déplorent un tel délai et que le conventionnement de l'ENSM ne soit envisagée que longtemps après sa création.**

¹ L'ensemble de ce site doit cependant être relocalisé au Havre, le **financement du projet (7 millions d'euros d'AE) ayant été décalé au PLF pour 2013.**

² Le pilotage de l'organisation pédagogique est ainsi assuré à Saint-Malo, la direction des ressources humaines est basée à Nantes et le service de comptabilité à Marseille.

D. ANALYSE PAR ACTION

1. Action 1 : « Sécurité et sûreté maritimes »

Les CP de cette action, d'un montant de **26,6 millions d'euros** hors fonds de concours, progressent de 8,9 % à périmètre courant et **de 3,4 % à périmètre constant**.

L'enveloppe de crédits consacrée à la surveillance du trafic maritime, légèrement supérieure à celle de 2011, permet la poursuite du **plan de modernisation des CROSS**, qui mobilisera 4,8 millions d'euros d'AE et 5,9 millions d'euros de CP en dépenses d'investissement. **Les dotations aux centres de sécurité des navires sont stables**, et couvrent les besoins de fonctionnement des structures, ainsi que le paiement des adhésions aux mémorandums (Mou) de Paris, Tokyo, Caraïbes et Océan Indien.

Compte tenu de la mesure de transfert mentionnée *supra*, les crédits affectés à la **signalisation maritime** sont en augmentation, avec 11,4 millions d'euros en AE et 12,5 millions d'euros en CP, auxquels devraient s'ajouter 2,2 millions d'euros de fonds de concours en AE et CP. Un effort particulier devrait être accompli en faveur de la politique patrimoniale des phares.

La subvention versée à la Société nationale de secours en mer (SNSM) est reconduite à 2,3 millions d'euros, ce qui place le MEDDTL au premier rang des ministères contributeurs de l'association.

Les crédits (100 000 euros budgétés) pour le Bureau enquête accident (BEA)-Mer diminueront en 2012 pour correspondre à leur niveau de consommation annuelle effective.

Vos rapporteurs spéciaux rappellent également qu'une subvention exceptionnelle d'un million d'euros avait été inscrite dans la LFI pour 2011 au profit de l'**Association internationale de signalisation maritime (AISM)**, dont le siège est à Saint-Germain-en-Laye, afin de contribuer à l'acquisition de nouveaux locaux et de convaincre l'AISM de maintenir son siège en France. Cette subvention a été versée en mars 2011 et la France a, comme prévu, obtenu en contrepartie d'être **membre de droit du conseil** de l'association, et non plus membre élu, et que le siège soit maintenu sur le territoire pendant au moins dix ans.

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

La dotation de cette action, de 26,9 millions d'euros en AE et 27,1 millions d'euros en CP, est quasiment doublée par rapport à 2011 en raison du **transfert**, évoqué *supra*, de la masse salariale de 194 ETPT de l'ENSM, désormais financée par la subvention pour charges de service public, et de la gestion de l'Association pour la gestion des institutions sociales

maritimes (AGISM). **A périmètre constant, les CP diminuent de 8,6 %** (hors fonds de concours).

Comme indiqué plus haut, **près des deux tiers de ces crédits sont consacrés à la subvention pour charges de service public versée à l'ENSM**. Elle inclut la quote-part représentative de la subvention de fonctionnement jusqu'à présent accordée aux écoles de la marine marchande, qui est reconduite à 2,5 millions d'euros. Le solde recouvre les évolutions suivantes :

- une diminution de près de 20 % des aides versées aux marins privés d'emploi suite à un plan de sortie de flotte à la pêche ou à un plan de sauvegarde de l'emploi¹, en raison d'une diminution des demandeurs. A cet égard, **vos rapporteurs spéciaux expriment leur vive inquiétude sur le sort de la société SeaFrance**, filiale à 100 % de la SNCF dont le plan de restructuration² a été invalidé par la Commission européenne³ le 24 octobre 2011 au titre du régime communautaire des aides d'Etat, et qui a été placée en **liquidation judiciaire** par le tribunal de commerce de Paris le 16 novembre 2011⁴. François Baroin, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a toutefois annoncé le 14 novembre que la France déposerait un **recours en annulation** devant le Tribunal de l'Union européenne ;

- une **revalorisation des subventions versées aux douze lycées professionnels maritimes** (3,41 millions d'euros en AE et CP) en raison de la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement maritime. En effet, si le surcoût lié aux besoins de recrutements complémentaires de professeurs ainsi que l'organisation de stages onéreux ont été assumés par fongibilité au sein du programme en 2010, les budgétisations pour 2011 et 2012 ont pris en compte ce besoin pérenne lié à l'augmentation du nombre d'élèves et de classes ;

- une stabilité des dépenses consacrées aux gens de mer en matière de formation continue ainsi que de dépenses annexes (systèmes d'information et fonctionnement des services).

3. Action 3 : « Flotte de commerce »

Les crédits de cette action, uniquement constitués de dépenses d'intervention (AE=CP) et qui représentent la moitié des crédits du programme avec **75,2 millions d'euros**, sont en diminution de 1,3 %.

Le versement à la **Compagnie générale maritime et financière**, de 12,9 millions d'euros, diminue à due proportion de la baisse du nombre de

¹ En particulier pour les anciens marins de la Société nationale Corse Méditerranée et de la société de remorquage Boluda.

² Soit une recapitalisation par la SNCF à hauteur de 166,3 millions d'euros et un prêt d'un montant de 99,7 millions d'euros.

³ La Commission doit également se prononcer sur la convention de trésorerie conclue le 16 février 2009 avec la SNCF et sur le financement accordé par cette dernière en vue de la levée de l'option d'achat du navire SeaFrance Berlioz.

⁴ Un premier placement en redressement judiciaire avait été prononcé le 30 juin 2010.

bénéficiaires du complément de retraite (soit les retraités de la CGM, ancienne entreprise nationale).

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** fin 2011.

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 45,89 millions d'euros) ainsi qu'à l'UNEDIC et à l'ACOSS (16,4 millions d'euros), sont **stables**. La budgétisation a été construite de la manière la plus réaliste possible afin de ne pas constituer de dettes à l'égard des organismes sociaux.

La flotte de transport sous pavillon français se composait, tous registres confondus¹, de **216 navires au 31 décembre 2010**, soit un niveau stable. Le tonnage global de la flotte de commerce se maintient mais sa capacité d'emport a diminué, passant de 8,5 à 8,1 millions de tonnes en 2010.

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

Les crédits consacrés à l'action interministérielle de la mer, dont le périmètre demeure inchangé, **diminuent fortement**, de 8,7 %. Ils s'élèvent à 9,74 millions d'euros en AE et 9,79 millions d'euros en CP.

La plus grande partie de ces crédits (7,12 millions d'euros en AE et 7,17 millions d'euros en CP) est consacrée au **dispositif de contrôle et de surveillance**, dont l'enveloppe est stable par rapport à 2011. L'entretien de la flottille de 64 unités mobilise une large part des crédits d'investissement de cette action, soit 3,52 millions d'euros, dont 2,1 millions d'euros pour la seule surveillance satellitaire des pêches dans les terres australes et antarctiques françaises.

Le secteur de la **plaisance** est en nette diminution compte tenu de la fin la première phase de « l'appel à projets 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.

L'enveloppe consacrée aux dispositifs de lutte contre les pollutions marines (**Polmar-terre**), soit 750 000 euros pour le fonctionnement et un million d'euros pour les investissements, est également en **diminution, de 12,6 %**. Ces crédits garantissent l'entretien du stock de barrages anti-pollution mais ne permettent pas d'en augmenter le linéaire. La pédagogie autour de la lutte restera assurée par une dizaine d'exercices par an et une offre de formation jugée satisfaisante.

¹ Soit le Registre international français (RIF), le premier registre métropolitain et les registres d'outre-mer.

5. Action 5 : « Soutien du programme »

Hors fonds de concours (estimés à 210 000 euros en 2012), la dotation de cette action, qui finance divers frais de fonctionnement courant (en particulier dans les services centraux et déconcentrés) et des investissements informatiques, **augmente de 2,1 %** pour atteindre 6,84 millions d'euros. Cette hausse est due à de nouveaux achats de serveurs et logiciels, qui étaient auparavant financés par un fonds de concours communautaire arrivé à son terme.

La réforme des services maritimes déconcentrés a largement contribué à l'atteinte, dès 2011, de l'objectif gouvernemental de réduction des dépenses de fonctionnement, à hauteur de 5 % en 2011 et 10 % sur la période 2011-2013. A périmètre constant, les dépenses de fonctionnement du programme (donc au-delà de la seule action 5) **diminueraient de 1,2 % en 2012.**

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

1. La dotation du programme augmente fortement en raison d'importantes **mesures de transfert**, à hauteur de 15,7 millions d'euros, liées en particulier à la prise en charge de la masse salariale de l'Ecole nationale supérieure maritime (ENSM). A périmètre constant, les crédits s'inscrivent **en baisse de 1,4 % pour les AE et de 1,7 % pour les CP**. L'ajustement porte essentiellement sur les enveloppes consacrées à la plaisance et aux dispositifs de lutte contre les pollutions marines (- 12,6 %), mais les subventions aux douze lycées professionnels maritimes seront à nouveau revalorisées.

2. Le **plafond d'emplois** du programme, dont la masse salariale relève du programme 217, **diminue fortement**, de 6,7 % par rapport à 2011. **Les dépenses de fonctionnement courant** (hors titre 2 et subvention à l'ENSM) **diminueraient de 1,2 % à périmètre constant**, après avoir été déjà réduites de 9 % en 2011. L'objectif gouvernemental de réduction pluriannuelle des dépenses de fonctionnement serait donc respecté.

3. Afin de remédier aux importants reports d'AE qui affectent chroniquement ce programme, le ministère a opportunément engagé en 2011 un **recensement des AE obsolètes**, qui pourrait permettre de diminuer les besoins en CP.

4. Comme les années précédentes, l'évaluation du coût de la **taxe au tonnage** est **approximative** et a été fortement révisée à la baisse sans que cette inflexion soit explicitée.

5. **La performance est satisfaisante**, la quasi-totalité des cibles fixées pour 2013 étant atteintes ou susceptibles de l'être en 2012. Malgré la crise, l'emploi maritime a fait preuve d'une bonne résistance, attestant la qualité de la formation des écoles de la marine marchande.

6. **La réorganisation de l'administration** centrale et déconcentrée des affaires maritimes, prévue par la RGPP, **est quasiment achevée** après s'être poursuivie en 2011 dans les DOM et à Saint Pierre et Miquelon.

7. Les négociations sur les **futurs contrats d'objectifs** avec l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) et l'ENSM n'ont toujours pas commencé. **Il est regrettable que ce conventionnement ne soit pas envisagé plus en amont** et, s'agissant de l'ENSM, qu'il requière un délai de près de trois ans après la création de l'établissement.

8. Conformément aux engagements pris fin 2010, la France a versé en mars 2011 une **subvention exceptionnelle d'un million d'euros** à l'Agence internationale de signalisation maritime pour la relocalisation de son siège à Saint-Germain-en-Laye, et obtenu en contrepartie d'être membre de droit du conseil de l'association ainsi que le maintien du siège pendant au moins dix ans.

9. **La situation de la société SeaFrance**, filiale de la SNCF, **suscite de fortes inquiétudes** puisqu'elle a été placée en liquidation judiciaire le 16 novembre 2011 et que le plan de restructuration, qui prévoit une recapitalisation et un prêt, a été invalidé par la Commission européenne le 24 octobre 2011 au titre du régime communautaire des aides d'Etat. La société pourra néanmoins poursuivre son activité jusqu'au 28 janvier 2012.

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** : l'observation et la prévision météorologique, d'une part, la recherche dans ce domaine, d'autre part.

A. DES CRÉDITS EN HAUSSE DE 4,6 % PAR RAPPORT À 2011

Le programme est doté de 207,3 millions d'euros en AE=CP, soit une progression de 4,6 %, après une hausse équivalente en 2011. Cette évolution doit permettre à Météo France de renforcer et **d'améliorer son action de prévention dans le domaine de la prévision**, alors que l'Etat a réassigné comme priorité à l'opérateur, à la suite de la gestion délicate des épisodes neigeux de l'hiver 2010-2011, **la sécurité des personnes et des biens**.

Toutefois, vos rapporteurs spéciaux relèvent que le montant des crédits prévus pour 2012 est inférieur de 5 millions d'euros par rapport au plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques (212,3 millions d'euros). **Cet écart contraindra Météo France à renforcer la maîtrise de ses dépenses, dans un contexte déjà perturbé par la réduction de son réseau territorial.**

Le programme couvre également le financement par l'Etat du soutien opérationnel de Météo France aux forces armées.

Par ailleurs, Météo France reçoit une subvention en provenance du programme « Recherche spatiale » de la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur¹ ».

¹ Cette subvention est versée pour le financement de la contribution française aux programmes de satellites opérationnels développés et exploités par l'organisation intergouvernementale EUMETSAT, chargée des systèmes de satellites météorologiques opérationnels européens, au sein de laquelle la France est représentée par Météo France.

La totalité des crédits, qui correspondent à la subvention pour charges de service public accordée à l'opérateur du programme, **s'impute sur le titre 3 « Fonctionnement »**. Ceux-ci sont ventilés entre deux actions :

- **l'action 1 « Observation et prévision météorologiques »**. Dotée de 184,5 millions d'euros, soit 89 % des crédits du programme, celle-ci finance l'observation, la prévision, la conservation de la mémoire du climat et l'analyse de ses évolutions constatées, ainsi que la diffusion des informations produites, la formation des personnels, et des fonctions de direction et de soutien ;

- **l'action 2 « Recherche dans le domaine météorologique »**, abondée à hauteur de 22,8 millions d'euros, soit 11 % des crédits du programme. Celle-ci est dédiée aux activités de recherche de l'opérateur, centrées sur l'amélioration des techniques d'observation, de la connaissance et de la modélisation de l'atmosphère.

B. LES PRIORITÉS DE MÉTÉO FRANCE EN 2012

Le projet de budget pour 2012 de Météo France se fonde sur les hypothèses suivantes :

- un effort de **maîtrise des dépenses de personnel** ;
- la poursuite de la **réduction des dépenses de fonctionnement** courantes ;
- des prévisions de **recettes commerciales stabilisées**, à hauteur de 41 millions d'euros ;
- le financement **d'importants investissements**, qui concernent les infrastructures du réseau d'observation (radars, stations au sol) et les infrastructures immobilières¹, qui bénéficieront d'une dotation supplémentaire de 4,3 millions d'euros l'an prochain.

Par ailleurs, en 2012, Météo France concentrera ses actions sur :

- la navigation aérienne et l'adaptation au Ciel unique européen ;
- la mise en œuvre de la réforme territoriale : dans le cadre de la RGPP, Météo France est engagée dans une réforme de réduction de son réseau territorial, dont le but est d'aboutir à une organisation plus rationnelle permettant de concentrer ses moyens au sein d'entités d'une taille critique ;
- le **renforcement de la sécurité des personnes et des biens**, à travers une action pour améliorer la prévision.

¹ Poursuite de la construction du bâtiment de la Direction des systèmes d'observation à Toulouse et construction de la salle de calcul mutualisée avec le Pôle de recherche et d'enseignement de l'Université de Toulouse, destinée à accueillir le nouveau supercalculateur en 2013.

C. LE FUTUR CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE 2012-2016

1. Un bilan globalement satisfaisant du contrat d'objectifs et de performance 2009-2011

a) Un triennal marqué par la survenance de plusieurs catastrophes naturelles d'ampleur inhabituelle

Le contrat d'objectifs et de performance pour la période 2009-2011 s'achève. Selon un premier bilan dressé au cours du premier semestre 2011, **Météo France a atteint la plupart des objectifs** assignés, bien que la période concernée ait été marquée par **plusieurs phénomènes météorologiques exceptionnels**.

Les inondations catastrophiques en Charente-Maritime et en Vendée puis à Draguignan, de même que la tempête Xynthia, survenues en 2010, ont incité Météo France à se doter de dispositifs d'alerte complémentaires, qui s'inscrivent notamment dans le cadre du Plan « Submersions rapides » (voir *infra*). Ils devraient permettre d'améliorer la gestion des futures catastrophes de ce type. De même, les épisodes neigeux de décembre 2010 ont conduit l'opérateur à envisager une action à court et moyen terme pour renforcer la fiabilité de ses prévisions, dont il conviendra d'évaluer les résultats.

b) Une progression satisfaisante des performances de Météo France

Le bilan de l'exécution du COM est globalement positif. En la matière, on peut retenir les éléments suivants :

- l'analyse du dispositif de performance depuis 2009 révèle que les résultats des modèles de Météo France ont progressé, notamment en ce qui concerne ARPEGE¹ ;

- les **activités de recherche se sont maintenues à un niveau globalement satisfaisant**. Par exemple, l'action de Météo France dans le domaine climatique a permis la réalisation de nouvelles simulations au titre de la contribution au futur cinquième rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). L'opérateur a également apporté son expertise dans le cadre de l'élaboration du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) ;

- le projet de réorganisation du réseau territorial a évolué selon le calendrier envisagé, tandis que **l'opérateur a porté ses efforts sur l'accompagnement social du personnel** ;

- enfin, l'activité commerciale de Météo France s'est traduite par une **stabilisation de son chiffre d'affaires**. Ce résultat est correct, compte tenu de la crise et de l'intensification de la concurrence à laquelle est confronté l'opérateur.

¹ *Modèle de prévisions numériques du temps.*

2. Les principaux axes du futur contrat d'objectifs et de performance pour la période 2012-2016

Le nouveau contrat d'objectifs et de performance est en cours de discussion entre le ministère et l'opérateur. Selon les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, les fondements du prochain document stratégique seraient les suivants :

- renforcer les missions de sécurité afin d'améliorer la prévention, l'anticipation et la gestion des risques, notamment à travers une **stratégie de développement dans le domaine de la prévision numérique** ;

- être un **prestataire exemplaire dans le Ciel unique européen**, à travers un effort spécifique pour améliorer la compétitivité des services rendus ;

- développer les **services climatiques** pour proposer aux divers acteurs des scénarii susceptibles de les guider dans leurs choix d'aménagement ou d'investissement ;

- assurer la **qualité scientifique** de Météo France, en accroissant la place faite à la recherche et à l'innovation ;

- mener une **politique d'investissements** pour disposer d'infrastructures de qualité, dans le domaine de l'observation et des systèmes d'information ;

- réussir la réforme de l'organisation territoriale, en **passant de 108 à 55 sites en métropole** ;

- **préserver un chiffre d'affaires constant**, dans un contexte de concurrence accrue.

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, les orientations principales du nouveau COM ont été présentées devant le conseil d'administration du 1^{er} juillet 2011. L'objectif est une signature de la version finale du contrat d'ici la fin de l'année.

D. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE EN ÉVOLUTION

Le dispositif de performance du programme 170 a été adapté, dans le cadre de la réflexion sur le futur contrat d'objectifs et de performance.

Ainsi, l'indicateur 2.1, qui renseignait l'évolution des recettes commerciales de l'établissement, devient « évolution des recettes de l'établissement sur le marché des professionnels ». Ce nouvel indicateur a vocation à **se concentrer sur le volume le plus représentatif de la performance de l'activité commerciale** de Météo France, en l'occurrence le volume du chiffre d'affaires réalisé sur le marché professionnel.

De plus, l'indicateur 2.2 « indicateur de productivité » apprécie l'évolution de la productivité des activités de l'établissement et de sa gestion. Il s'accompagne désormais de **deux sous-indicateurs (masse salariale et dépenses de fonctionnement), qui reflètent mieux les efforts de l'opérateur pour maîtriser ses dépenses**, à volume de prestations techniques croissant.

Enfin, l'indicateur 2.3 a été complété par un sous-indicateur portant sur le nombre de publications par chercheur, dans un but d'harmonisation avec les autres indicateurs de production scientifique des établissements.

En ce qui concerne l'atteinte des objectifs en 2011, votre rapporteur spécial relève que les **résultats sont globalement satisfaisants**. Toutefois, **deux évolutions appellent une vigilance particulière** :

- en ce qui concerne l'indicateur 1.3 « qualité des prévisions météorologiques de Météo France », **les marges de progrès deviennent marginales**, ce qui supposera le développement d'une nouvelle génération d'outils fondée sur la disponibilité de nouveaux moyens de calculs ;

- s'agissant de l'indicateur 2.1 précité, **les résultats doivent être considérés avec prudence**, dans la mesure où l'atteinte des objectifs est fortement liée au contexte économique.

Enfin, vos rapporteurs spéciaux relèvent que la Cour des comptes mène depuis quelques mois plusieurs contrôles relatifs à Météo France. L'un porte sur Xynthia et les inondations du Var et ne concerne pas l'opérateur à titre principal. L'autre, initié à l'été 2010, porte sur les exercices 2003 à 2009 de l'opérateur et devrait bientôt aboutir. **Il conviendra d'en examiner les conclusions avec attention**.

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

1. Les **crédits demandés pour le programme 170 progressent de 4,6 % en 2012**, après une hausse équivalente en 2011. Cette évolution doit notamment permettre à l'opérateur d'améliorer son action dans le domaine de la prévision, afin de ne pas réitérer le précédent de la gestion délicate des épisodes neigeux de décembre 2010.

2. Le montant des crédits pour 2012 est cependant inférieur de 5 millions d'euros par rapport au plafond prévu par le triennal, ce qui va accentuer la nécessité pour l'opérateur de maîtriser ses dépenses, dans un **contexte déjà perturbé par la réorganisation de son réseau territorial**.

3. Le **bilan du contrat d'objectifs et de performance pour 2009-2011 est globalement satisfaisant**, bien que cette période ait été perturbée par la survenance de plusieurs catastrophes naturelles d'ampleur inhabituelle.

4. Le futur COP 2012-2016 est en cours d'élaboration. Il devrait fonder ses priorités sur le **renforcement de la prévention et de la gestion des risques, l'adaptation au Ciel unique européen et le développement d'une politique d'investissements** pour rénover ses infrastructures.

5. L'un des enjeux pour Météo France sera de préserver **la stabilité de son chiffre d'affaires, dans un contexte de concurrence accrue**.

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

Placé sous la responsabilité de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du MEDDTL, le programme 113 mobilise une douzaine de services déconcentrés, dont les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les directions départementales des territoires (DDT), ainsi que de très nombreux opérateurs, comme les agences de l'eau, l'Office nationale de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), ou le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL).

Le programme 113 s'articule autour de **trois priorités** :

- l'aménagement équilibré et durable des territoires ;
- la gestion intégrée de la ressource en eau et des ressources minérales ;
- la protection et la restauration du vivant sauvage.

A. DES CRÉDITS EN HAUSSE

1. Des crédits supérieurs au plafond prévu par la programmation triennale

La programmation triennale des dépenses publiques prévoyait la reconduction des autorisations d'engagement du programme à hauteur de 350 millions d'euros et une légère baisse des crédits de paiement (343,6 millions d'euros contre 345,2 en 2011). Toutefois, **le montant proposé est supérieur, grâce à différentes mesures d'économie et à des redéploiements au sein de la mission « Ecologie ».**

Par ailleurs, deux redéploiements internes portent sur l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité ». Le premier profite à la nouvelle stratégie nationale de la biodiversité (voir *infra*). Le second permet la hausse de 2,5 millions d'euros des crédits dédiés à l'Office national des forêts au titre de la mission d'intérêt général de la biodiversité. Enfin, un troisième déploiement interne porte sur l'action 1 « Urbanisme, aménagement et sites – planification » et permet de financer une hausse des moyens alloués à la politique d'aménagement de l'Etat, la formation et l'informatique à partir des crédits dédiés au plan ville durable¹.

Le projet de budget pour 2012 prévoit ainsi une dotation de 361 millions d'euros en AE et 346,7 millions d'euros en CP, soit une hausse respective de 3,11 % et 0,4 %. En outre, des fonds de concours sont attendus à hauteur de 4,2 millions d'euros en AE et 5,5 millions d'euros en CP, au bénéfice principalement de l'action 7.

Les dépenses du programme se composent à 59,3 % de dépenses de fonctionnement (205,6 millions d'euros en CP), à 39,2 % de dépenses d'intervention (135,8 millions d'euros en CP) et à seulement 1,25 % de dépenses d'investissement (4,4 millions d'euros en CP).

Dans ce cadre, les actions du Grenelle de l'environnement sont financées à hauteur de 54,2 millions d'euros en CP (et 60,2 millions d'euros en AE), à travers le développement d'un urbanisme durable, la défense de la biodiversité et l'amélioration de la qualité de l'eau.

¹ Pour mémoire, ce plan a pour vocation de mettre en valeur les opérations exemplaires d'aménagement déjà initiées, et de susciter, au niveau des collectivités et des différents acteurs de la ville, la mise en œuvre de véritables villes durables.

2. Une révision à la baisse des effectifs

En 2012, malgré son rôle central pour l'application du Grenelle de l'environnement, le programme 113 fera l'objet d'une **réduction de 496 équivalents temps plein travaillés (ETPT) par rapport à 2011**. La masse salariale correspondante figure dans l'action miroir du programme soutien de la mission, à hauteur de 12 609 ETP, pour un montant de 710,3 millions d'euros.

Cette diminution des effectifs intervient après la suppression de plus de 1 000 ETP en deux ans, qui s'explique notamment par l'abandon de l'ingénierie publique concurrentielle (- 150 ETP) et la réforme de l'application du droit des sols (- 222 ETP), dans le cadre de la RGPP.

Enfin, le **principe de non remplacement d'un départ en retraite sur deux s'appliquera en 2012**, avec une prévision de réduction estimée à 45 ETP.

B. UN PROGRAMME AU CHAMP TRÈS VASTE ET AUX MISSIONS TRÈS ÉTENDUES, QUI MANQUE DE LISIBILITÉ

Le périmètre du programme 113 n'évolue pas en 2012 par rapport à 2011. Les actions qu'il comporte constituent un assemblage d'enveloppes relativement limitées de crédits, dispersées au gré de la présentation par titre et par catégorie retenue dans les projets annuels de performances.

A cet égard, si la précision de la justification au premier euro est exemplaire, l'appréhension globale des enjeux attachés à chaque action nécessite parfois un effort de synthèse significatif.

L'action 1 « Urbanisme, aménagement et sites – planification » recouvre les activités régaliennes de l'Etat dans le champ de l'urbanisme ainsi que les crédits de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans le domaine de l'urbanisme. **Elle totalise 20,65 % des crédits du programme**, pour un montant de **73,58 millions d'euros en CP** (et 74,5 millions d'euros en AE), **dont 7,9 millions d'euros de CP financeront les actions du Grenelle de l'environnement pour la ville durable. Ce montant est stable par rapport au projet de loi de finances pour 2011.**

L'action 1 finance l'activité d'élaboration et d'évaluation des politiques nationales dans le domaine de l'urbanisme, l'intervention des services de l'Etat dans l'élaboration des documents d'urbanisme, dans l'observation des territoires, l'aide à l'émergence de projets locaux, ou encore l'assistance et le conseil auprès des collectivités territoriales. **25,4 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 **44,1 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 d'activités de conseil non rémunérées, exercées 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 pour l'application du droit des sols, ou de mise à disposition au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme. Cette action « miroir » n'est pas dotée et a vocation à recevoir, en gestion, les crédits de personnel inscrits au programme support de la mission.

Enfin, **l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité »** regroupe **79,35 % des ressources affectées au programme, à hauteur de 273,1 millions d'euros en crédits de paiement**, montant stable par rapport à 2011. Cependant, les autorisations d'engagement progressent de 3,9 % de 2011 à 2012, avec un montant de 286,5 millions d'euros. Les crédits de l'action sont ventilés selon quatre thématiques principales :

- l'eau ;
- la mer et le littoral ;
- la biodiversité ;
- les matières premières minérales non énergétiques.

C. LA MOBILISATION DE CRÉDITS DE SOUTIEN ÉLEVÉS ET D'IMPORTANTES RESSOURCES EXTRABUDGÉTAIRES À L'APPUI DU PROGRAMME

L'appréhension globale du coût des politiques portées par le programme 113 impose d'y ajouter 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 dans le projet annuel de performances pour 2012 révèle que les 352,5 millions d'euros de crédits directs (y compris fonds de concours et attribution de produits) sont complétés par **plus de 1,27 milliard d'euros de crédits de soutien et de pilotage**. Ces crédits proviennent, à hauteur de 1,16 milliard d'euros, du programme 217 de la présente mission. En outre, 3,9 millions d'euros proviennent du programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». Ils correspondent à des dépenses de personnel et de

fonctionnement pour l'exercice de la police de l'eau et la mise en œuvre des politiques de protection de la nature. Enfin, 105,2 millions d'euros sont 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 ainsi à 1,62 milliard d'euros.**

Au surplus, les ressources extrabudgétaires (taxes affectées) des opérateurs atteignent des montants très significatifs, de l'ordre de 2,4 milliards d'euros. Celles-ci profitent essentiellement aux six agences de l'eau.

Au total, l'ensemble des crédits concourant à l'exécution du programme 113¹ atteint **4 milliards d'euros.**

D. UN PROGRAMME ENCORE MARQUÉ PAR LES RÉFORMES LIÉES À LA RGPP

Le programme 113 est particulièrement marqué par les réformes issues de la révision générale des politiques publiques. Déjà concerné par la première vague de 2007 et 2008, il l'est par la seconde, initiée le 30 juin 2010. A ce titre, la période 2011-2013 sera caractérisée par la poursuite de l'achèvement des réformes engagées, et par la mise en œuvre de nouvelles mesures.

1. L'achèvement des trois réformes en cours à partir de 2012

La **suppression progressive de l'ingénierie publique concurrentielle** (IPC), engagée depuis 2009, sera achevée début 2012. Les agents concernés font l'objet d'un suivi particulier, dans le cadre des plans de redéploiement de l'ingénierie en région. La mise en œuvre de la réforme se traduit par la suppression de 3 273 ETP entre 2009 et 2011. Les effectifs dédiés à cette activité étaient estimés, fin mai 2011, à 347 ETPT.

Au surplus, **le rapprochement des services départementaux de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)**, dont le but est de renforcer l'efficacité et la cohérence de la police environnementale sous l'autorité du préfet, sera effectif fin 2011. **Dans cette perspective, les conclusions du rapport d'activité sur l'évaluation de la mise en œuvre des plans de contrôle, prévu pour janvier 2012, devront être étudiées attentivement.**

¹ Dotation budgétaire sur le programme 113, crédits en provenance des programmes 217, 215 et 206 et ressources affectées aux opérateurs.

Enfin, la **mutualisation d'une partie des moyens des six agences de l'eau et de l'ONEMA se poursuit**, pour une mise en œuvre attendue en 2012. Les synergies concernent essentiellement les fonctions support (informatique, communication, GRH) mais aussi la déclaration et le calcul des redevances et leur recouvrement.

2. La réforme de la gestion du droit des sols

Au-delà de ces trois actions en cours, une nouvelle réforme décidée en 2010 a retenu l'attention de vos rapporteurs spéciaux : **la réforme de la gestion du droit des sols**.

En application des décisions issues de la RGPP, une nouvelle application de gestion du droit des sols, intitulée « GEO ADS », sera déployée sur le territoire à partir de 2012.

Les gains de productivité attendus de cette réforme devraient se traduire par la suppression de 222 ETPT en 2012, puis 477 en 2013, pour une suppression globale avoisinant les 700 ETPT.

E. LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ ET AU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT (ACTION 7)

En ce qui concerne l'action 7, le projet de loi de finances pour 2012 diminue de 17 % en AE (- 20 % en CP) les crédits sur trois ensembles : les matières premières minérales non énergétiques, les mesures territoriales dans le domaine de l'eau et Natura 2000.

En revanche, **les dotations destinées aux actions en faveur des milieux marins, des espaces protégés et de la protection des espèces augmentent de 10 % en AE et de 6 % en CP**.

Une priorité est accordée aux actions du Grenelle de l'environnement et à la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale de la biodiversité.

1. Une progression importante des crédits dédiés aux espaces protégés

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, les moyens consacrés aux espaces protégés augmenteront fortement en 2012, à hauteur de 46 %.

Cette évolution concerne en premier lieu la trame verte et bleue, dotée de 7,6 millions d'euros, mais également les parcs nationaux, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du **parc national des Calanques**. Son décret de création sera publié début 2012. Les dotations de ce dernier, hors masse salariale, s'élèvent à 2,54 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter le

financement de 8 créations de postes, en partie *via* un redéploiement d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) au sein des parcs nationaux.

De surcroît, **la hausse des crédits contribuera à financer les projets de parcs nationaux** « Entre Champagne et Bourgogne » et « Zones humides », ainsi que les extensions des parcs de la Guadeloupe et de Port-Cros.

La Cour des comptes a réalisé un important contrôle sur les parcs nationaux, dont elle a rendu les conclusions en 2010 et 2011. Celles-ci ont donné lieu à **une audition pour suite à donner**, devant la commission des finances du Sénat, en mai dernier¹, qui a permis d'insister sur les points les plus problématiques de la gestion et du pilotage des parcs nationaux relevés par la Cour :

- un manque de rigueur dans la gestion administrative et financière des parcs ;

- un pilotage défaillant de la tutelle et une articulation encore confuse des missions entre celle-ci, les parcs et l'établissement public « Parcs nationaux de France » ;

- l'insuffisance des indicateurs de résultat communs permettant d'apprécier les performances des parcs.

Compte tenu de ces critiques, un examen attentif et approfondi de l'usage des crédits supplémentaires alloués aux parcs nationaux en 2012 et de l'élaboration de leurs nouveaux contrats d'objectifs et de performance pour la période 2012-2014, devra être réalisé. De même, il conviendra de vérifier le respect du calendrier de mise en œuvre des nouveaux parcs.

De ce point de vue, vos rapporteurs spéciaux observent avec satisfaction que **les moyens alloués aux parcs nationaux hors Grenelle** (c'est-à-dire les neuf parcs nationaux existant²) **diminuent très légèrement en 2012, afin de tenir compte de la situation des fonds de roulement des parcs, globalement abondés par des excédents de gestion, ce qui va dans le sens des recommandations effectuées par la Cour des comptes.**

Comme les parcs nationaux, **les milieux marins bénéficient d'une importante augmentation de leurs crédits au titre du Grenelle de l'environnement (+ 25 %).** Ainsi, l'Agence des aires marines protégées disposera de 13 ETPT supplémentaires, pour un coût de 1,47 million d'euros, afin de mettre en œuvre la création de trois parcs naturels marins³, qui s'ajoutent à ceux d'ores et déjà créés ou en cours de création en 2011⁴,

¹ Voir le rapport de Fabienne Keller : « Parcs nationaux : des moyens renforcés, une gestion perfectible », n° 508, 2010-2011.

² Cévennes, Écrins, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Mercantour, Port-Cros, Pyrénées et Vanoise.

³ Trois estuaires, Perthuis Charentais et Golfe du Lion.

⁴ Les Glorieuses, Mayotte et Iroise.

conformément à l'objectif du Grenelle de l'environnement qui vise la création de dix parcs naturels marins.

Enfin, vos rapporteurs spéciaux relèvent qu'une **dotations supplémentaire de 1,53 million d'euros sera affectée pour la mise en œuvre de la directive européenne sur la stratégie pour le milieu marin. Cette hausse est opportune**, dans la mesure où la France avait été rappelée à l'ordre par la Commission européenne au printemps 2011, pour non transposition de la directive-cadre 2008/56/CE « stratégie pour le milieu marin ».

Si le décret d'application de la loi Grenelle II qui permet d'achever la transposition de ce texte a été adopté début mai 2011, la France devra rendre compte à la Commission européenne, d'ici le 15 juillet 2012, des premières avancées de mise en œuvre du texte, **sous peine du déclenchement d'une procédure d'infraction qui pourrait mener, à terme, à des sanctions pécuniaires.**

La directive-cadre 2008/56/CE sur une stratégie pour le milieu marin

Les activités marines telles que la pêche, le tourisme, et les loisirs sont tributaires de la bonne qualité des eaux. La protection des eaux marines d'Europe est assurée par une pièce maîtresse de la législation européenne, à savoir la **directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (2008/56/CE), dont l'objectif est de parvenir à un bon état écologique du milieu marin européen au plus tard en 2020.**

La directive exige que les Etats membres élaborent des **stratégies coordonnées** en vue de protéger et de restaurer les écosystèmes marins d'Europe, et qu'ils veillent à garantir la viabilité écologique des activités liées au milieu marin.

Dans cette perspective, les Etats membres sont tenus d'évaluer l'état écologique de leurs eaux marines et l'impact des activités humaines sur ces eaux avant de déterminer leur « bon état écologique » sur la base de critères ayant trait à la biodiversité, à la santé des stocks de poissons, aux concentrations de contaminants et à l'eutrophisation (prolifération d'algues qui étouffent les autres organismes), à la présence d'espèces non indigènes et de déchets dans les mers et à la pollution sonore sous-marine. **Des objectifs et des indicateurs sont ensuite fixés** pour parvenir à ce bon état écologique et un **programme de mesures est élaboré** en vue de la réalisation des objectifs.

Source : site internet de la Commission européenne

2. Un effort de redéploiement des crédits pour financer la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB)

a) La stratégie nationale pour la biodiversité

Présentée le 19 mai 2011, la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité couvrira la période 2011-2020. Elle a pour ambition de modifier en profondeur notre rapport à la nature, en proposant des modèles de développement qui intègrent systématiquement le volet « biodiversité ».

Elle **décline au niveau national les engagements internationaux adoptés l'année dernière à Nagoya**, dont le but est d'enrayer la perte de la biodiversité.

Cette stratégie a ainsi vocation à s'intégrer à l'ensemble des politiques publiques et à tous les secteurs d'activité.

Dans cette perspective, l'Etat s'est engagé, sur la période 2011-2013, à mener des **actions prioritaires autour des quatre axes suivants**, qui rejoignent les engagements du Grenelle de l'environnement :

- la restauration des continuités écologiques ;
- la rénovation des milieux dégradés ;
- l'amélioration des connaissances sur la biodiversité ;
- l'intégration de celle-ci dans les différentes activités économiques et institutionnelles.

b) Une dotation de 15 millions d'euros en 2012, financée par redéploiement

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, les crédits nécessaires à la mise en œuvre de la SNB sont dégagés au prix d'un redéploiement, au sein de la mission, de 11 millions d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP.

En outre, 4 millions d'euros en AE sont dégagés par la poursuite de l'externalisation d'activités d'analyse du milieu vers les établissements publics du domaine de l'eau.

Enfin, 12 millions d'euros de crédits de paiement sont prélevés sur l'action 7, à hauteur de 4 millions d'euros sur la politique de l'eau, et de 8 millions d'euros issus d'un redéploiement interne.

c) La répartition des crédits pour la mise en œuvre de la SNB

15 millions d'euros seront ainsi consacrés en 2012 à la mise en œuvre de la stratégie nationale du développement durable. Ces crédits se répartissent ainsi sur les quatre priorités précitées :

- la restauration des milieux naturels et des continuités écologiques, à hauteur de 5,7 millions d'euros en AE et 4,6 millions d'euros en CP ;
- l'intégration de la biodiversité dans les politiques sectorielles, pour un montant de 1,15 million d'euros en AE et 1,5 million en CP ;
- la connaissance, dotée de 6,15 millions d'euros en AE et 7,1 millions d'euros en CP ;
- la gouvernance, pour 2 millions d'euros en AE et 1,8 million d'euros en CP.

F. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES DANS LE DOMAINE DE L'EAU

En ce qui concerne l'analyse de l'évaluation de la performance, vos rapporteurs spéciaux ont choisi de se concentrer cette année sur le troisième objectif du programme « assurer la gestion intégrée de la ressource en eau ». En effet, l'atteinte de cet objectif conditionne le respect des obligations imposées par les directives européennes dans le domaine de l'eau, notamment la directive sur les eaux résiduaires urbaines¹ et la directive-cadre sur l'eau².

D'après les informations transmises par le MEDDTL, l'indicateur relatif aux masses d'eau en bon état est toujours en cours de construction afin d'améliorer sa précision, à travers la prise en compte progressive des différents éléments de qualité et la mise au point des méthodes d'évaluation de l'état des masses d'eau qui n'est pas encore achevé. La cible actualisée pour 2011 est de 49 %, en augmentation par rapport à 2010 (47 %). Si ce rythme de progression permet d'envisager une cible de 52 % pour 2012, il sera néanmoins insuffisant pour respecter l'objectif de 66 % de masses d'eau conformes imposé par la DCE à partir de 2015.

Plus que jamais, la France doit poursuivre son effort afin de respecter les exigences communautaires, sous peine de se voir assignée devant la Cour de justice de l'Union européenne par la Commission européenne et de devoir s'acquitter probablement d'une lourde sanction financière.

En ce qui concerne l'indicateur renseignant la conformité à la directive ERU, on observe une progression de ses trois composantes, conséquence des efforts importants résultant du plan Borloo³ lancé à l'automne 2007. Là encore, la dynamique de mobilisation doit perdurer. De ce point de vue, le lancement fin septembre d'un plan d'action pour la mise aux normes des stations d'épuration de taille moyenne est encourageant.

¹ Directive 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines.

² Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (DCE).

³ Plan d'action pour la mise aux normes de l'assainissement des eaux usées des agglomérations françaises.

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

1. Les crédits demandés pour 2012 s'élèvent à **361 millions d'euros en AE et 346,7 millions d'euros en CP, soit une hausse respective de 3,11 % et 0,4 %**. Le montant proposé est supérieur au plafond de la programmation triennale. Cette évolution a notamment vocation à soutenir la mise en œuvre de la **nouvelle stratégie nationale de la biodiversité, affichée comme une priorité** pour 2012.

2. La dotation budgétaire doit être mise en regard du coût complet des politiques portées par le programme 113, après application du schéma de déversement analytique, qui s'élève à 1,62 milliard d'euros. De surcroît, **les ressources extrabudgétaires des opérateurs demeurent élevées, à hauteur de 2,4 milliards d'euros**, dont la majorité profite aux six agences de l'eau.

3. Le programme 113 subit cette année encore une **forte réduction de ses effectifs**, à hauteur de 496 ETP, malgré son rôle central dans la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

4. Dans le domaine de la biodiversité, les ressources consacrées à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement augmenteront significativement, notamment pour soutenir les actions relatives aux espaces protégés, telle que la création du nouveau parc national des Calanques.

5. Le **programme demeure marqué par la RGPP**, à travers la suppression de l'ingénierie concurrentielle, le rapprochement des services départementaux de l'ONCFS et de l'ONEMA, la mutualisation d'une partie des moyens des agences de l'eau et de l'ONEMA, et la **réforme de la gestion du droit des sols**.

6. Enfin, vos rapporteurs spéciaux constatent avec satisfaction une **progression satisfaisante de la performance relative à la mise en œuvre des directives dans le domaine de l'eau**, même si les efforts doivent être confirmés. Il s'agit d'un enjeu important en raison des risques financiers liés à une éventuelle condamnation par la Cour de Justice de l'Union européenne.

VI. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME

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).**

Les crédits du programme relèvent presque exclusivement du titre 3 « Fonctionnement », et sont répartis en trois actions :

- **l'action 1 « Production de l'information géographique »** comporte essentiellement les ressources allouées à l'IGN pour le financement des activités de formation de l'Ecole nationale des sciences géographiques, les activités de maintien des réseaux géodésiques et de nivellement, de prise de vue aérienne et de documentation, 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 cartographiques et du Géoportail de l'Institut ;

- **l'action 2 « Recherche dans le domaine de l'information géographique »**, regroupe les moyens dédiés aux activités de recherche et de développement de l'opérateur ;

- **l'action 3 « Pilotage de la politique d'information géographique »** 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 porte les crédits destinés au fonctionnement et aux activités du Conseil national de l'Information géographique¹ (CNIG). Enfin, cette action intègre 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).

Le dispositif de performance n'évolue pas par rapport à 2011.

B. UNE HAUSSE DES CRÉDITS EN TROMPE L'OEIL

1. La fusion de l'Institut géographique national et de l'Inventaire forestier national

Le projet de budget pour 2012 prévoit une hausse des crédits du programme 159 de 17,9 %, à hauteur de **96,6 millions d'euros**, après une progression de 11,4 % l'an dernier.

Toutefois, **l'augmentation constatée s'explique par une mesure de périmètre**. En effet, l'IGN intégrera à compter du 1^{er} janvier 2012 l'Inventaire forestier national (IFN), conformément à la décision du conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010. **Cette évolution implique le transfert de la subvention auparavant versée à l'IFN par le ministère en charge de l'agriculture sur le programme 149 « Forêt » vers le programme 159, pour un montant de 11 853 899 euros, imputé sur l'action 1. Ces crédits doivent financer les missions de service public de l'IFN :**

- l'élaboration et la mise à jour, sur le territoire métropolitain, de **l'inventaire permanent des ressources forestières** ;

¹ *Le CNIG a pour mission principale de conseiller le Gouvernement sur toutes questions relatives au secteur de l'information géographique.*

- l'observation et la **surveillance des écosystèmes forestiers** ;
- la diffusion des données d'inventaire sur les milieux forestiers ;
- la fourniture à l'Etat des éléments nécessaires à la définition, à la mise en œuvre et à **l'évaluation des orientations de la politique forestière nationale**.

Le futur opérateur, renommé **Institut national de l'information géographique et forestière**, sera un établissement public national à caractère administratif. Il reprendra la totalité des missions de l'IGN et de l'IFN et aura pour objectif de renforcer les capacités de description du territoire, de l'occupation du sol et d'inventaire de la ressource forestière. **Un avenant au contrat d'objectifs et de performance de l'IGN pour 2010-2013 sera donc négocié pour intégrer les objectifs propres à l'IFN.**

Enfin, l'institut national de l'information géographique et forestière sera doté de 1 800 agents, et son siège sera situé à Saint-Mandé.

Vos rapporteurs spéciaux souhaiteraient disposer d'informations complémentaires sur les économies attendues de ce regroupement, ainsi que sur les conséquences de cette fusion pour le personnel des deux instituts.

2. Une hausse de 3,5 % des crédits à périmètre constant

A périmètre constant, les crédits prévus pour 2012 augmentent de 3,5 %. Cette évolution se fonde notamment sur l'évolution maîtrisée de la masse salariale de l'IGN, la réduction des dépenses de fonctionnement de l'opérateur, et la couverture de ses besoins en investissement, liés à l'achat de données et au déménagement sur le site de St Mandé (voir *infra*).

Dans le détail, **l'action 1, qui représente 83,7 % des crédits du programme, sera dotée de 80,9 millions d'euros en AE=CP**. La part de la subvention dédiée à l'action 1, hors transfert de l'IFN, s'élève à 69 millions d'euros, soit un montant stable par rapport à l'an dernier à périmètre constant. Elle financera :

- la mission de formation initiale de l'Ecole nationale des sciences géographiques, pour un montant de 10,8 millions d'euros ;
- les activités de maintien des réseaux géodésiques, à hauteur de 19,5 millions d'euros ;
- les actions relatives à l'entretien et à la diffusion du RGE, des fonds cartographiques et le Géoportail, pour 38,7 millions d'euros.

Le Géoportail

Le Géoportail de l'administration française a vocation, au-delà de la visualisation en ligne des bases de données de l'IGN, à constituer un nouveau mode d'accès à l'information publique par une approche géographique. Il s'inscrit dans la dynamique de la « démocratie écologique » portée par le Grenelle de l'environnement, en donnant à chacun les clés pour mieux comprendre son environnement et contribuer à un aménagement durable. Il s'enrichit donc régulièrement de données provenant de partenaires. Il est développé par phases successives. La deuxième, commencée en 2007, offre des fonctionnalités nettement plus puissantes que la première puisqu'elle inclut notamment la visualisation en trois dimensions.

Courant 2009, l'IGN a engagé la réflexion sur la troisième phase qui doit renouveler à partir de mi-juillet 2012 la version actuelle du Géoportail. Ce Géoportail 3 est construit sur le principe du service des données en flux avec l'objectif :

- d'une part, d'en faire l'élément structurant de la mise en œuvre en France de la **directive INSPIRE, qui vise à mettre en place une infrastructure européenne d'information géographique**, c'est-à-dire 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 ;

- d'autre part, **de développer son utilisation par l'administration**, les collectivités territoriales et, d'une manière générale, les prestataires de services publics pour offrir des services en ligne faisant appel à des données localisées.

Source : réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

L'action 2, qui représente 15,7 % des crédits du programme, sera dotée de 15,2 millions d'euros, en hausse de 3,5 %. Ce montant a vocation à couvrir les charges liées aux activités de recherche et de développement, qui sont menées au sein du service de la recherche de l'établissement ou dans le cadre de projets. Le montant total se répartit entre 11,9 millions d'euros de dépenses de personnel, 2,6 millions d'euros de dépenses de fonctionnement, et 0,7 million d'euros de dépenses d'investissement.

Enfin, **l'action 3, qui ne représente que 0,6 % des moyens affectés au programme 159, disposera de 600 000 euros pour le développement des usages de l'information géographique** dans le cadre de la mise en œuvre de la directive européenne 2007/2/CE INSPIRE. Ce montant est en très légère hausse par rapport à 2011.

C. UNE SITUATION FINANCIÈRE TOUJOURS FRAGILE

1. Une trésorerie inférieure au niveau minimum souhaitable

L'Institut géographique national est aujourd'hui confronté à une réduction de ses marges de manœuvre financières. En effet, l'évolution de son fonds de roulement et de sa trésorerie en fin d'exercice est très sensible aux variations du chiffre d'affaires. En outre, **le niveau de trésorerie est relativement bas.** Pour la fin 2011, il sera ainsi légèrement inférieur au solde

moyen de la trésorerie à la clôture des sept derniers exercices (15,7 millions d'euros), alors que le niveau minimum souhaitable évalué à 45 jours de dépenses de fonctionnement courant est fixé à 16,8 millions d'euros par l'opérateur.

2. Des recettes commerciales en stagnation

Si l'objectif de hausse annuelle de 5 % des produits commerciaux a été atteint jusqu'à fin 2007, **la crise économique a significativement dégradé le chiffre d'affaires en 2008 comme en 2009.**

En 2010, l'IGN a réussi une forte progression de ses ressources commerciales, qui s'explique par la signature d'un important contrat avec le secteur privé.

Actuellement, les secteurs les plus en recul sont les concessions de licences aux services de l'Etat et les produits grands publics, ce qui s'explique par l'arrêt de la commercialisation du géonavigateur Evadéo.

La diffusion du référentiel à grande échelle (RGE) au seul coût de reproduction et de diffusion lorsqu'il est utilisé pour l'accomplissement d'une mission de service public ne revêtant pas un caractère industriel et commercial, effective à partir du 1^{er} janvier 2011, a induit une réduction des recettes de l'IGN, en partie compensée par le renforcement de son activité au profit du ministère de la défense, tandis que **les recettes commerciales liées à l'activité grand public sont en stagnation.**

Cette tendance à la baisse des recettes commerciales devrait se confirmer en 2012.

D. LE RÉAMÉNAGEMENT DU SITE DE SAINT-MANDÉ S'EFFECTUE SELON LE CALENDRIER PRÉVU

La construction du nouveau siège de l'IGN à Saint-Mandé fait partie de la stratégie de rationalisation des implantations franciliennes du MEDDTL, prévue dans son schéma directeur immobilier.

Elle consiste à réaménager le site occupé par l'IGN à Saint-Mandé, d'une superficie de trois hectares, afin d'y implanter le nouveau siège de l'opérateur et de rénover une partie des bâtiments existants. L'ensemble de cette opération a permis de libérer la moitié du site.

Le nouveau bâtiment destiné à accueillir l'IGN est couplé avec celui de Météo France. **Initiée à l'automne 2009, sa construction vient de s'achever, dans le respect des délais prévus.**

De surcroît, l'enveloppe budgétaire fixée pour le chantier a été respectée. Si les marchés ne sont pas encore soldés, **le coût final est estimé à 45 millions d'euros¹**.

L'immeuble est l'un des premiers édifices publics qui respectent les objectifs de l'Etat exemplaire, notamment au regard de la consommation énergétique.

En 2012, s'ouvrira la deuxième phase de restructuration du site, vouée à rénover le bâtiment industriel où se trouve l'imprimerie de l'IGN, pour une livraison prévue fin 2013.

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

1. Les crédits demandés en 2012 connaissent une **forte progression de 18 %**, pour une dotation de 96,6 millions d'euros. Cette évolution s'explique largement par une mesure de périmètre, puisque l'IGN intégrera l'Inventaire forestier national (IFN) à partir du 1^{er} janvier 2012.

2. A périmètre constant, les crédits du programme augmentent de 3,5 %.

3. La **situation financière de l'IGN demeure fragile**, avec une trésorerie inférieure au minimum souhaitable et des recettes commerciales en stagnation.

4. Le réaménagement du site de Saint-Mandé s'effectue selon le calendrier prévu.

VII. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME 181

1. Un programme structuré en quatre actions au champ étendu

Le programme 181 « Prévention des risques » est structuré autour de **quatre priorités** correspondant à ses différentes actions :

- la prévention des **risques technologiques** et des pollutions industrielles (action 1) ;

- la prévention des **risques naturels** et hydrauliques (action 10) ;

- la prévention des risques liés aux **anciens sites miniers** (action 11) ;

- la **sûreté nucléaire** et la radioprotection (action 9).

Ce programme est placé sous la responsabilité du directeur général de la prévention des risques du MEDDTL. Ses principaux acteurs sont la

¹ L'opération est intégralement autofinancée grâce à une partie des produits de cession des implantations antérieures des sièges parisiens des deux établissements publics (IGN et Météo France).

direction générale de la prévention des risques précitée, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les directions départementales des territoires (DDT).

Enfin, les opérateurs centraux du programme sont l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et l'Institut de radioprotection et de sécurité nucléaire (IRSN).

Le programme n'a pas connu de changement de périmètre depuis l'année dernière. Toutefois, des ajustements ont été effectués avec le programme soutien de la mission. Dans ce cadre, une partie des moyens de fonctionnement des onze divisions territoriales de l'ASN est désormais portée par le programme 181, pour un montant de 1,4 million d'euros.

2. Un dispositif de performance appelé à évoluer en PLF 2013

Le dispositif d'évaluation de la performance n'évolue pas par rapport à 2011, et reste composé de cinq objectifs et douze indicateurs de performance, à part deux modifications de forme portant sur l'indicateur 1.3 et le sous-indicateur 3.2.2.

En revanche, en réponse au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux, le MEDDTL admet que **l'indicateur 2.2 « Coût moyen des réhabilitations de décharges subventionnées par l'ADEME » présente des difficultés méthodologiques**. En effet, ses résultats dépendent de multiples facteurs tels que les coûts locaux des travaux publics, dont l'action de conseil de l'opérateur n'est qu'un élément parmi d'autres. Au surplus, il souligne que la grande variabilité des coûts en fonction des types d'impact nécessiterait de détailler l'indicateur en fonction des niveaux d'impacts (faible, moyen ou fort) ou bien de le remplacer par un autre indicateur.

Enfin, vos rapporteurs spéciaux prennent acte des déclarations du MEEDTL selon lesquelles les **propositions de notre collègue député Jacques Pélissard**, rapporteur spécial des crédits du programme 181, relatives au contrôle des effectifs de l'inspection des installations classées et à la collecte des déchets électriques et électroniques professionnels¹, seront examinées et **prises en compte lors de l'établissement du dispositif de performance du projet de loi de finances pour 2013**.

¹ Voir le rapport n° 3805 annexe 13, projet de loi de finances pour 2012, octobre 2011, de l'Assemblée nationale.

B. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS POUR 2012

1. Des crédits en hausse par rapport à 2011

Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit une dotation de **417,3 millions d'euros en AE et 312,3 millions d'euros en CP**, soit des **hausse respectives de 11,8 % et 2,9 %**. Cette évolution contraste avec la **baisse observée l'année dernière**.

Les crédits du programme 181 œuvreront à financer quatre priorités en 2012 :

- la **sûreté nucléaire**, pour répondre aux conséquences de l'accident de Fukushima ;

- la mise en œuvre du **Grenelle de l'environnement**, notamment dans le domaine Santé-environnement ;

- la **prévention des inondations**, à travers la mise en œuvre du plan national « submersions rapides » ;

- la **gestion des déchets**, dans le but d'augmenter le recyclage et de favoriser la valorisation, grâce à des soutiens financiers renforcés par l'intermédiaire de l'ADEME et des investissements d'avenir.

De surcroît, 4,7 millions d'euros de fonds de concours sont attendus en 2012, selon la répartition suivante :

- 4,4 millions d'euros sont destinés au Plan Loire Grandeur Nature et seront abondés par les collectivités locales et le fonds européen de développement régional (FEDER) ;

- 260 000 euros abonderont l'Autorité de sûreté nucléaire.

Enfin, en 2012, le **programme 181 subira une réduction de son plafond d'emplois à hauteur de 18 ETPT, après une baisse de 26 ETP en 2011**. Hors effectifs de l'ASN¹, 3 209 ETPT, pour un montant de 207,3 millions d'euros, participeront à la mise en œuvre du programme 181, tout en étant rattachés budgétairement au programme support du MEDDTL.

2. L'importance des dépenses de fonctionnement

Les crédits inscrits au programme 181 couvrent majoritairement des dépenses de fonctionnement (202 millions d'euros en CP, soit 65 % de la dotation globale) et, dans une moindre mesure, des dépenses d'intervention (53,8 millions d'euros en CP, soit 17,1 % des crédits du programme) et de personnel (39,6 millions d'euros, soit 12,6 % correspondant au personnel de

¹ L'ASN disposera d'une reconduction à l'identique de son plafond d'emplois de 2011 pour l'année 2012, soit 361 ETPT.

l'Autorité de sûreté nucléaire). Enfin, les dépenses d'investissement se limitent à 16,8 millions d'euros, soit 5,3 % des crédits du programme.

3. Un doublement des crédits après déversement

La dotation du programme est plus que doublée après ventilation des crédits de soutien et de pilotage en provenance d'autres programmes ou missions, passant de 316,9 millions d'euros (fonds de concours et attributions de produits compris) à **681,5 millions d'euros** (FDC et ADP compris), selon la décomposition suivante :

- 345,5 millions d'euros se déversent du programme soutien de la présente mission ;

- 11,7 millions d'euros proviennent du programme « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la mission « Agriculture, pêche alimentation, forêt et affaires rurales » ;

- 7,3 millions d'euros arrivent du programme « conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » de la mission précitée ;

- 135 000 euros se déversent du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » relevant du ministère du budget, des comptes publics, et de la réforme de l'Etat.

Au surplus, vos rapporteurs spéciaux relèvent **l'importance des ressources extrabudgétaires affectées aux opérateurs** qui contribuent à la réalisation des objectifs du programme 181. A ce titre, **l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est concernée en premier lieu puisqu'elle percevra en 2012 plus de 498 millions d'euros de TGAP, après 490,8 millions en 2011.**

Enfin, plusieurs dépenses fiscales concourent à la mise en œuvre du programme 181. Parmi elles, la déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration, estimée à 880 millions d'euros en 2012 comme en 2011, représente un montant significatif.

C. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'ACTION 1 « PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DES POLLUTIONS » EN 2012

L'action 1 « prévention des risques technologiques et des pollutions » regroupe 47,3 % des crédits du programme, avec une dotation de **252,6 millions d'euros en AE et de 147,6 millions d'euros en CP**, soit une hausse respective de 17,4 % et 1,7 %. **1 960 ETP sont imputés sur cette action.**

Cette évolution s'explique notamment par l'accroissement des crédits relatifs aux mesures foncières liées aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT), supérieurs de 2 millions d'euros par rapport à 2011.

1. Une dotation stable en faveur de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

L'action 1 porte notamment les mesures du Grenelle de l'environnement relevant du programme 181. Celles-ci concernent la prévention des atteintes à l'environnement et à la santé, à travers la réduction des rejets toxiques, le traitement des sols pollués, l'évaluation et la réduction des risques liés aux produits chimiques, la prévention du bruit et la gestion des déchets (recyclage et valorisation organique notamment).

En 2012, seront ainsi consacrés à ces mesures 64 millions d'euros en AE=CP, montant stable par rapport à 2011, selon la répartition suivante :

**Financement des mesures du Grenelle de l'environnement
relevant du programme 181 « Prévention des risques » en 2012**

(en euros)

Mesures du « Grenelle »	AE 2012	CP 2012
Points noirs bruits	900 000	900 000
<i>Traitement sols pollués et friches</i>		
Etudes	1 100 000	1 100 000
Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)	6 600 000	6 600 000
Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)	2 200 000	2 200 000
ADEME	20 300 000	20 300 000
Qualité de l'air intérieur	2 000 000	2 000 000
<i>Santé Environnement</i>		
Plan national santé environnement 2 (PNSE 2) et études santé environnement	2 300 000	2 300 000
Prévention des risques liés aux agents physiques (ondes électromagnétiques...)	1 000 000	1 000 000
Plans chlordécone	1 000 000	1 000 000
<i>Biosurveillance</i>		
Institut national de veille sanitaire (InVS)	1 500 000	1 500 000
Biosurveillance hors InVS (cohorte ELFE)	1 500 000	1 500 000
<i>Plan déchet</i>		
ADEME	18 600 000	18 600 000
INERIS	3 000 000	3 000 000
ANSÈS ¹	2 000 000	2 000 000
Total	64 000 000	64 000 000

Source : réponse au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

2. Une réduction problématique des effectifs de l'inspection des installations classées

L'action 1 finance également le recrutement des effectifs de l'inspection des installations classées². Le nombre d'inspecteurs affectés à l'inspection des installations classées et inscrits au budget de la mission « Ecologie » 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, 72 en 2010**. En revanche,

¹ Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail. Créée en 2010, elle résulte de la fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afsa) et de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset).

² Cette appellation générique concerne 500 000 installations industrielles ou agricoles.

une trentaine de postes ont été supprimés en 2011, au titre de la contribution du programme 181 à la réduction des effectifs du MEDDTL et du redéploiement interne consécutif à la tempête Xynthia. **Or, cette tendance va se poursuivre en 2012.**

Vos rapporteurs spéciaux rappellent qu'à la suite de la catastrophe AZF à Toulouse, un programme de création de 400 emplois en DREAL avait été engagé sur la période 2004-2007. De surcroît, le programme stratégique de l'inspection pour 2008-2012 prévoit la création de 200 postes supplémentaires et la table ronde sur les risques industriels de juillet 2009 a fixé un objectif de 1 500 inspecteurs à la fin 2012.

Or, la réduction des effectifs de l'inspection des installations classées en 2011 et 2012 ne va pas dans ce sens et risque de compromettre l'atteinte de cet objectif particulièrement important, dans un contexte d'attentes croissantes en matière de sécurité. Pour mémoire, **en 2011, le total des effectifs de l'inspection des installations classées s'élève à 1 364 ETP.**

Dans le cadre du programme stratégique 2008-2012, seulement 5 millions d'euros seront consacrés à l'action et à l'animation de l'inspection et à la maîtrise risques accidentels.

Cette situation n'est pas satisfaisante, au regard des problèmes de sécurité qui sont en jeu.

3. Le retard accumulé pour l'élaboration des PPRT se poursuit

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'évaluation des dangers ainsi que des outils inédits pour la maîtrise de l'urbanisation autour des établissements soumis à une autorisation avec servitude : les plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

Aux termes de la loi précitée, 420 PPRT doivent être réalisés. Or, au 30 juin 2011, seuls 378 PPRT étaient prescrits, soit 90 %, et 107 approuvés, soit 25 %. Cette situation est dénoncée depuis plusieurs années par vos rapporteurs spéciaux. Elle appelle une action volontariste pour mettre fin aux obstacles qui ralentissent le processus d'approbation des PPRT :

- les difficultés rencontrées au niveau des mesures foncières dans les zones d'aléas les plus élevés, qui font l'objet d'un financement tripartite entre l'Etat, la collectivité concernée et les industriels, sans que soit préalablement définie la part de chacun, ce qui entraîne de longues négociations¹. **Pour accélérer le processus, le Gouvernement a déposé un amendement, adopté à l'Assemblée nationale, instaurant un dispositif**

¹ Seule la part de l'Etat est fixée, en application d'une circulaire du 3 mai 2007.

législatif qui, en cas d'absence de consensus entre les parties, fixerait un taux de participation de 33 % pour chaque financeur du PPRT désigné par la loi, à savoir l'Etat, les collectivités percevant la contribution économique territoriale, et l'industriel à l'origine du risque¹.

La mise en œuvre d'une telle mesure constituerait sans doute un progrès susceptible d'accélérer ces procédures ;

- les difficultés rencontrées pour la mise en œuvre des travaux prescrits par les PPRT, liées à la réduction du crédit d'impôt pour les dépenses engagées en raison de travaux dans le cadre de la prévention des risques technologiques, décidée lors de la loi de finances pour 2011². De ce fait, le crédit d'impôt demeure insuffisant pour constituer une véritable incitation auprès des particuliers qui doivent réaliser les travaux, ce qui entraîne un retard conséquent dans l'avancement des PPRT.

Le projet de loi de finances pour 2012 consacrerait 140 millions d'euros en AE et 35 millions d'euros en CP pour prescrire les PPRT qui ne le sont pas encore, espérant atteindre ainsi 70 % d'approbation de ces instruments, et signer les conventions tripartites quand les PPRT sont approuvés, une fois qu'un accord sera acquis avec les autres co-financeurs.

D. UNE HAUSSE DES MOYENS EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ NUCLÉAIRE

L'action 9 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » sera dotée de 58,1 millions d'euros en AE=CP en 2012, soit une augmentation de 11,9 % par rapport à 2011. Elle représente 18,6 % des crédits du programme. Cette action comprend les moyens de fonctionnement et d'intervention de l'Autorité de sûreté nucléaire.

L'ASN est une autorité administrative indépendante dont la mission est de garantir, au nom de l'Etat, le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour protéger la population des risques liés aux activités nucléaires. Son budget global est réparti entre différents programmes³ et une taxe⁴.

La catastrophe de Fukushima impose la mise en œuvre d'actions urgentes pour renforcer le niveau de sûreté des installations nucléaires. Le programme d'évaluations lancé en mars 2011 répond en partie à cette exigence impérieuse. Toutefois, des moyens supplémentaires sont

¹ Cf. commentaire de l'article 51 ter au sein de la rubrique « Examen des articles rattachés » du présent rapport.

² Celle-ci a réduit le taux du crédit d'impôt de 40 % à 30 % ainsi que son plafond.

³ Programmes 181, 217, 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », et programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

⁴ Taxe sur les installations nucléaires de base.

indispensables pour faire face à la charge de travail en matière d'expertise et d'inspections.

En conséquence, **le projet de loi de finances pour 2012 dote l'ASN de 22 agents supplémentaires**, au-delà de ses effectifs sous-plafonds. Ceux-ci seront mis à disposition par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). La dotation de 2,2 millions d'euros correspondant à ce personnel supplémentaire sera imputée sur les crédits hors titre 2.

Les actions engagées après la catastrophe de Fukushima

Le Premier ministre a demandé dès le mois de mars 2011 à l'ASN d'engager un programme d'évaluations complémentaires de sécurité auprès de l'ensemble des installations nucléaires de base susceptibles de présenter une sensibilité à des événements extérieurs exceptionnels. Ce programme, qui s'étendra jusqu'en 2013 au moins, s'inscrit dans le cadre défini au niveau européen pour des « *stress tests* ». **La démarche française des évaluations complémentaires de sécurité est toutefois plus large que celle des « *stress tests européens* », dans la mesure où elle concerne les principales installations du cycle du nucléaire et pas seulement les réacteurs électronucléaires.** Elle intègre également les aspects de facteurs humains de sous-traitance.

Cette démarche est menée, conformément à la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, par l'ASN, avec le soutien de l'IRSN. Le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sûreté nucléaire contribue également à la démarche pour veiller à l'association des parties prenantes et à l'information du public.

Source : réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

Ces ressources supplémentaires doivent permettre 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.

Enfin, l'IRSN bénéficiera également d'une hausse de ses moyens de l'ordre de 15 millions d'euros, à travers une augmentation de la contribution additionnelle sur les installations nucléaires de base acquittée par les exploitants et affectée à l'opérateur. Ces recettes supplémentaires financeront une partie des expertises et audits post-Fukushima, ainsi que les opérations immobilières de l'IRSN relatives aux bâtiments accueillant les centres de crise.

Au total, l'ASN et l'IRSN disposeront de 44 emplois supplémentaires et d'une hausse de leurs ressources financières proche de 20 millions d'euros.

E. LA PRÉVENTION DES INONDATIONS, PRIORITÉ DE L'ACTION 10 EN 2012

L'action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » représente 20,3 % des crédits de paiement du programme, avec 63,5 millions d'euros en AE=CP pour 2012, soit une légère hausse de 2 % par rapport à 2011. 1 214 ETPT sont imputés sur cette action.

L'une des priorités du budget 2012 sera de **renforcer les actions en faveur de la prévention des inondations, dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation**¹. 5,18 millions d'euros en AE et 5,2 millions d'euros en CP seront ainsi dédiés aux investissements pour l'acquisition de modèles numériques de terrain de haute précision, afin de pouvoir réaliser la cartographie des inondations imposée par la directive.

En outre, 5,9 millions d'euros en AE et 5,7 millions d'euros en CP seront consacrés aux travaux de confortement du parc d'ouvrages de protection contre les inondations dont l'Etat est gestionnaire sur la Loire, dans le cadre du plan Loire Grandeur Nature. Ces actions contribuent par ailleurs à la mise en œuvre du plan « submersions rapides ».

Le plan « submersions rapides »

L'origine du plan « submersions rapides » s'inscrit dans la prise de conscience de la dangerosité des submersions marines depuis la tempête Xynthia.

De la protection des habitations à la sécurité des barrages et des digues, en passant par l'amélioration des systèmes d'alerte et de vigilance, **ce plan décline de manière concrète les actions de l'Etat pour assurer la sécurité des personnes dans les zones exposées au phénomènes brutaux de submersions rapides**. Il incite aussi les collectivités territoriales en charge de l'urbanisme, souvent maîtres d'œuvre, à se mobiliser. Enfin, il vise, en lien avec le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, à renforcer la culture du risque.

Validé en Conseil des ministres le 13 juillet 2010, le projet de plan a fait l'objet d'une large concertation des différents acteurs. **La version finale de ce plan interministériel a été validée le 17 février 2011 par le Premier ministre**. Il vise en priorité la sécurité des personnes et comprend des mesures de prévention, de prévision, de protection et de sauvegarde des populations dans les six années à venir.

Il couvre les risques de submersions marines, inondations par ruissellement ou crues soudaines, ruptures de digues fluviales ou maritimes et s'articule autour de **quatre axes prioritaires**, qui recouvrent plus de **soixante actions** :

- la **maîtrise de l'urbanisation** et l'adaptation du bâti ;
- l'amélioration **des systèmes de surveillance**, de prévision, de vigilance et d'alerte ;
- la **fiabilité des ouvrages** et des systèmes de protection ;

¹ Ce texte impose des réalisations dans le domaine de la connaissance et de la gestion de ce risque : évaluation préliminaire du risque d'inondation, sélection des territoires à risque important d'inondation pour lesquels doit être réalisée une cartographie des surfaces inondables et une cartographie des risques d'inondation.

- le **renforcement de la culture du risque**.

Sa mise en œuvre est partenariale. L'implication de l'Etat et des collectivités territoriales dans ce plan est essentielle car :

- la résilience à l'inondation ne pourra être renforcée en l'absence d'évolutions notables dans la prise en compte des risques dans l'aménagement ;

- les collectivités sont, dans la majorité des cas, des maîtres d'ouvrage et apportent une part majoritaire des financements dans la plupart des actions ;

- la pérennité des actions engagées est indispensable et relève de l'implication des acteurs locaux ;

- les maires sont les premiers responsables de la sécurité des personnes.

Sur la période 2011-2016, l'Etat mobilisera de l'ordre de 500 millions d'euros, via le Fonds de prévention des risques naturels majeurs, pour la mise en œuvre de ce plan.

Source : site internet du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

L'Etat poursuivra également sa participation aux opérations réalisées par les collectivités locales dans le cadre des **programmes d'action de prévention des risques liés aux inondations (PAPI)** et du **plan grands fleuves**, pour un total de 24,9 millions d'euros. Ces outils sont coordonnés avec le plan « submersions rapides » et contribuent également à sa mise en œuvre.

Le **Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)** est l'une des sources principales de financement de ces différents plans. Sa contribution aux opérations éligibles de l'action 10 du programme 181 s'élèvera à **165 millions d'euros**, selon la répartition présentée dans le tableau ci-dessous :

**Prévision de la contribution du FPRNM
aux opérations éligibles de l'action 10 en 2012**

(en millions d'euros)

Catégories d'opérations financées également par le programme 181	Catégories d'opérations financées spécifiquement par le FPRNM	Engagements
	Délocalisations	33
	Dont Xynthia	21
Elaboration des Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP)		10
Information sur les risques majeurs		4
	Evacuations relogement	0,5
	Traitement des cavités souterraines	1
	Etudes et travaux prescrits par un plan de prévention des risques naturels (PPRN)	2,5
Etudes et travaux de prévention des risques naturels		2
Etudes et travaux du Plan séisme Antilles		25
Programme d'action de prévention des risques liés aux inondations et plans grands fleuves		87
<i>dont plan Submersions rapides (Etat et collectivités)</i>		70
	Séchilienne	0
	Total FPRNM	165

Source : projet annuel de performances de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » annexé au projet de loi de finances pour 2012

Vos rapporteurs spéciaux soulignent la **sollicitation croissante de ce fonds** qui joue un rôle primordial en matière de prévention des risques. Sa situation financière devra être surveillée attentivement, tant le nombre de ses missions augmente, sans que ses recettes soient forcément réévaluées à due concurrence.

F. LA RELATIVE STABILITÉ DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA GESTION DE L'APRÈS-MINES

L'action 11 « Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites » est dotée de 43 millions d'euros en 2011, montant très légèrement inférieur à celui de 2010, qui représente 13,8 % des ressources allouées au programme 181. 35 ETPT seront consacrés à cette action en 2012. Celle-ci met en œuvre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des personnes et des biens, la protection de l'environnement et des travailleurs, après la disparition des activités minières.

Dans ce cadre, la dotation de l'Etat au département « prévention et sécurité minière » du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) s'élèvera à 27,9 millions d'euros. De surcroît, **18,5 millions d'euros de crédits financeront les travaux de mise en sécurité des sites abandonnés**, ce qui pourra passer par des expropriations et des indemnisations consécutives à des dégâts miniers.

Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 181 « Prévention des risques »

1. **417,3 millions d'euros en AE et 312,3 millions d'euros en CP** sont demandés pour 2012, soit des hausses respectives de 11,8 % et 2,9 %, qui contrastent avec les réductions observées l'année dernière. Les dépenses de fonctionnement représentent 65 % de la totalité des crédits.

2. Le montant alloué au programme est plus que doublé après application du schéma de déversement analytique, à hauteur de 681,5 millions d'euros en CP. En outre, les ressources extrabudgétaires des opérateurs du programme restent très élevées. Ainsi, **l'ADEME recevra 498 millions d'euros de TGAP en 2012.**

3. **64 millions d'euros** de crédits de paiement seront dédiés en 2012 à la **mise en œuvre du Grenelle de l'environnement**, soit un montant stable par rapport à 2011, qui servira à financer la prévention des atteintes à l'environnement et à la santé.

4. **De façon préoccupante, les effectifs de l'inspection des installations classées stagneront en 2012, alors qu'une trentaine de postes ont été supprimés en 2011.**

5. **Le retard accumulé pour l'élaboration des PPRT se poursuit.** Sur 378 PPRT prescrits, seuls 107 ont été approuvés. Il conviendra de prendre des mesures pour remédier aux facteurs de blocage expliquant partiellement ce retard.

6. **Les moyens en faveur de la sûreté nucléaire progresseront de 11,9 % en 2012**, afin de mettre en œuvre rapidement des mesures susceptibles de renforcer la sécurité nucléaire, à la suite de la catastrophe de Fukushima.

7. L'anticipation du risque lié aux inondations constituera l'une des priorités de l'action dédiée à la prévention des risques naturels et hydrauliques, notamment à travers la mise en œuvre du **plan «submersions rapides»**, élaboré à la suite de la tempête Xynthia et doté de 500 millions d'euros sur la période 2011-2016.

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

A. DES CRÉDITS EN BAISSSE DE 6,7 % PAR RAPPORT À 2011

1. Présentation générale du programme

Le programme 174 « Energie, climat et après-mines » est placé sous la responsabilité de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), sous la **double tutelle du ministère de l'écologie et du ministère de l'industrie et de l'énergie**.

Le programme présente 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 écologie, développement et aménagement durables consacrées à la **lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air**.

Au niveau central, il est mis en œuvre par les services de la DGEC et, à l'échelon déconcentré, par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Les moyens de fonctionnement des DREAL (support et dépenses de personnel) sont regroupés dans le programme 217 support de la mission. Enfin, les centres d'études techniques de l'équipement (CETE) sont également mobilisés.

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).

2. Les crédits demandés en 2012

a) Un écart de 19 millions d'euros par rapport à la programmation triennale

Les crédits demandés en 2012 font apparaître **un écart de 2,6 % par rapport aux prévisions de la programmation triennale** qui s'élève à 19 millions d'euros. **Il concerne l'action 4 « Gestion économique et sociale de l'après-mines »**. Plusieurs facteurs expliquent ce décalage :

- la **baisse de presque 30 millions d'euros** de la dotation accordée à l'ANGDM, du fait de l'ajustement des prévisions relatives aux bénéficiaires de ses prestations, au regard des réalisations de 2010 et 2011 ;

- une **hausse de 11 millions d'euros** de la dotation de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM), du fait d'une meilleure connaissance des flux entrants au régime. En effet, lors de la

préparation du budget triennal, la budgétisation de la Caisse a été réalisée à partir de données partielles.

De surcroît, **vos rapporteurs spéciaux déplorent que des modifications de périmètre sans transfert de crédits se traduisent par une prise en charge sous plafond avoisinant 4 millions d'euros de dépenses nouvelles, et ce au détriment des actions de politiques publiques dans le domaine du climat et de l'énergie.** Cette somme se répartit ainsi :

- la prise en charge des dépenses de fonctionnement courant de la DGEC à hauteur de 2 millions d'euros (voir *infra*) ;

- la prolongation du fonds d'industrialisation des bassins miniers (FIBM) à hauteur de 2 millions d'euros, conséquence d'un engagement du Président de la République.

b) Des crédits en baisse de 6,7 %

692,9 millions d'euros en AE et 701,2 millions d'euros en CP sont demandés pour 2012, soit une baisse de 6,7 % par rapport à 2011. 95 % 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, 89,6 millions d'euros de crédits inscrits au programme support de la mission y contribuent également. Le montant des déversements reçus diminue de 3,7 % par rapport à 2011. Cette évolution s'explique par la réduction des effectifs en services centraux et déconcentrés.

Enfin, **825 ETPT participeront à la mise en œuvre du programme 174 en 2012,** pour un montant de **52,3 millions d'euros,** tout en étant rattachés budgétairement au programme 217.

c) Une exécution 2011 qui pourrait compromettre le versement de dépenses obligatoires

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, les annulations de crédits depuis janvier 2011 s'élèvent à 12 millions d'euros, ce qui est particulièrement dommageable pour ce programme dont la quasi-totalité des engagements correspond à des dépenses de l'Etat dites « obligatoires », pour lesquelles la budgétisation est effectuée au plus juste.

Cette régulation budgétaire rend le programme insoutenable vis-à-vis du contrôle financier. Dans ces conditions, au regard de la structure atypique du programme, peut-être faudrait-il envisager de le préserver d'une mise en réserve des crédits en gestion.

Par ailleurs, le ministère estime qu'une demande de levée de réserve dans son intégralité sera nécessaire, compte tenu des perspectives de fin de gestion, notamment en ce qui concerne l'après-mines (voir *infra*).

Cette situation est préoccupante et appelle des clarifications de la part de la ministre.

3. Des crédits complétés par d'importantes dépenses fiscales

L'atteinte des objectifs du programme 174 mobilise également des dépenses fiscales très significatives, dont les montants peuvent être fluctuants selon les années.

Les 701,2 millions d'euros de crédits de paiement doivent ainsi être mis en regard des dix-neuf dépenses fiscales principales sur impôts d'Etat qui lui sont rattachées, qui représentent un montant de 1,75 milliard d'euros en 2012. Cependant, le montant de ces dépenses décroît régulièrement depuis 2010, puisqu'il s'élevait à 2,98 milliards d'euros en 2010 et à 2,36 milliards d'euros en 2011. Cette évolution réduit d'autant la masse de crédits échappant au contrôle du Parlement.

Les principales dépenses fiscales concernées sont l'exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel des ménages et des réseaux de chaleur (253 millions d'euros en 2012, montant stable par rapport à 2011), mais surtout le **crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (CIDD), dont le coût est estimé à 1,4 milliard d'euros en 2012.**

Compte tenu de l'ampleur de son montant, cette dépense fiscale a fait l'objet de plusieurs modifications dans le cadre des dernières lois de finances, destinées à recentrer le dispositif sur les technologies les plus performantes, afin de maintenir son efficacité. Ainsi, **le coût de cette mesure a diminué de 2,6 milliards d'euros en 2010 à 2 milliards en 2011.** Dans le même temps, elle est passée de la sixième place au classement des dépenses fiscales les plus coûteuses en PLF 2011 à la neuvième place en PLF 2012.

L'article 43 du présent projet de loi de finances prévoit un nouveau recentrage du dispositif.

B. UNE ARCHITECTURE HÉTÉROCLITE

Le programme 174 est structuré en **trois actions d'importance très inégale.**

1. L'action 1 « Politique de l'énergie »

L'action 1 « Politique de l'énergie » regroupe seulement 0,82 % des crédits, avec une dotation de 5,7 millions d'euros en AE, en baisse de 16 % par rapport à 2011, mais de 6,5 millions d'euros en CP, soit une hausse de 5,4 % par rapport à 2011.

Au demeurant, **comme en matière d'action climatique, l'atteinte des objectifs du programme 174 dans le domaine de la politique de l'énergie mobilise également de nombreux outils fiscaux, retracés dans le rapport sur les moyens consacrés à la politique énergétique. Encore une fois, ce cloisonnement des moyens attribués à une politique publique n'en facilite pas l'appréhension globale.**

L'action 1 est censée contribuer à la conduite publique de l'énergie, fondée sur :

- la sécurité des approvisionnements ;
- l'indépendance énergétique et la fourniture d'une énergie compétitive ;
- la maîtrise de la consommation d'énergie et le développement des énergies renouvelables.

L'essentiel des moyens attribués à ce titre sert à financer des dépenses de fonctionnement, à hauteur de 805 000 euros (contrôle de la qualité des carburants sur l'ensemble du territoire, conformément à la réglementation européenne, et études), **mais surtout la subvention pour charges de service public de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)**, à hauteur de **4,2 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.

Par ailleurs, **le plafond des autorisations d'emplois de l'opérateur est relevé de 306 en 2011 à 320 en 2012**, afin de tenir compte des créations d'emplois nécessaires à la réalisation du projet de stockage géologique profond des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue (projet HA-MAVL). Enfin, **l'ANDRA bénéficie d'importantes ressources extrabudgétaires à hauteur de 119 millions d'euros en 2012¹, ce qui représente environ 53 % de ses ressources prévisionnelles totales.**

En outre, les crédits de cette action financeront plusieurs démarches de coopération internationale :

- le **soutien institutionnel au dialogue** entre les producteurs et consommateurs d'énergie, à travers une subvention de 95 000 euros au Forum international de l'énergie ;
- la mise en œuvre du **programme de délimitation du plateau continental Extraplac**, mené par l'IFREMER², pour plus de 1 million d'euros ;

¹ Ses ressources proviennent de la taxe dite « de recherche » additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base. Elle alimente le fonds destiné au financement des recherches et études sur l'entreposage et le stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs.

² Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer

- le **développement des énergies renouvelables en Europe** et dans les pays en développement, pour 149 000 euros.

Enfin, l'action 1 assure le fonctionnement du Conseil supérieur de l'énergie¹ pour **240 000 euros**.

Le niveau des crédits de l'action 1 n'est clairement pas à la hauteur des enjeux et risque d'obérer la capacité future de notre pays à respecter les objectifs fixés au niveau européen en matière de lutte contre le changement climatique et de développement des énergies renouvelables (voir *infra*).

2. L'action 4 « Gestion économique et sociale de l'après-mines »

a) Des dépenses de prestation qui diminuent régulièrement

Très largement prédominante, l'action 4 « Gestion économique et sociale de l'après-mines » concentre 94,5 % des autorisations d'engagement demandées pour 2012, pour un montant de 654,8 millions d'euros (et 662,3 millions d'euros en CP), en baisse de 6,2 % par rapport à 2011, après une diminution presque identique l'année dernière.

Ces crédits sont principalement consacrés à des **dépenses de prestations de « guichet » relatives aux prestations** servies par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs² (ANGDM) aux anciens mineurs et à leurs ayants-droits, qui représentent un montant de 586,1 millions d'euros, en baisse de 7 % par rapport à 2011, après une réduction similaire l'an dernier.

Les autres principaux postes de dépense de l'action concernent les prestations servies par la Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines³ (CANSSM), à hauteur de 30,1 millions d'euros, soit une hausse de 16,7 % par rapport à 2011, la Caisse nationale des industries électriques et gazières⁴ (14,3 millions d'euros, en légère baisse par rapport à 2011), ainsi que la subvention pour charges de service public de l'ANGDM (15 millions d'euros), à laquelle est appliquée la norme transversale de réduction des dépenses de fonctionnement.

¹ Créé en 2005, le CSE remplace le Conseil supérieur de l'électricité et du gaz. A ce titre, il est consulté sur les actes réglementaires concernant ces secteurs, et peut émettre des avis sur la politique énergétique.

² La mission de l'ANGDM consiste à garantir, au nom de l'Etat, l'application de certains droits sociaux des anciens mineurs des mines fermées.

³ Le régime spécial de sécurité sociale minier, dénommé la CANSSM, assure, via la Caisse des dépôts et consignations (CDC), la gestion des retraites anticipées, des allocations de raccordement et indemnités de cessation d'activité anticipée, pour quelques 3 000 ex-mineurs.

⁴ Créée par la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, la CNIEG remplace depuis le 1^{er} janvier 2005 le service des pensions des industries électriques et gazières d'EDF-GDF (IEG Pensions) pour gérer les prestations servies aux anciens électriciens et gaziers d'Afrique du Nord.

Le nombre de bénéficiaires des prestations gérées par l'ANGDM et la CANSSM s'élève approximativement à 170 000.

Le nombre de bénéficiaires de la CNIEG était de 2 734 en 2009.

b) Les difficultés de la CANSSM appellent une vigilance particulière

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, en 2011, les besoins financiers de la CANSSM font apparaître une **impasse de l'ordre de 10 millions d'euros par rapport à la budgétisation des crédits prévus**. Cette situation s'explique notamment par le fait que, au moment de la préparation du budget triennal, la budgétisation de la Caisse s'est réalisée à partir de données partielles (prise en compte des seuls éléments en possession de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) concernant les prévisions de sortie des bénéficiaires du dispositif et non des entrants).

Cette situation ne remet pas en cause le versement des pensions aux bénéficiaires, dans la mesure où la CDC fait les avances de trésorerie à la Caisse. De plus, un travail a été mené dans le but de renforcer la fiabilité des données, à travers une concertation entre les différents acteurs concernés (CANSSM, ANGDM, CDC).

Pour autant, **le ministère de l'écologie admet lui-même que ni la budgétisation 2012 prévue pour la CANSSM, ni une levée intégrale de la réserve en 2011, ne seront suffisantes pour résorber la totalité de la dette sociale contractée auprès de la CANSSM et couvrir l'ensemble des arriérés.**

Ce constat problématique appelle des clarifications. Vos rapporteurs spéciaux interrogeront donc la ministre en séance sur ce sujet.

3. L'action 5 « Lutte contre le changement climatique »

L'action 5 « Lutte contre le changement climatique » représente 4,4 % des crédits du programme, à hauteur de **30,4 millions d'euros**, soit une **forte baisse de 17,6 % par rapport à l'année dernière**, qui s'était au contraire caractérisée par une importante progression de la dotation de cette action. Au surplus, la dotation est inférieure de presque 10 % en AE et CP par rapport au plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques pour 2012, du fait d'un cadre budgétaire très contraint. **Dans ce contexte, il est prévu un recentrage des actions sur les politiques du Grenelle de l'environnement dans le domaine de la qualité de l'air et de la lutte contre la pollution atmosphérique.**

L'action 5 abonde principalement des dépenses de fonctionnement à hauteur de 10,8 millions d'euros et des dépenses d'intervention, pour un montant de 18,4 millions d'euros.

Les premières concernent les mesures dédiées à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans le **domaine de la qualité de l'air et de**

la lutte contre la pollution atmosphérique (663 104 euros en CP), les plans de protection de l'atmosphère¹ (600 000 euros), le laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (6 millions d'euros), le volet « effet de serre » porté par le programme (2,9 millions d'euros), ainsi que les mesures relatives à la sécurité et aux émissions polluantes des véhicules (538 628 euros).

De plus, l'action finance la **subvention pour charges de service public du Centre interprofessionnel d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA)**, à hauteur de 1,18 million d'euros. Cet organisme est chargé par le MEDDTL de réaliser des inventaires annuels des différents polluants atmosphériques et des gaz à effet de serre en France, afin notamment de répondre aux exigences européennes et internationales.

Les dépenses d'intervention visent à soutenir les Associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (ASSQA) dans le cadre de la réalisation de leurs missions de surveillance et d'information, qui passe par un important travail de mesures et de modélisation de la qualité de l'air. **Le réseau des AASQA passera de 33 organismes à 26 au 1^{er} janvier 2012, du fait de la régionalisation imposée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010** portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2. La subvention prévue doit également permettre de répondre aux exigences accrues de surveillance, qui impliquent par exemple la réalisation de mesures supplémentaires pour les particules fines. **L'action des AASQA est fondamentale, notamment dans le contexte du contentieux européen pour dépassement des valeurs limites des particules inférieures à 10 micromètres, qui pourrait déboucher sur des sanctions financières**².

Toutefois, **les ressources dédiées à la lutte contre le changement climatique dépassent largement le cadre de l'action 5 du programme 174**. En effet, le document de politique transversale relatif à la lutte contre le changement climatique indique que 26 programmes, relevant de 11 missions différentes, concourent à cet objectif, pour un total de **4,4 milliards d'euros en AE**. En outre, les dépenses fiscales œuvrant à cet objectif représentent un montant de 3,3 milliards d'euros, comme l'indique le tableau ci-dessous.

¹ Ce document prescriptif est élaboré par le préfet dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants et dans les zones où les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées.

² Voir le rapport de Fabienne Keller : « L'application du droit communautaire de l'environnement : de la prise de conscience à la mobilisation des acteurs », n° 20, 2011-2012.

Montant total des ressources affectées à la lutte contre le changement climatique

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012
Dépenses fiscales	4 143	3 686	3 346
Dépenses budgétaires (AE)	5 372	4 488	4 411
Total	9 515	8 174	7 757

Source : DPT « lutte contre le changement climatique » annexé au projet de loi de finances pour 2012

4. L'action 6 « Soutien »

Cette nouvelle action, créée par le présent projet de loi de finances, a pour objet de **financer les dépenses courantes de fonctionnement de la DGEC transférées en provenance du programme 217.**

L'action est conduite par la DGEC, dont le secrétariat général assure le suivi, la rationalisation et l'optimisation des dépenses par l'instauration d'un dialogue de gestion avec les services.

Dotée de 1,9 million d'euros et financée par redéploiement entre les autres actions du programme, elle ne représente que 0,3 % des crédits. Ces moyens couvrent les dépenses relatives à la communication générale, aux frais de mission et de représentation, à la formation, au remboursement des frais de personnel mis à disposition, et à l'informatique, selon la répartition détaillée dans le tableau ci-dessous :

Répartition des moyens de l'action 6 « Soutien »

(en milliers d'euros)

Dispositifs	AE	CP
Communication générale	150 000	150 000
Frais de mission et de représentation	425 000	425 000
Formation	337 000	337 000
Remboursement de frais de personnel mis à disposition, paiement des stagiaires	675 000	675 000
Informatique métier	375 000	375 000
Total	1 962 000	1 962 000

Source : projet annuel de performances de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » annexé au projet de loi de finances pour 2012.

C. UN FINANCEMENT INSUFFISANT DU DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, la France a établi sa feuille de route jusqu'en 2020. L'objectif retenu est d'atteindre une **part de 23 % d'énergies renouvelables** dans sa consommation à cette date.

De plus, une cible de réduction de la consommation énergétique est fixée à 150 Mtep¹ par an contre 160 Mtep en 2009.

Pour atteindre ces objectifs, il convient de développer l'ensemble des filières (géothermie, biomasse, éoliennes, photovoltaïque...).

La consommation d'énergies renouvelables a progressé de 33 % en cinq ans. Depuis 2005, la France consomme chaque année presque une Mtep d'énergies renouvelables supplémentaire.

Si le développement de ces énergies a débuté, le rythme de croissance actuel semble insuffisant pour atteindre les objectifs du Grenelle de l'environnement. En effet, d'après le bilan énergétique de la France en 2010, à cette date, la consommation d'électricité aurait dû provenir pour 21 % d'énergies renouvelables. Or, cette part n'atteint que 14,6 %, soit le même niveau qu'en 1997. De même, la production de chaleur d'énergie d'origine renouvelable devait croître de 50 % en 2010 par rapport à son niveau de 2005, mais elle n'a finalement progressé que de 28 %.

Ainsi, si l'on en reste au rythme actuel, la France consommerait, en 2020, 29 Mtep d'énergies renouvelables quand l'objectif est de 36. Il manque 7 Mtep, soit 35 % de l'objectif. Les efforts financiers actuels sont donc insuffisants.

Le fonds chaleur renouvelable de l'ADEME est particulièrement représentatif du sous-investissement constaté. En effet, il disposera de 250 millions d'euros en 2012, alors que les besoins réels se situeraient, d'après le syndicat des énergies renouvelables, autour de 500 millions d'euros.

Le fonds chaleur de l'ADEME

Le Fonds chaleur renouvelable est un engagement majeur du Grenelle de l'environnement. Mis en place en janvier 2009, ce dispositif financier alloue des aides aux entreprises et aux collectivités pour l'équipement en systèmes de production de chaleur utilisant les énergies renouvelables ou valorisant la chaleur de récupération.

Quatre sources de production d'énergie sont couvertes : le bois, le biogaz, la géothermie et l'énergie solaire. La biomasse est la principale filière à en bénéficier.

¹ Mtep = millions de tonnes équivalent pétrole, soit 1 000 000 tep. Pour mémoire, la tonne équivalent pétrole est une unité d'énergie qui mesure le pouvoir calorifique d'une tonne de pétrole.

Piloté par l'ADEME et doté d'une première enveloppe financière de plus d'un milliard d'euros sur cinq ans, le Fonds chaleur devrait permettre la production de 5,47 Mtep, soit un peu plus de 25 % de l'objectif d'accroissement de la consommation d'énergies renouvelables que s'est fixée la France d'ici 2020.

Source : Syndicat des énergies renouvelables (SER)

Il est donc urgent de consacrer des financements suffisants au développement des différentes filières, ce qui n'est pas le cas du présent projet de loi de finances. En effet, **le développement des énergies renouvelables est un impératif écologique mais également économique**, du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement de la France en électricité.

D. LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE

Le dispositif d'évaluation de la performance du programme 174 reste globalement stable en 2012. Toutefois, les modalités de présentation de l'indicateur relatif aux économies d'énergie sont modifiées. Désormais, les valeurs cibles et les valeurs observées, qui figuraient en pourcentage, sont exprimées en térawatt-heures (TWh), afin de clarifier la lecture du résultat au regard de l'objectif poursuivi.

De plus, les indicateurs du dispositif relatifs à l'après-mines évoluent marginalement. En effet, **s'agissant de l'efficacité de l'action de l'ANGDM, la valeur cible pour 2013 relative au ratio de gestion a été adaptée pour tenir compte de façon plus réaliste de l'évolution rapide des paramètres de gestion.**

En ce qui concerne les certificats d'énergie, les cibles ont été revues à la hausse, avec une valeur de 345 TWh fin 2013.

La qualité de l'air fait l'objet d'un indicateur national qui mesure le nombre de sites où sont constatés des dépassements des valeurs limites des émissions polluantes (dioxyde de soufre, dioxyde d'azote et particules en suspension dans l'air d'un diamètre inférieur à 10 micromètres). **La cible nulle fixée pour 2012 apparaît très ambitieuse, compte tenu de la prévision actualisée pour 2011, augmentée de 20 à 68.** Il n'en demeure pas moins que cet objectif traduit le volontarisme du ministère pour remédier aux dépassements constatés, qui ont des conséquences particulièrement nuisibles pour la santé, au-delà des risques juridiques et financiers qu'ils font peser sur la France pour non respect de la législation européenne.

Enfin, l'indicateur relatif au crédit d'impôt pour le développement durable, introduit dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011, perdure en 2012. Il mesure le coût de la tonne de CO₂ évitée par équipement éligible instituée. Compte tenu de l'importance de cette dépense fiscale, la présence de cet indicateur est positive.

Au demeurant, l'analyse de la performance du programme 174 demande de la prudence. En effet, les actions conduites dans le domaine énergétique et de la lutte contre le changement climatique s'inscrivent dans le long terme, ce qui rend difficile la mesure de performances annuelles, d'autant plus que certaines variables ne sont pas maîtrisables par l'Etat, et peuvent pourtant avoir des effets significatifs sur les résultats constatés¹.

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

1. En 2012, les crédits présenteront un **écart de 19 millions d'euros par rapport à la programmation triennale**, soit une réduction de 2,6 %. Celle-ci s'explique notamment par la révision à la baisse de la dotation accordée à l'ANGDM, en raison d'une actualisation des prévisions relatives au nombre de ses bénéficiaires, sur la base de l'exécution 2011.

2. Doté de **692,9 millions d'euros d'AE et de 701,2 millions d'euros de CP**, le programme subit une diminution de 6,7 % de ses moyens, alors que 95 % des crédits abondent des dépenses d'intervention de guichet, par définition difficilement compressibles.

3. Par ailleurs, **des modifications de périmètre sans transfert de crédits se font au détriment des actions de politique publique dans le domaine du climat et de l'énergie**, alors que les exigences de résultat en la matière se font de plus en plus pressantes pour respecter la réglementation européenne, par exemple pour améliorer la qualité de l'air.

4. Le programme est soutenu par **d'importantes dépenses fiscales**, tel que le crédit d'impôt développement durable, dont le montant devrait fortement diminuer en 2012, à hauteur de 1,4 milliard d'euros, en raison d'un **recentrage du dispositif** destiné à enrayer le dérapage de son coût observé en 2009 et 2010.

5. Au regard des enjeux attachés à la lutte contre le changement climatique et au développement des énergies renouvelables, les **dotations des actions 1 et 5 sont clairement insuffisantes**.

6. L'essentiel des crédits du programme abonde la gestion économique et sociale de l'après-mines, pour un montant de 652,3 millions d'euros en CP. **Si les dépenses de prestation diminuent régulièrement année après année, les difficultés spécifiques de la CANSSM appellent une vigilance particulière.**

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

Dispositif support de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », le programme 217 est placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère. A ce titre, il concentre quasiment toute la masse salariale du MEDDTL et les crédits correspondants.

¹ Par exemple, l'instabilité des conditions météorologiques, qui influe notablement sur les données observées, peut contribuer à dégrader la qualité des résultats constatés.

De plus, ses ressources sont consacrées aux **fonctions stratégiques** (définition des politiques, pilotage des services centraux et déconcentrés, évaluations, action 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 EN 2012

1. Des crédits en diminution par rapport à 2011

Le programme 217 est composé de **vingt actions, dont douze actions « miroirs »**.

3,6 milliards d'euros en AE et en CP sont demandés en 2012. Ces montants sont en baisse par rapport à 2011, pour la deuxième année consécutive (respectivement - 6 % en AE et - 0,4 % en CP).

De plus, 193,4 millions d'euros de fonds de concours et attributions de produits sont attendus en 2012, soit un montant inférieur de 13 % par rapport à celui de l'an dernier. Cette prévision en retrait par rapport aux rattachements constatés au cours de l'exercice précédent tient notamment compte de l'impact du rattachement des directions départementales interministérielles au programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

2. Un programme qui porte en majorité des dépenses de personnel

Plus de 85 % des crédits de paiement du programme - 3,2 milliards d'euros - relèvent du titre 2 « Dépenses de personnel ». Celles-ci sont ventilées dans des actions « miroirs » correspondant aux différents programmes de politique publique portés par le ministère.

En outre, 317,7 millions d'euros de CP sont consacrés aux dépenses de fonctionnement, soit 8,44 % de la dotation du programme.

Enfin, la part des dépenses d'intervention (19,4 millions d'euros) et d'investissement (14,3 millions d'euros en AE et 15,9 millions d'euros en CP) demeure marginale, inférieure à 1 % des ressources totales. **On constate même une réduction de ces dépenses par rapport à 2011.**

3. Une diminution significative du plafond d'autorisations d'emplois du MEDDTL

Le programme 217 paye un lourd tribut à la révision générale des politiques publiques.

En effet, le plafond d'autorisation d'emplois (PAE) du MEDDTL voté en 2011, relatif aux programmes 217 et 181, s'élevait à 61 885 ETPT.

En 2012, le **PAE subit une baisse de 1 580 ETPT**, à hauteur de 60 305 ETPT, dont 13 815 emplois de catégories A (soit 23 %), 21 709 ETPT de catégorie B (soit 36 %) et 24 781 ETPT de catégorie C (soit 41 %).

De surcroît, le schéma d'emploi du programme 217 pour 2012 fait état d'une baisse de 1 309 emplois, soit plus de 2 % des effectifs.

La diminution continue des effectifs du MEDDTL¹ dans le cadre de la RGPP interroge sur la capacité de ce dernier à pouvoir s'acquitter de l'ensemble de ces missions, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint (voir *infra*). Elle appelle également des actions pour accompagner le personnel dans ces mutations de ses fonctions.

B. UN PROGRAMME SOUS TENSION DONT LA SITUATION DEVIENT PRÉOCCUPANTE

1. Une gestion 2011 très tendue

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, le programme 217, en ce qui concerne ses missions hors titre 2, est **susceptible d'engendrer des reports de charges d'ici la fin de l'exécution budgétaire 2011**, relatifs aux dépenses de fonctionnement de l'administration centrale et des services déconcentrés.

De fait, l'année en cours s'est caractérisée par **une gestion particulièrement tendue pour le programme 217**, qui s'explique notamment par les causes suivantes :

- une **baisse des crédits de 2,66 %**, du fait de l'application de la norme technique de construction de la loi de programmation qui prévoit une réduction de 10 % des crédits par rapport à 2010 ;

- une **absence de ressources suffisantes pour couvrir le paiement des loyers des services déconcentrés hors périmètre ReATE²**, pour un montant de 9,1 millions d'euros, compensée en gestion par un dégel partiel de la réserve à hauteur de 8 millions d'euros en AE=CP ;

- une **sous-budgétisation des crédits de fonctionnement de l'administration centrale de l'ordre de 10 millions d'euros (AE=CP)**, qui

¹ Suppression de 1 400 emplois en 2009, 1 294 en 2010 et 1 287 en 2011.

² Réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat.

implique des redéploiements et ajustements de trésorerie en cours de gestion. De ce fait, un plan de régulation des dépenses a du être mis en œuvre dès le mois de juin, afin de limiter le volume des engagements et des paiements relatifs aux dépenses dites « discrétionnaires ».

Au total, 16 millions d'euros feraient défaut pour la seule administration centrale pour terminer l'année sans risque de cessation de paiement, auxquels il conviendrait d'ajouter 2,3 millions d'euros pour les services déconcentrés qui doivent acquitter des loyers budgétaires pour lesquels la ressource ne figure plus sur le programme 217.

Pour surmonter cette situation, le ministère a indiqué que le **responsable de programme sera sans doute contraint de demander la levée du gel en ce qui concerne le reliquat des crédits encore disponibles dans la réserve de précaution (6,23 millions d'euros), et que, pour la première fois depuis la création du programme, une demande de décret de virement sera formulée auprès de la direction du budget**, pour un montant plafonné techniquement à 7,1 millions d'euros.

Toutefois, même si ces mesures se concrétisent, elles s'avèreraient insuffisantes pour combler le déficit de ressources nécessaires pour terminer l'année. Dans ce contexte, **les restes à payer et reports de charges de 2011 sur 2012 pourraient être plus importants que les années précédentes**, de l'ordre de 30 millions d'euros au lieu de 20 millions d'euros.

2. Un budget 2012 également très contraint, qui appelle une vigilance particulière

Or, les difficultés observées en 2011 ne devraient pas se résorber en 2012. En effet, d'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, le programme 217 a fait face, au titre du projet de loi de finances pour 2012, à un **risque d'impasse budgétaire estimée à plus de 37 millions d'euros**. Cette situation résulte de plusieurs facteurs qui pourraient compromettre la bonne exécution de l'exercice 2012 :

- une **réduction de 10 % sur trois ans imposée aux dépenses de fonctionnement, dans le cadre de la norme transversale du Gouvernement**, ce qui représente une suppression de 17 millions d'euros de ressources entre 2011 et 2012. Cette situation induit une sous-budgétisation des lignes abondant le fonctionnement de l'administration centrale, qui présentent un déficit de l'ordre de 10 millions d'euros, dans un contexte où il est désormais particulièrement difficile de compresser les dépenses ;

- une **contribution surévaluée du programme 217 à la budgétisation du programme 333** « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Cette situation se traduit en particulier par un « trou » de 18 millions d'euros, qui risque de compromettre le règlement de dépenses obligatoires (loyers, dépenses de fonctionnement) ;

- la **fin de non-recevoir d'une demande d'inscription dans le budget pour 2012 des dotations nécessaires au règlement de dépenses inévitables**, qui impose le redéploiement de crédits entre des lignes déjà fortement tendues. Ainsi, doivent être réglés sans avoir été intégrés au plafond 2012 du programme 217 :

- 2,5 millions d'euros de contribution des écoles¹ au financement du CAS « Pensions civiles » ;

- 1,9 million d'euros de contribution de solidarité versée à la mutuelle des agents du ministère ;

- 2,2 millions d'euros de pénalité due par le ministère au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) ;

- 2 millions d'euros de remboursement du coût des agents mis à disposition du ministère et d'indemnisation des commissaires enquêteurs.

De surcroît, **l'émergence de nouveaux besoins rend la gestion 2012 particulièrement contrainte** :

- 1,6 million d'euros pourraient s'avérer nécessaires pour financer des mesures d'ajustement entre agents des directions départementales interministérielles (DDI) en matière d'action sociale ;

- 2 millions d'euros doivent couvrir la masse salariale des agents du MEDDTL détachés auprès d'associations, alors que ces derniers exerçaient jusqu'à présent ces missions dans le cadre d'une mise à disposition ;

- la réunion ministérielle du 12 avril 2010 a décidé de consacrer 45,3 millions d'euros (en AE) au lancement, en 2012, des travaux de construction d'un bâtiment qui a vocation à regrouper une partie des services déconcentrés de Guadeloupe, les premiers paiements étant exigibles en 2015. **Or, aucune enveloppe n'a été prévue à ce titre dans la loi de programmation triennale.**

Cette situation préoccupante appelle des clarifications de la part de la ministre.

C. UN PROGRAMME AU CHAMP TRÈS VASTE

Au-delà des douze actions « miroirs », le programme compte **huit actions**, qui subissent toutes une **réduction de leurs moyens en 2012**, à l'exception de la politique des ressources humaines², dont les crédits de paiement augmentent de 4,4 %, et de la commission nationale du débat public, dont la dotation est stable :

¹ Ecole nationale des Ponts et chaussées et Ecole nationale des travaux publics de l'Etat, opérateurs du programme 217.

² L'action 5 « politiques des ressources humaines et formation » finance notamment l'action sociale du ministère, la prévention des risques professionnels, la formation professionnelle et le recrutement, ainsi que les trois écoles d'ingénieurs relevant du MEDDTL.

- l'action 1 « **stratégie, expertise et études** en matière de développement durable », dotée de 60,5 millions d'euros (AE=CP), soit 1,7 % des crédits du programme ;

- l'action 2 « **fonction juridique** », abondée à hauteur de 3 millions d'euros (AE=CP), soit moins de 1 % de la dotation du programme 217 ;

- l'action 3 « **politique et programmation de l'immobilier** et des moyens de fonctionnement », qui bénéficiera de 167,2 millions d'euros en AE et de 169,7 millions d'euros en CP, soit presque 5 % des moyens totaux ;

- l'action 4 « **politique et gestion des systèmes d'information** et des réseaux informatiques », dotée de 19 millions d'euros en AE et de 21,7 millions d'euros en CP, soit 0,6 % des crédits ;

- l'action 5 « **politique des ressources humaines** et formation », abondée à hauteur de 202,4 millions d'euros, pour une proportion de 5,7 % ;

- l'action 6 « **action européenne et internationale** », qui disposera de 9,4 millions d'euros, soit 0,3 % des moyens du programme 217 ;

- l'action 25 « **commission nationale du débat public** », qui bénéficiera de 2,3 millions d'euros (0,06 %) ;

- l'action 26 « autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA), pour un montant de 1,4 million d'euros (0,04 %).

Les deux actions totalisant la part la plus importantes des crédits sont l'action 8 (personnels œuvrant pour les politiques du programme « Infrastructures et services de transports »), à hauteur de 23 %, pour un montant de 822 millions d'euros, et l'action 13 (personnels œuvrant pour les politiques du programme « Urbanismes, paysages, eau et biodiversité »), à hauteur de 20 %, pour un montant de 710, 2 millions d'euros.

D. DES AJUSTEMENTS UTILES AU DISPOSITIF DE PERFORMANCE

Le dispositif de performance du programme 217 n'évolue pas dans ses grandes lignes par rapport à 2011. Le pilotage global de sa performance 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...).

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 : projet annuel de performance de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » annexé au projet de loi de finances pour 2012

Toutefois, le **contenu de certains indicateurs connaît quelques modifications par rapport à 2011** :

- le ratio d'efficacité bureautique voit son périmètre élargi aux services déconcentrés ;
- le ratio SUB/SHON du parc immobilier est supprimé ;
- le ratio « m² de SUN/poste de travail » est supprimé pour les services déconcentrés, cet indicateur relevant désormais du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » ;
- les **sous-indicateurs relatifs au coût de la formation continue par journée stagiaire et au nombre de journées stagiaires sont supprimés et devraient être remplacés par des indicateurs plus pertinents**. En effet, ils ne permettaient pas d'évaluer la qualité des formations.

A l'inverse, **dans le contexte de la réforme de l'administration territoriale, deux nouveaux sous-indicateurs sont créés afin de suivre l'effort de formation effectué par le ministère auprès des agents en situation de reconversion**. Ces nouveaux indicateurs portent sur :

- le nombre d'agents à reconvertir ayant reçu un accompagnement par un conseiller-mobilité-carrière (CMC) ;
- le nombre de journées de formation suivies par les agents en situation de reconversion.

**Les 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. Le programme 217 sera doté de **3,6 milliards d'euros en AE et en CP** en 2012, ce qui représente une **baisse respective de 6 % et de 0,4 %**.

2. En tant que programme support de la mission, **plus de 85 % des crédits abondent des dépenses de personnel**, ventilées dans des actions miroirs correspondant aux différents programmes de politique publique portés par le Ministère.

3. La révision générale des politiques publiques pèsera sur le programme 217 en 2012, induisant la **suppression de 1 580 ETPT**, après une réduction de 1 287 ETPT en 2011.

4. Le programme 217 a fait face à une **gestion très tendue cette année**, qui se traduit par un **risque de reports de charges importants en fin d'exécution budgétaire 2011**. Cette situation ne semble pas devoir se résorber, puisque **le budget 2012 apparaît particulièrement contraint**. Elle appelle une vigilance particulière, ainsi que des clarifications de la part de la ministre.

5. Le dispositif de performances évolue légèrement par rapport à 2011, afin de remplacer des indicateurs devenus obsolètes.

CHAPITRE II

BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

I. L'EUROPE ET LA FRANCE NE BÉNÉFICIENT PAS PLEINEMENT DE LA FORTE REPRISE DU TRAFIC AÉRIEN INTERNATIONAL

L'évolution du trafic aérien, qui exerce un impact direct sur l'équilibre financier du budget annexe, a connu une **nette reprise en 2010**, en particulier dans les pays émergents, qui s'est confirmée au premier semestre de 2011.

Après une baisse de 2 % en 2009, **le trafic aérien mondial** – mesuré en passagers-kilomètres transportés (PKT) – **a augmenté de 6,3 % en 2010¹**. Les compagnies aériennes européennes ont cependant connu la croissance la moins forte avec 5,1 %, en raison de la conjoncture économique et des aléas climatiques (éruption du volcan Eyjafjöll et fortes chutes de neige). En France, **le trafic aérien de la métropole n'a enregistré qu'une hausse de 1,6 %**.

Le trafic international des six premiers mois de l'année 2011 conforte les anticipations optimistes des acteurs puisque les PKT augmentent de **6,5 %**. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) prévoit une croissance de 5,3 % en 2011, de 6,2 % en 2012 et de 6,1 % en 2013. Comme en 2010, **les disparités régionales seraient toutefois fortes en 2011**, en raison notamment des différents stades de maturité des marchés : + 14,4 % pour les compagnies du Moyen-Orient, + 7,9 % pour la zone Asie-Pacifique, mais seulement + 3,3 % pour les compagnies européennes et + 2,4 % pour celles d'Amérique du Nord.

Au cours du premier semestre de 2011, **le trafic en métropole a fortement progressé**, de 8,9 % (dont + 14,7 % pour le trafic européen), et devrait ainsi dépasser son plus haut historique de 2008. Selon le scénario central, la croissance sur l'ensemble de l'année serait de **5,6 %**.

La reprise du trafic aérien profite cependant inégalement aux compagnies aériennes, dont la rentabilité est notamment affectée par la hausse du prix du carburant. **La compagnie Air France-KLM apparaît plus particulièrement fragilisée**, notamment face à ses concurrentes directes British Airways (qui a fusionné avec Iberia), Lufthansa et Ryanair. Sur le premier semestre de 2011, son chiffre d'affaires a augmenté de 7 % mais le groupe – en particulier la société Air France – souffre d'un **fort handicap de compétitivité** avec une marge et un résultat opérationnel qui pourraient être

¹ La reprise a été particulièrement forte pour le fret, qui a progressé de 18,9 % en tonnes-kilomètres.

négatifs en 2011, un endettement net élevé (104,3 % des fonds propres au 30 septembre 2011) et un réseau court et moyen courrier moins performant.

Le dynamisme du trafic aérien exerce un impact positif sur les comptes et les recettes du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA), qui est intégralement financé par le secteur aérien. Cette situation pourrait cependant être très fragilisée en cas de confirmation de la crise économique, en particulier en Europe. En dépit de réels efforts de maîtrise des coûts, **la situation de surendettement du budget annexe impose de mettre à profit la croissance actuelle des recettes pour restaurer une trajectoire plus soutenable sur le long terme.**

II. L'AVIATION CIVILE CONNAÎT D'IMPORTANTES MUTATIONS

A. UN PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE QUI ÉVOLUE À LA MARGE

Le périmètre budgétaire du BACEA évoluera en 2012 avec la **finalisation du regroupement des moyens du Service national d'ingénierie portuaire** (SNIA), service à compétence nationale placé sous l'autorité de la DGAC.

En effet, ce service ne disposait pas de la maîtrise de la totalité de ses emplois – imputés sur deux supports budgétaires distincts – et rencontrait donc des **difficultés de gestion**, notamment des ressources humaines. Il s'appuyait ainsi, d'une part, sur des effectifs de la DGAC qui lui avaient déjà été transférés en 2009 et étaient financés par le BACEA, et d'autre part, sur des effectifs hiérarchiquement rattachés aux directions départementales des territoires, qui relevaient de l'action 24 du programme 217.

L'unification du pilotage budgétaire a été réalisée pour l'essentiel en 2011, avec le transfert de 219 ETPT du programme 217 de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » vers le BACEA. Les dépenses correspondantes, de 11,4 millions d'euros, ont été financées par un relèvement à 80,32 % de la quotité de la taxe de l'aviation civile (TAC) qui revient au budget annexe.

Le budget de l'aviation civile pour 2012 intègre donc le rapatriement de 40 ETPT outre-mer, pour un montant de 2,35 millions d'euros. Cette mesure s'accompagne en recettes d'un relèvement à 80,91 % de la quotité de la TAC, prévu par l'article 17 du présent projet de loi de finances.

B. UNE PERFORMANCE PLUTÔT SATISFAISANTE

Le dispositif de performance a quelque peu évolué et s'appuie désormais sur **13 objectifs** (au lieu de 14) **et 21 indicateurs** (au lieu de 20). Les modifications sont les suivantes :

- au **programme 614** « Transports aériens, surveillance et certification », l'objectif 2 intitulé « Renforcer les contrôles effectués sur les compagnies étrangères » est supprimé et son indicateur (nombre de contrôles ciblés d'aéronefs étrangers sur les aéroports français rapporté au nombre total de contrôles) est intégré dans l'objectif 1 « Concourir à la sécurité et à la sûreté de l'aviation civile ». L'objectif 4 « Assurer le respect d'un cadre concurrentiel équitable pour le transport aérien » est également renommé « Assurer une régulation efficace » ;

- dans le **programme 611** « Formation aéronautique », l'objectif 2 « Répondre aux besoins du secteur aéronautique français en actions de formation » est recentré sur l'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC) et renommé « Faire de l'ENAC une école de référence dans le domaine du transport aérien en France et à l'étranger ». Il comporte un nouvel indicateur mesurant le taux d'élèves étrangers en formation initiale parmi les élèves non fonctionnaires.

La Cour des comptes considère que plusieurs indicateurs ne reflètent pas tant la performance de la DGAC que des paramètres extérieurs sur lesquels elle a peu d'influence. Cette appréciation peut être relativisée. Pour autant, **certains indicateurs gagneraient à intégrer une comparaison européenne.**

Les résultats sont globalement bons, même si certains devraient reculer en 2011 après une année 2010 parfois atypique, notamment en matière de sécurité et de sûreté.

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

Evolution des principaux indicateurs de performance de 2010 à 2012

Objectif	Indicateur et sous-indicateur	Valeur 2010	Prévision 2011	Prévision 2012	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)	2,86 %	2,85 %	2,70 %	Progression, cible accessible (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)	23,8	6,7	8,5	Résultats fluctuants, indicateur à relativiser
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	0,11	0,30	0,30	Dégradation mais très bon résultat en 2010
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	40	< 60	< 60	Cible atteinte, très bon résultat en 2010

Objectif	Indicateur et sous-indicateur	Valeur 2010	Prévision 2011	Prévision 2012	Tendance
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	36,5 %	39,8 %	42,9 %	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	1,9	3	2,5	Dégradation, cible accessible
Programme 614, objectif n° 2 « Limiter les impacts environnementaux du transport aérien »	Indicateur 2.1 : respect de la réglementation environnementale Sous-indicateur : nombre d'infractions sanctionnées par l'ACNUSA	433	500	500	Cible atteinte, très bon résultat en 2010
Programme 614, objectif n° 3 « Assurer une régulation efficace »	Indicateur 3.1 : taux annuel de récurrence des transporteurs aériens dont le comportement a fait l'objet d'une mise en demeure (hors réglementation technique)	6,87 %	13 %	12 %	Dégradation mais très bon résultat en 2010
Programme 611, objectif n° 1 « Assurer la formation (...) aux meilleures conditions économiques »	Indicateur 1.1 : coût de la formation des élèves Sous-indicateur : élève ingénieur	70 000	71 000	72 000	Cible 2013 revue à la hausse, résultats en ligne
Programme 611, objectif n° 2 « Faire de l'ENAC une école de référence dans le domaine du transport aérien en France et à l'étranger »	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 %	97 %	Progression et niveau élevé

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

C. UNE TRANSFORMATION INTERNE DE GRANDE AMPLEUR

Ainsi que votre rapporteur spécial l'a détaillé fin 2010, la DGAC est engagée depuis plusieurs années dans de nombreuses réformes qui 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 s'articulent avec le protocole social pour 2010-2012**, qui tend à consacrer ces transformations tout en assurant l'intéressement des personnels.

1. L'impact majeur du deuxième « paquet Ciel unique »

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 à long terme de recherche et développement SESAR**² (*Single European Sky ATM Research*), qui comprend trois phases³. Il bénéficiera d'une dotation identique à celle de 2011, soit 3,5 millions d'euros en AE et CP ;

- le 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 mi-2012 pour une mise en service en 2015 dans les deux premiers centres de contrôle en route. Le montant des investissements prévus en 2012 atteint un million d'euros en AE et 21,5 millions d'euros en CP comme en 2011. Le coût d'investissement total de la nouvelle génération du système à l'horizon 2020 est estimé à 380 millions d'euros, dont **100 millions d'euros pour COFLIGHT** et 280 millions d'euros de développements complémentaires pour l'intégration et le déploiement du système ;

- la mise en œuvre du « **FABEC** » (*Functional Airspace Block Europe Central*) pour la réalisation d'un « bloc d'espace aérien fonctionnel » avec cinq autres Etats européens (Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse), qui a donné lieu à la conclusion d'un traité le 2 décembre 2010 à Bruxelles ;

- en revanche, 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 OPERA⁴) a été reporté, en l'absence de consensus au sein des personnels de la DGAC sur les modalités de sa mise en œuvre et des contraintes qui pèsent sur les investissements de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA). Le regroupement des différents services de la région parisienne au sein d'une même entité dénommée « Services de la navigation aérienne en région parisienne » a

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 La phase de définition a été réalisée entre 2005 et 2008, celle de développement est mise en œuvre entre 2009 et 2016, et celle de déploiement, entre 2013 et 2020, permettra la mise en service d'une nouvelle infrastructure pour la gestion du trafic aérien et de nouveaux équipements à bord des avions.

⁴ Organisme parisien d'en-route et d'approche.

cependant déjà permis d'en améliorer la gouvernance autour d'objectifs communs, notamment ceux fixés dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

2. La poursuite de l'optimisation des moyens et de la modernisation de la gestion

a) 496 suppressions d'emplois programmées sur 2011-2013

Dans le cadre de la première phase de la RGPP, soit de 2008 à 2010, **la DGAC a supprimé 457 emplois**. Cette évolution a été permise par la mise en œuvre de la nouvelle organisation de la DGAC (création de la direction du transport aérien et de la direction de la surveillance), par des efforts de productivité au niveau des centres de contrôle (nouveaux outils et nouvelle organisation du travail) et par une première phase de modernisation des fonctions de support.

La seconde phase de la RGPP pour les années 2011 à 2013 prévoit **496 suppressions d'emplois** (soit un total de 953 emplois sur sept ans), dont 439 à la DGAC (imputés sur le budget annexe) et 57 à l'ENAC. Leur répartition et leur évolution pluriannuelle sont les suivantes :

Suppressions d'ETP réalisées et prévues au sein de la DGAC de 2007 à 2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
RGPP	-	399 (hors ENAC)			496 (soit 10,44 millions d'euros)		
Programme 613 (DGAC)	12	122	89	188	173	132	134
ENAC	-	58			25	17	15
Total	12	457			198	149	149

Source : réponse de la DGAC au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Outre les synergies et réductions d'effectifs permises par la fusion de l'ENAC et du Service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA) au 1^{er} janvier 2011, la rationalisation des effectifs accompagne les **réformes structurelles** suivantes :

- la modernisation des fonctions de support technique et administratif, qui se traduit par une recherche systématique de mutualisation des services, un effort de professionnalisation des outils et métiers de gestion et une rénovation du système d'information de gestion et de pilotage (SIGP). **240 suppressions d'emplois** sont ainsi prévues ;

- une évolution du secteur de la **navigation aérienne** afin de répondre aux exigences européennes de performance : réorganisation des zones d'approche et des activités de maintenance, regroupement de bureaux régionaux d'information aéronautique (BRIA) ; **199 suppressions d'emplois** sont prévues.

b) L'approfondissement de la modernisation de certaines fonctions

La modernisation des fonctions supports se décline en de nombreux axes :

- la **mutualisation de la gestion des déplacements** des agents de la DGAC, qui doit permettre de réaliser de substantielles économies. De même, le SNIA se structure pour intégrer l'ensemble des activités d'ingénierie aéroportuaire, et coordonne la politique immobilière de la DGAC ;

- la **modernisation des outils informatiques** : la création au 1^{er} janvier 2012 d'une direction des services informatiques au sein du secrétariat général de la DGAC constituera le socle d'une politique d'informatique de gestion pleinement intégrée. Le déploiement début 2011 du nouveau système d'information financier (SIF) permet d'accompagner plusieurs chantiers de mutualisation des activités financières, en particulier le service facturier, le guichet fiscal unique et la politique voyage ;

- la DGAC participe à la mise en place interministérielle de l'outil SI-Paye de l'Opérateur National de Paye (ONP), qui permettra d'industrialiser et mutualiser à une échelle nationale l'ensemble des fonctions de paye ;

- l'actualisation de la **gestion informatique des ressources humaines**, afin de permettre le raccordement à l'ONP et d'assurer l'évolution vers un véritable service informatique des ressources humaines (SIRH) complet, couvrant l'ensemble des activités de ressources humaines, de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC) jusqu'à la rémunération des agents ;

- en matière de **logistique**, une réflexion est en cours pour externaliser une partie des fonctions assurées actuellement en interne, notamment le garage ;

- la **modernisation de la politique des achats**, conformément à la démarche interministérielle et à la RGPP. Après le regroupement des achats locaux, la création d'une « Mission achats » et d'un comité doivent aboutir à la mise en place de l'organisation « cible » en 2012, qui fera émerger de nouveaux métiers et responsabilisera les acteurs. La mise en place de pôles centraux dédiés à des familles d'achat, de pôles supports intégrés et d'un plan de formation individuel adapté est prévue avant la fin de l'année 2011.

c) Un abandon provisoire de la transformation en établissement public ?

Après l'avoir envisagé en 2009, le **Gouvernement a renoncé à une éventuelle transformation de la DGAC en établissement public**, que recommande la Cour des comptes mais qui suscite de fortes réticences des organisations syndicales.

Votre rapporteur spécial considère cependant que cette option ne doit pas être définitivement écartée, compte tenu de la nature des activités de la DGAC, qui consistent essentiellement en des prestations de services

commerciaux¹, de son mode de financement – qui pourrait à terme reposer notamment sur une affectation intégrale de la TAC – et du contexte européen, qui renforce les exigences de compétitivité de l’offre française de services de navigation aérienne. Le **changement de référentiel comptable** (passage d’une comptabilité de caisse à une comptabilité en droits constatés), décidé par la DGAC en 2010, se rapproche également d’une logique d’établissement public et accentue le décalage du cadre budgétaire actuel.

3. Une révision importante du régime indemnitaire des personnels techniques malgré la genèse heurtée du nouveau protocole social

a) Un protocole applicable en 2012 malgré des contestations

La démarche protocolaire pour 2010-2012 s’est inscrite dans un contexte budgétaire et économique difficile et devait prendre en compte des dossiers délicats : la participation de la France au FABEC et la mise en œuvre des réformes structurelles destinées à améliorer la performance de la DGAC. Compte tenu des critiques émises à plusieurs reprises par la Cour des comptes² sur l’organisation du temps de travail et le régime indemnitaire des agents de la DGAC, en particulier ceux du contrôle aérien, **votre rapporteur spécial porte une attention particulière à ce protocole.**

Celui-ci a été conclu le 22 juillet 2010, mais rapidement **contesté par une intersyndicale majoritaire** (représentant 52 % des personnels) qui privilégiait un modèle coopératif plutôt que l’approche intégrée du FABEC, dans un climat social déjà tendu³. Selon l’intersyndicale, la loi du 5 juillet 2010⁴ tendait à suspendre l’application de ce protocole.

Le secrétaire d’Etat chargé de la fonction publique a cependant indiqué que cette loi n’était pas applicable en l’espèce, dans la mesure où les négociations s’étaient ouvertes en octobre 2009, donc avant son adoption. **Une requête en référé de l’USAC-CGT et du SNNA-FO a ensuite été invalidée par le tribunal administratif de Paris le 10 février 2011.** Par ailleurs, le Gouvernement a considéré que les mesures sociales validées précédemment étaient des outils importants d’accompagnement de la nécessaire modernisation de la DGAC. Celle-ci entend donc les mettre en œuvre dans un cadre de concertation associant l’ensemble des organisations syndicales. Des **groupes de travail** ont été créés dans cette perspective.

¹ *Les activités strictement régaliennes de la DGAC ne représentent ainsi que 10 % de son budget global, les activités qui participent étroitement à celles opérationnelles sans être strictement des prestations de services 10,8 %, et les prestations de services 79,2 %.*

² *En particulier dans un référé du 31 juillet 2009 et une insertion au rapport annuel de la Cour pour 2010.*

³ *Du fait de la réforme des retraites et du contrôle du temps de présence des contrôleurs dans les salles opérationnelles.*

⁴ *Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.*

Les mesures catégorielles accordées en contrepartie du protocole social **sont intégralement financées par le « retour catégoriel » de 50 % sur les économies nées du schéma d'emploi triennal, soit 11,64 millions d'euros** pour la période 2010-2012, exécutés sur le budget 2012 (*cf. infra*).

b) Des réformes importantes et opportunes des régimes d'indemnisation et de vacation des personnels techniques

Le régime indemnitaire des personnels techniques de l'aviation civile a été régularisé par la publication le 6 août 2010 de deux décrets et trois arrêtés¹. Il a en particulier été **mis fin au régime d'indexation sur l'inflation** de la prime de technicité et de la prime d'exploitation, de vacation et de sujétion, dont la Cour des comptes avait à juste titre souligné la non-conformité à l'article L. 112-2 du code monétaire et financier. Les montants de ces deux primes ont donc été figés à leur niveau antérieur pour 2010 et 2011.

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 de la présence effective des agents opérationnels de la navigation aérienne sur le lieu de travail, dénommé « **vacations de réserve opérationnelles** », sur une base réglementaire et transparente. En complément de ce contrôle, une certaine **flexibilité** a été préservée pour permettre d'adapter les effectifs de contrôleurs présents à des besoins supplémentaires imprévus.

Conformément au protocole, **des réflexions sont toujours en cours pour transformer le régime indemnitaire des personnels techniques** à compter de 2012, dans un objectif d'harmonisation et de simplification, par la prise en compte des fonctions et responsabilités exercées. Le nouveau dispositif pourra intégrer les gains de productivité résultant de l'amélioration du ratio entre performance collective et effectifs utilisés. Il devra également reconnaître les spécificités inhérentes à chaque corps technique concerné tout en préservant l'équilibre statutaire global. A ce titre, il associera à une partie commune des **grilles indiciaires particulières**, notamment une **grille propre aux contrôleurs**. Enfin le système sera conçu de façon à ce que les agents ne subissent **aucune perte de rémunération** au moment de son entrée en vigueur.

Votre rapporteur spécial sera particulièrement vigilant sur les conséquences budgétaires de cette réforme, notamment de la grille spécifique des contrôleurs. Les rémunérations des ces derniers, tout comme

¹ Décret n° 2010-920 du 3 août 2010 fixant le régime particulier des primes allouées à certains personnels techniques de la navigation aérienne ; arrêté du 3 août 2010 fixant les taux de la prime d'exploitation, de vacation ou de sujétion allouée à certains personnels techniques de la navigation aérienne ; arrêté du 3 août 2010 fixant les montants de la prime de technicité prévue par le décret n° 2010-920 du 3 août 2010 ; décret n° 2010-921 du 3 août 2010 fixant le régime particulier des primes allouées à certains personnels techniques de l'aviation civile ; et arrêté du 3 août 2010 fixant les taux des primes allouées à certains personnels techniques de l'aviation civile.

celles de l'ensemble des fonctionnaires de la DGAC, ont été **gelées sur les années 2010 et 2011** et l'évolution ultérieure sera limitée à 1,9 % de la masse indemnitaire.

Il importe cependant que la future grille n'aboutisse pas à un « rattrapage » détourné de ces mesures ponctuelles de rigueur. Votre rapporteur spécial rappelle ainsi que **la rémunération mensuelle globale** (traitement brut, primes et indemnités) des ingénieurs du contrôle de la circulation aérienne (ICNA) s'élevait en moyenne à **7 079,71 euros¹** au premier semestre de 2011.

Pour l'heure, le corps des contrôleurs aériens semble se satisfaire de la situation puisque **le nombre de jours de grève a fortement chuté**, passant de 3 126 jours en 2010 à 16 jours sur le premier semestre de 2011.

III. LE PROJET DE BUDGET

A. RAPPEL DES PERSPECTIVES TRIENNALES POUR 2011-2013

Les perspectives triennales pour 2011-2013, fixées par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014², reposent sur une augmentation modérée du plafond de CP de la mission, de **3,7 % en cumul sur trois ans** en montant brut (mais de 7,6 % par rapport à la LFI pour 2010), et de 4 % en montant net (*ie.* hors excédent d'exploitation et dotation aux amortissements). Les principales masses budgétaires évoluent de la manière suivante sur la période considérée :

- les charges de personnel connaissent 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). Il en résulte une **augmentation du coût unitaire par salarié de 4,75 % sur la période** ;

- **les investissements augmentent de 5,8 %** (6,7 % par rapport à 2010), cette progression étant concentrée sur l'année 2012 ;

- les dépenses de fonctionnement, à périmètre constant, diminuent de 4,2 % sur la période et de **7,1 % par rapport à 2010**, soit une contrainte moindre que celle imposée aux dépenses du budget général (- 10 %) ;

- **la hausse de l'endettement serait limitée à 94 millions d'euros, mais à partir d'un niveau déjà très élevé** atteint en 2010. Un montant de 21 millions d'euros est également attendu des **produits de cessions immobilières** de la DGAC et sera affecté au désendettement du budget annexe.

¹ La rémunération mensuelle moyenne des adjoints d'administration de l'aviation civile est de 2 924,46 euros, tandis que celle des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts est de 8 448,92 euros.

² Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010.

B. UN ÉQUILIBRE CONFORME À LA PROGRAMMATION

L'exercice 2010 s'est clôturé sur un **excédent d'exploitation de 39,3 millions d'euros, mais qu'un nouveau mode de comptabilisation en droits constatés**, et non plus en encaissements et décaissements effectifs, **conduit à relativiser**.

Le résultat corrigé des charges à payer et produits à recevoir au cours de l'exercice¹, donc à comptabilisation constante par rapport à la LFI, a fait ainsi apparaître un **déficit d'exploitation de 110,2 millions d'euros**, pour une prévision de 75 millions d'euros. **La situation financière du budget annexe s'est donc à nouveau détériorée en 2010** : il a enregistré un déficit pour la cinquième année consécutive et a du de nouveau recourir à l'endettement pour un niveau élevé.

La situation devrait s'améliorer quelque peu en 2011 puisque le trafic constaté lors des sept premiers mois a été supérieur aux hypothèses retenues en tarification, essentiellement en raison d'un effet de base au premier semestre. Le niveau des recettes, en particulier de la redevance de route, pourrait ainsi excéder d'une vingtaine de millions d'euros les prévisions de la LFI pour 2011. De même, les prévisions de dépenses sont en ligne avec prévisions de la LFI, 54 % des AE ouvertes ayant été engagées et 51 % des CP consommés au 31 juillet 2011.

Les prévisions d'équilibre pour 2012 **sont conformes au plafond fixé par la programmation triennale pour 211-2013**. Au total, les dépenses brutes du BACEA sont en augmentation de 2,1 % par rapport aux crédits ouverts en 2011. **A périmètre constant, le plafond des dépenses brutes est identique à celui de la programmation triennale** et augmente donc de 2 % par rapport à 2011, soit une quasi-stabilité en valeur (compte tenu d'une inflation prévisionnelle de 1,7 %).

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 augmente de 3,2 points², **passant de 65,72 % en 2011 à 68,92 % en 2012**, dont 0,33 % au titre de l'allocation temporaire invalidité, soit un surcoût net de 3,7 millions d'euros. Hors contribution au CAS, le plafond de dépenses augmente de 1,7 % par rapport à la LFI pour 2011 et est inférieur à celui de la programmation triennale.

Les fonds de concours et attributions de produits sont estimés à **23,48 millions d'euros** et proviennent pour l'essentiel de la participation aux projets aéronautiques européens (COFLIGHT et SESAR en particulier) et de la rémunération de prestations de certification effectuées, directement (par la direction de la sécurité de l'aviation civile) ou indirectement, pour le compte de l'Agence européenne de sécurité aérienne (AESA).

¹ Soit 19,1 millions d'euros de charges et 213,6 millions d'euros de recettes.

² A ce titre, votre rapporteur spécial relève une incohérence dans le PAP puisqu'il mentionne successivement un taux de 67,92 % et de 65,72 % en 2011.

Au total, le budget pour 2012 prévoit un **déficit d'exploitation de 16,37 millions d'euros**. La prévision d'équilibre du BACEA pour 2012 paraît **réaliste, pour autant que ne survienne pas une profonde crise économique** qui conduirait à réviser à la baisse les prévisions de trafic aérien et de recettes.

Evolution de l'équilibre du BACEA de 2010 à 2012
(en CP et hors fonds de concours et attributions de produits)

(en millions d'euros)

	Exécution 2010	LFI 2011	2012 (loi de program- mation)	PLF 2012	Evolution PLF 2012/LFI 2011
Recettes nettes d'exploitation	1 835,2	1 804,4	1808,5	1 794,5	- 0,5 %
Recettes nettes en capital	262,7	194,4	233,9	250,3	28,8 %
<i>Dont : emprunt</i>	250,7	194,4	250,3	250,3	28,8 %
<i>Autofinancement / résultat</i>	39,3	13,4	- 16,4	- 16,4	N.S.
Dépenses nettes	1 928,4	1 998,8	2 042,4	2 044,8	2,3 %
Dépenses brutes totales	2 086,7	2 158,8	2 202,4	2 204,8	2,1 %
Dépenses par programme					
613 : soutien aux prestations	1 471,5	1 507,8	1 540,9	1 545	2,5 %
612 : navigation aérienne	464,1	497,1	512,3	512,7	3,1 %
614 : transports aériens, surveillance et certification	73,6	53,6	48,1	48	- 10,4 %
611 : formation aéronautique	77,6	100,2	101,1	99,1	- 1,1 %
Total (dépenses brutes)	2 086,7	2 158,8	2 202,4	2 204,8	2,1 %
Plafond d'ETPT	11 467	11 268	N.D.	11 151	- 117

N.B. : les montants bruts (hors fonds de concours et attributions de produits) incluent les dotations aux amortissements mais excluent l'éventuel excédent d'exploitation.

Sources : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2010 et projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances pour 2011 et 2012

C. L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE ET DES TARIFS DES RECETTES

1. Une hausse globale des recettes de 2,3 % en 2012

Les sources de financement du BACEA peuvent être regroupées en quatre catégories :

- les **redevances**, soit les **redevances de navigation aérienne** (redevances de route, qui représentent 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 16 % des ressources du BACEA en 2012.

Au total, **la progression des recettes nettes du budget annexe serait de 2,3 % en 2012**, soit 46 millions d'euros, par rapport aux prévisions de la LFI pour 2011, et **de 1,2 % par rapport à la prévision réactualisée de juillet 2011** (2 021,1 millions d'euros), qui table notamment sur une augmentation du produit de la redevance de route (+ 19,8 millions d'euros).

Evolution des différentes catégories de recettes du BACEA (hors fonds de concours et attributions de produits)

(en millions d'euros)

Recettes du BACEA	Exécution 2010 (1)	Prévision LFI 2011	Prévision PLF 2012	En % du total	Evolution PLF 2012/ LFI 2011
Redevances de route	1 149,8	1 147,5	1 129,1	55,2 %	- 1,6 %
Redevance RSTCA métropole	221,2	228,9	231,7	11,3 %	1,2 %
Redevance RSTCA outre-mer	42,5	33	36	1,8 %	9,1 %
Redevance océanique (à partir de 2011)		12	14	0,7 %	16,7 %
Redevances pour l'autorité de surveillance	12,7	12,6	13,2	0,6 %	4,9 %
Redevances de surveillance et de certification	27,9	29,7	31	1,5 %	4,4 %
Taxe de l'aviation civile (quotité du BACEA)	318,2	307,96	321,8	15,7 %	4,5 %
Produit brut des emprunts	250,7	194,4	250,3	12,2 %	28,7 %
Recettes diverses (2)	62,7	32,8	17,6	0,9 %	- 46,3 %
Total des recettes nettes	2 085,9	1 998,8	2 044,8	100 %	2,3 %

(1) : l'exécution de 2010 est en comptabilité d'engagements et non en comptabilité de caisse, ce qui conduit à majorer le montant perçu des redevances de route, et inclut le mécanisme correcteur des sur- ou sous-recouvrements de redevances au titre de 2009.

(2) : les recettes diverses de 2011 intègrent notamment 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 ».

Sources : rapport annuel de performances du BACEA annexé au projet de loi de règlement pour 2010 et projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances pour 2011 et 2012

2. Un cadre de fixation des redevances conforme aux exigences communautaires et adossé à la performance

a) Deux nouveaux plans de performance pour 2012-2014

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 de juillet et décembre 2010 ont ensuite prévu une meilleure cohérence des objectifs communautaires et une **généralisation** des mécanismes quinquennaux d'incitation et de partage des risques à compter de 2012.

En France, ce régime d'incitation est effectif depuis le 1^{er} janvier 2010, un décret du 18 décembre 2009³ ayant mis fin au système antérieur pour anticiper de deux ans celui communautaire. Le 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. Il prévoit également la possibilité de **moduler les taux annuels en fonction de la performance du prestataire** de services de navigation aérienne. Enfin, pour assurer une meilleure stabilité du plan de performance et limiter les risques supportés par le prestataire, il permet de mettre en œuvre des **mécanismes d'ajustement** en fonction du trafic⁴ et des investissements⁵.

Compte tenu des incertitudes sur la sortie de crise du trafic aérien et de la pleine entrée en vigueur du nouveau régime européen à compter de 2012, la durée des premiers plans de performance a été limitée à un an en 2010 et 2011.

Les objectifs de performance de l'Union européenne pour la période transitoire 2012-2014 ont été fixés par une décision de la Commission européenne du **21 février 2011**. Ils ont été déclinés par la DGAC dans **deux nouveaux plans de performance** qui couvrent la même période⁶ :

- pour les services de contrôle en route, un plan qui a **pour la première fois été établi dans le cadre du FABEC** ;

- un plan national pour des domaines complémentaires des services de contrôle en route et d'approche, qui prévoit des taux unitaires de redevances intégrant les objectifs de performance.

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 peuvent rester acquises au prestataire de services, en tant qu'ajustement pertinent aux ressources disponibles.

⁶ Et ont été l'un et l'autre transmis à la Commission européenne le 30 juin 2011.

b) L'apurement progressif des mécanismes correcteurs de l'assiette

Cette évolution a également 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 le décret précité. Selon un régime de transition, les sur- et sous-recouvrements générés jusqu'en 2009 peuvent être apurés par intégration dans le calcul des taux unitaires **jusqu'en 2014**. Le calendrier final de régularisation des mécanismes correcteurs tel que proposé dans le cadre du plan de performance 2011 et repris dans le plan de performance 2012-2014 s'établit comme suit :

- pour la RSTCA : les derniers résidus des mécanismes correcteurs, soit moins d'un million d'euros, ont été pris en compte et soldés dès 2011 ;

- pour la redevance de route : la dette résiduelle de la DGAC à l'égard des compagnies aériennes s'établit à **47,8 millions d'euros** à fin 2011. Ce solde sera restitué aux compagnies aériennes par déduction des assiettes de coûts prévisionnels « en-route » pour les exercices 2012 et 2013, respectivement à hauteur de 26,3 millions d'euros et 21,5 millions d'euros.

Le nouveau plan de performance prévoit cependant que les ajustements liés à l'inflation d'une année N et ceux liés au mécanisme de partage du risque lié au trafic de l'année N soient répercutés l'année N+2. S'agissant des écarts entre coûts réalisés et prévus liés à des facteurs non contrôlables par le prestataire de services de navigation aérienne, énumérés par le règlement européen, **les écarts cumulés en fin de période seront répercutés sur le plan de performance suivant**, qui couvrira la période 2015-2019.

3. Les redevances de navigation aérienne

Le budget du BACEA pour 2012 est construit sur une **hypothèse conforme à celui de la programmation triennale**, l'écart entre les prévisions de recettes communiquées à la Commission européenne le 30 juin 2011 et celles établies un an plus tôt ayant été jugé insuffisant (moins de 0,5 %) pour motiver une révision des plafonds de dépenses. Les taux unitaires pour 2012 ne seront toutefois définitivement arrêtés qu'après validation du plan de performance par la Commission européenne¹, au cours de l'automne 2011.

Le plan de performance retient donc des hypothèses **de hausse de 0,5 % du taux unitaire de la RSTCA**, et de **baisse de 3,6 % de celui de la redevance de route**. Les prévisions d'unités de service, c'est-à-dire de trafic, s'inscrivent quant à elles à la hausse, soit + **3,6 %** pour la redevance de route et + **2,6 %** pour la RSTCA, par rapport aux hypothèses de trafic retenues pour la tarification 2011.

¹ Si la Commission européenne, après avis de l'autorité indépendante chargée de l'évaluation des plans de performance, jugeait le plan français insuffisamment ambitieux aux regards des objectifs européens d'efficacité économique, elle pourrait demander sa révision.

La recette prévisionnelle (hors fractions dédiées à l'autorité de surveillance) de la redevance de route s'établit ainsi à **1 129,1 millions d'euros**, soit une diminution de 1,6 % par rapport à 2011, et celle de la RSTCA à **231,7 millions d'euros** (+ 1,2 %). A cet égard, **votre rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de la stratégie de la DGAC consistant à maintenir un des taux unitaires de redevance de route les plus bas d'Europe**. L'écart avec le taux moyen des Etats limitrophes s'est réduit mais est demeuré élevé en 2010, avec 7,36 euros.

Concernant **l'outre-mer**, 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 **14 millions d'euros**, et celui des RSTCA à **36 millions d'euros**, soit au total une hausse de plus de 10 % par rapport à 2011.

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 pour services rendus 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 et les services techniques de l'aviation civile. Leurs tarifs sont fixés par voie réglementaire, à l'exception des redevances 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 ne pas pénaliser l'activité de certains secteurs économiques. Leur montée en puissance a été relativement rapide jusqu'en 2009, et leur périmètre s'est depuis stabilisé. Les prévisions de recettes pour 2011 et 2012 s'expliquent essentiellement par la **décision de n'appliquer aucune évolution de tarifs, de ne pas étendre les redevances existantes, et de ne pas créer de nouvelles redevances**, notamment dans le domaine de l'aviation légère.

Les prévisions de recettes pour 2012 s'établissent à 44,2 millions d'euros, soit une **hausse de 4,5 % par rapport à 2011**, et se fondent sur les hypothèses suivantes :

- le maintien des tarifs de l'année 2011 ;

- une restriction du champ de l'exonération de redevances de titres et d'examens des personnels navigants (+ 100 000 euros), mais une compensation entre le nombre inférieur de candidats sur les titres de personnel et celui supérieur sur les examens ;

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

- une légère baisse dans la prévision de l'activité d'expertise pour le compte de l'Agence européenne de sécurité aérienne (AESA) et donc des versements de cette agence (- 50 000 euros) ;

- **la décision de ne pas reconduire la redevance de pilotage de l'Organisme de la sécurité de l'aviation civile (OSAC)**, introduite en 2011, dont il résulte une diminution de 300 000 euros ;

- l'application des redevances de surveillance et de certification à l'ENAC (+ 400 000 euros) ;

- et une légère augmentation des coûts complets relatifs à la surveillance de la navigation aérienne (+ 620 000 euros, après + 6,2 millions d'euros en 2011) pour la fraction de la redevance de route et des RSTCA dédiées à l'autorité de surveillance, en prenant en compte les coûts constatés en 2010 (dernières données disponibles).

Le coût des activités de surveillance et de certification étant de 129,5 millions d'euros, **le taux global de couverture par ces recettes n'est que de 34,1 %**. **Votre rapporteur spécial regrette qu'il ne soit pas mieux optimisé et que le *statu quo* sur les tarifs et le périmètre tende à prévaloir**, même si l'augmentation attendue du produit en 2012 pourrait être supérieure à celle du trafic. Le PAP ne justifie guère l'abandon de la redevance de pilotage de l'OSAC – certes d'un montant réduit – alors qu'il avait été indiqué en 2011 qu'elle ne constituerait pas une nouvelle charge pour les usagers dans la mesure où les autres redevances au profit de l'OSAC seraient abaissées du même montant.

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.

Cette quotité a été modifiée à de nombreuses reprises, et notamment par l'article 60 de la loi de finances pour 2011. Ce relèvement visait à couvrir le transfert, évoqué plus haut, de 219 ETPT du SNIA du programme 217 de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » vers le BACEA, dans le cadre de la **réforme de l'ingénierie portuaire**.

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 jusqu'en 2011

	Jusqu'en 2005	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008				LFI 2009			(en %)
				2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011	LFI
											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 depuis 2005

L'article 17 du présent projet de loi de finances prévoit un **nouveau relèvement de la quotité** affectée au BACEA, à 80,91 %, permettant de finaliser le regroupement des emplois et services d'ingénierie portuaire au sein du SNIA, par le **transfert budgétaire de 40 ETPT** du programme 217.

Le produit attendu de la TAC en 2012 s'élèverait donc à **321,8 millions d'euros**, soit une **hausse de 4,5 % par rapport à 2011**, cette évolution tenant compte de :

- la nouvelle clef de répartition entre BACEA et budget général ;
- la croissance anticipée du trafic de passagers en 2012, de 2 % par rapport à 2011 (+ 7,72 millions d'euros) ;
- l'évolution des tarifs de la TAC, revalorisés du taux prévisionnel de l'inflation hors tabac, soit +1,75 %.

6. Les recettes annexes et diverses

Comme en 2011, le montant des recettes diverses s'inscrit en **forte baisse**, de plus de 46 %, pour s'établir à 17,6 millions d'euros. Cet écart s'explique essentiellement par la **disparition des régularisations des mécanismes correcteurs des années antérieures**. L'exercice 2011 était la dernière année au cours de laquelle cette écriture d'ordre, qui est sans effet en trésorerie, devait être prise en compte.

Une somme de 7 millions d'euros (après 8 millions d'euros en 2011) a également été budgétée en produits exceptionnels, au titre du reversement à partir du compte d'affectation spéciale « Immobilier » des produits de cessions immobilières de la DGAC. En application de l'article 61 de la loi de finances pour 2011, elle sera **affectée au désendettement du budget annexe**.

D. DES DÉPENSES PLUTÔT CONTENUES

1. Des dépenses de fonctionnement maîtrisées et des investissements en hausse

Les CP du BACEA sont pour plus des deux tiers imputés sur le programme 613 de soutien, **la masse salariale représentant un peu plus de la moitié (50,1 %) des crédits bruts de la mission** (dotations aux amortissements et provisions incluses), soit 1 104,7 millions d'euros. D'un montant total de **2 216,9 millions d'euros en AE et 2 204,8 millions d'euros en CP** (hors fonds de concours et attributions de produits estimés à 23,5 millions d'euros), **les crédits augmentent, respectivement, de 2,2 % et 2,1 %** (de 2,4 % hors dotations aux amortissements et provisions) **par rapport à la LFI pour 2011.**

Cette évolution des dépenses nettes du budget annexe recouvre essentiellement :

- une augmentation de 12,6 millions d'euros de la masse salariale à périmètre constant, soit + 1,1 %. Cette augmentation est due au relèvement du taux du CAS pensions. **Hors CAS « Pensions », les dépenses de personnel sont quasiment stabilisées, évolution que salue votre rapporteur spécial ;**

- une diminution de 500 000 euros des dépenses d'exploitation (fonctionnement et intervention), soit 158,6 millions d'euros. Les subventions sont stables à 4,5 millions d'euros et le montant de la dotation aux provisions diminue de 2 millions d'euros ;

- une **stabilité** des crédits consacrés aux organismes extérieurs et à la subvention au profit de l'ENAC, soit 344 millions d'euros ;

- une **augmentation substantielle de 10,81 millions d'euros des dépenses d'investissement** (+ 5,8 %), qui s'élèvent à 197 millions d'euros. La priorité sera accordée aux investissements de productivité de la navigation aérienne dans le cadre de la construction du Ciel unique européen (projets 4-FLIGHT, COFLIGHT et ERATO) et, dans une moindre mesure, aux investissements en informatique de gestion, qui permettent des gains de productivité et représentent un levier de modernisation des fonctions support ;

- une **augmentation de 5,4 millions d'euros des charges financières** (*cf. infra*), liée tant à une hausse des montants empruntés qu'au relèvement tendanciel des taux d'intérêt. La charge d'emprunt passe ainsi de 181,5 millions d'euros à 196,9 millions d'euros (produit des cessions immobilières inclus).

La DGAC applique la démarche interministérielle de réduction de 10 % en 2011-2013 des crédits de fonctionnement hors charges de personnels, à laquelle contribuent les réformes internes détaillées *supra*. Les programmes 612 « Navigation aérienne », 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile » et 614 « Transports aériens, surveillance et certification »

sont ainsi concernés au titre de la logistique, de la politique des achats et de la réduction des frais de déplacements.

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 2011			PLF 2012				Evolution 2012/2011 (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	1 514,4	1 507,9	1 318,4	1 550,8	1 545	1 337,8	70,1 %	2,5 %
RH et management	1 102,3	1 101,2	1 100,3	1 119,6	1 118,3	1 117,6	50,7 %	1,6 %
Logistique	36,3	30,9	23,9	34,7	30,2	20,5	1,4 %	- 2,3 %
Affaires financières	375,8	375,8	194,3	396,5	396,5	199,7	18 %	5,5 %
P 612 – Navigation aérienne	506,05	497,1	332,5	517,1	512,7	334,9	23,3 %	3,1 %
Management et gestion	15,7	13,7	11	12,8	13,2	10,2	0,6 %	- 3,6 %
Centres en route	336,8	329	230,1	340,3	337	229,6	15,3 %	2,4 %
Aéroports	90,8	85,4	47,3	100,9	96,6	52,6	4,4 %	13,1 %
Contrôle aérien outre-mer	13,8	19,1	6,3	15,7	19,5	6,7	0,9 %	2,1 %
Ingénierie technique	28,2	29,6	21,7	30,2	28,3	21,4	1,3 %	- 4,4 %
Maintien des compétences	20,7	20,3	16,1	17,2	18,2	14,4	0,8 %	- 10,3 %
P 614 – Transports aériens, surveillance et certification	48,1	53,6	39,9	50	48	39,1	2,2 %	- 10,4 %
Développement durable et régulation	25,5	25	18,8	26	25,4	18,5	1,1 %	1,6 %
Surveillance et certification	19,8	25,1	18,1	19,6	19,1	17,7	0,9 %	- 23,9 %
Enquêtes de sécurité aérienne	2,9	3,6	3	4,4	3,5	2,9	0,2 %	16,7 %
P 611 – Formation aéronautique		100,2			99,1		4,5 %	- 1,1 %
Formation aux métiers de la DGAC		45,5			44,5		2 %	- 2,2 %
Formation des acteurs du transport aérien		35,3			30,7		1,4 %	- 13 %
Recherche, expertise et actions de soutien		19,4			23,9		1,1 %	23,2 %
Total	2 168,8	2 158,8	1 791,1	2 216,9	2 204,8	1 810,9	100 %	2,1 %
Dont total hors dotations aux amortissements	2 008,8	1 998,8	1 631,1	2 056,9	2 044,8	1 650,9		2,3 %

Source : commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

2. Un « retour catégoriel » de 50 % sur les économies résultant du schéma de réduction des emplois

Le schéma d'emplois applique les orientations de la RGPP : après que 188 ETP auront été supprimés en 2010 au titre de la « première tranche » de la RGPP, puis 173 ETP en 2011 dans le cadre de la seconde tranche, le plafond d'emplois en 2012 sera de **11 151 ETPT**. Il en résulte une nouvelle **diminution nette de 117 ETPT**, correspondant à 132 emplois par rapport à 2011. A structure **constante**¹, le plafond d'emplois est de 11 123 ETPT, soit une **baisse de 145 ETPT**.

Cette évolution est **relativement conforme à l'objectif de non-remplacement de la moitié des départs à la retraite**, qui devraient concerner 296 personnes sur un total de 434 sorties. Votre rapporteur spécial relève cependant que la consommation des ETPT au 30 juin 2011 était déjà inférieure de 157,3 ETPT au plafond autorisé, ce qui tend à relativiser l'importance de l'effort consenti.

Les emplois rémunérés par l'opérateur ENAC passent de 927 ETP en 2011 (dont 30 hors plafond financés sur ressources propres) à **918 ETP en 2012**, dont 40 hors plafond. Ces derniers correspondent aux emplois saisonniers, aux CDD liés à l'appui aux enseignements et aux post-doctorants, l'augmentation de 10 ETP étant liée à la politique de développement de la recherche. En tenant compte, notamment, du transfert de 12 chercheurs de la DGAC, le plafond d'emplois intègre une **réduction de 19 ETP**, conformément au plan de modernisation du SEFA engagé sur 2007-2012 et à la trajectoire prévue dans la programmation budgétaire triennale.

Une enveloppe de **3,8 millions d'euros** (contre 7,8 millions d'euros en LFI pour 2011) est consacrée aux **mesures de revalorisation catégorielle**. Elle correspond à la moitié des 7,9 millions d'euros d'économies créées par le schéma d'emploi pour 2012, au titre du « retour catégoriel » applicable aux administrations de l'Etat dans le cadre de la RGPP. Le PAP précise cependant que l'intégralité de l'enveloppe prévue pour 2011 (qui intégrait déjà la non-consommation partielle de celle de 2010) n'a pas été consommée, de sorte qu'**un montant de 11,64 millions d'euros serait en réalité exécuté**.

Les principales mesures prévues sont :

- ce que le PAP désigne pudiquement comme un « *accompagnement* » des personnels techniques de l'aviation civile dans l'évolution de leurs métiers induits par la construction de l'Europe du ciel unique, à hauteur de 6,5 millions d'euros. Considérant les motivations avancées par l'intersyndicale majoritaire lors de sa dénonciation du protocole de négociations en 2010 (*cf. supra*), cette mesure contribue en réalité à « **acheter la paix sociale** » par

¹ Soit 40 ETP (déduits du plafond d'emplois à structure constante) en provenance du budget général (programme 217) au titre de l'achèvement du regroupement des moyens humains du SNIA, et 12 ETP (ajoutés au plafond d'emplois) transférés du BACEA vers l'ENAC dans le cadre de la restructuration en cours du pôle de recherche de cet opérateur.

l'octroi de primes aux catégories les plus concernées par la mise en place du FABEC. Si l'on se fonde sur un périmètre large d'effectifs constatés mi-2011¹, ce montant correspond à une prime individuelle moyenne d'environ 820 euros, ce qui demeure raisonnable ;

- la modernisation des métiers de l'encadrement (corps techniques et administratifs), pour 2,5 millions d'euros ;

- et pour environ 2,6 millions d'euros, des mesures spécifiques pour les autres personnels, telles que la professionnalisation de la filière administrative ou « *l'accompagnement de la mobilité* ».

Votre rapporteur spécial n'est naturellement pas opposé au principe de ce retour financier, qui permet légitimement d'intéresser les personnels à la modernisation. Bien que les raisons de la non-consommation partielle ou totale des enveloppes prévues pour 2010 et 2011 ne soit pas explicitée dans le PAP, elle est manifestement due aux conditions particulièrement troublées de négociation du nouveau protocole, qui en ont reporté la pleine application à 2012. **En 2012, les personnels de la DGAC percevront donc des primes assez substantielles au titre de la période 2010-2012.**

E. L'EMPRISE CROISSANTE DE LA DETTE

1. Un rythme de progression qui ralentit en 2011 mais reprend en 2012

Le déséquilibre du BACEA au cours de la période récente s'est inmanquablement traduit par la poursuite de l'endettement, qui s'est **accru de 270,6 millions d'euros entre 2008 et 2010, soit + 30,8 % en deux ans**, et a atteint en 2010 près de vingt-quatre années d'autofinancement. Dans sa note d'exécution budgétaire sur l'exécution de 2010, la Cour des comptes a ainsi évoqué à juste raison une « *spirale de surendettement incontrôlée* ».

Grâce à la reprise du trafic aérien et aux efforts de réduction des dépenses de fonctionnement, **l'exercice 2011 devrait se conclure par un ralentissement du rythme de progression de la dette (+ 1,1 %)**, le montant du remboursement étant proche de celui de l'emprunt. Elle atteindra néanmoins 1 161,2 millions d'euros, soit 58,1 % des dépenses nettes. **En 2012 cependant, la dette devrait à nouveau croître de 4,6 %** en raison d'un montant d'emprunt élevé.

¹ Soit les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, les ingénieurs des systèmes de sécurité de la navigation aérienne, les techniciens supérieurs des études et d'exploitation de l'aviation civile, les pilotes et les ouvriers.

Evolution de l'endettement net du budget annexe de 2006 à 2012

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	LFI 2011	PLF 2012
Emprunt contracté	253	103	104	282	250,7	194,4	250,3
Remboursement des emprunts (capital)	114	104	104	108	154	181,5	196,9 (1)
Endettement net au 31/12	878,44	877,74	877,73	1 051,6	1 148,3	1 161,2	1 214,6
Evolution en pourcentage	18,7 %	- 0,08 %	0 %	19,8 %	9,2 %	1,1 %	4,6 %

(1) : Ce montant inclut les 7 millions d'euros d'amortissement issus du produit des cessions immobilières.

Sources : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012 et réponses du MEDDTL au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Les charges d'intérêts pour 2012 sont estimées à **37,3 millions d'euros** (31,9 millions d'euros en 2011) pour treize emprunts en cours d'exécution, dont trois emprunts bancaires résiduels contractés avant 2005¹ et dix avances de l'Agence France Trésor. **La tendance actuelle au relèvement des taux d'intérêts a conduit à réévaluer de 3 millions d'euros** ce poste de dépenses par rapport à la prévision triennale pour 2011-2013, qui se fonde sur un taux d'intérêt moyen de 1,5 %. Les intérêts de l'ensemble des emprunts bancaires sont assis sur le taux Euribor 12 mois préfixé, soit une hypothèse de 2,2 %, tandis que les taux des avances de l'AFT sont fixes².

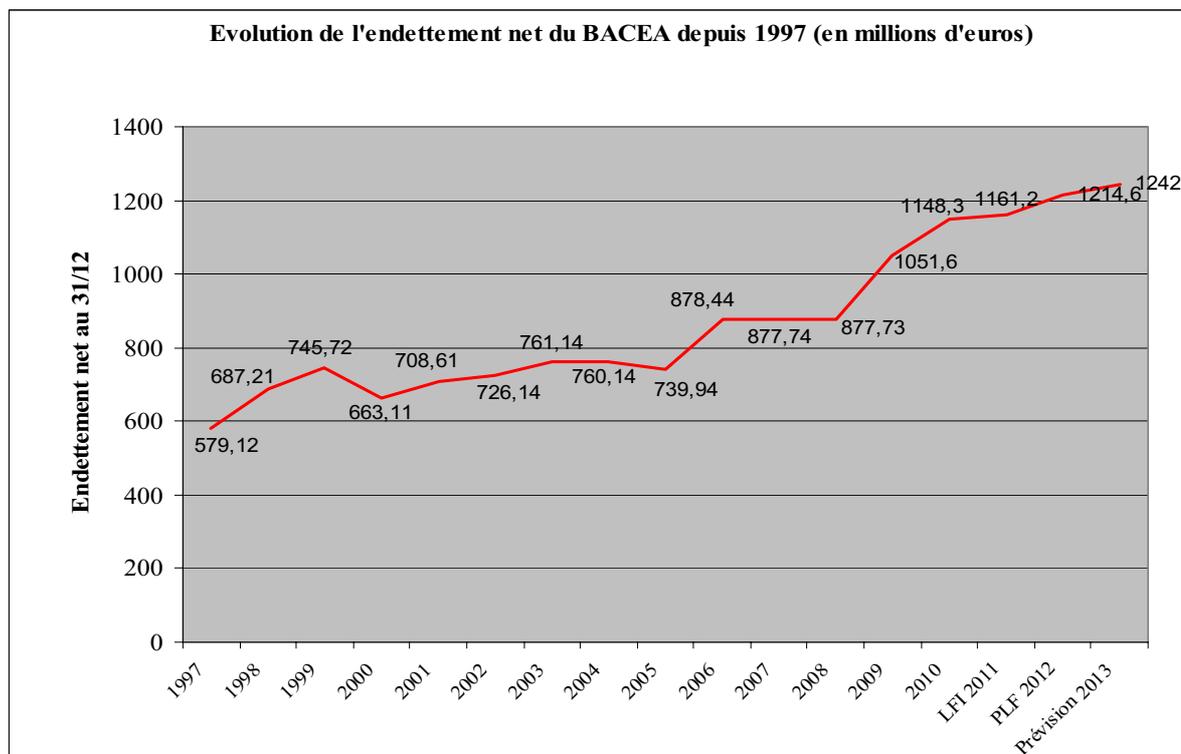
2. Une amorce de désendettement dans les faits reportée

Dans ses réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, **la DGAC affirme qu'elle s'est engagée depuis 2003 dans une politique de maîtrise de sa dette**. Les circonstances économiques exceptionnelles à partir de la fin de l'année 2008 ont provoqué une baisse d'environ 10 % du trafic aérien, et la diminution corrélative des recettes a conduit à recourir en 2009 à un emprunt supplémentaire de 165 millions d'euros. Aujourd'hui, le désendettement « *demeure une priorité* » pour la DGAC. De fait, **les annuités de remboursement augmentent sensiblement depuis deux ans** : 154 millions d'euros en 2010, 181,5 millions d'euros en 2011 et 196,5 millions d'euros prévus en 2012. Cette évolution est toutefois corrélée au stock de dette.

Force est cependant de constater que **cette volonté de désendettement ne se traduit pas dans les chiffres et que l'atteinte du point d'inflexion paraît reporté à la prochaine programmation triennale**, les emprunts demeurant supérieurs aux annuités de remboursement au moins jusqu'en 2013.

¹ Depuis 2005, la DGAC s'adresse exclusivement à l'Agence France Trésor.

² A l'exception de l'avance accordée en 2005, assise sur le taux préfixé en décembre de l'année N-1 des bons du Trésor, soit 1,74 % marge incluse.



Comme en 2010, votre rapporteur spécial constate que **ni la RGPP ni la démarche transversale de réduction des frais de fonctionnement de l'Etat**, que la DGAC applique avec une certaine constance, **ne permettent, pour l'heure, d'amorcer le désendettement du budget annexe**, faute d'actionner suffisamment les leviers d'augmentation des recettes et de diminution des dépenses de fonctionnement et de personnel.

L'équation du désendettement n'est pas insoluble mais suppose de gager la nécessaire maîtrise des dépenses par une meilleure couverture du coût de la surveillance aérienne et des prestations de l'aviation civile.

IV. UN OBJECTIF POUR L'ENAC : DEVENIR UNE ÉCOLE EUROPÉENNE DE RÉFÉRENCE

A. UN FORT ENJEU STRATÉGIQUE POUR UNE MEILLEURE VISIBILITÉ

Selon la DGAC, la fusion de l'ENAC et du SEFA permet de faire du nouvel ensemble « *l'école européenne de référence dans les métiers du transport aérien* ». Elle est en effet la **seule école européenne à pouvoir offrir des formations dans les trois grands pôles d'activités du transport aérien** : l'ingénierie de système, la formation au pilotage et la formation au

contrôle aérien. L'ENAC peut donc envisager dès 2012 la reconnaissance de ses formations dans les standards universitaires européens.

L'ENAC est **un des rares organismes à proposer une double compétence pilote/contrôleur** et entend développer une « acculturation croisée » de ces deux sphères pour devenir un précurseur dans le transport aérien et préparer les pilotes et ingénieurs aux futurs moyens de gestion du trafic, en particulier à l'échelle européenne. La fusion doit également contribuer à l'optimisation des moyens pédagogiques et à la « **renaissance** » **de certains centres régionaux de formation de l'ancien SEFA** en renforçant leur notoriété.

Afin de rendre ses actions plus lisibles et de mettre en perspective ses missions, l'ENAC s'est dotée d'une politique scientifique et d'un plan d'action pour 2011-2015. Un **contrat d'objectifs et de performance** est également en cours d'élaboration et devrait être signé fin 2011 ou début 2012. **Votre rapporteur spécial regrette que la négociation de ce contrat n'aie pas été initiée pendant la préparation de la fusion**, plutôt qu'après sa réalisation.

Le **décret n°2010-1552 du 15 décembre 2010** a institué juridiquement la fusion à compter du 1^{er} janvier 2011, en transférant les missions du SEFA vers l'ENAC et en redéfinissant la compétence et la composition des organes de gouvernance. Parallèlement à la modification du décret statutaire de l'ENAC, l'ensemble des textes juridiques encadrant les activités du SEFA et de l'ENAC a fait l'objet d'une actualisation juridique afin de permettre au nouvel établissement d'être opérationnel.

La création du nouvel ensemble a conduit à doter l'école d'une **nouvelle organisation**, afin notamment d'en améliorer la gouvernance et l'efficacité. Ont ainsi été créés :

- une direction de la formation au pilotage et des vols, qui a repris l'essentiel des activités de l'ex-SEFA hors services de support et dispose de sept centres de formation ;

- une direction de l'international et du développement, qui a notamment vocation à promouvoir l'offre de l'ENAC et à contribuer à la consolidation et la croissance des ressources propres de l'Ecole ;

- au sein du secrétariat général, un département « Admission et vie des campus » chargé de coordonner les admissions et l'accueil des élèves ;

- un pôle des programmes pédagogiques qui regroupe les responsables de toutes les formations exercées à l'ENAC.

B. UN BUDGET MARQUÉ PAR UNE CERTAINE RIGUEUR

Avant la fusion, l'ENAC a disposé en 2010 d'un budget d'exploitation de près de 71 millions d'euros, alimenté à hauteur de 49,8 millions d'euros par une subvention de la DGAC, et a enregistré un

résultat bénéficiaire de 500 000 euros. Elle a pu maintenir d'importants investissements de rénovation du campus, pour un montant de 13,05 millions d'euros, grâce à une subvention de 11,3 millions d'euros. Le fonds de roulement a été renforcé de 1,4 million d'euros.

Le budget révisé pour 2011 s'élève à **140,1 millions d'euros**, dont 81 millions d'euros pour les dépenses de personnel, 47,6 millions d'euros pour celles de fonctionnement et 11,5 millions d'euros d'investissements, qui diminuent donc de 11,5 %. L'intégration du SEFA a induit une augmentation de la subvention de la DGAC, qui a été portée à 101,8 millions d'euros, mais apporte aussi de nouvelles ressources propres pour plus de 8 millions d'euros. **Le taux de couverture du budget de l'ENAC par la subvention de la DGAC est ainsi passé de 75,6 % en 2010 à 72,7 % en 2011**, les ressources propres¹ s'élevant à 33,4 millions d'euros.

En 2012, **le montant de la subvention sera réduit de 2 millions d'euros** par rapport aux prévisions de la programmation triennale, pour corriger une surestimation initiale des dépenses de personnel et intégrer la masse salariale correspondant au transfert de 12 ETPT, mentionné plus haut. Le budget de l'ENAC, dont le montant n'est pas encore arrêté, sera **contraint** puisque l'école applique la politique de réduction de 10 % sur trois ans des dépenses de fonctionnement à périmètre constant et devra recentrer ses investissements sur les actions prioritaires.

C. DE NOUVEAUX OUTILS POUR LIMITER LE COÛT UNITAIRE DE LA FORMATION

Le plan de modernisation du SEFA engagé en 2007 prévoit une augmentation de 50 % de l'activité de formation au pilotage et une réduction des coûts et effectifs correspondants de 30 %. Cet effort est nécessaire car le coût de formation est élevé, comme l'illustre l'indicateur 1.1 du programme 611 : en 2011, il est estimé à **71 000 euros pour un ingénieur et 105 500 euros pour un pilote de ligne**. La qualité de la formation se traduit cependant par une bonne insertion professionnelle. De même, **ces coûts sont sensiblement inférieurs aux prévisions de la programmation triennale**, de, respectivement, 74 370 euros et 110 750 euros.

Outre les deux indicateurs retenus dans le cadre du programme 611, la DGAC a doté ses écoles d'objectifs et **d'indicateurs complémentaires** plus

¹ *Qui comportent notamment la taxe d'apprentissage, la facturation de prestations de formation initiale et continue, de recherche et d'expertise, des redevances sur brevets ou licences, des produits financiers et exceptionnels et la location de divers moyens.*

axés sur leurs activités opérationnelles, mais qui traitent la dimension de maîtrise des coûts et de développement des ressources propres¹.

L'ENAC accentue également sa **politique volontariste d'amélioration des processus internes et d'optimisation des moyens**. Outre la réduction des frais de fonctionnement évoquée plus haut, elle repose sur la **mutualisation** des contenus, moyens et méthodes d'enseignement pour réduire les doublons entre ENAC et ex-SEFA, une réduction des coûts de structure (déplacements, impressions des revues, rénovation des bâtiments...), le développement des formations à distance et autoformations, la mise en œuvre d'une démarche qualité (avec un objectif de certification ISO 9001 en 2012) et l'adoption d'outils d'aide à la gestion. L'adaptation des cursus au format européen LMD est également en cours, et **les formations sont davantage ouvertes aux élèves étrangers et aux salariés d'opérateurs privés**.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »**

1. Après une hausse limitée à 1,6 % en 2010, le trafic aérien en France pourrait progresser de 5,6 % en 2011, soit sensiblement plus que les prévisions inscrites dans la LFI pour 2011 (2 %). Pour 2012, les hypothèses de recettes du budget annexe reposent notamment sur **une croissance du trafic comprise entre 2 % et 3,6 % selon les redevances**.

2. Le périmètre du BACEA évolue à la marge : **le regroupement des moyens du Service national de l'ingénierie portuaire est finalisé** avec le transfert de 40 ETPT en provenance du programme 217, pour un montant de 2,35 millions d'euros financé par un relèvement de la quotité de la taxe de l'aviation civile, et le taux de cotisation employeur au CAS « Pensions » est relevé de 3,2 points, pour un coût net de 3,7 millions d'euros.

3. **Le rendement de certaines recettes apparaît sous-optimal**. Le taux unitaire de la redevance de route sera ainsi abaissé de 3,6 % en 2012 et demeure un des plus bas en Europe, alors que la France occupe une position centrale dans l'espace aérien européen. De même, **les redevances ne couvrent que 34,1 % du coût global de surveillance et de certification**. Ces redevances augmenteraient de 4,5 % en 2012, mais les tarifs n'évoluent pas. La rationalité économique et la situation budgétaire tendue de la DGAC **imposent une meilleure optimisation de ces recettes**.

4. **La prévision d'équilibre pour 2012 est conforme à la programmation triennale et paraît réaliste**, pour autant que ne survienne pas une profonde crise économique, qui conduirait à réviser à la baisse les prévisions de trafic et de recettes. Les dépenses brutes progressent de 2,1 % à périmètre courant, **de 2 % à périmètre constant** et de 1,7 % hors effet de la contribution au CAS « Pensions ». Un **déficit d'exploitation de 16,4 millions d'euros** est néanmoins prévu.

¹ Les indicateurs retenus sont ainsi le coût unitaire de la formation des élèves civils ingénieurs, le coût d'une promotion d'élèves fonctionnaires (indicateur LOLF, s'agissant des ingénieurs du corps des IEEAC), l'évolution annuelle des ressources propres, le ratio entre les coûts horaires complets et les tarifs du privé par type d'avion et par type d'instruction, la rentabilité globale valorisée sur les activités aériennes, et le coût unitaire d'une formation pratique de pilote de ligne (indicateur LOLF).

5. **L'évolution des dépenses est assez positive**, avec une quasi stabilisation des dépenses de personnel (à périmètre constant et hors cotisation au CAS « Pensions »), une réduction des dépenses de fonctionnement et une augmentation de près de 6 % des investissements, dont la LFI pour 2011 avait prévu une diminution.

6. **La performance est globalement bonne**, même si certains résultats devraient reculer en 2011 après une année 2010 parfois atypique, notamment en matière de sécurité et de sûreté.

7. Les **projets et engagements européens** (règlements et directives, traité FABEC conclu le 2 décembre 2010, projets SESAR et COFLIGHT) exercent un impact important sur les investissements du BACEA, la fixation du niveau des redevances de navigation (désormais intégré dans un plan pluriannuel de performance imposant des gains de productivité) et l'organisation du contrôle aérien. Le **projet OPERA** de regroupement des services d'approche de la région parisienne dans un nouveau centre a cependant été **reporté**.

8. La **rationalisation de certaines fonctions support** de la DGAC se poursuit, notamment dans le cadre de la RGPP : mutualisation de la gestion des déplacements, modernisation des outils informatiques d'information financière et de gestion des ressources humaines, réflexion sur l'externalisation en matière de logistique, modernisation de la politique des achats. Au total, **496 suppressions d'emplois sont prévues sur la période 2011-2013**, dont 149 en 2012 (132 à la DGAC et 17 à l'ENAC).

9. Après avoir été contesté par une intersyndicale majoritaire, **le protocole social pour 2010-2012 devrait entrer pleinement en vigueur en 2012**, en particulier ses contreparties financières, qui prévoient un « **retour catégoriel** » équivalent à 50 % des économies générées par le schéma d'emplois sur 2010-2012. Les mesures de revalorisation catégorielle, intégrant la non-consommation de l'enveloppe de 2011, pourraient ainsi s'élever à **11,64 millions d'euros, dont plus de la moitié sous forme de primes tendant à compenser la mise en place du FABEC**, qui avait suscité de fortes tensions.

10. Après les mesures très opportunes, prises durant l'été 2010, de **régularisation de certains aspects des primes et vacances des contrôleurs aériens** (suppression du régime d'indexation sur l'inflation et meilleur contrôle de la présence effective), une **réflexion est en cours sur une refonte globale du régime indemnitaire** des personnels techniques de la navigation aérienne. Il importera d'être vigilant sur les conséquences budgétaires de cette réforme, et notamment sur la grille spécifique envisagée pour les contrôleurs, qui **ne doit pas conduire à un « rattrapage » détourné des actuelles mesures de rigueur**.

11. Dans le cadre de sa fusion avec le SEFA, effective depuis le 1^{er} janvier 2011, l'ENAC s'est dotée d'une nouvelle organisation et entend s'affirmer comme école européenne de référence. Elle s'est également engagée dans une démarche de réduction du coût unitaire de la formation qui commence à se traduire dans les faits. **En revanche, le contrat d'objectifs et de performance n'est toujours pas finalisé**.

12. **Un endettement élevé continue de peser sur les comptes du budget annexe** : après une relative stabilisation en 2011, la dette nette devrait croître de 4,6 % en 2012 et le montant emprunté de 28,7 %. Malgré la volonté affichée par la DGAC, **le désendettement n'est pas encore avéré et paraît reporté à la prochaine programmation triennale**. L'équation du désendettement n'est pas insoluble mais suppose d'associer la nécessaire maîtrise des dépenses, en particulier celles de personnel, à une meilleure couverture du coût de la surveillance aérienne et des prestations de l'aviation civile.

CHAPITRE III

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »

I. UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE RATIONALISÉE EN 2011

A. UNE AFFECTATION AUPARAVANT TRÈS COMPLEXE DU PRODUIT DES AMENDES

L'affectation comme la gestion du produit global des amendes forfaitaires et majorées de la police de la circulation et du stationnement (quel que soit le mode de détection des infractions), qui a atteint en 2010 1,48 milliard d'euros, étaient jusqu'en 2011 **particulièrement complexes et fragmentées**. Cette situation était liée :

- à la **grande diversité des bénéficiaires** de ce produit¹ ;
- à des **circuits budgétaires et comptables différenciés** selon le caractère automatisé ou non des amendes et selon leur mode de recouvrement forfaitaire ou « forfaitaire majoré ». Une partie du produit des amendes forfaitaires des radars², sous déduction d'une fraction revenant aux collectivités territoriales³, transitait ainsi par le **compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »**, originellement créé par l'article 49 de la loi de finances pour 2006⁴. Le solde de ce produit revenait à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Le produit des amendes forfaitaires hors radars et de l'ensemble des amendes forfaitaires majorées constituait quant à lui une **recette non fiscale de l'Etat** et alimentait 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 ;

¹ L'AFITF, le Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) constitué au sein de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), les collectivités territoriales (communes, établissements publics de coopération intercommunale, départements, régions Ile-de-France et d'outre-mer, collectivité territoriale de Corse), le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) et l'Etat (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).

² Plafonnée en 2010 à 212,05 millions d'euros sur un total perçu de 468,4 millions d'euros, auxquels s'ajoutaient 113,7 millions d'euros d'amendes forfaitaires majorées, **soit un produit total des amendes des radars de 582,1 millions d'euros encaissé en 2010**.

³ Soit, en 2010, 100 millions d'euros au profit des collectivités territoriales et 30 millions d'euros pour les départements, la collectivité territoriale de Corse et les régions d'outre-mer.

⁴ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

- et à l'instabilité temporelle de la répartition du produit global, qui a évolué à plusieurs reprises au cours des dernières années¹.

Cette segmentation des circuits de dépense et des règles d'affectation **nuisait à la lisibilité globale et à la compréhension de la politique publique** de sanction des infractions au code de la route. Elle induisait également des difficultés de pilotage pour le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL).

B. LA CRÉATION EN 2011 D'UN NOUVEAU COMPTE AU PÉRIMÈTRE ÉLARGI

1. L'élargissement du périmètre du CAS pour une plus grande cohérence

Une simplification de l'architecture budgétaire était donc nécessaire. Malgré la diversité des circuits financiers, la **cohérence entre la nature de la recette et la finalité des dépenses** – le financement d'opérations de sécurité routière et d'amélioration des transports en commun –, justifiait 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, appelait une clarification des responsabilités et règles relatives à cette politique publique.

Le compte a, dès lors, été modernisé par l'article 62 de la loi de finances pour 2011, qui a **très sensiblement élargi son périmètre**, sans pour autant modifier les règles d'affectation des amendes forfaitaires des radars aux différentes catégories de bénéficiaires. Il a ainsi été renommé « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

L'architecture du nouveau compte et l'évolution du montant et de l'affectation des trois catégories de recettes d'amendes sont présentées dans le tableau ci-après.

¹ *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.*

Evolution du montant et de l'affectation du produit des amendes depuis 2009

(en millions d'euros)

	2009	2010	Prévision LFI 2011	Prévision PLF 2012
Amendes forfaitaires des radars	457,1	468,4	457,1 (nouvelle prévision : 520,7)	520,7
Affectation	- CAS « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » (212,05 millions €) - collectivités territoriales (130 millions €) - et solde à l'AFITF (126,4 millions € en 2010)		- Section « Contrôle automatisé » du nouveau CAS (192 millions € en 2012) - collectivités territoriales (programme 754 du CAS, 160 millions €) - solde à l'AFITF (168,7 millions € en 2012)	
Amendes forfaitaires de la police de la circulation (hors radars)	503,2	526	545	636,1
Affectation	<u>Hors CAS :</u> - ACSé (35 millions €) - prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales		- ACSé (35 millions €) - procès-verbal électronique (programme 753 du CAS, 37,05 millions € en 2012) - puis 53 % aux collectivités territoriales (programme 754) et 47 % au désendettement de l'Etat (programme 755)	
Amendes majorées (tous modes de constatation)	521,7	484,9	449,2	444,6
Affectation	<u>Hors CAS :</u> désendettement de l'Etat		- 53 % aux collectivités territoriales (programme 754) - et 47 % au désendettement de l'Etat (programme 755)	
Total	1 482	1 479,3	1 451,3 (nouvelle prévision 1 514,9)	1 601,4

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

2. L'affectation de l'essentiel des recettes d'amendes

a) L'unification du circuit budgétaire des amendes

Ce compte perçoit désormais **l'ensemble des amendes forfaitaires et majorées de la police du stationnement et de la circulation**, à l'exception d'une fraction affectée directement à l'AFITF et au Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD), géré par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

En 2011, le produit des amendes forfaitaires des radars est affecté au CAS dans la limite de 332 millions d'euros, le solde étant versé à l'AFITF. Compte tenu de **l'augmentation attendue de cette recette en 2012**, **l'article 18** du présent projet de loi de finances prévoit pour 2012, de manière dérogatoire, que la moitié de la fraction du produit de ces amendes excédant 457 millions d'euros sera affectée à la première section, dans la limite

de 20 millions d'euros, en particulier pour le **financement des nouveaux radars dits « pédagogiques »**. Le nouveau plafond d'affectation est donc relevé à **352 millions d'euros**, le solde étant affecté à l'**AFITF**.

Ce produit sera affecté successivement à hauteur de 192 millions d'euros à la première section du compte (*cf. infra*), intitulée « Contrôle automatisé », puis à hauteur de 160 millions d'euros¹ à la seconde section « Circulation et stationnement routiers ».

Les autres recettes de cette seconde section sont constituées du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation hors « radars » et du produit de l'ensemble des amendes forfaitaires majorées (« radars » et « hors radars »), soit au total **1 045,7 millions d'euros**, après prélèvement de la fraction de 35 millions d'euros au profit de l'ACSé.

Il convient de rappeler que le produit cumulé des amendes forfaitaires hors radars et des amendes forfaitaires majorées est 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.

b) Une hausse de 5,7 % du produit des amendes en 2012

Le produit des amendes est évalué en 2012 à **un peu plus de 1,6 milliard d'euros, soit une hausse de 5,7 %** par rapport à la prévision actualisée pour 2011 (10,3 % par rapport à la prévision initiale). Elle est liée aux trois facteurs suivants :

1) Après une relative stabilité en 2009-2010², les recettes d'amendes forfaitaires des radars augmentent en 2011 et 2012 en raison de la **montée en puissance des dispositifs placés aux feux rouges**, dont le montant d'une amende perçue est en moyenne deux fois supérieur à celui d'une amende pour excès de vitesse. L'effet de cette montée en charge est cependant faible en 2012, compte tenu du déploiement de la quasi-totalité des dispositifs d'ici fin 2011.

Votre rapporteur spécial constate qu'après avoir été **chroniquement surévaluées de 2008 et 2010**³, en raison d'une insuffisante prise en compte de l'amélioration continue du comportement des usagers et de retards dans le déploiement des nouveaux dispositifs de contrôle de la vitesse, **les recettes des amendes forfaitaires des radars ont été sous-évaluées en 2011**. La nouvelle prévision, qui porte désormais sur 520,7 millions d'euros, excède ainsi de près de 14 % celle retenue dans la LFI. Il est vrai que le « civisme »

¹ Dont 60 millions d'euros (au lieu de 30 millions d'euros jusqu'en 2010) aux départements, à la collectivité territoriale de Corse et aux régions d'outre-mer.

² L'augmentation des dispositifs de contrôle ayant été compensée par l'amélioration du comportement des usagers.

³ Ainsi en 2010, le produit initialement attendu était de 522 millions d'euros et s'est élevé au final à 468,4 millions d'euros.

des automobilistes n'est pas aisément prévisible, comme en témoignent les données des deux dernières années sur la sécurité routière (*cf. supra*, développements sur le programme 207).

2) La généralisation du PVé et la **revalorisation des amendes de stationnement¹ de 11 euros à 17 euros** (à la demande des collectivités territoriales) expliquent l'augmentation progressive du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et du stationnement.

3) La diminution parallèle des recettes d'amendes forfaitaires majorées (de 7,4 % en 2011) est principalement due à **l'amélioration du taux de recouvrement spontané des amendes forfaitaires**, qui réduit corrélativement le nombre d'amendes majorées encaissées.

3. Deux sections et cinq programmes de dépenses

a) Près de 1,4 milliard d'euros de dépenses en 2012

Le CAS comporte, en 2012 comme en 2011, cinq programmes structurés en deux sections. Leur dotation, de **1 397,67 millions d'euros**, s'inscrit en **progression de 8,3 %** par rapport à celle de la LFI pour 2011, compte tenu de la forte hausse attendue des recettes d'amendes.

Evolution des crédits de paiement du compte d'affectation spéciale

(en millions d'euros)

Programmes	Exécution 2010	LFI 2011 (hors reports)	PLF 2012	Evolution PLF 2012/ LFI 2011
751 « Radars »	188,64	156	176	12,8 %
752 « Fichier national du permis de conduire »	11,69	16	16	Stable
753 « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers »	Hors CAS	21,22	37,05	74,6 %
754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales »		657,09	694,57	5,7 %
755 « Désendettement de l'Etat »		440,82	474,05	7,5 %
Total	200,33	1 291,13	1 397,67	8,3 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

La section « Contrôle automatisé » correspond au périmètre de l'ancien CAS et comprend donc les programmes 751 « Radars » et 752 « Fichier national du permis de conduire », dotés, respectivement, de **176 millions d'euros** et **16 millions d'euros**. Ces programmes couvrent :

¹ Par le décret n° 2011-876 du 25 juillet 2011 revalorisant le montant de l'amende forfaitaire pour certaines contraventions prévues par le code de la route en matière d'arrêt et de stationnement.

- les coûts relatifs au développement et au maintien en condition opérationnelle des radars et une partie de la subvention versée à la **nouvelle Agence nationale de traitement automatisé des infractions** (ANTAI, *cf. infra*) pour le fonctionnement et l'exploitation du Centre national de traitement des infractions (CNT) de Rennes (programme 751) ;

- les dépenses afférentes à la gestion des droits à conduire et à la modernisation du Fichier national du permis de conduire (programme 752).

La section « Circulation et stationnement routiers », créée en 2011, comporte **trois programmes** :

- le programme 753 « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers », doté de 37,05 millions d'euros, finance le **déploiement du procès-verbal électronique**, mis en œuvre par l'ANTAI ;

- le programme 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières » regroupe les **recettes des amendes dédiées aux collectivités locales** – conformément à l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales –, dont la répartition continue d'être assurée par le Comité des finances locales. Il est doté de **694,56 millions d'euros en 2012**, soit une augmentation de 5,7 % par rapport à la LFI 2011 ;

- et le programme 755 « **Désendettement de l'Etat** », qui retrace le produit des amendes revenant au budget général de l'Etat en recettes non fiscales.

b) Les affectations au profit de l'AFITF et du FIPD

Ainsi qu'il a été précisé plus haut, une fraction du produit des amendes est affectée à l'AFITF (amendes forfaitaires des radars) et à l'ACSé (amendes de la police de la circulation) au titre du financement du FIPD. L'AFITF a ainsi bénéficié de 126,4 millions d'euros en 2010 et devrait recevoir **180 millions d'euros en 2011 et près de 169 millions d'euros en 2012**.

Les 35 millions d'euros de crédits affectés au FIPD sont répartis en deux sous-enveloppes : **30 millions d'euros pour le développement de la vidéo-protection et 5 millions d'euros au profit d'actions de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes**, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les collectivités territoriales.

En 2010, 28,9 millions d'euros ont ainsi été engagés sur la première sous-enveloppe (mais seulement 8,7 millions d'euros mandatés) et 5,8 millions d'euros sur la seconde, qui a été complétée par un report de crédits. Pour 2011, la circulaire de répartition des crédits du FIPD a prévu une affectation à hauteur de, respectivement, 29,7 millions d'euros et 5 millions d'euros.

C. UNE PERFORMANCE EN LÉGÈRE PROGRESSION

1. L'amélioration du comportement des usagers et de l'efficacité des moyens de contrôle

Le dispositif de mesure de la performance n'évolue pas avec **six indicateurs de résultat**, dont quatre pour le programme 751, un pour le programme 752 et un pour le programme 753. Les programmes 754 et 755 n'en sont en revanche pas dotés. Ces indicateurs appellent les commentaires suivants :

- la **réduction de la vitesse moyenne** se poursuit conformément aux prévisions, avec 79 km/h en 2011 contre 79,6 km/h en 2010, la cible de 2013 étant fixée à 78 km/h¹. Les cinquante radars les plus « actifs » enregistraient en moyenne **195 messages d'infraction par jour en 2010, contre 206 en 2009**, soit une baisse de 9 % ;

- la **proportion des grands excès de vitesse est stable ou en légère diminution** : celle des excès de plus de 30 km/h, de 0,52 % en 2010, devrait être de 0,51 % en 2012 comme en 2011, et celle des excès de plus de 40 km/h passerait de 0,14 % en 2010 à 0,12 % en 2011 puis 0,11 % en 2012 ;

- le **taux de disponibilité**² des radars fixes et mobiles se maintient à un niveau relativement élevé, de **92 %**. Comme fin 2010, le PAP précise cependant que le vieillissement du parc et la nécessité de procéder au renouvellement des véhicules dédiés aux premiers équipements embarqués ne permettront pas de retrouver en 2012 le taux de 93 % atteint en 2009 ;

- l'indicateur du programme 752 précise le nombre de lettres de **restitution totale de points** (soit douze points) adressées aux titulaires de permis de conduire qui ne commettent pas d'infraction pendant trois ans. La prévision actualisée pour 2011 porte sur 2,5 millions de lettres et une forte progression est attendue en 2012 avec 3 millions de lettres, la cible pour 2013 ayant été relevée à 3,5 millions. Votre rapporteur spécial estime que **la pertinence de cet indicateur pourrait être améliorée** par un ratio rapportant le nombre de lettres de restitution 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 » ;

- enfin la **part des PVé dans les contraventions de police de la circulation**, qui constitue l'indicateur du programme 753, devrait progresser fortement en 2012, passant de 21 % à **45 %**, la cible pour 2013 étant de 75 %. Cette évolution attendue est cohérente avec le déploiement en cours des équipements de dématérialisation des avis de contraventions (*cf. infra*).

¹ Si tous les automobilistes respectaient les limitations de vitesse, la vitesse moyenne serait inférieure à 77 km/h.

² 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. Certains obstacles à une verbalisation efficace pourraient être atténués

L'efficacité du dispositif de contrôle et de verbalisation des infractions est tributaire de l'adaptation des appareils de contrôle et de la chaîne de traitement informatique à la grande diversité des circonstances de fait. L'indicateur 1.3, qui restitue le ratio entre le nombre d'avis de contravention et celui des infractions relevées, est à cet égard particulièrement intéressant et révélateur de certaines difficultés.

Le **ratio net** (c'est-à-dire hors véhicules étrangers) devrait progresser légèrement après une amélioration sensible ces cinq dernières années : 59,5 % en 2006, 69,2 % en 2010, 69,5 % en 2011 et 70 % en 2012. Le **ratio brut** (véhicules étrangers inclus) est **nettement inférieur** même s'il a franchi en 2010 le seuil de 50 % (52,4 %, contre 49,2 % en 2009).

L'efficacité du système demeure en effet entravée par plusieurs obstacles majeurs :

- la **difficulté de verbaliser les deux-roues**. Le Comité interministériel de la sécurité routière (CISR) du 11 mai 2011 a toutefois décidé l'agrandissement et la normalisation des plaques d'immatriculation ;

- la **difficulté de verbaliser les poids lourds**, dans la mesure où ils ne sont verbalisés qu'en cas de dépassement de la vitesse limite autorisée des véhicules légers et non de celle propre à leur catégorie. Le déploiement des radars « poids lourds » depuis le début de l'année 2011 devrait toutefois permettre de pallier progressivement cette insuffisance ;

- la difficulté de verbaliser les conducteurs de véhicules **immatriculés à l'étranger**. A ce jour, seules les infractions afférentes à des véhicules immatriculés au Luxembourg et en Suisse donnent lieu à l'émission d'un avis de contravention, *via* le système d'information européen Eucaris. Deux accords bilatéraux ont été récemment conclus avec l'Allemagne et la Belgique, et deux autres devraient l'être prochainement avec l'Espagne et l'Italie ;

- des raisons **techniques** : photos floues, non cadrées ou trop sombres ;

- des raisons **juridiques** : présence de plusieurs véhicules sur la même photo, plaque étrangère non reconnue...

L'adoption par le Conseil européen, le 29 septembre 2011, d'une directive visant à **faciliter**, par des échanges d'informations, **les poursuites transfrontalières** des infractions routières commises dans un Etat membre par des conducteurs de véhicules immatriculés à l'étranger constitue une **avancée majeure que salue votre rapporteur spécial**. Elle permettra de limiter la regrettable impunité de ces contrevenants et d'améliorer sensiblement ce ratio.

II. LA RÉORGANISATION ADMINISTRATIVE SE TRADUIT PAR LA CRÉATION D'UN NOUVEL OPÉRATEUR

La modernisation du contrôle et de la sanction des infractions au code de la route s'inscrit dans un projet de long terme, consistant en la mise en place d'une **automatisation de l'ensemble de la chaîne pénale**, de la constatation de l'infraction au paiement de l'amende ou aux éventuelles poursuites. La Direction de projet interministériel de contrôle automatisé (DPICA) avait ainsi été créée en février 2003, puis s'était vu attribuer la responsabilité du déploiement du procès-verbal électronique.

L'installation d'une nouvelle génération de matériels (radars et assistants personnels électroniques) a précédé la réorganisation administrative, qui demeure relativement complexe.

A. UN PILOTAGE SIMPLIFIÉ

Compte tenu du changement de périmètre du CAS et du **transfert de la Délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR)** au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (MIOMCTI), le CAS est désormais essentiellement placé sous la responsabilité de ce ministère, le programme 755 « Désendettement de l'Etat » étant géré par le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

Le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement n'a donc plus de rôle opérationnel, conformément au souhait exprimé par votre commission des finances lors de l'examen de la loi de règlement pour 2010. Toutefois, le dispositif de pilotage du projet de contrôle automatisé rassemble la majorité des ministères concernés, soit, outre les trois ministères précités, le ministère de la justice et des libertés.

Ce pilotage plus unifié a été décliné dans **l'organisation administrative** de la chaîne de traitement automatisé des infractions, avec la création de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) et d'un nouveau service au sein de la DSCR, le département du contrôle automatisé, qui est chargé du déploiement et de la maintenance des radars. **Votre rapporteur spécial approuve cette réorganisation.**

B. LA CRÉATION DE L'ANTAI, NOUVEL OPÉRATEUR EN 2012

1. Des missions étendues

L'ANTAI a été créée par le décret n° 2011-348 du 29 mars 2011 et succède en partie à la DPICA pour une plus grande **clarté et cohérence** de l'organisation administrative. Cet établissement public administratif, placé

sous la tutelle du ministère de l'intérieur et dont le conseil d'administration comporte 14 membres, intégrera le périmètre des opérateurs de l'Etat au 1^{er} janvier 2012.

Aux termes de l'article 2 du décret précité, cette agence exerce en quelque sorte des missions de « *back office* », soit :

« 1° *La participation à la définition des normes techniques relatives au traitement automatisé des infractions, le contrôle et l'évaluation de leur application, la contribution à leur évolution et à la surveillance de l'interopérabilité des dispositifs techniques correspondants ;*

« 2° *La conception, l'entretien, la maintenance, l'exploitation et le développement des systèmes et applications nécessaires au traitement automatisé des infractions ;*

« 3° *L'édition, le publipostage, le routage et l'affranchissement des différents avis de contravention établis par voie électronique ou dans le cadre du traitement automatisé des infractions, ainsi que les différents courriers nécessaires ;*

« 4° *Le tri du courrier reçu dans le cadre des recours émis par des contrevenants ou de tous autres courriers ;*

« 5° *L'information des contrevenants par l'organisation d'un centre d'appels ou de tout autre moyen de communication ;*

« 6° *L'organisation et la gestion du traitement automatisé des infractions qui lui est confié en qualité de prestataire. »*

L'agence s'est, par ailleurs, vu confier le développement, le déploiement et l'exploitation du **PVé**.

Conformément aux missions exposées *supra*, l'ANTAI assure le **l'exploitation et le fonctionnement courant du Centre national de traitement (CNT)** de Rennes : traitement des messages d'infraction des radars, envoi et affranchissement des avis de contraventions, traitement et numérisation des courriers reçus au Centre. Le CNT est au service de l'ensemble des administrations de l'Etat concourant à la chaîne de traitement automatisé des infractions : le Centre automatisé de constatation des infractions routières de la Direction générale de la police nationale, l'Officier du ministère public et le Centre d'encaissement des amendes de la Direction générale des finances publiques.

En revanche, la mission de l'Agence exclut la constatation des infractions, le recouvrement des amendes et l'exercice de l'action publique au sens de l'article 31 du code de procédure pénale.

2. Un budget aujourd'hui alimenté par des subventions

Le financement de l'ANTAI reste attaché au produit des amendes de circulation routière puisque son budget, de **113,59 millions d'euros en 2011**,

est abondé par une subvention pour charges de service public, imputée sur le présent CAS en deux fractions relevant des programmes 751 « Radars » et 753 « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers ».

D'après le PAP, l'Agence devrait enregistrer un **bénéfice élevé en 2011**, de 19,42 millions d'euros. Il alimentera la capacité d'autofinancement et permettra de financer des investissements liés au PVé.

Aux termes de l'article 11 du décret précité, les ressources de l'ANTAI peuvent également comprendre la rémunération des prestations mentionnées plus haut et, comme pour la plupart des établissements publics, des produits commerciaux, financiers, de biens meubles et immeubles ou de cessions et participations, ainsi que des dons et legs.

En revanche, **votre rapporteur spécial regrette que l'Agence puisse recourir à l'emprunt**. Si cette faculté demeure aujourd'hui théorique en raison de la continuité du financement budgétaire des missions désormais exercées par l'ANTAI, elle ne paraissait pas indispensable et **concourt à la segmentation de la dette publique**, et partant, à la multiplication de ses sources d'augmentation.

En 2012 comme en 2011, le financement de l'Agence reposera sur les seules subventions budgétaires, d'un montant prévisionnel de **101,76 millions d'euros**. Près des deux tiers de ce budget (64,67 millions d'euros), imputés sur le programme 751, financent **l'exploitation et le fonctionnement courant du CNT**, le solde étant affecté au déploiement du PVé.

L'ANTAI ayant succédé à la DPICA en cours d'année 2011, les **dépenses de personnel** seront prises en charge par le budget de l'agence à compter de 2012. Le nouveau plafond d'emplois, de **26 ETPT**, prévoit cinq recrutements dans le cadre du déploiement du PVé.

Le contrat d'établissement et le **contrat de performance** sont en cours d'élaboration et devrait être finalisés d'ici la fin de l'année 2011, donc dans le délai d'un an après la création de l'ANTAI, conformément aux dispositions de l'article 3 du décret du 29 mars 2011.

III. ANALYSE PAR PROGRAMME

A. LE PROGRAMME 751 « RADARS »

1. Une prise en compte bienvenue des reports de crédits

Le montant des crédits inscrits en LFI n'est que partiellement révélateur compte tenu de l'ampleur des **reports qui affectent chroniquement ce programme**. Ces reports sont cependant liés à la budgétisation annuelle du CAS en AE=CP et résultent donc essentiellement

d'engagements juridiques non soldés au 31 décembre. Les reports d'AE et de CP se sont ainsi élevés à 132,9 millions d'euros fin 2009 et à **140,2 millions d'euros fin 2010**, dont 130,4 millions d'euros au titre d'engagements non soldés.

D'un montant de 176 millions d'euros en 2012, les crédits de ce programme s'inscrivent en hausse de 12,8 % par rapport à la LFI 2011. **Cette augmentation est toutefois limitée à 1,3 %** si l'on intègre les reports résiduels de 2010 (*ie.* après que les engagements juridiques ont été soldés), soit 9,87 millions d'euros, et les crédits ouverts suite à la modification introduite par l'article 24 la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, soit 8 millions d'euros.

Avec 158,4 millions d'euros, la consommation des crédits à fin juillet 2011 était supérieure à la dotation inscrite en LFI, ce qui devrait permettre une forte diminution des reports sur 2012, estimés à 70 millions d'euros. De même, le MEDDTL indique que la dotation pour 2012 intègre une partie des reports résiduels anticipés en 2011, qui financeront **près de la moitié du programme de déploiement de 451 radars** en 2012 (*cf. infra*). Une forte diminution de ces reports est ainsi attendue fin 2012.

Votre rapporteur spécial salue cette évolution, mais déplore des discordances entre les données du « bleu » budgétaire et les réponses fournies par le ministère à son questionnaire, ne serait-ce que sur la ventilation par action des crédits du programme en LFI pour 2011.

2. Une diversification coûteuse des dispositifs

Le déploiement de nouveaux radars sur le territoire devrait se poursuivre en 2012 afin d'atteindre l'objectif de **4 500 dispositifs**, annoncé lors du CISR du 13 février 2008 mais qui avait été reporté de fin 2012 à fin 2013 compte tenu des retards accumulés jusqu'en 2010¹. **Votre rapporteur spécial constate la hausse du rythme de déploiement en 2011**, puisqu'il est prévu d'installer **556 nouveaux radars**, contre 482 en 2010.

La **diversification** des radars, détaillée dans le tableau ci-après, devrait également s'amplifier avec :

- l'installation de 155 nouveaux types de radars : les « **radars tronçons** », qui permettent de contrôler la vitesse moyenne sur une distance de plusieurs kilomètres dans des zones potentiellement dangereuses ; les « **radars chantiers** », placés aux abords des zones de travaux ; et les « **radars mobiles** », embarqués dans des véhicules de police ou de gendarmerie et qui ne nécessitent pas d'interception du contrevenant. **Votre rapporteur spécial juge ces derniers particulièrement efficaces ;**

¹ Liés en particulier à la lenteur des procédures de passation des marchés.

- la poursuite du déploiement de dispositifs récents : les radars « **discriminants** », qui permettent de verbaliser les poids lourds en tenant compte de leurs limitations de vitesse spécifiques, et les radars placés aux **feux rouges**. En revanche, il n'est pas prévu d'étendre le parc des radars situés aux passages à niveaux ;

- l'extension des radars dits « **pédagogiques** », dont la mise en œuvre a été annoncée à la suite du CISR du 11 mai 2011. Ces radars à vocation préventive informent les automobilistes, **sans verbalisation ni sanction**, et sont placés « *notamment dans les zones dangereuses, y compris sur des itinéraires dans lesquels des radars existent¹* », mais à une distance aléatoire. Ils affichent les vitesses des véhicules, en précisant le cas échéant leur numéro d'immatriculation, et un texte visant à inciter les usagers en infraction à modifier leur comportement. Ils se substituent donc aux panneaux signalant la présence de radars fixes, dont le démantèlement progressif a été décidé. Il est ainsi prévu d'installer **2 050 radars pédagogiques** en 2012.

Malgré leur coût unitaire plus réduit, **voire rapporteur spécial demeure circonspect sur l'utilité et l'opportunité de ces dispositifs pédagogiques**, qui s'apparentent à un « luxe » dans une période de recherche d'économies budgétaires. Il apparaît plus pertinent **d'affecter le surcroît de recettes des amendes forfaitaires des radars au désendettement de l'Etat²**. Votre rapporteur spécial vous propose à cet égard un **amendement**.

Au total, 451 nouveaux radars donnant lieu à sanction devraient être installés, pour un total de **4 200 dispositifs fin 2012**.

Evolution du déploiement des différents dispositifs depuis 2008 et prévisions pour 2011 et 2012 (en stock)

	Fin 2008	Fin 2009	Fin 2010	Prévision LFI 2011	Nouvelle prévision 2011	Prévision PLF 2012
Fixes	1 473	1 661	1 823	2 264	2 031	2 242
Discriminants (poids lourds)	0	0	0		77	127
Mobiles	827	932	933	932	933	933
Mobiles-mobiles	0	0	0	0	0	50
Chantiers	0	0	0	0	0	50
Vitesses moyennes (tronçons)	0	0	0	35	5	55
Feux rouges	0	118	435	463	681	721
Passages à niveaux	0	0	2	30	22	22
Total dispositifs assortis de sanctions	2 300	2 711	3 193	3 724	3 749	4 200
Radars pédagogiques	0	0	0	0	1 200	3 250
Total tous radars	2 300	2 711	3 193	3 724	4 949	7 450

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

¹ Selon l'annonce faite le 22 mai 2011 par Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

² Outre l'AFITF, dont l'article 18 du présent projet de loi de finances prévoit qu'elle bénéficie également de cette hausse.

Le coût complet de la politique de contrôle automatisé est évalué à **236 millions d'euros** en 2011, dont 60 millions d'euros de masse salariale imputés sur le programme 217 de la mission « Ecologie ».

3. Le coût très élevé du maintien en condition opérationnelle

Le programme 751 « Radars » comprend **trois actions**, relatives aux dispositifs de contrôle (déploiement et maintien en condition opérationnelle), au fonctionnement et à l'exploitation du CNT de Rennes, et aux fonctions de soutien (études et communication). La création de l'ANTAI a induit une modification de la répartition des crédits au profit de l'action 1, à hauteur de 5,1 millions d'euros.

Le coût du maintien en condition opérationnelle des radars, beaucoup plus élevé que celui du déploiement compte tenu de l'ampleur du parc installé, est évalué en 2012 à **71,56 millions d'euros** (+ 19,6 % par rapport à 2011), **dont 21,3 millions d'euros pour le seul traitement du vandalisme** et 5,82 millions d'euros pour les appareils installés en 2012.

Trois types de maintenance sont mis en œuvre : préventive, curative et « évolutive ». **Votre rapporteur spécial doute de la pertinence d'une maintenance préventive en période de « disette » budgétaire.** Il importerait à tout le moins que le PAP puisse préciser le « rendement » d'une telle maintenance, c'est-à-dire dans quelle mesure elle permet *in fine* de réaliser des économies sur les réparations et le remplacement des dispositifs, et donc sur le coût global de maintenance.

Une enveloppe de 2,1 millions d'euros est prévue pour le **remplacement de 140 véhicules** réformés destinés aux radars mobiles. Suite à l'innovation introduite fin 2010, ce remplacement sera effectué en recourant à la location longue durée *via* l'Union des groupements d'achats publics (UGAP).

Le coût global¹ des nouveaux dispositifs de contrôle est estimé à **25,58 millions d'euros**, dont 18,73 millions d'euros au titre du déploiement. Il s'inscrit en forte baisse par rapport au montant inscrit en LFI pour 2011, compte tenu du financement d'une partie du déploiement (notamment de 1 000 radars pédagogiques) sur des AE antérieures à 2012, par utilisation des reports. **Le coût global des radars pédagogiques en 2012 est d'un peu moins de 10 millions d'euros**, dont 3 millions d'euros au titre du maintien en condition opérationnelle².

¹ Qui couvre le déploiement, le maintien en condition opérationnelle et le pilotage.

² Le coût unitaire moyen de déploiement (acquisition et installation) s'élève à environ 6 650 euros TTC, auquel s'ajoute un coût de maintien en condition opérationnelle (maintenance préventive et curative et réparations liées aux actes de vandalisme) estimé à 1 350 euros, soit au total 8 000 euros TTC en moyenne par appareil.

Le « pilotage » des différents industriels participant au déploiement et au maintien en condition opérationnelle est estimé à **17,9 millions d'euros**. Il comprend notamment la prise en charge de la télémaintenance au sein du CNT.

Les dépenses liées à l'exploitation et au fonctionnement du CNT de Rennes sont désormais couvertes par une **subvention pour charges de service public versée à l'ANTAI**, d'un montant de 64,7 millions d'euros, dont près de la moitié pour des dépenses d'édition et d'affranchissement. Cette subvention diminue de plus de 14 % en 2012, l'ANTAI ayant bénéficié en 2011 d'une dotation exceptionnelle de 28,5 millions d'euros, correspondant à des reports de charges de 2010.

Enfin **les dépenses de l'action 3** (études, communication et fonctionnement des structures de pilotage) **diminuent fortement**, de 39 % à périmètre constant par rapport à 2011.

B. LE PROGRAMME 752 « FICHER NATIONAL DU PERMIS DE CONDUIRE »

1. Des crédits reconduits en 2012

Le programme 752 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) et la maintenance de l'application informatique associée. La dotation de crédits de fonctionnement est reconduite en 2012 avec **16 millions d'euros**, et repose sur une prévision d'envoi de près de 16 millions de lettres.

La gestion de ce programme, comme celle du programme 751, demeure affectée par des **reports importants et croissants d'AE et CP, qui dépassent la dotation inscrite en LFI** et ont ainsi atteint, respectivement, 17,6 millions et 26,2 millions d'euros fin 2010. Ces crédits couvrent jusqu'en 2013 la partie des dépenses liées au projet FAETON prises en charge sur ce programme.

2. Le projet FAETON : une « course de vitesse »

Le financement et la maîtrise d'œuvre du développement du **projet FAETON**, soit l'application qui remplacera le système national des permis de conduire, ont été confiés en 2011 à **l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)**, établissement public placé sous l'autorité du MIOMCTI.

Rappelons que ce projet est lié à la **troisième directive communautaire sur le permis de conduire**¹, qui prévoit la délivrance de

¹ Directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire (refonte).

nouveaux permis de conduire à compter du 19 janvier 2013 et le renouvellement de l'intégralité du « stock » d'ici le 19 janvier 2033. Compte tenu des importants retards accumulés et que notre collègue Gérard Miquel, rapporteur spécial, a eu l'occasion de déplorer dans le passé, le ministère de l'intérieur a dû renforcer sa mobilisation.

Le Gouvernement estime cependant que **la réorganisation du projet devrait permettre de respecter l'échéance communautaire du 19 janvier 2013**. En revanche, **votre rapporteur spécial regrette que le décret de transposition de la directive ne soit toujours pas paru**, alors que l'échéance de transposition a été fixée au 19 janvier 2011.

Les étapes suivantes ont ainsi été franchies ou devraient l'être dans les prochains mois, en association étroite avec les préfetures :

- le cahier des charges fonctionnelles a été mis à disposition en juin 2010 et les offres des candidats à l'attribution du marché de réalisation ont été déposées en février 2011 ;

- la société **Cap Gemini** a été désignée par l'ANTS comme titulaire du marché le 4 mai 2011, mais la notification n'a pu intervenir que début juillet 2011 en raison d'un référé intenté par un candidat non retenu ;

- Cap Gemini rédigera les spécifications détaillées, qui seront validées au printemps 2012. Le chantier de reprise des données sera mené en parallèle, des tests étant prévus dans une préfeture durant l'été 2012.

Les principaux **points de vigilance** de ce projet complexe sont les suivants : l'automatisation des processus manuels et qui entraînent des échanges sous forme papier, la lutte contre la fraude (contrôles de cohérence automatisés, alerte, moyens de contrôle), l'« interfaçage » avec les applications existantes gérées par les différents acteurs du projet, la mutualisation de moyens avec des projets existants et la mise en place d'indicateurs de qualité et de performance.

C. LE PROGRAMME 753 « CONTRÔLE ET MODERNISATION DE LA POLITIQUE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »

1. Les avantages attendus du procès-verbal électronique

Ce programme, créé en 2011, est dédié à la généralisation du PVé, prévue par la Révision générale des politiques publiques. Dans son rapport budgétaire sur l'exercice 2011, notre collègue Gérard Miquel, rapporteur spécial, avait exposé les **nombreux avantages du PVé**, qui a fait l'objet d'une expérimentation concluante fin 2009. Il en est ainsi attendu :

- pour les citoyens, une information plus complète reçue à domicile, des **moyens de paiement plus variés** et modernes que le timbre-amende, et une meilleure grande égalité de traitement ;

- pour les services, un **gain de temps** important sur le travail en « *back-office* » et une diminution des risques d'erreur et 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), une **progression des sommes effectivement recouvrées**.

En 2010, le Gouvernement avait indiqué que le coût de la généralisation du PVé, alors estimé à 40 millions d'euros en 2011-2012, **serait ainsi majoritairement autofinancé**. De fait, le coût cumulé de ce déploiement (hors fonctionnement du CNT), tel qu'il résulte des prévisions de la LFI pour 2011 et du présent PLF, atteint 33,4 millions d'euros si on exclut les dépenses d'éditique et d'affranchissement, et un peu plus de 43 millions d'euros en les incluant¹. Votre rapporteur spécial estime cependant que **le Gouvernement devrait se montrer plus précis sur le « retour sur investissement » du PVé**, c'est-à-dire l'effet de levier, en termes de montants d'amendes émises et recouvrées, induit par ce dispositif.

2. Une forte hausse des dépenses d'éditique, d'affranchissement et de traitement des courriers

La totalité des crédits de ce programme, d'un montant de 37,05 millions d'euros, finance la **subvention pour charges de service public versée à l'ANTAI**, au titre de sa mission de déploiement du PVé.

La **forte augmentation** (+ 74,6 % par rapport à la LFI pour 2011) de la dotation de ce programme est principalement liée à la progression de trois postes de dépenses :

- l'amortissement sur cinq ans du matériel déployé ;
- les coûts de maintenance et de maintien en condition opérationnelle ;
- les **dépenses d'éditique, d'affranchissement et de traitement des courriers**, qui sont corrélées au nombre d'amendes émises par la voie du PVé et devraient **tripler** (18,69 millions d'euros prévus), compte tenu du rythme de déploiement des équipements et de l'association des collectivités territoriales au dispositif.

De fait, votre rapporteur spécial relève le **poids relatif des dépenses de fonctionnement**, qui sont nettement supérieures aux dépenses d'équipement puisqu'elles représentent plus de 68 % des coûts de déploiement du PVé.

¹ En se fondant sur un taux de couverture des amendes par le PVé de 21 % fin 2011 et 45 % fin 2012.

Les crédits d'investissement sont majoritairement (69,6 %) consacrés à **l'acquisition du matériel** et à l'équipement des 3 600 services verbalisateurs de police et de gendarmerie nationales, planifiés sur moins de dix-huit mois (mars 2011 à juin 2012). Deux tranches budgétaires équivalentes ont ainsi été mises en place, soit 8,12 millions d'euros en 2012 comme en 2011.

Cette dotation permettra d'acquérir en 2012 5 508 assistants personnels (PDA), 6 000 applications pour terminaux informatiques embarqués (TIE) et 1 044 interfaces « homme-machine web » (IHM). Au 31 décembre 2011, 6 152 PDA devraient être en service, ainsi que 7 200 TIE et 1 253 IHM.

Il convient de rappeler qu'afin d'encourager les collectivités territoriales à s'associer au dispositif par l'acquisition de ces appareils, la loi de finances rectificative pour 2010 a mis en place un **fond d'amorçage doté de 7,5 millions d'euros** sur trois ans. Les collectivités peuvent ainsi bénéficier d'un cofinancement, à concurrence de la moitié de la dépense et dans la limite de 500 euros par terminal et des crédits disponibles. L'ANTAI leur apporte également un soutien technique, par la diffusion d'un cahier des charges type et une prise de contact avec l'Union des groupements d'achats publics (UGAP).

D. LES PROGRAMMES 754 ET 755

La justification au premier euro des crédits de ces deux programmes, qui représentent **83,6 % de la dotation** du présent CAS et sont dédiés, respectivement, à l'équipement des collectivités territoriales et au désendettement de l'Etat, demeure **limitée** mais a progressé pour le programme 754. L'affectation d'une quote-part des amendes forfaitaires des radars (à hauteur de 160 millions d'euros) au programme 754 et la clef de répartition du produit des autres amendes¹ entre les deux programmes ont été exposées *supra*.

La liste des équipements locaux *in fine* financés par le programme 754 (placé sous la responsabilité du directeur général des collectivités locales) relève de l'article R. 2334-12 du code général des collectivités territoriales, le CAS élargi n'étant qu'un compte de « transit ».

Le produit des amendes est réparti, en février de chaque année, par le **Comité des finances locales** au prorata du nombre de contraventions à la police de la circulation constatées l'année précédente sur le territoire des collectivités bénéficiaires, soit :

- les communes, communautés urbaines et autres groupements comptant au moins 10 000 habitants auxquels les communes membres ont transféré la totalité de leurs compétences en matière de voies communales, de

¹ Sous déduction de la fraction affectée à l'ACSé et du financement du programme 753.

transports en commun et de parcs de stationnement. La part revenant à la région Ile-de-France fait l'objet d'une répartition spécifique : 25 % aux communes, 25 % à la région et 50 % au Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) ;

- les communes et groupements de moins de 10 000 habitants exerçant la totalité de ces compétences, la répartition étant effectuée par les conseils généraux.

La répartition effectuée en 2010 et 2011 est ainsi la suivante :

**Montants des amendes attribués
aux collectivités territoriales en 2010 et 2011**

(en euros)

	Répartition du produit de 2009	Répartition du produit de 2010
Communes > 10 000 habitants et EPCI	260 997 910	344 026 280
Communes et groupements < 10 000 habitants	49 098 455	62 371 562
Région Ile-de-France	48 627 653	61 282 380
STIF	97 255 306	122 564 760
Total	455 679 324	590 244 982

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Enfin le **programme 755** reçoit 47 % du produit cumulé des amendes forfaitaires hors radars et des amendes forfaitaires majorées, qui est comptabilisé en recettes non fiscales au budget général (ligne 2501 « Produit des amendes de la police de la circulation et du stationnement routiers ») au titre du désendettement de l'Etat, soit **474,05 millions d'euros** en 2012.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »**

1. Le produit global des amendes, dont l'essentiel revient au CAS, est évalué en 2012 à un peu plus de 1,6 milliard d'euros, soit une **augmentation de 10,3 % par rapport à la prévision de la LFI pour 2011**. Après avoir été chroniquement surévalué, le produit prévisionnel des amendes forfaitaires des radars pour 2011 et 2012 a été réévalué à 520,7 millions d'euros, soit une hausse de 13,9 % par rapport à la prévision de la LFI. Corrélativement, les dépenses du CAS augmenteraient de 8,3 % en 2012 pour s'établir à près de 1,4 milliard d'euros.

2. Les indicateurs de performance affichent globalement des **résultats en légère progression**. Le taux de disponibilité des radars fixes et mobiles se maintient à 92 %. L'efficacité du système demeure toutefois entravée par la difficulté de verbaliser les deux-roues, les poids lourds et les véhicules immatriculés à l'étranger. Concernant ces derniers, l'adoption très opportune par le Conseil européen, le 29 septembre 2011, d'une **directive tendant à faciliter les poursuites transfrontalières** permettra de limiter l'impunité des contrevenants.

3. L'automatisation de la chaîne pénale des amendes se traduit par une **simplification de l'organisation administrative**, avec un pilotage unifié sous la responsabilité du ministère de l'intérieur, et la création, le 29 mars 2011, de **l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions** (ANTAI), nouvel opérateur de la mission financé par une subvention pour charges de service public. Il est cependant très regrettable que le décret du 29 mars 2011 portant création de l'ANTAI ait prévu que celle-ci puisse recourir à **l'endettement**.

4. L'objectif d'un parc de 4 500 radars d'ici fin 2013 devrait être tenu, avec 451 radars supplémentaires prévus en 2012 pour un total de 4 200 dispositifs. **La diversification des modes de contrôle sera amplifiée** avec la poursuite du déploiement des dispositifs récents (radars « discriminants » et « feux rouges ») et l'installation de nouveaux types de radars (« chantiers », « tronçons » et « mobiles-mobiles »). Il est également prévu que **3 250 radars « pédagogiques »** soient installés d'ici fin 2012.

5. On peut être circonspect sur l'utilité et l'opportunité de ces dispositifs pédagogiques, qui s'apparentent à un « luxe » dans une période de recherche d'économies budgétaires. Il serait sans doute plus pertinent d'affecter le surcroît de recettes des amendes forfaitaires des radars au **désendettement de l'Etat**, sans préjudice de la fraction revenant à l'AFITF. Votre rapporteur spécial vous propose à cet égard un **amendement**.

6. Le coût de la maintenance du parc de radars sera en 2012 près de 3,5 fois supérieur à celui du déploiement des nouveaux radars. **Votre rapporteur spécial doute de la pertinence d'une maintenance préventive en période de « disette » budgétaire**. Il importerait à tout le moins que le PAP puisse préciser le « rendement » d'une telle maintenance, c'est-à-dire dans quelle mesure elle permet de réaliser des économies sur les réparations et le remplacement des dispositifs.

7. Les documents budgétaires devraient se montrer plus précis sur le **« retour sur investissement » du procès-verbal électronique (PVé)**, c'est-à-dire l'effet de levier, en termes de montants d'amendes émises et recouvrées, induit par l'extension de ce dispositif. En 2010, le Gouvernement avait en effet indiqué que le coût de la généralisation du PVé serait largement autofinancé par l'amélioration du recouvrement des amendes.

8. Les **reports d'AE et de CP** sur le programme 751 « Radars » sont **très élevés** (140,2 millions d'euros fin 2010), mais essentiellement constitués d'engagements juridiques appelés à être soldés en début d'exercice suivant. Une forte diminution de ces reports est escomptée fin 2011, et près de la moitié du programme de déploiement de 451 radars en 2012 serait financée par des reports résiduels.

9. Le rythme d'avancement du projet **FAETON**, désormais confié à l'Agence nationale des titres sécurisés, **s'est accéléré mais ne garantit pas pour autant le respect de l'échéance du 19 janvier 2013**. En outre, l'échéance de transposition de la troisième directive sur le permis de conduire, soit le 19 janvier 2011, n'a pas été respectée.

CHAPITRE IV

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »

I. UN « GOUFFRE FINANCIER » QUI IMPLIQUE DES AJUSTEMENTS RÉCURRENTS

A. UN DISPOSITIF COMPLEXE ET QUI PÈSE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

1. Un dispositif diversifié d'encouragement à l'acquisition de véhicules moins polluants

La création de ce compte de concours financiers, composé des programmes 871 et 872, résulte de l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2007 (n° 2007-1824 du 25 décembre 2007) et constitue la **traduction budgétaire du dispositif de « bonus-malus » automobile.**

Sans revenir en détail sur ce mécanisme, il convient de rappeler que le barème du bonus est d'ordre **réglementaire**. Il est ainsi 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 quinquies* » du même code. Le malus est en partie « **familialisé** » puisqu'il est prévu une diminution de 20 g CO₂/km par enfant à charge à partir du troisième enfant.

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**. De même, les immatriculations de véhicules à **bi-carburant** essence et gaz (GPL ou GNV) ont bénéficié d'un bonus de 2 000 euros, **ce dispositif ayant été supprimé le 1^{er} janvier 2011.**

Inversement, les véhicules les plus polluants émettant plus de 245 g CO₂/km (240 g à compter de 2012) sont soumis, outre le malus dû lors de l'immatriculation, à une **taxe annuelle** de 160 euros prévue à l'article 1011 *ter* du code général des impôts. Le seuil d'application de cette taxe est abaissé par l'article 23 *bis* du présent projet de loi de finances (*cf. infra*).

Outre le bonus et le malus, il existe un « **super bonus** » destiné à encourager le retrait de véhicules polluants¹, 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 ».

Ce dispositif a été temporairement suspendu en 2009 et 2010 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 a pris fin le 31 décembre 2010³.

La prime à la casse a concerné près de 1,15 million de véhicules, dont plus de la moitié ont également bénéficié d'un bonus écologique.

Aucune dotation budgétaire n'a donc été inscrite sur le programme 872 en 2010, mais **il a été crédité de 12 millions d'euros en 2011**, correspondant à une estimation de 40 000 bénéficiaires.

2. Un déficit structurel et très élevé

Contrairement aux intentions initiales, le compte d'avance n'a jamais été équilibré et son déficit en 2010, de **520,8 millions d'euros**, a de nouveau été très largement supérieur aux prévisions et s'est stabilisé à un niveau très élevé. Comme cela avait déjà été le cas en 2009, cette situation a requis **l'ouverture de 370 millions d'euros supplémentaires**, en AE et CP, par un décret d'avance fin septembre 2010⁴.

En dépit de nouveaux ajustements du barème (*cf. infra*), le déficit de 2011, bien qu'en diminution sensible, sera à nouveau supérieur aux prévisions de la LFI puisqu'il devrait s'élever à **227 millions d'euros**, contre 150 millions d'euros initialement envisagés. Lors de l'examen de la loi de finances pour 2011, nos collègues rapporteurs spéciaux s'étaient montrés optimistes puisqu'ils avaient estimé que le déficit était vraisemblablement mieux évalué que lors des exercices précédents.

L'article 3 de la troisième loi de finances rectificative pour 2011 a donc procédé à une ouverture de crédits de 35 millions d'euros (AE=CP), qui s'ajoute à une révision à la baisse des recettes du compte.

¹ Il prévoit ainsi 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 a été accordée pour les véhicules commandés entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2010 et facturés avant le 31 mars 2011.

⁴ Décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010.

Les causes de cette sous-évaluation en 2011 n'ont guère changé :

- une adaptation de l'offre des constructeurs plus rapide que prévue, qui tend à minorer le malus ;

- des **effets d'aubaine en fin d'année** sur la demande, dont la facturation a été reportée sur début 2011¹ et qui sont liés à l'anticipation du non-renouvellement de certains dispositifs (prime à la casse et bonus majoré des véhicules à bi-carburation) ou du réaménagement du barème ;

- le décalage temporel entre la date d'immatriculation et le décaissement de l'Agence de services et de paiement (ASP).

Au total, le déficit cumulé du compte sur quatre ans (de 2008 à 2011) est **proche de 1,5 milliard d'euros**. Si on y ajoute les dépenses de la « prime à la casse », de 1 038 millions d'euros sur 2009-2010, le coût brut (sans déduction du malus) des dispositifs d'aide à l'acquisition de véhicules s'élève depuis 2008 à **3 316,2 millions d'euros**².

Equilibre du compte de 2008 à 2011

(en millions d'euros)

	2008		2009		2010		LFI 2011	LFR-3 2011
	LFI	LR	LFI	LR	LFI	LR		
Recettes	483,0	225,4	328,0	202,2	213,4	186,4	222,0	180,0
Dépenses	483,0	439,4	478,0	724,6	339,6	707,2	372,0	407,0
Déficit annuel	0	- 214,0	- 150,0	- 522,3	- 126,2	- 520,8	- 150,0	- 227,0
Déficit cumulé		- 214,0		736,3		- 1 257,1	- 1 407,1	- 1 484,1

Source : commission des finances

3. Des effets écologiques et économiques controversés

a) *Un impact immédiat du barème sur la structure des ventes et les émissions de CO₂*

Comme le montre le tableau ci-après, le bonus-malus a indéniablement contribué à une **modification importante de la structure des ventes de véhicules**. Cet effet a été amplifié par les rapides évolutions technologiques (réduction de la cylindrée selon le procédé du « *downsizing* » et augmentation du rendement des moteurs, dispositif d'interruption du moteur « *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.

¹ Un acquéreur peut bénéficier du bonus applicable une année si le véhicule a été commandé avant le 31 décembre et facturé sur le premier trimestre de l'année suivante.

² Le coût net s'élève à 2 522,2 millions d'euros.

La nouvelle révision du barème adoptée fin 2010 (*cf. infra*) a conduit à une **forte diminution des véhicules « bonusés » et à une augmentation de ceux « malusés »** dans le total des immatriculations. De janvier à juillet 2011, la part des véhicules bénéficiant d'un bonus s'élève ainsi à 30,1 %, alors qu'elle était de 48,8 % sur la période équivalente de 2010, selon un barème différent. Parallèlement, la part cumulée des véhicules « malusés » est passée de 8,6 % à 11,1 % des immatriculations.

Le marché des véhicules **hybrides** éligibles au bonus a fortement progressé mais demeure modeste avec 5 238 véhicules immatriculés sur les six premiers mois de 2011. En revanche, les immatriculations de voitures bi-carburant, dont le bonus majoré a été supprimé, retrouvent le faible niveau des ventes enregistré avant 2009.

Parts de marché du bonus/malus par tranche d'émission

Barème 2010 d'émission de CO ₂ (en gr. / km)	2008	2009	2010	Barème 2011 d'émission de CO ₂ (en gr. / km)	Janvier à juillet 2011
Moins de 60	0,00 %	0,00 %	0,01 %	Moins de 60	0,08 %
De 61 à 95	0,04 %	0,23 %	0,48 %	De 61 à 90	0,38 %
De 96 à 115	10,16 %	17,53 %	36,70 %	De 91 à 110	29,69 %
De 116 à 125	28,87 %	32,30 %	12,79 %	De 111 à 150	58,71 %
De 126 à 155	39,60 %	36,03 %	40,32 %	De 151 à 155	2,84 %
De 156 à 160	7,33 %	5,02 %	2,35 %	De 156 à 190	6,28 %
De 161 à 195	9,84 %	6,09 %	5,51 %	De 191 à 240	1,71 %
De 196 à 245	3,27 %	2,32 %	1,53 %	Plus de 240	0,33 %
Plus de 245	0,89 %	0,49 %	0,31 %	Dont électriques	0,07 %
Dont hybrides	0,34 %	0,36 %	0,17 %	Dont hybrides	0,43 %
Sous-total bonus	44,95 %	55,50 %	49,97 %		30,14 %
Zone neutre	41,05 %	35,60 %	40,32 %		58,71 %
Sous-total malus	14,00 %	8,90 %	9,71 %		11,15 %

Source : réponses du MEDDTL au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Sur le plan écologique, **les émissions moyennes des véhicules neufs ont fortement diminué** puisqu'elles sont passées de 149 g CO₂/km en 2007 à 133 g CO₂/km fin 2009 et environ 130 g CO₂/km fin 2010, ce qui correspond à l'objectif originellement fixé pour 2020. **Elles pourraient tomber sous les 128 g CO₂/km fin 2011.**

L'ensemble des mesures a également permis de **soutenir le marché automobile français**. Malgré la crise, le nombre de ventes de véhicules particuliers est ainsi demeuré stable en 2008, **a progressé de 10,7 % en 2009** pour atteindre le niveau record de 2 268 671 unités, et **a diminué de seulement 0,7 % en 2010** avec 2 251 669 unités.

b) Des résultats qui peuvent être fortement nuancés

La Cour des comptes s'est interrogée sur le bilan coût/avantages de ces dispositifs et l'existence d'un **possible effet d'aubaine pour les constructeurs**, en se fondant notamment sur une étude économétrique confiée par le MEDDTL à la société NERA, rendue publique en janvier 2011 et qui couvre les années 2006 et 2009.

Les résultats positifs mentionnés *supra* peuvent ainsi être nuancés par les observations suivantes :

- l'adaptation de l'offre des constructeurs en vue de diminuer les émissions moyennes de CO₂ des véhicules d'ici 2016 ne résulte pas simplement du bonus-malus mais est requise par le règlement européen du 23 avril 2009¹ et les normes Euro 5 (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011) et Euro 6 (applicables en septembre 2014). **Le dispositif français a ainsi pu contribuer à accélérer et anticiper des mutations nécessaires ;**

- l'étude précitée souligne une forte élasticité de la demande des consommateurs au prix et aux caractéristiques du véhicule, et non aux normes écologiques. Selon la Cour des comptes², « *ce résultat suggère que la plus grande part de la diminution des émissions de CO₂ (...) serait due à des changements au niveau de l'offre des véhicules et non au niveau de la demande* », celle-ci étant financièrement soutenue par l'Etat. De même, les prix des véhicules ont fortement augmenté sur 2006-2009, « *laissant penser que les constructeurs auraient absorbé la manne financière générée par le bonus-malus* » ;

- **la pollution automobile ne se résume évidemment pas aux seuls rejets de CO₂** et résulte également des particules en suspension, du monoxyde de carbone, des dérivés oxydés de l'azote ou des hydrocarbures imbrûlés, sans évoquer le bruit. La focalisation médiatique et commerciale sur les rejets de CO₂, l'appellation impropre de « véhicules propres » et la moindre prise en compte des émissions des deux-roues et poids lourds minorent la réalité de la pollution ;

- le bonus-malus a contribué à accroître la proportion des véhicules urbains et de petite taille, **dont une part importante est produite hors du territoire national**, y compris s'agissant de constructeurs français ;

- enfin le dispositif de prime à la casse n'était pas sans risque puisque, ainsi que cela avait été constaté avec les dispositifs mis en place de février 1994 à juin 1995 puis d'octobre 1995 à octobre 1996, l'augmentation des ventes est le plus souvent suivie par une chute sensible, illustrant un **double effet d'aubaine et d'anticipation des consommateurs.**

¹ Règlement (CE) n° 443/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules légers.

² Note d'exécution budgétaire sur le compte de concours financiers au titre de la loi de règlement pour 2010.

Au total, **le bilan de ces deux dispositifs ne saurait être considéré comme totalement satisfaisant**, tant au plan écologique qu'économique, et pour le moins onéreux au regard du contexte budgétaire.

4. Un circuit de paiement non conforme à la LOLF

A plusieurs reprises, la Cour des comptes a contesté la procédure de compte d'avance et critiqué la **complexité de la gestion** des dispositifs de « bonus-malus » et de prime à la casse. Ils reposent l'un et l'autre sur des appels de fonds et versements d'avances effectués auprès de l'ASP et qui donnent lieu à la facturation de frais de gestion (5,17 millions d'euros au total en 2010), mais relèvent de gestionnaires distincts. La fin de la prime à la casse a *de facto* contribué à simplifier le dispositif.

Les modalités de gestion du présent compte de concours financiers sont surtout **contraires aux règles définies par l'article 24 de la LOLF**, dans la mesure où les versements à l'ASP ne peuvent être considérés comme des prêts ou des avances consentis par l'Etat. En effet, ces dotations ne sont pas accordées pour une durée déterminée et ne sont pas remboursées par les particuliers bénéficiaires du bonus ni par l'ASP, et les recettes du compte proviennent par définition de particuliers qui ne bénéficient pas de cette aide. De même, le calcul des intérêts versés au budget général n'est pas conforme à l'article 24, puisqu'il est fondé sur la différence entre le produit des malus et les montants transférés à l'ASP au titre des bonus.

Ce système ne paraît donc justifié que par une plus grande souplesse de gestion, mais **devrait juridiquement reposer sur une dotation budgétaire ou un compte d'affectation spéciale**. Le MEDDTL a d'ailleurs déjà envisagé de **mettre fin au compte d'avance**, tout en conservant l'ASP comme gestionnaire du fonds d'aide et agent de versement des aides. Le compte demeurerait ainsi un compte d'affectation des recettes du malus automobile.

B. UNE RÉFORME DEVENUE RÉCURRENTÉ

1. La révision du barème

Le déficit persistant du dispositif a conduit le Gouvernement à réajuster fréquemment le barème pour tenter de restaurer une trajectoire vers l'équilibre budgétaire.

Deux leviers ont été utilisés : **une modification des tarifs** (à la baisse et par voie réglementaire pour le bonus, à la hausse et en loi de finances pour le malus) et **l'abaissement** de 5 ou 10 grammes de CO₂/km **de certains seuils** d'application, le cas échéant en anticipant d'un an l'échéancier, ce qui a pu nuire à la prévisibilité du dispositif.

Le barème du malus a ainsi été révisé successivement par l'article 93 de la loi de finances pour 2010¹ puis l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 2010². Parallèlement, le montant du bonus de certaines tranches a été abaissé par diverses modifications du décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007. Fin 2010, des tranches intermédiaires de malus ont également été créées pour améliorer la progressivité du dispositif, et le bonus des véhicules à bi-carburant a été supprimé, comme indiqué *supra*. **La « zone neutre » se situe actuellement entre 111 g CO₂/km et 150 g CO₂/km.**

L'ampleur du déficit prévisionnel en 2011 impose à présent une **nouvelle modification du barème**. Elle a été confirmée au Sénat le 19 octobre 2011 par François Baroin, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, lors de l'examen de la troisième loi de finances rectificative pour 2011, et s'est concrétisée peu après par un amendement du Gouvernement au présent projet de loi de finances pour 2012, qui a été adopté par nos collègues députés et constitue **l'article 23 bis** du projet de loi.

Le nouveau barème du malus applicable à compter de 2012 prévoit donc une **hausse des malus les plus élevés** (à compter de 181 g de CO₂/km³), qui concernent principalement les véhicules 4x4 et haut-de-gamme, et un abaissement du seuil de déclenchement du malus **annuel** à 190 g CO₂/km, au lieu de 240 g CO₂/km. Il en est attendu une majoration des recettes de malus de **34 millions d'euros**. Ces mesures seront complétées, pour le volet dépenses, par une révision à la baisse du bonus des deux principales tranches (de 61 à 105 g CO₂/km), qui permettrait de dégager en 2012 une économie de **78 millions d'euros** et, selon le Gouvernement, d'assurer le retour à l'équilibre du dispositif.

Bien que pertinents, ces ajustements témoignent d'une sous-estimation chronique des capacités d'adaptation des constructeurs comme des acheteurs de véhicules.

Le barème actuel et futur du bonus-malus s'établirait donc comme suit :

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

³ Le malus de 1 100 euros est ainsi porté à 1 300 euros, celui de 1 600 euros à 2 300 euros, et celui de 2 600 euros à 3 600 euros.

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 par année d'acquisition						
	2008 et 2009	2010	Ancien barème 2011	Nouveau barème 2011	Ancien barème 2012	Barème 2012	Nouveau barème 2012 probable
Jusqu'à 50	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
Jusqu'à 60						3 500	3 500
De 61 à 90	1 000	1 000	1 000	800	1 000	600	400
De 91 à 95			500	500	400	500	300
De 96 à 100	700	100		0	100	0	0
De 101 à 105		100		0	100		
De 106 à 110	200	100	0	0	0	0	0
De 111 à 115							
De 116 à 120	200	0	0	0	0	0	0
De 121 à 125							
De 126 à 130	0	0	0	0	0	0	0

Sources : décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 modifié et articles de presse

Nouveaux tarifs du « malus » applicables

Taux d'émission de CO ₂ (en grammes par kilomètre)	Tarif de la taxe en euros par année d'acquisition								
	2008 et 2009	2010	2011	Ancien barème 2012 (LFI 2010)	Barème 2012 (LFR 2010)	Nouveau barème 2012 (PLF 2012)			
Jusqu'à 140	0	0	0	0	0	0			
De 141 à 145					200	200			
De 146 à 150					500	500			
De 151 à 155									
De 156 à 160	200	750	750	750	750				
De 161 à 165	200								
De 166 à 180	750					750	750	1 100	1 300
De 181 à 185									
De 186 à 190									
De 191 à 195	1 600	1 600	1 600	1 600	2 300				
De 196 à 200									
De 201 à 230									
De 231 à 235									
De 236 à 240	1 600	1 600	1 600	2 600	3 600				
De 241 à 245									
De 246 à 250									
Supérieur à 250	2 600	2 600	2 600	2 600	3 600				

Sources : article 1011 bis du code général des impôts et article 23 bis du projet de loi de finances pour 2012

2. La transformation en compte d'affectation spéciale introduite à l'Assemblée nationale

Afin d'obtenir du Gouvernement des engagements précis, votre commission des finances avait proposé, lors de l'examen de la troisième loi de

finances rectificative pour 2011, de **supprimer à titre conservatoire** les ouvertures de crédits au bénéfice du Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres.

Dans cette optique de retour à l'orthodoxie budgétaire, nos collègues députés, à l'initiative de Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et Hervé Mariton, rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les transports terrestres ont adopté un amendement au projet de loi de finances pour 2012, ayant pour objet de **supprimer le présent compte de concours financiers. Votre rapporteur spécial salue cette initiative.**

Le Gouvernement en a tiré les conséquences en proposant, par un amendement devenu l'article 23 *ter* du présent projet de loi de finances, un **nouveau circuit budgétaire** plus conforme à la LOLF. Cet article tend ainsi à remplacer l'actuel compte de concours financiers **par un compte d'affectation spéciale** (CAS), intitulé « Aides à l'acquisition de véhicules propres », qui contribuerait, **dans la limite de ses ressources**, au financement du bonus.

Le Gouvernement a également **amendé l'article 31 d'équilibre** du présent PLF pour tirer les conséquences de cette modification. Le nouveau CAS est ainsi équilibré et doté de **234 millions d'euros en recettes**, au lieu de 200 millions d'euros pour le compte de concours financiers, suite au relèvement du barème du malus par l'article 23 *bis*.

Cette révision de la nomenclature budgétaire du « bonus-malus » répond à l'exigence de **plus grande orthodoxie budgétaire**. L'affectation directe des recettes du malus au financement du bonus écologique est maintenue, conformément à la condition de relation directe entre les recettes et dépenses que prévoit l'article 21 de la LOLF pour les comptes d'affectation spéciale.

Surtout, le recours à un CAS **conforte le rééquilibrage du dispositif** puisque, aux termes de l'article 21 de la LOLF, « *le total des dépenses engagées ou ordonnancées* », en l'espèce le bonus, « *ne peut excéder le total des recettes constatées* » (le malus). Contrairement à l'actuel compte de concours financiers, **le CAS ne peut être en découvert** et le dispositif du « bonus-malus » ne pourra être équilibré que par une ouverture de crédits en loi de finances rectificative, une augmentation législative du barème du malus ou une réduction du barème du bonus par voie réglementaire.

En revanche, la création de ce CAS **n'emporte pas intégration du bonus automobile dans la norme de dépense**, puisque celle-ci ne s'applique qu'aux dépenses nettes du budget général.

En conséquence, la création d'un CAS constitue une **solution intermédiaire entre le *statu quo* et la budgétisation totale** du dispositif, que nos collègues députés Hervé Mariton et Gilles Carrez, rapporteur général du budget, ont dans le passé proposée.

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

Le présent compte de concours financiers 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 ET VIRTUEL DE 112 MILLIONS D'EUROS

Le projet annuel de performances fait état d'un **déficit prévisionnel de 112 millions d'euros en 2012**, soit une diminution de 50,7 % par rapport aux prévisions actualisées pour 2011. Le déficit cumulé sur cinq ans atteindrait donc près de 1,6 milliard d'euros.

Cette prévision présente toutefois un caractère virtuel puisqu'elle repose sur le barème réactualisé fin 2010 et n'intègre donc pas les mesures précitées qui ont été adoptées à l'Assemblée nationale. Indépendamment de la possible suppression de ce compte de concours financiers, le MEDDTL reconnaît, dans le PAP, que *« les mesures prises fin 2010 s'avèrent insuffisantes pour équilibrer le dispositif, ce qui appelle des réformes complémentaires ».*

Elle se fonde sur une hypothèse de relative stabilité des ventes de véhicules en 2012, soit **deux millions d'unités**, et sur :

- une hausse significative de la part des véhicules soumis au **malus**, qui passerait de 10 % en 2011 (selon la prévision réactualisée) à 15,7 % en 2012, selon l'indicateur 1.1 associé au programme 871. La recette de malus s'établirait à **200 millions d'euros**, soit une diminution de 9,9 % par rapport à la prévision de la LFI pour 2011, mais une hausse de 11,1 % par rapport à la prévision réactualisée dans la troisième loi de finances rectificative pour 2011 ;

- une diminution de la part des véhicules bénéficiaires du **bonus**, qui passerait de 31 % en 2011 à 24,5 % en 2012 comme en 2013, selon l'indicateur 1.2 ;

- une forte hausse des dépenses associées au « super-bonus » par rapport à la prévision réactualisée pour 2011, soit 12 millions d'euros.

B. LES DOTATIONS DES DEUX PROGRAMMES

1. Le programme 871

Le programme 871 est doté de **300 millions d'euros**¹ (AE et CP) en vue du paiement du bonus en 2012, soit une diminution de 26,3 % par rapport à la prévision réactualisée pour 2011, et de 16,7 % par rapport aux prévisions de la LFI.

En retenant comme hypothèse que le quart des véhicules vendus seront éligibles au bonus (moins de 106 g CO₂/km d'émissions), soit 500 000 véhicules, ce montant représente un **bonus moyen de 600 euros**. Il est *a priori* cohérent avec la révision du barème et la dynamique des ventes de véhicules hybrides² et électriques, qui bénéficient de bonus élevés.

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, évoqués *supra*.

2. Le programme 872

La non-reconduction de la « prime à la casse » en 2011 a 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. La dotation pour 2012 est identique à celle de la LFI pour 2011, soit **12 millions d'euros**, mais repose sur une prévision de ventes très supérieure à celle réactualisée pour 2011.

L'indicateur relatif au nombre de véhicules bénéficiaires fait ainsi état d'une prévision de **40 000 véhicules en 2012**, la prévision pour 2011 ayant été ramenée de 40 000 à seulement 10 000 véhicules.

¹ L'intégralité des crédits de la mission sont des crédits de titre 7 « Dépenses d'opérations financières ».

² 5 238 voitures hybrides ont ainsi été immatriculées sur les six premiers mois de 2011. Le marché connaît un redémarrage après avoir connu une baisse importante en 2010, compte tenu des rappels de sécurité effectués par Toyota, principale marque concernée.

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le compte « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres »

1. Les caractéristiques du « bonus-malus » sont en 2011 les mêmes qu'en 2010 : une poursuite de la baisse des émissions moyennes de CO₂, même si elles tendent à se stabiliser, et un coût budgétaire élevé (227 millions d'euros de déficit), une nouvelle fois nettement supérieur aux prévisions de la LFI.

2. **Ce coût budgétaire est de plus en plus insupportable** puisqu'il approche 1,5 milliard d'euros sur quatre ans, alors que le dispositif était initialement présenté comme devant être équilibré. **Ses effets économiques et écologiques sont également controversés** : effet d'aubaine, incitation à l'acquisition de véhicules urbains dont une proportion importante est produite hors du territoire national, focalisation sur les seules émissions de CO₂ alors que les véhicules émettent d'autres rejets nocifs.

3. **Les prévisions de dotation et de déficit budgétaires en 2012 pourraient être rendues caduques par la nouvelle révision du barème** annoncée par le Gouvernement et dont la traduction législative (s'agissant du malus) a été adoptée par l'Assemblée nationale dans l'article 23 *bis* du présent projet de loi de finances. Cette mesure n'en est pas moins bienvenue.

4. Votre rapporteur spécial approuve le principe du remplacement de ce compte par un **compte d'affectation spéciale**, adopté par nos collègues députés à l'initiative du Gouvernement (article 23 *ter*). Cette démarche est un **gage de meilleur respect de la LOLF**, de **plus grande incitation à l'équilibre** puisque le CAS ne peut être en découvert, et de transparence en cas de déficit anticipé.

CHAPITRE V

COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »

Le présent compte d’affectation spéciale (CAS), par définition équilibré, a été créé par l’article 65 de la loi de finances pour 2011. Il est doté en 2012 de **280 millions d’euros** en recettes comme en dépenses, soit une augmentation de 33,3 % par rapport à 2011.

I. UNE CONVENTION ET UN COMPTE DÉDIÉS À L’EXPLOITATION DE QUARANTE LIGNES D’ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE

A. DES LIGNES STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRES DÉSORMAIS CONVENTIONNÉES AVEC L’ETAT

1. Quarante lignes d’équilibre du territoire déficitaires

Le 13 décembre 2010, l’Etat, représenté par Thierry Mariani, ministre chargé des transports, et la SNCF ont signé une **convention triennale relative à l’exploitation des trains dits « d’équilibre du territoire »** (TET), tendant à garantir l’avenir de quarante liaisons ferroviaires Corail, Intercité, TéoZ et Lunéa structurellement déficitaires. Par cette convention, l’Etat assumait sa compétence **d’autorité organisatrice de transport** dans le premier service national de transport conventionné de voyageurs.

Ces lignes, exploitées par les branches d’activité « SNCF Proximités » et « SNCF Voyages », représentent chaque jour 340 trains (dont 30 de nuit) transportant environ 100 000 voyageurs. En raison de leur niveau de fréquentation, **l’exploitation de la plupart de ces lignes est déficitaire depuis plus de vingt ans**, à hauteur de 190 millions d’euros en 2009¹ hors rémunération de l’exploitant. Les besoins d’investissements nécessaires au renouvellement du matériel roulant s’élèveraient, selon la SNCF, à **1,5 à 2 milliards d’euros pendant quinze ans**, mais n’apparaissent nécessaires qu’à compter de 2015.

L’équilibre financier de ces lignes était jusqu’en 2011 assuré par sur une **péréquation interne** à la SNCF entre les produits et les charges de

¹ Selon l’audit mené conjointement par l’Etat et la SNCF. Seules quatre lignes seraient rentables : Paris-Clermont, Paris-Limoges-Toulouse, Paris-Rouen-Le Havre et Paris-Caen-Cherbourg.

l'ensemble des lignes exploitées, en particulier des lignes à grande vitesse (LGV), globalement excédentaires, vers les lignes Corail. Ce système ne garantissait cependant pas le maintien de toutes les dessertes de TET, dont certaines étaient menacées de disparition.

2. Un conventionnement imposé par le droit communautaire

Le règlement européen (CE) 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, a **conduit à assimiler les lignes d'équilibre du territoire à une obligation de service public, susceptible de faire l'objet d'une compensation par l'Etat**¹. Le financement de la compensation de cette obligation et le monopole dont dispose actuellement la SNCF sur ces lignes **impliquaient la mise en place d'une contractualisation**.

En outre, **l'ouverture à la concurrence**, depuis le 13 décembre 2009, des services de transports ferroviaires internationaux de voyageurs, qui préfigure celle des services de transports ferroviaires **nationaux** de voyageurs à une date non encore déterminée, **contribuait à 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 des trains Corail.

La convention conclue avec l'Etat doit être adossée à une mesure de la **performance** de l'exploitant. 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 signée le 13 décembre 2010 fixe donc les **obligations de service public que la SNCF** doit assurer pour l'ensemble des TET, en matière de desserte des gares, de fréquence, de maintenance et de régénération du matériel roulant existant². Ces objectifs sont suivis par des indicateurs de résultat et sanctionnés par un **système de bonus/malus**, comme c'est le cas pour la convention liant la RATP au Syndicat des transports d'Ile-de-France. En contrepartie de la réalisation de ces obligations, la SNCF reçoit une

¹ 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 nette, 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 ».

² La convention prévoit ainsi un investissement de la SNCF de près de 302 millions d'euros sur 2011-2013, qui devrait permettre de prolonger la durée de vie des trains jusqu'en 2015.

compensation de l'Etat afin de contribuer au financement du déficit d'exploitation.

Votre commission des finances avait insisté, lors de la création de ce CAS, sur le fait que l'externalisation de la péréquation ne devait pas constituer une garantie future de financement du déficit des TET par l'Etat quelles que soient les conditions futures d'exploitation, mais **devait au contraire, conformément à la lettre et à l'esprit du règlement communautaire, introduire un facteur d'incitation à une restauration progressive de l'équilibre par une action sur les coûts et les recettes.**

B. LA CRÉATION D'UN COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE

Sur le plan budgétaire, ce conventionnement a donné lieu à la création, par l'article 65 de la loi de finances pour 2011¹, du présent **compte d'affectation spéciale**. Ce compte est apparu comme la solution la plus appropriée pour :

- permettre d'intégrer dans le budget de l'Etat le financement de l'obligation de service public tout en perpétuant la logique de péréquation ;
- garantir la mesure de la performance et la transparence du financement des TET, donc le contrôle démocratique du Parlement ;
- préserver la soutenabilité budgétaire du dispositif et permettre de réguler les dépenses en maintenant l'incitation vertueuse à un meilleur contrôle de l'évolution des déficits de ces lignes².

Ce compte perçoit **trois types de recettes**, décrites *infra* : la contribution de solidarité territoriale (CST), une fraction de la taxe d'aménagement du territoire, et le produit de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF). Il retrace en **dépenses**, dans deux programmes 785 « Exploitation des services nationaux de transport conventionnés » et 786 « Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés » :

- les contributions liées à l'exploitation des services nationaux de transport de voyageurs conventionnés par l'Etat ;
- les contributions à la maintenance et la régénération du matériel roulant de ces services conventionnés ;
- et les dépenses relatives aux enquêtes de satisfaction sur la qualité de service et aux frais d'études et de missions de conseil juridique, financier ou technique, prévues par l'article 19 du présent projet de loi de finances.

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

² 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 (sauf pendant les trois mois suivant sa création), conformément au II de l'article 21 de la LOLF.

La création de ce CAS a donné lieu à une **modification du cahier des charges de la SNCF** par un décret du 29 juillet 2011¹, qui a également **assoupli l'encadrement des tarifs des TGV**. Ce décret détermine notamment les conditions dans lesquelles l'Etat exerce son rôle d'autorité organisatrice des TET, expose les principaux points qui doivent être traités dans la convention², et prévoit que la SNCF doit établir **un budget et des comptes séparés**³ pour l'exploitation des TET.

L'innovation majeure de la nouvelle liberté tarifaire sur les TGV réside dans la suppression de la distinction entre périodes normale et de pointe. A compter de 2012, **la SNCF recourra donc davantage au « yield management »**⁴, qu'elle pratique déjà depuis plusieurs années mais dans une moindre mesure que ses concurrents du transport aérien. Il en résultera pour les voyageurs un **élargissement de l'amplitude et une plus grande variabilité des tarifs**, et en particulier un renchérissement du tarif moyen des billets des TGV les plus fréquentés⁵.

II. LA STRUCTURE DES RECETTES ET DES DÉPENSES

A. LES RECETTES AFFECTÉES AU COMPTE

1. Trois recettes, dont deux taxes créées fin 2010

Le financement du CAS est assuré par **trois taxes**, dont deux nouvelles, créées par l'article 65 de la loi de finances pour 2011, précité :

1) La **contribution de solidarité territoriale (CST)**, codifiée à l'article 302 *bis* ZC du code général des impôts et due par les entreprises de

¹ Décret n° 2011-914 du 29 juillet 2011 portant approbation de modifications du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français.

² Le décret prévoit ainsi que « les services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs donnant lieu à l'attribution d'une compensation par l'Etat, quelle qu'en soit la nature, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public, **font l'objet d'une convention de service public entre l'Etat et la SNCF**.

« Conformément aux dispositions de l'article 4 du règlement (CE) no 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007, la convention définit notamment **sa durée, la consistance des services, les conditions de leur exploitation, les modalités de leur financement**, y compris pour ce qui concerne le financement du matériel roulant affecté à cette exploitation, ainsi que les principes et les règles de leur tarification. Elle indique **les dessertes assurées, la fréquence des circulations, les objectifs de qualité de service et les prestations inhérentes au voyage** devant être proposées. Elle précise les catégories des charges liées à la fourniture des services et leurs modalités d'évaluation. »

³ Les règles de séparation des comptes doivent être soumises à l'approbation de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires.

⁴ Cette expression désigne un mode de gestion et d'optimisation du chiffre d'affaires de plus en plus répandu, dans lequel la tarification est établie quasiment en temps réel en fonction des capacités disponibles et donc de l'antériorité des réservations.

⁵ La SNCF s'est toutefois engagée à vendre la moitié de ses billets à un prix inférieur ou égal au plein tarif actuel des billets de seconde classe en période normale.

service de transport ferroviaire de voyageurs. Cette taxe est assise sur le montant total, déduction faite des contributions versées par l'Etat en compensation des tarifs sociaux et conventionnés, du chiffre d'affaires de la SNCF relatif aux prestations de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnés, et aux prestations commerciales qui leur sont directement liées, effectuées entre deux gares du réseau ferré national. **Sont donc exclus de l'assiette les services de transport ferroviaire conventionnés** par les régions (pour les TER), le Syndicat des transports d'Ile-de-France (pour les RER) ou l'Etat, ce qui revient à ce que la CST soit **essentiellement supportée par l'activité grande vitesse**.

La fourchette de taux a été établie entre 2 % et 5 %, un arrêté du 13 avril 2011 ayant fixé ce taux à **2,279 %**.

2) La **taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)**, codifiée à l'article 235 *ter* ZF du même code, est due par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs ayant des activités de transport de voyageurs. Afin de ne pas pénaliser les nouveaux entrants, seules sont redevables les entreprises ferroviaires réalisant un chiffre d'affaires soumis à la CST supérieur à 300 millions d'euros.

La fourchette de taux est située entre 5 % et 20 % et le montant de la taxe est **plafonné à 75 millions d'euros**. Un arrêté du 29 juillet 2011, pris conjointement par les ministres en charge des transports, de l'économie et du budget, a établi le taux de la TREF à **13 %**.

3) 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 acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers. L'article 66 de la loi de finances pour 2011 a ainsi relevé le tarif de la TAT, qui est passé de 6,86 euros (pour mille kilomètres parcourus) à 7,32 euros, et fixé la quote-part affectée au CAS à 35 millions d'euros par an.

En 2011, l'équilibre en emplois et ressources du CAS s'élève à **210 millions d'euros, dont 35 millions d'euros au titre de la TAT, 100 millions d'euros de CST et 75 millions d'euros de TREF**, ces deux dernières étant actuellement acquittées par la seule SNCF.

2. La révision proposée par l'article 19 du projet de loi de finances

Trois difficultés ont été identifiées sur ce dispositif en 2011 :

- des **délais différents de déclaration et de recouvrement pour la CST et la TREF**, qui se traduisent par des lourdeurs administratives ;

- l'article 65 de la loi de finances pour 2011, précité, ne prévoit pas la possibilité pour le CAS de financer des dépenses relatives aux enquêtes de satisfaction sur la qualité de service, ou aux frais d'études et de conseil

juridique, financier ou technique directement liés à la mission d'autorité organisatrice de transports. Or, **de telles études et enquêtes apparaissent nécessaires pour garantir le plein exercice par l'Etat de cette mission ;**

- suite à l'avis n° 2011-002 rendu le 2 février 2011 par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) sur le document de référence du réseau ferré national pour 2012, et notamment son avis conforme sur le projet de tarification correspondant, **les péages acquittés par les TET connaîtront une augmentation de 70 millions d'euros en 2012**, compensée par une baisse des péages dus pour les LGV. La trajectoire financière prévisionnelle de la convention a donc été sensiblement modifiée.

L'article 19 du présent projet de loi de finances propose donc :

- de faire porter le financement de la hausse des péages et des nouvelles dépenses d'enquêtes et d'étude **sur la seule TREF**. Il est donc prévu un relèvement de sa fourchette de taux, qui serait comprise entre 15 % et 35 %, et de son plafond, qui passerait de 75 à 155 millions d'euros. Parallèlement, le premier seuil de taux de la CST est abaissé de 2 % à 1,5 %, ce qui contribue à atténuer le prélèvement sur l'activité TGV. Il résulte du relèvement de la TREF une **augmentation de la contribution des filiales et activités les plus rentables de la SNCF**, et, à terme, des entreprises concurrentes qui réaliseront un chiffre d'affaires en France supérieur à 300 millions d'euros ;

- **d'aligner les échéances de déclaration et de recouvrement** de la CST sur celles de la TREF, soit six mois ;

- d'élargir les dépenses éligibles du CAS au « *financement des frais exposés par l'Etat, dans l'exercice de sa responsabilité d'autorité organisatrice de services nationaux de transport conventionnés de voyageurs, au titre de la réalisation d'enquêtes de satisfaction sur la qualité de service, d'études et de missions de conseil juridique, financier ou technique* ».

Le nouvel équilibre du CAS prévoit ainsi **280 millions d'euros de recettes et de dépenses en 2012**, financées par le maintien des recettes de la fraction de la TAT, soit 35 millions d'euros, une diminution de 10 % du produit de la CST (90 millions d'euros), et une saturation du nouveau plafond de la TREF, à 155 millions d'euros.

B. DEUX PROGRAMMES CONSACRÉS À L'EXPLOITATION ET AUX INVESTISSEMENTS

La compensation versée par l'Etat, opérateur de transport, au titre des obligations de service public est scindée en **deux composantes**, financées par les deux programmes 785 et 786 du présent CAS. La justification au premier euro de leurs dotations budgétaire a quelque peu progressé mais demeure réduite.

1. Le programme 785 « Exploitation des services nationaux de transport conventionnés »

Le programme 785, qui comporte deux actions, finance la contribution à l'exploitation des services nationaux de transport conventionnés par l'Etat, en d'autres termes **la couverture du déficit courant d'exploitation des TET**. Ce déficit, de l'ordre de **20 % du coût d'exploitation** (environ un milliard d'euros), est fixé par la convention 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'exploitation¹, ces dernières incluant l'amortissement du matériel roulant.

Le programme 785 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.

Conformément aux dispositions de l'article 19 du présent projet de loi de finances, le programme 785 finance désormais des dépenses relatives aux **enquêtes** de satisfaction et aux **frais d'études et de conseil** juridique, financier ou technique. Ces dépenses sont limitées à 200 000 euros en 2012.

L'ensemble de cette contribution est ainsi évalué à **187,7 millions d'euros** (AE=CP) en 2012.

2. Le programme 786 « Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés »

Le programme 786 couvre la compensation des investissements relatifs au programme triennal de **maintenance et de régénération des matériels roulants** affectés à l'exploitation des TET. Le montant de cette compensation a été fixé par la convention à 282 millions d'euros sur 2011-2013, et l'investissement de la SNCF sur la même période à 301,6 millions d'euros, dont 113 millions d'euros en 2012.

¹ Soit les charges de circulation des trains, les charges au sol, 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**.

Le programme finance donc les dotations pour amortissements et frais financiers relatifs, d'une part, au programme pluriannuel de maintenance et de régénération du matériel roulant existant 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 convention mais n'ont pas encore été amortis. **Cette compensation ne finance en revanche aucun renouvellement** du matériel roulant, qui interviendra à compter de 2015.

Les frais d'enquêtes, d'études et de conseil afférents à ce programme sont limités à 300 000 euros, et la dotation du programme est fixée au total à **92,3 millions d'euros** (AE=CP).

III. LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE

Le dispositif de performance comporte trois objectifs et quatre indicateurs.

A. LES TROIS INDICATEURS DU PROGRAMME 785

1. Des indicateurs qui mesurent l'attractivité des TET

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 à la compensation du déficit d'exploitation. 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 doit traduire une augmentation du volume d'activité à déficit d'exploitation constant. La cible pour 2013 a cependant été révisée, passant de 2,67 euros à 4,50 euros, pour tenir compte de l'augmentation des péages de 70 millions d'euros à compter de 2012. Le résultat de 2011 n'a donc guère de portée ;

- le **taux de remplissage**, estimé à **36,5 % en 2011** et à 38 % en 2012, soit la même valeur que la cible de 2013, que votre rapporteur spécial juge peu ambitieuse. Cette information constitue néanmoins 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 classique.

Le second objectif, intitulé « Améliorer la qualité et la régularité des services nationaux de transport conventionnés », comporte un unique **indicateur de régularité** (retard inférieur à dix minutes) des TET hors trains

de nuit, qui s'établirait en 2011 à 87,5 %¹ mais **diminuerait à 87 % en 2012**, sans que les raisons en soient explicitées. Cet indicateur reflète non seulement la qualité du service rendu aux voyageurs, mais aussi indirectement celle des voies, particulièrement dégradées sur certains tronçons.

2. Les premiers résultats du plan d'action en faveur de douze lignes « sensibles »

Votre rapporteur spécial rappelle que le président de la SNCF a annoncé, en janvier 2011, un **plan d'actions pour douze lignes « sensibles »** sur lesquelles l'insatisfaction des clients est connue, parmi lesquelles **cinq lignes de TET**². La dégradation de la qualité de service sur ces lignes est liée à la forte croissance du trafic, au vieillissement du matériel et des infrastructures et à l'augmentation des actes externes (vols de câble, actes de malveillance ou d'incivilité). **Les cinq lignes TET ont fait l'objet d'une démarche spécifique**, reposant sur un audit de production confié à l'Ecole polytechnique de Lausanne.

Le **bilan** des six premiers mois de ce plan d'actions est le suivant : une progression de la régularité pour dix lignes sur douze par rapport à la même période de 2010, une amélioration de la satisfaction des clients sur huit lignes, et une large association des partenaires (autorités organisatrices, Réseau ferré de France, collectifs d'usagers et partenaires sociaux).

B. L'INDICATEUR DU PROGRAMME 786

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 qui mesure la contribution au matériel roulant rapportée aux véhicules-kilomètres. Il devrait connaître une forte dégradation d'ici 2013 puisque le ratio prévisionnel est 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. D'après le PAP, l'âge moyen des 354 locomotives des TET serait en effet de 35 ans, et celui des 2 065 voitures de 33 ans. **La question du renouvellement de ce matériel risque donc de se poser avec une particulière acuité à partir de 2014-2015**, et le coût élevé y afférent fera vraisemblablement l'objet d'âpres négociations entre l'Etat, autorité organisatrice, et la SNCF.

¹ Sur les huit premiers mois de 2011, le taux de ponctualité des TET était de 90 % pour les trains de jour et de 88 % pour les trains de nuit (retard inférieur à quinze minutes).

² Paris-Clermont-Ferrand, Paris-Orléans-Tours, Paris-Caen-Cherbourg, Paris-Amiens-Boulogne et les trains de nuit Lunéa.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le CAS
« Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »**

1. Le financement par la seule taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) de l'élargissement des dépenses du CAS (hausse des péages versés à RFF, études et frais de conseil) se traduit par une **augmentation de la contribution aux TET des filiales et activités les plus rentables de la SNCF**, et, à terme, des entreprises concurrentes qui réaliseront un chiffre d'affaires en France supérieur à 300 millions d'euros.

2. **La justification au premier euro pour les deux programmes a quelque peu progressé mais demeure réduite** et les orientations et indicateurs de la convention de service public liant l'Etat à la SNCF ne sont pas suffisamment précisés.

3. L'âge moyen des locomotives et voitures des TET est très élevé et le coût de leur régénération et maintenance, auquel contribue le programme 786, se révèle croissant. **La question du renouvellement de ce matériel risque donc de se poser avec une particulière acuité** à partir de 2014-2015, et le coût élevé y afférent fera vraisemblablement l'objet d'âpres négociations entre l'Etat, autorité organisatrice, et la SNCF.

4. La SNCF a mis en place au premier semestre de 2011 un **plan d'actions pour douze lignes « sensibles »**, parmi lesquelles cinq lignes de TET qui ont fait l'objet d'un audit de production spécifique. L'évolution de la qualité de service sur ces lignes appelle une vigilance particulière, **dans la mesure où elles tendent à exacerber certaines carences du réseau ferré national** (vieillesse du matériel et des voies, dégradation de la régularité des trains, actes de vandalisme...).

5. A plus long terme, **l'avenir des TET doit être envisagé dans le cadre de l'ouverture à la concurrence** des liaisons nationales. Dans un rapport d'octobre 2011, le Centre d'analyse stratégique considère ainsi que **le renouvellement de la convention en 2014 pourrait être l'occasion d'expérimenter une première mise en concurrence** de certaines dessertes et d'en « tester » les paramètres relatifs à la contractualisation, au matériel roulant et au statut du personnel.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 50

(Art. L. 4316-3, L. 4316-4 et L. 4316-11 du code des transports)

Modification de la taxe hydraulique affectée à Voies navigables de France (VNF)

Commentaire : le présent article propose de compléter la définition de la taxe hydraulique et de modifier ses règles de calcul afin de taxer les prélèvements illégaux, de couvrir les dépenses de dragage liées aux rejets de sédiments, et de limiter la taxation des transferts d'eau destinés à maintenir la ligne d'eau des canaux de navigation.

I. LA TAXE HYDRAULIQUE, PRINCIPALE RESSOURCE PROPRE DE VNF

A. LE RÉGIME COMPLEXE DE LA TAXE HYDRAULIQUE

L'établissement public industriel et commercial Voies navigables de France (VNF), 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 6 200 kilomètres de canaux et rivières aménagées et de plus de 2 000 ouvrages d'art du domaine public fluvial de l'Etat. Son statut va prochainement évoluer avec la création d'une **Agence nationale des voies navigables**.

Ce nouvel **établissement public administratif** est ainsi appelé à regrouper les 369 salariés de droit privé de VNF et les 4 284 agents des services de navigation de l'Etat, aujourd'hui placés sous l'autorité fonctionnelle de VNF mais qui demeurent sous l'autorité hiérarchique de l'Etat. Le **projet de loi** relatif à cette agence a ainsi été examiné en première lecture par le Sénat le 19 octobre 2011.

L'article 124 de la loi de finances pour 1991 est aujourd'hui codifié aux articles L. 4316-3 à L. 4316-14 du code des transports, qui fixent le régime de la **taxe hydraulique**. L'article L. 4316-3 dispose ainsi que VNF perçoit, pour assurer ses missions, « *une taxe sur les titulaires d'ouvrages de*

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.

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 confié¹ ».

Cette taxe, dont le produit est estimé à 140 millions d'euros en 2011 et à **155 millions d'euros en 2012**, vient s'ajouter aux autres ressources propres de VNF que sont les redevances domaniales et les péages de navigation. Elles financent les charges d'exploitation de l'établissement, évaluées à 217,8 millions d'euros dans le budget prévisionnel pour 2011. VNF bénéficie également d'une **subvention pour charges de service public**, qui relève du programme 203 « Infrastructures et services de transport » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » et est fixée à 59,6 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances.

Le régime de la taxe hydraulique, dont l'assiette comprend **deux éléments**, prévoit les plafonds de taux pour deux types d'ouvrages, ainsi que la plage des coefficients d'abattement possibles :

- pour les **ouvrages hydrauliques**, le calcul comprend une part relative à **l'emprise** en euros par mètre-carré et une part relative aux **volumes prélevables et rejeteables** par les usagers en euros par mètre-cube. Un tarif unique, applicable à tous les usages, agricoles ou industriels, est prévu pour la part relative aux volumes, et un coefficient d'abattement varie en fonction des usages ;

- pour les **ouvrages hydro-électriques**, le calcul de la taxe comprend une part relative à **l'emprise** en euros par mètre-carré et une part relative à la **puissance** en euros par kW.

Les plafonds en vigueur sont fixés par l'article L. 4316-4 du code des transports, qui a été modifié en dernier lieu par l'article 153 de la loi de finances pour 2011². Dans le cadre de ces plafonds, un **décret du 20 août 1991**³, modifié à plusieurs reprises et dernièrement par le décret n° 2011-797 du 30 juin 2011, fixe les taux de base de la taxe hydraulique par catégorie d'usagers et de commune, ainsi que les abattements effectivement applicables. Ils sont précisés dans le tableau ci-après.

¹ En sont exonérés les ouvrages hydroélectriques concédés et leurs ouvrages et équipements annexes.

² Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010. Le plafond du taux applicable aux volumes prélevables ou rejeteables a ainsi été porté de 4,6 euros à 7 euros par millier de m³, afin de contribuer à la rénovation des voies navigables.

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.

Taux de la taxe hydraulique applicables par catégorie d'utilisateur

Ouvrages	Eléments de calcul	Taux en vigueur par catégorie d'usage				Coefficients d'abattement
		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	11,20	22,50	
		Plafond	1,52	15,24	30,49	
	Volume en euros / m ³	Tous usages	0,0057 (5,7 euros par millier de m ³)			94 % pour les usages agricoles, 10 % pour les usages industriels
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	18,30			

Source : décret n° 91-797 du 20 août 1991 modifié.

B. LES DIFFICULTÉS IDENTIFIÉES

Ainsi que le précise l'évaluation préalable du présent article, annexée au projet de loi de finances, le régime actuel comporte certaines lacunes. En premier lieu, le fait que les prélèvements ou rejets d'eau dans les voies navigables gérées par VNF à **partir d'ouvrages non autorisés** ne soient actuellement **pas soumis à la taxe hydraulique** peut inciter à des comportements d'usage abusif de la ressource en eau et occasionne une perte de ressource financière pour VNF.

En deuxième lieu, une partie des rejets effectués dans le réseau de VNF comporte des apports sédimentaires significatifs, contribuant à l'envasement des voies navigables et nécessitant de **recourir à des opérations de dragage supplémentaires** pour maintenir les conditions de navigabilité.

Enfin, les prélèvements d'eau qu'effectue VNF sur les canaux de navigation des collectivités territoriales font l'objet d'un abattement de la redevance pour prise d'eau perçue par ces collectivités, **sans pour autant qu'une disposition symétrique existe** pour la taxe hydraulique due en cas de transfert d'eau au profit de l'alimentation des canaux des collectivités territoriales.

Il est donc apparu nécessaire d'améliorer la définition de la taxe pour en optimiser le recouvrement et prendre en compte certaines situations particulières.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de compléter la définition de la taxe hydraulique et de modifier les règles de calcul de son taux afin de :

- garantir la ressource en eau en luttant contre les prélèvements illégaux et améliorer les recettes de VNF en soumettant les prélèvements non autorisés à la taxe hydraulique ;
- limiter la taxation des transferts d'eau destinés à maintenir la ligne d'eau des canaux de navigation ;
- et couvrir en partie les dépenses de dragage liés aux rejets de sédiments.

Le **A** du présent article complète l'article L. 4316-3 du code des transports afin **d'assujettir les installations irrégulières à la taxe**. Il prévoit ainsi qu'en cas d'installation irrégulière d'ouvrages (de prise d'eau, de rejet d'eau ou d'autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau sur le domaine public fluvial), l'occupant ou le bénéficiaire de ces ouvrages est **immédiatement redevable de la taxe hydraulique**, après établissement d'un procès-verbal constatant l'occupation sans titre¹. **La taxe est majorée de 30 %**, sans préjudice des mesures de police de la conservation du domaine.

Par coordination, le **C** complète l'article L. 4316-11 du même code, relatif aux contrôles de l'assiette de la taxe que les agents de VNF sont habilités à effectuer auprès des titulaires d'ouvrages hydrauliques, afin de les étendre aux bénéficiaires ou occupants d'une installation irrégulière.

Le 1° du **B** complète le premier alinéa du 2° de l'article L. 4316-4 du même code, relatif au taux et aux coefficients d'abattement applicables à la part relative aux volumes prélevables et rejetables par les usagers d'ouvrages hydrauliques. Il introduit, **par symétrie avec les dispositions applicables à la redevance perçue par les collectivités territoriales**, un abattement de la taxe pour l'alimentation en eau d'un canal.

Le montant de cet abattement est fixé à 97 %, de manière comparable aux règles appliquées par les collectivités territoriales, qui prévoient une fourchette de 97 % à 99 % définie par voie réglementaire, et aux abattements intégrés aux taux plafonds des redevances des agences de l'eau, qui sont en moyenne inférieurs à 97 %. Son importance est justifiée par le fait que les prélèvements effectués sont nécessaires pour le maintien de la ligne d'eau, indispensable à la continuité du service public de la navigation et au bon état écologique de l'eau.

Enfin le 2° du **B** complète ce même 2° de l'article L. 4316-4 pour introduire un coefficient de **majoration de 40 %** de la taxe sur l'élément

¹ Conformément à la procédure prévue aux articles L. 2132-20 et L. 2132-21 du code général de la propriété des personnes publiques.

relatif au volume, dû en cas **de rejet sédimentaire** gênant le bon fonctionnement de l'ouvrage. Ce rejet doit être constaté par les agents assermentés de VNF dans les conditions mentionnées à l'article L. 4316-10 du code des transports¹ et induire pour VNF des prestations supplémentaires pour rétablir le bon fonctionnement de l'ouvrage.

* *

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux approuvent pleinement ces dispositions qui contribuent à sanctionner financièrement l'occupation illégale du domaine public fluvial, à compléter les recettes de VNF et améliorer la gestion de la ressource en eau.

Les conséquences budgétaires pour VNF sont les suivantes :

- l'augmentation de recettes liée à l'extension de la taxe aux ouvrages irréguliers peut être évaluée à quelques centaines de milliers d'euros ;

- l'abattement de 97 % pour l'alimentation en eau d'un canal de navigation, susceptible de bénéficier aux collectivités territoriales, **ne devrait pas avoir d'impact, ou de façon très marginale**, sur les recettes de l'établissement. En effet, VNF n'a pas, à l'heure actuelle, recensé de prise d'eau pour l'alimentation en eau d'un canal d'une collectivité territoriale sur le domaine qu'il gère ;

- la majoration de 40 % devrait apporter à VNF une recette supplémentaire de 2,24 euros par millier de m³, ce qui permettra de **couvrir un peu plus de 20 % des surcoûts de dragage**. En effet, on peut estimer que les rejets sédimentaires apportent en moyenne 600 kg de sédiments par millier de m³, ce qui correspond à un volume d'environ 0,5 m³ de boues. Le coût moyen de dragage étant de 20 euros/m³ en cas de sédiments inertes, le coût de traitement de ces 0,5 m³ de boues est estimé à 10 euros. **Cette mesure ne vise donc pas à couvrir la totalité des coûts, mais à mettre en place un mécanisme incitatif** pour les propriétaires d'installations afin que ceux-ci limitent la charge sédimentaire de leurs rejets d'eau.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ *Cet article dispose que « sont habilités à effectuer tout contrôle tendant à l'acquittement de la taxe [hydraulique] les personnels de Voies navigables de France agréés et commissionnés, dans la limite de leur circonscription, par le ministre chargé des transports et assermentés dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Ils constatent par procès-verbaux, qui font foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions mentionnées à l'article L. 4316-13. »*

ARTICLE 51

(Art. L. 213-12-1 du code de l'environnement)

**Définition des ressources financières de l'Établissement public
du Marais Poitevin**

Commentaire : le présent article a pour objet de garantir un financement pluriannuel de l'établissement public du Marais Poitevin.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DU MARAIS POITEVIN (EPMP)

1. Les missions de l'EPMP

L'établissement public du Marais poitevin (EPMP) a été créé par le décret n° 2011-912 du 29 juillet 2011, conformément à l'article 158 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Il s'agit d'un établissement public à caractère administratif.

Ce nouvel organisme, qui est un opérateur de l'Etat rattaché au programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », s'est vu assigner deux missions centrales :

- la **gestion de l'eau**¹ à travers une régulation optimale des niveaux d'eau au sein de la zone humide ;

- la **préservation de la biodiversité**. A ce titre, il est titulaire d'un droit de préemption et d'acquisition à l'amiable d'un bien foncier.

L'établissement est administré par un conseil d'administration, composé de représentants de l'Etat, de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, de représentants des usagers de l'eau et des organisations professionnelles concernées, ainsi que de personnalités qualifiées.

Enfin, l'établissement public du marais poitevin est un établissement public territorial de bassin (EPTB).

¹ À l'exception de l'eau potable et de la prévention des inondations.

2. Le financement de l'EPMP

Le financement de l'EPMP est double, **mais cette dualité n'est pas aujourd'hui explicitement inscrite dans la loi**. Il dispose à la fois de dotations budgétaires et de subventions attribuées par l'agence de l'eau Loire-Bretagne, après accord du conseil d'administration de celle-ci.

Le budget initial du premier exercice de l'établissement a été fixé par arrêté interministériel, conformément à l'article 3 du décret du 29 juillet 2011 précité. Il prévoit un montant de produit à recevoir de **790 000 euros**, qui se décompose ainsi :

- d'une part, une **dotations budgétaires imputées sur le programme 113** précité, à hauteur de 240 000 euros en AE=CP de subventions pour charges de service public ;

- d'autre part, 200 000 euros en CP (et 400 000 euros en AE) de crédits d'intervention en provenance du **programme 162** « Interventions territoriales de l'Etat » ;

- enfin, une **contribution de l'agence de l'eau Loire-Bretagne**, pour un montant de 350 000 euros, conformément au vote du conseil d'administration de l'agence de juin 2011.

B. LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX DE BASSIN (EPTB)

Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) sont définis à l'article L. 213-12 du code de l'environnement.

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent ainsi s'associer au sein d'un EPTB, pour faciliter, à l'échelle du bassin ou d'un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que la préservation et la gestion des zones humides, et pour contribuer à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux¹ (SAGE).

En outre, le *V bis* de l'article L. 213-10-9 du code de l'environnement **conforte le rôle des EPTB dans l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE**. En effet, il prévoit la **faculté pour les EPTB de disposer d'une majoration de la redevance de l'agence de l'eau destinée à favoriser la mise en œuvre des SAGE**. Dans ce cadre, l'EPTB peut demander à l'agence de l'eau dont il relève de recouvrer une « sur-redevance », qu'il affectera ensuite aux organismes porteurs des SAGE².

¹ Les SAGE permettent de compléter et de décliner au niveau local les dispositions arrêtées par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), dans le cadre de la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau. Ils comportent notamment des plans d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, qui définissent les objectifs prioritaires et leurs conditions de réalisation.

² Établissements publics de coopération intercommunale notamment.

C. LA REDEVANCE POUR PRÉLÈVEMENT SUR LA RESSOURCE EN EAU

L'article L. 213-10-9 du code de l'environnement est relatif à la **redevance pour prélèvement sur la ressource en eau**, qui fait partie des sept composantes des redevances perçues par les agences de l'eau.

Cette redevance pour prélèvement sur la ressource en eau se subdivise en deux catégories : la redevance de « droit commun » et les redevances qui obéissent à des modalités de calcul spécifiques.

1. La redevance de droit commun

Elle est due par toute personne dont les activités entraînent un prélèvement sur la ressource en eau, sous réserve de cas d'exonération prévus par le code de l'environnement. Elle concerne donc en premier lieu les agriculteurs irrigants.

Son assiette repose sur le volume d'eau prélevé au cours d'une année. Il appartient à l'agence de l'eau de déterminer le seuil de prélèvement en dessous duquel la redevance n'est pas due.

Enfin, le tarif de la redevance est fixé par l'agence de l'eau en centimes d'euros par mètre cube dans la limite de plafonds, en fonction des différents usages auxquels donnent lieu les prélèvements.

2. Les redevances spécifiques

Des modalités de calcul spécifiques de la redevance sont prévues dans trois cas :

- lorsque le prélèvement est destiné à plusieurs usages ;
- lorsque le prélèvement est destiné à l'alimentation d'un canal ;
- lorsque le prélèvement est destiné au fonctionnement d'une installation hydroélectrique.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA SÉCURISATION DU FINANCEMENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DU MARAIS POITEVIN

A. UN FINANCEMENT PLURIANNUEL AU LIEU D'UNE SUBVENTION ANNUELLE DE L'AGENCE DE L'EAU LOIRE-BRETAGNE

Le présent article a pour objet **d'assurer un financement pluriannuel** à l'EPMP, à travers un prélèvement sur les redevances perçues par l'Agence de l'eau Loire-Bretagne.

A cette fin, le III de l'article L. 213-12-1 du code de l'environnement, relatif à l'EPMP, est complété par un III *bis*. Ce nouveau paragraphe est composé de deux alinéas.

Le premier énonce et précise la composition des ressources de l'établissement public du Marais Poitevin, qui bénéficie à la fois d'une dotation budgétaire, des ressources issues de son activité, et d'une **contribution annuelle de l'agence de l'eau Loire-Bretagne dont le montant est égal à 25 % du montant de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau émise par l'agence**, et ne peut être inférieur à 500 000 euros.

B. L'INSCRIPTION DANS LA LOI DE LA POSSIBILITÉ POUR L'EPMP DE RECOURIR À LA MAJORATION DE LA REDEVANCE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES SAGE

En outre, le second alinéa inscrit dans la loi la possibilité pour l'établissement public du marais poitevin, qui est, on le rappelle, un établissement public territorial de bassin, de bénéficier de la **majoration des redevances pour prélèvement sur la ressource en eau**, lorsqu'elle est destinée à faciliter la mise en œuvre des SAGE, conformément au V *bis* de l'article L. 213-10-9 du code de l'environnement précité.

Il lui reviendra ensuite d'affecter cette sur-redevance aux organismes porteurs des SAGE du bassin, dans le cadre d'une contractualisation.

Les dispositions instaurées par le présent article ne sont applicables qu'à la seule circonscription administrative de l'établissement public du Marais poitevin.

* *
*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, le **calibrage du montant minimum affecté à l'EPMP a été établi à partir de l'estimation des charges de fonctionnement**, qui repose sur un plafond d'emplois proche des dix agents.

De plus, les **dispositions** du présent article ont été **élaborées en concertation avec les représentants de l'agence de l'eau Loire-Bretagne**, en tenant compte de ses prévisions d'activité. Elles ne devraient donc pas

avoir de conséquence négative sur les actions menées par cette dernière ni sur son équilibre financier.

Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il est **légitime d'instaurer un financement pluriannuel de l'EPMP** plutôt que d'en rester à une subvention votée annuellement, qui serait plus précaire, étant soumise, de fait, à la bonne volonté du Conseil d'administration au gré de la conjoncture.

En conséquence, le maintien du système actuel induirait un manque de stabilité et de visibilité pour l'établissement public. **En revanche, un financement pluriannuel sécurise ses ressources et lui épargnera des procédures de demande de subvention qui peuvent s'avérer longues et fastidieuses.**

Au surplus, il est particulièrement important de garantir un financement constant et suffisamment élevé à l'établissement public du marais poitevin, qui joue un rôle important dans la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau, dont les échéances sont fixées à 2015.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 51 bis (nouveau)
(Art. L. 213-10-2, L. 213-10-8, L. 213-10-9 et L. 213-14-2 du code de l'environnement, art. 100 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques)

Dixième programmation des agences de l'eau (recettes)

Commentaire : le présent article encadre le volet recettes des dixièmes programmes des agences de l'eau sur la période 2013-2018.

I. LE FINANCEMENT DES AGENCES DE L'EAU

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) a réformé le système des redevances perçues par les agences de l'eau à compter du 1^{er} janvier 2008.

Ces redevances constituent la ressource principale des agences pour mettre en œuvre les missions qui leur sont assignées par la loi¹.

L'article L. 213-10 du code de l'environnement définit **sept catégories de redevances** perçues auprès des personnes publiques ou privées en application du « *principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement* » :

- une **redevance pour pollution de l'eau**, qui recouvre la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique (article L. 213-10-2) et la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique (article L. 213-10-3);

- une **redevance pour modernisation des réseaux de collecte**, qui regroupe la redevance applicable aux redevables de la redevance pour pollution d'origine non domestique (article L. 213-10-5) et la redevance applicable aux gestionnaires des réseaux publics d'assainissement collectif (article L. 213-10-6) ;

- une **redevance pour pollutions diffuses** (article L. 213-10-8) ;

- une **redevance pour prélèvement sur la ressource en eau**, qui se subdivise en deux catégories : la redevance de « droit commun » et les redevances qui obéissent à des modalités de calcul spécifiques (article L. 213-10-9) ;

- une **redevance pour stockage d'eau en période d'étiage** (article L. 213-10-10) ;

- une **redevance pour obstacle sur les cours d'eau** (article L. 213-10-11) ;

¹ Sur ce point, se référer au commentaire de l'article 51 sexies (nouveau).

- une **redevance pour protection du milieu aquatique** (article L 213-10-12).

Pour chaque redevance, la loi précise les assiettes et fixe les plafonds. En revanche, **il appartient aux instances de bassin de définir une politique de zonage et d'adopter les taux des redevances dans la limite de ces plafonds.**

L'ensemble de ces redevances est recouvert par les agences de l'eau.

En 2010, le produit des redevances perçues par les agences de l'eau s'est élevé à 1,78 milliard d'euros. En 2011, il devrait atteindre **2,01 milliards d'euros.**

Pour la période 2007-2012, la programmation des agences de l'eau est structurée par l'article 83 de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques précité. Cet article fixe de manière large les priorités des agences de l'eau et détermine le montant maximal des engagements, ainsi que le niveau des aides au titre de la solidarité urbain-rural et de la contribution au budget de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

Les articles 51 *bis* et 51 *sexies*, introduits par l'Assemblée nationale, ont vocation à faire de même pour la période allant de 2013 à 2018.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à **encadrer le volet recettes des dixièmes programmes des agences de l'eau**, sur la période 2013-2018. Pour ce faire, il procède notamment à des ajustements des redevances, en cohérence avec l'encadrement des dépenses qui fait l'objet de l'article 51 *sexies* (nouveau).

Cet encadrement est nécessaire pour les comités de bassin qui pourront de ce fait, en 2012, décliner les priorités nationales dans les projets de programmes d'intervention des agences de l'eau et fixer les différents taux de redevances applicables à partir de 2013.

La nouvelle programmation prévoit notamment une hausse des interventions sur les pollutions industrielles, du fait des problématiques liées aux substances dangereuses. Ainsi, le **a du I** modifie l'article L. 213-10-2 du code de l'environnement relatif aux redevances pour pollution de l'eau.

Quatre tarifs sont relevés :

- le tarif des métox¹ passe de 3 à 3,6 euros par kilogramme ;
- le tarif des métox rejetés dans les masses d'eau souterraine passe de 5 à 6 euros par kilogramme ;

¹ Métox est une abréviation pour métaux toxiques. Il s'agit d'un indice quantifiant certaines pollutions toxiques des eaux douces, saumâtres, salées, superficielles ou souterraines.

- le tarif de toxicité aiguë passe de 15 à 18 euros par kiloéquitox ;
- le tarif du rejet en masse d'eau souterraine de toxicité aiguë passe de 25 à 30 euros par kiloéquitox.

De plus, le **b) du 1° du I** soumet deux nouveaux éléments constitutifs de pollution au paiement de la redevance pour pollution de l'eau :

- les **substances dangereuses pour l'environnement dans les masses d'eau superficielles**, dont le tarif maximum sera de 10 euros par kilo et le seuil minimum de taxation de 9 kilos ;

- les **substances dangereuses pour l'environnement rejetées dans les masses d'eau souterraines**, dont le tarif maximum sera de 16,6 euros par kilo, et le seuil minimum de taxation de 9 kilos.

Le **2° du I** double le taux de la redevance pour modernisation des réseaux de collecte, dont le plafond passe de 0,15 à 0,30 euro par mètre cube.

Le **3° du I** modifie la rédaction de l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement relatif aux redevances pour pollutions diffuses. Il prévoit un prélèvement annuel de cette redevance au profit de l'ONEMA sur la période 2013-2018, dans **un plafond de 41 millions d'euros**. Ce prélèvement sera réparti entre les agences de l'eau « *proportionnellement au produit annuel qu'elles tirent de cette redevance* ».

Le **4° du I** du présent article modifie la rédaction du deuxième et du troisième alinéa de l'article L. 213-10-9 du code de l'environnement relatif à la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau. **Il majore de façon importante les taux plafonds de cette redevance.**

Le **5° du I** supprime le troisième alinéa de l'article L. 213-14-2, devenu caduc.

Le **II précise la date d'entrée en vigueur des différentes mesures** proposées au I. Toutes seront applicables à compter du 1^{er} janvier 2013, excepté le b) du 1° du I relatif aux substances dangereuses, qui ne s'appliquera qu'à compter du 1^{er} janvier 2014. Par ailleurs, **la disposition relative au prélèvement au profit de l'ONEMA sera effective dès le 1^{er} janvier 2012.**

Enfin, le **III complète le II de l'article 100 de la loi n° 2006-1772** du 30 décembre 2006 précitée, en insérant un II *bis* qui instaure une période transitoire pour l'atteinte des niveaux plafonds de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Que ce soit en dépenses ou en recettes, il apparaît que la dixième programmation des agences de l'eau proposée attachera une importance toute particulière à la mise en œuvre des directives européennes dans le domaine de

l'eau, notamment la directive sur les eaux résiduaires urbaines et la directive-cadre sur l'eau.

Bien que réduits par rapport à la précédente programmation, les moyens proposés devront impérativement assurer les investissements et dégager les marges de manœuvre nécessaires pour préserver la ressource en eau et les milieux aquatiques, mais aussi pour agir sur la pollution diffuse, qui sont les principaux facteurs de non atteinte du bon état des eaux.

Enfin, **vos rapporteurs spéciaux désapprouvent la méthode employée par le Gouvernement**, qui consiste à faire passer des articles importants par voie d'amendement, sans donner ni les informations, ni le temps nécessaires à un examen approfondi du sujet par la représentation nationale.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 51 ter (nouveau)
(Art. L. 515-19 du code de l'environnement)

Signature des conventions financières pour la mise en œuvre des PPRT

Commentaire : le présent article instaure un dispositif dont le but est d'accélérer la signature des conventions financières tripartites destinées à mettre en œuvre les mesures foncières dans le cadre des PPRT.

I. LES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES

A. LES PPRT, UN OUTIL CRÉÉ EN 2003

La loi n° 2033-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a introduit une nouvelle technologie d'évaluation des dangers ainsi que des outils inédits pour la maîtrise de l'urbanisation autour des établissements soumis à une 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) pour les biens les plus exposés. Ces mesures foncières font l'objet d'une indemnisation par l'Etat, les exploitants à l'origine des risques, et les collectivités percevant la contribution économique territoriale (CET), qui signent une convention à cet effet, conformément à l'article L. 515-19 du code de l'environnement ;

- des **travaux sur le bâti existant pour les biens exposés ne nécessitant néanmoins pas de faire l'objet de mesures foncières**. La loi prévoit que le coût de ces travaux ne peut dépasser 10 % de la valeur vénale des biens et qu'il est à la charge des propriétaires. Un crédit d'impôt a été mis en place pour couvrir une partie de ces dépenses lorsqu'elles concernent des résidences principales ;

- des restrictions sur les constructions futures dans les zones exposées (restrictions d'urbanisme ou règles de construction).

B. DES DIFFICULTÉS QUI INDUISENT UN RETARD IMPORTANT DANS LA MISE EN ŒUVRE DES PPRT

La mise en œuvre des PPRT a pris du retard. Sur 420 PPRT à réaliser, 378 sont prescrits et 107 approuvés.

L'une des difficultés qui ralentit cette mise en œuvre concerne le financement des mesures foncières. L'objectif du PPRT étant de protéger les riverains sur les sites industriels à risques, celui-ci permet d'agir sur l'urbanisation autour de ces sites. Dans les zones les plus proches, où les risques sont les plus élevés, le PPRT prévoit la mise en œuvre de mesures foncières. Celles-ci font l'objet d'un **financement tripartite entre l'Etat, la collectivité et l'industriel où la part de chacun est laissée libre, sauf celle de l'Etat qui est précisée** par une circulaire du 3 mai 2007.

Or, le retour d'expérience montre que **la signature des conventions de financement est difficile à obtenir**. Ainsi, seules trois conventions ont été signées à ce jour, ce qui est tout à fait insuffisant.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Afin de remédier à ce facteur de blocage, le **présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose l'instauration d'un dispositif complétant l'article 515-19 du code de l'environnement, destiné à accélérer la signature de ces conventions financières**. L'idée est qu'en cas d'absence de consensus entre les parties, sera fixé un taux de participation de 33 % pour chaque financeur du PPRT désignés par la loi : l'Etat, les collectivités qui perçoivent la contribution économique territoriale, et l'industriel à l'origine du risque.

Plus précisément, l'article prévoit que dans le cas où aucune convention n'aurait été signée dans un délai d'un an – qui peut être prolongé - après l'approbation du PPRT, **la prise en charge des coûts reposera sur une clé de répartition différente selon le coût total des travaux :**

- pour les **PPRT d'un coût inférieur ou égal à 30 millions d'euros**, le dispositif prévoit une répartition par tiers avec un délai de douze mois prolongeable quatre mois ;

- pour les **PPRT d'un coût supérieur à 30 millions d'euros**, la prise en charge serait assurée à hauteur d'un tiers par les collectivités territoriales, dans la limite de 15 % du produit de la CET qu'elles perçoivent, tandis que le solde serait réparti à égalité entre l'Etat et les industriels. En outre, dans ce cas, le délai pour signer une convention serait de douze mois prolongeable six mois.

Enfin, le II de l'article précise que, pour les PPRT approuvés avant le 1^{er} octobre 2010, le délai pour négocier la convention expirera le 1^{er} avril 2012.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Compte tenu des difficultés importantes qui retardent la mise en œuvre des PPRT, outils pourtant indispensables à la prévention des risques, **le dispositif proposé par le Gouvernement paraît susceptible de répondre aux préoccupations exprimées par votre rapporteurs spéciaux**, sans porter atteinte aux facultés contributives des collectivités territoriales. Il conviendra cependant d'en évaluer l'efficacité réelle au regard du nombre de conventions signées, dans les mois qui suivront sa mise en œuvre.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 51 quater (nouveau)

(Art. 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Instauration d'une limite à la sollicitation du FPRNM au titre de l'article 6 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011

Commentaire : le présent article a pour objet de plafonner la sollicitation du FPRNM prévue par l'article 6 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011.

I. LE FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS

A. LES MISSIONS DU FPRNM : UN CHAMP PEU À PEU ÉLARGI

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier », a été instauré par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Les dispositions le concernant figurent à l'article L. 561-3 du code de l'environnement. Ses bénéficiaires sont, à l'exception des cas d'expropriation, des personnes qui ont assuré leurs biens et se sont elles-mêmes engagées dans une démarche de prévention.

Les missions du fonds ont évolué depuis sa création. Initialement dédié à l'indemnisation des expropriations des biens exposés à certains risques naturels, il est ensuite intervenu dans le financement d'actions de prévention afin d'assurer la sécurité des personnes et de réduire les dommages aux biens exposés à un risque naturel majeur. De plus, entre 1995 et 2010, plusieurs lois ont élargi son champ d'intervention au financement d'études et de travaux, d'acquisitions amiables de biens menacés, ainsi que d'actions d'information du public.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement :

Son article 222 modifie l'article L. 561-3 du code de l'environnement en étendant aux risques de crues à montée rapide ou de submersion marine la possibilité pour l'État, les communes ou leur groupement, d'acquérir par voie d'expropriation ou par voie amiable des biens exposés, et par voie amiable uniquement, des biens sinistrés.

Cette loi modifie également d'autres dispositions liées au financement d'études et aux travaux de prévention.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

B. LE FINANCEMENT DU FPRNM

1. Un fonds principalement financé par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles

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 le 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, alors 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.

2. Un fonds géré par la Caisse centrale de réassurance

Aux termes de l'article L. 431-9 du code des assurances, la caisse centrale de réassurance (CCR) est habilitée à pratiquer les opérations de réassurance des risques résultant de catastrophes naturelles, avec la garantie de l'État, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État. Créé en 1946 comme établissement public industriel et commercial, la CCR a été transformée en société anonyme dont le capital est intégralement détenu par l'État. Bien que cette procédure ne soit pas obligatoire, la majorité des compagnies d'assurances a choisi de se réassurer auprès de la CCR afin de bénéficier de la garantie illimitée de l'Etat. Le chiffre d'affaires de la CCR s'est élevé à 756,4 millions d'euros en 2009, dont 671,1 millions d'euros dans la réassurance des risques de catastrophes naturelles. En outre, le résultat net a atteint 182 millions d'euros.

L'article L. 561-3 du code de l'environnement dispose que la gestion comptable et financière du Fonds Barnier est assurée par la CCR dans un compte distinct de ceux qui retracent les autres opérations pratiquées par cet établissement. Les frais exposés par la CCR pour cette gestion sont imputés au Fonds.

C. L'ARTICLE 6 DE LA LOI DU 23 JUIN 2011 PORTANT DISPOSITIONS PARTICULIÈRES RELATIVES AUX QUARTIERS D'HABITAT INFORMEL ET À LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE DANS LES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

La loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 définit les dispositions relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

Son article 6 prévoit que le FPRNM peut financer, à certaines conditions, les modalités de compensation financière en cas de démolition, à l'initiative de l'autorité administrative, des locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel, proposé par le Gouvernement, vise à **limiter** annuellement la sollicitation du FPRNM au titre de l'article 6 de la loi n° 2011-725 précitée. **Ce plafond est fixé à hauteur de 5 millions d'euros.**

En outre, la possibilité de solliciter le FPRNM à cet usage est borné dans le temps, jusqu'au 31 décembre 2016.

Le présent article additionnel créé donc un septième alinéa, qui complète dans ce sens l'article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette loi ayant été votée il y a quelques mois à peine, il ne paraît pas opportun de la modifier.

En outre, les besoins identifiés à ce titre sont réellement importants et ne sauraient faire l'objet d'une limitation préétablie, qui s'appliquerait de façon automatique, sans possibilité de dépasser le plafond fixé en fonction du contexte.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 51 quinquies (nouveau)
(Art. 83 de la loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques)

Ressources de l'ONEMA

Commentaire : le présent article propose d'augmenter les ressources de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) en 2012.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'OFFICE NATIONAL DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES (ONEMA)

1. Les missions de l'ONEMA

L'office national de l'eau et des milieux aquatiques a été créé le 25 mars 2007, en application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006. Il est le successeur du conseil supérieur de la pêche, dont il a repris les missions de police de la pêche et de connaissance des populations de poissons en eau douce.

Les dispositions relatives à ses missions et à son organisation sont désormais codifiées dans le code de l'environnement, de l'article L. 213-2 à l'article L.213-6.

Aux termes de l'article L. 213-2, « *l'ONEMA est un établissement public de l'Etat à caractère administratif. Il a pour mission de mener et de soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole* ».

En outre, l'ONEMA apporte son aide aux services de l'Etat et aux agences de l'eau dans la mise en œuvre de leurs politiques.

Il gère également un système de données sur l'eau et les milieux aquatiques et conduit ou soutient des programmes de recherche communs à tous les bassins.

Enfin, il mène des actions nationales de communication et de formation.

2. La composition de l'ONEMA

Le conseil d'administration de l'ONEMA est constitué de 32 membres : pour moitié, des représentants de l'Etat et des six agences de l'eau ; pour l'autre moitié, d'élus et de représentants des usagers de l'eau

représentant les comités de bassin, de membres du Comité national de l'eau, ainsi que du président de la Fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique.

3. Les ressources de l'ONEMA

Aux termes de l'article L. 213-5 du code de l'environnement, « *les ressources de l'ONEMA comprennent les contributions des agences de l'eau prévues par l'article L. 213-9-2 et des subventions versées par des personnes publiques* ».

Plus précisément, le budget de l'ONEMA est alimenté par une **contribution annuelle des agences de l'eau fixée à 108 millions d'euros jusqu'en 2012** par l'article 83 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, à laquelle s'ajoute la fraction de la redevance pour pollutions diffuses affectée au plan Ecophyto 2018 (**environ 25 millions d'euros sur 2009-2011**).

L'ONEMA ne reçoit donc pas de financement en provenance du budget de l'Etat.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, le présent article vise à **augmenter les ressources de l'ONEMA** pour 2012, en relevant le prélèvement effectué à partir des agences de l'eau de 108 à 128 millions d'euros.

En conséquence, à la dernière phrase du II de l'article 83 de loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 précitée, le montant « 108 millions d'euros » est remplacé par le montant « 128 millions d'euros ».

Le présent article entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Cette hausse des ressources de l'ONEMA aurait vocation à **financer des actions nécessaires à la mise en œuvre de la directive sur les eaux résiduaires urbaines**, notamment en Corse et dans les départements d'Outre-mer.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'augmentation proposée des ressources de l'ONEMA se traduirait mécaniquement par une réduction équivalente des recettes des agences de l'eau au titre de leurs différentes missions, et notamment celle qui consiste à soutenir les collectivités dans leur équipement en services d'eau et

d'assainissement, dans un contexte de rigueur budgétaire déjà pénalisant pour celles-ci.

En outre, l'ONEMA bénéficie d'ores et déjà d'une situation financière très favorable, avec un fonds de roulement excédentaire.

Au surplus, vos rapporteurs spéciaux désapprouvent la méthode employée par le Gouvernement, consistant à faire passer cette mesure par voie d'amendement.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 51 sexies (nouveau)
(Art. L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales)

Dixième programmation des agences de l'eau (dépenses)

Commentaire : le présent article encadre la partie dépenses des dixièmes programmes des agences de l'eau sur la période 2013-2018.

I. LES AGENCES DE L'EAU

A. L'ORGANISATION ET LE FINANCEMENT DES AGENCES DE L'EAU

1. L'organisation des agences de l'eau

Créées par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, et réformées par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), les six agences de l'eau (agences des bassins Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse et Seine-Normandie) sont des établissements publics de l'Etat à caractère administratif, placées sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement.

Leur conseil d'administration est composé de trente-trois membres représentant en nombre égal l'Etat, les collectivités territoriales et les usagers¹, auxquels s'ajoutent le président et le représentant du personnel.

2. Le financement des agences de l'eau

Leur cadre d'intervention est leur programme pluriannuel, dont les grandes orientations ont été fixées dans le cadre de la loi LEMA. **Celle-ci fixe pour la période 2007-2012 le montant maximal de leurs dépenses à 14 milliards d'euros.** Elles perçoivent elles-mêmes les taxes qui leur sont affectés : les redevances des agences de l'eau².

Les taux des redevances des agences de l'eau, ainsi que le taux des subventions accordées aux différents types de travaux et les règles d'éligibilité des projets sont adoptés par le conseil d'administration, sur avis conforme du comité de bassin.

¹ Ces deux derniers collèges émanent des collèges correspondants des comités de bassin.

² En ce qui concerne la présentation des différentes redevances, se reporter au commentaire de l'article 51 bis (nouveau).

3. Le comité de bassin

Le **comité de bassin** se compose de trois collèges :

- le collège des **collectivités locales** (communes, départements, régions), qui représente 40 % des sièges, dont la moitié est attribuée aux communes ;

- le collège des **représentants des usagers de l'eau** (industries de transformation, hydroélectricité, agriculture, associations de pêche, de consommateurs, de protection de la nature), qui représente également 40 % des sièges ;

- le collège des **représentants de l'Etat**, qui compte 20 % des sièges.

Il existe **sept comités de bassins**, qui correspondent aux six bassins du continent, auxquels s'ajoute le bassin de Corse, dont le secrétariat est assuré conjointement par la collectivité territoriale de Corse et l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse.

B. UNE MISSION CENTRALE DANS LA MISE EN ŒUVRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES

Les agences de l'eau jouent un rôle très important dans la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et l'application des directives communautaires dans le domaine de l'eau.

Elles organisent la **planification et le financement des politiques de l'eau au niveau d'un ou plusieurs bassins hydrographiques**, leur objectif étant de contribuer à l'atteinte du bon état des eaux en réduisant l'impact des activités humaines par la préservation des ressources, mais aussi **de satisfaire les besoins des usagers** à travers la recherche d'un équilibre entre les ressources et les utilisations rationnelles de l'eau. Elles assurent également le secrétariat du comité de bassin.

La priorité des agences de l'eau est la mise en œuvre des directives communautaires dans le domaine de l'eau, notamment la directive n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (DCE).

De plus, aux termes du VI de l'article L. 213-9 du code de l'environnement, les agences de l'eau ont, en lien avec les conseils généraux, une **mission de solidarité envers les communes rurales**, consistant à favoriser l'équipement des services d'eau et d'assainissement.

Enfin, elles assurent le **financement de l'Office national et des milieux aquatiques (ONEMA)**, pour un montant de 108 millions d'euros par

an, auxquels s'ajoutent les recettes correspondant à la majoration de la redevance pour pollutions diffuses affectées au plan Ecophyto 2018¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le I du présent article fixe le montant des dépenses des agences de l'eau pour les années 2013-2018, en précisant qu'il **ne peut excéder 13,8 milliards d'euros**, au titre de la dixième programmation des agences de l'eau. Ce plafond n'inclut ni les primes de résultat mentionnées au I de l'article L. 213-9-2 du code de l'environnement, ni la contribution versée à l'ONEMA.

Cet encadrement est nécessaire pour les comités de bassin qui, en 2012, déclineront alors ces priorités nationales dans les projets de programmes d'intervention des agences de l'eau et fixeront les différents taux de redevances applicables à compter de 2013.

Ces dépenses ont vocation à financer :

- la **mise en œuvre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux** (SDAGE), qui sont des documents de planification élaborés à l'échelle des bassins hydrographiques fixant les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et des objectifs de qualité et de quantité des eaux ;

- les **mesures nécessaires à l'application des lois Grenelle I² et II³** concernant la gestion équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques, et l'adaptation au changement climatique ;

- les **plans d'action pour le milieu marin**, en application de la directive n° 2008/56/CE établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin ;

- les **plans de gestion des risques d'inondation**, conformément à la directive n° 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondations ;

- les **actions nécessaires à la mise en conformité des stations d'épuration** au titre de la directive n° 91/271/CEE sur les eaux résiduaires urbaines ;

- la **sécurité** de la distribution et la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine.

¹ Ce plan issu du Grenelle de l'environnement vise à réduire de moitié l'utilisation des pesticides d'ici 2018.

² Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

³ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Le II du présent article dispose que le montant des dépenses spécifiques versées par les agences de l'eau au titre de la solidarité avec les communes rurales, définie au VI de l'article L. 213-9-2 du code de l'environnement, ne peut être inférieur à un milliard d'euros entre 2013 et 2018, soit un **montant stable** par rapport à la programmation précédente.

Le III fixe un plafond à la contribution des agences de l'eau aux ressources de l'ONEMA, hors plan Ecophyto. Ce plafond s'élève à 150 millions d'euros par an sur la période 2013-2018, contre 108 millions d'euros dans la neuvième programmation. Par ailleurs, **20 % de ces ressources doivent être affectées à des actions de solidarité financière entre bassins avec les départements et collectivités d'outre-mer**, la Nouvelle-Calédonie et la Corse. L'ensemble de ces dépenses contribuent également à la réalisation des objectifs cités dans le I.

Enfin, le IV complète l'article L. 2224-8 du code des collectivités territoriales relatif à la compétence des communes en matière d'assainissement des eaux usées. Il propose que les services publics d'assainissement non collectifs (SPANC) soient désignés comme mandataires des aides accordées aux particuliers par les agences.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La dixième programmation proposée par le présent article marque un **retrait de 1,4 % par rapport au plafond** dont bénéficiaient les agences de l'eau dans le cadre des neuvièmes programmes.

Néanmoins, **dans le contexte budgétaire actuel, il paraît normal de faire contribuer les agences de l'eau à l'effort de réduction des dépenses publiques**, au même titre que les autres opérateurs.

L'ONEMA bénéficiera quant à lui de moyens renforcés, qui seront fléchés sur la mise aux normes des stations d'épuration.

La réduction du plafond des aides des agences de l'eau imposera certainement un ciblage plus rigoureux des actions sur les chantiers prioritaires liés au respect des obligations communautaires et aux engagements du Grenelle de l'environnement, mais aussi sur l'aide aux collectivités et aux particuliers en matière d'assainissement collectif et non collectif. En effet, au-delà de la nécessité de préserver la biodiversité, la mise en œuvre des directives dans le domaine de l'eau constitue un **réel enjeu budgétaire, lié au risque d'une sanction financière significative** en cas de condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne.

Toutefois, **vos rapporteurs spéciaux désapprouvent la méthode employée par le Gouvernement**, qui consiste à faire passer des articles importants par voie d'amendement, sans donner ni les informations, ni le temps nécessaires à un examen approfondi du sujet par la représentation nationale.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 64 ter (nouveau)

Remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur l'éligibilité des personnes morales au bonus des véhicules hybrides

Commentaire : le présent article propose que le Gouvernement, d'ici la fin de l'année 2011, remette au Parlement un rapport sur les conditions dans lesquelles les entreprises pourraient bénéficier du bonus de 2 000 euros destiné à encourager la diffusion des véhicules hybrides.

I. UNE MOINDRE INCITATION À LA DIFFUSION DES VÉHICULES HYBRIDES PAR LES FLOTTES D'ENTREPRISES

L'article 15 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 modifie l'article 1010 et abroge l'article 1010 A du code général des impôts, relatifs à la **taxe sur les véhicules de société (TVS)**, pour introduire une **révision du barème** de la taxe, tant au titre du taux de dioxyde de carbone que de la puissance en chevaux fiscaux, et **supprimer les exonérations** qui en minorent l'assiette¹.

L'abrogation de l'article 1010 A emporte plus particulièrement suppression de l'exonération de TVS au titre des acquisitions par les entreprises de véhicules fonctionnant exclusivement ou non à l'électricité, soit les **véhicules hybrides**.

Selon nos collègues députés Cécile Dumoulin et Marcel Bonnot, il en résulte une **incohérence** dans la mesure où les achats de véhicules hybrides par les flottes d'entreprises **ne feraient plus l'objet d'aucun mécanisme d'aide au décollage**, puisque les entreprises ne peuvent bénéficier du bonus de 2 000 euros prévu par le décret du 26 décembre 2007² pour encourager l'achat de véhicules hybrides. *A contrario*, le « **bonus** » de 5 000 euros afférent aux immatriculations de véhicules électriques³ est ouvert **non seulement aux particuliers mais aussi aux entreprises**.

¹ L'article 1010 A dispose ainsi que sont totalement exonérés de TVS les véhicules qui fonctionnent exclusivement ou non au moyen de l'énergie électrique, du gaz naturel véhicules, du gaz de pétrole liquéfié et du superéthanol E85.

² Décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres. L'article 3 fait référence aux « véhicules, acquis ou pris en location **par des personnes physiques**, combinant l'énergie électrique et une motorisation à l'essence ou au gazole ».

³ Plus précisément, le bonus de 5 000 euros est accordé pour les véhicules émettant au plus 60 g CO₂/km lorsqu'ils sont commandés ou loués au plus tard le 31 décembre 2011, et à ceux émettant au plus 50 g CO₂/km lorsqu'ils sont commandés à partir du 31 décembre 2011.

Nos collègues députés estiment que **la diffusion de la technologie des véhicules hybrides est déterminante** pour assurer la transition du parc automobile français vers les véhicules décarbonés et **se réalisera surtout par le biais des achats de flottes d'entreprises et de flottes captives**. Lors de l'examen en séance des crédits du compte de concours financiers « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres », le 3 novembre 2011, Cécile Dumoulin s'est ainsi exprimée en ces termes :

« Nous savons bien que le décollage économique de l'hybride passera par les achats d'entreprises beaucoup plus que par les achats de particuliers. Sur ce point, les réflexions menées par le Conseil d'analyse stratégique ont montré que, pour les hybrides comme pour les véhicules tout électriques, la création d'un marché sera difficile en raison de surcoûts importants et qu'il faudra donc stimuler dans un premier temps la demande des flottes d'entreprise et des flottes captives, lesquelles sont très sensibles aux signaux fiscaux et aux stimulations publiques ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de nos collègues députés Cécile Dumoulin et Marcel Bonnot, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article, qui prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, d'ici la fin de l'année 2011, *« un rapport relatif aux conditions dans lesquelles les personnes morales peuvent être rendues éligibles au bénéfice du bonus, aujourd'hui réservé aux seules personnes physiques et destiné à encourager l'achat de véhicules hybrides »*.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux ne sont pas opposés à cette demande de rapport, dès lors qu'il ne préempte pas l'issue du débat sur l'opportunité d'une éligibilité des entreprises au bonus associé aux véhicules hybrides.

Il est vrai que les flottes d'entreprises jouent un rôle déterminant dans la réorientation de la demande de véhicules et l'évolution vers des gammes moins émettrices de CO₂, et plus largement, dans la tenue du marché automobile et des constructeurs français.

Il importe cependant de garder à l'esprit que **le coût budgétaire d'une telle éligibilité pourrait être important**, alors que le dispositif du « bonus-malus » est déjà chroniquement déséquilibré. Son déficit cumulé depuis 2008 sera ainsi **proche de 1,5 milliard d'euros** à la fin de l'année 2011. Dès lors, l'atteinte d'un équilibre budgétaire pérenne est devenue un impératif, ce qui justifie le durcissement en 2012 du barème du malus proposé par l'article 23 *bis* du présent projet de loi de finances, qui sera

suivi de la diminution des bonus de certaines tranches d'émission par une nouvelle révision du décret précité du 26 décembre 2007.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

**AMENDEMENTS PROPOSÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

LOI DE FINANCES POUR 2012



SECONDE PARTIE
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE
CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU
STATIONNEMENT ROUTIERS

N°	1
----	----------

(n°)

A M E N D E M E N T

présenté par
M. DELAHAYE
au nom de la commission des finances

ARTICLE 34
ETAT D

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Radars		20 000 000		20 000 000
Fichier national du permis de conduire				
Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers				
Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières				
Désendettement de l'Etat	20 000 000		20 000 000	
TOTAL	20 000 000	20 000 000	20 000 000	20 000 000
SOLDE		0		0

OBJET

Cet amendement tire les conséquences, en dépenses, de l'amendement adopté par la commission à l'article 18 du projet de loi de finances sur l'affectation des amendes forfaitaires des radars.

Ces amendes sont plus dynamiques que prévu et leur produit a été réévalué à 520,7 millions d'euros pour 2011 et 2012, contre 457 millions d'euros dans la programmation triennale. L'article 18 prévoit que la moitié de cet excédent de recettes, dans la limite de 20 millions d'euros, soit affectée au financement du déploiement des nouveaux radars, dont les radars dits « pédagogiques ».

L'ardente obligation de redressement des comptes à laquelle notre pays est aujourd'hui soumis implique de réviser nos priorités. **Il est donc proposé d'affecter ce surcroît de 20 millions d'euros de recettes au désendettement de l'Etat**, porté par le programme 755 du compte d'affectation spéciale.

Le financement du déploiement de nouveaux radars demeurera possible, peut-être à un rythme un peu moins soutenu, par une **meilleure utilisation des reports de crédits** qui affectent chroniquement la première section du compte. Pour mémoire, le coût des nouveaux radars installés en 2012, en incluant les dépenses de déploiement, de maintenance et de pilotage, s'élève à **25,58 millions d'euros**, soit un montant supérieur à la réduction ici proposée.



LOI DE FINANCES POUR 2012
SECONDE PARTIE
MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET
AMÉNAGEMENT DURABLES

N°	2
----	---

(n°)

A M E N D E M E N T

présenté par
M. MIQUEL
au nom de la commission des finances

ARTICLE 51 BIS

Supprimer cet article.

OBJET

Cet amendement vise à supprimer l'article additionnel adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, qui encadre le volet recettes de la prochaine programmation des agences de l'eau sur la période 2013-2018.

Il s'agit par là d'exprimer au Gouvernement la désapprobation du Parlement face à la méthode retenue, qui consiste à faire passer un article important par voie d'amendement, sans donner ni le temps, ni les informations nécessaires à un examen approfondi du sujet par la représentation nationale.



LOI DE FINANCES POUR 2012

SECONDE PARTIE
MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET
AMÉNAGEMENT DURABLES

N°	3
----	---

(n°)

A M E N D E M E N T

présenté par
M. MIQUEL
au nom de la commission des finances

ARTICLE 51 QUATER

Supprimer cet article.

OBJET

Cet amendement vise à supprimer l'article additionnel adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, qui limite annuellement la contribution du fonds de prévention des risques naturels majeurs au titre de la loi du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

Cette loi ayant été votée il y a quelques mois à peine, il ne paraît pas opportun de la modifier. En outre, les besoins identifiés à ce titre sont réellement importants et ne sauraient faire l'objet d'une limitation préétablie, qui s'appliquerait de façon automatique, sans possibilité de dépasser le plafond fixé en fonction du contexte.



LOI DE FINANCES POUR 2012
SECONDE PARTIE
MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET
AMÉNAGEMENT DURABLES

N°	4
----	---

(n°)

A M E N D E M E N T

présenté par
M. MIQUEL
au nom de la commission des finances

ARTICLE 51 QUINQUIES

Supprimer cet article.

OBJET

Cet amendement vise à supprimer l'article additionnel adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, qui augmente les ressources de l'ONEMA de 108 à 128 millions d'euros en 2012.

L'augmentation proposée des ressources de l'ONEMA se traduirait mécaniquement par une réduction équivalente des recettes des agences de l'eau au titre de leurs différentes missions, et notamment celle qui consiste à soutenir les collectivités dans leur équipement en services d'eau et d'assainissement, dans un contexte de rigueur budgétaire déjà pénalisant pour celles-ci.

En outre, cette augmentation des recettes de l'ONEMA ne paraît pas nécessaire, dans la mesure où l'Office bénéficie d'ores et déjà d'une situation financière très favorable, avec un fonds de roulement largement excédentaire.



LOI DE FINANCES POUR 2012
SECONDE PARTIE
MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET
AMÉNAGEMENT DURABLES

N°	5
----	---

(n°)

A M E N D E M E N T

présenté par
M. MIQUEL
au nom de la commission des finances

ARTICLE 51 SEXIES

Supprimer cet article.

OBJET

Cet amendement vise à supprimer l'article additionnel adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, qui encadre le volet dépenses de la prochaine programmation des agences de l'eau sur la période 2013-2018.

Il s'agit par là d'exprimer au Gouvernement la désapprobation du Parlement face à la méthode retenue, qui consiste à faire passer un article important par voie d'amendement, sans donner ni le temps, ni les informations nécessaires à un examen approfondi du sujet par la représentation nationale.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

A. A TITRE RECONDUCTIBLE

1. En première délibération

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a réduit de **84 millions d'euros** en AE et en CP les crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

Cette modification du plafond des crédits de la mission inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012 s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du **plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros** annoncé par le Premier ministre le 24 août dernier.

Cette diminution des crédits se décompose ainsi ;

- une **minoration de 58 millions d'euros** des crédits du programme 203 « Infrastructures et services de transport », qui touche en premier lieu la **subvention versée à l'AFITF, amputée de 53 millions d'euros** ;

- une **baisse de 0,5 million d'euros** des crédits du programme 170 « Météorologie » qui s'impute sur la subvention versée à Météo France ;

- une **diminution de 2 millions d'euros** des crédits du programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » ;

- une **minoration de 0,5 million d'euros** de crédits du programme 159 « Information géographique et cartographique », qui s'impute sur la subvention versée à l'IGN ;

- une **réduction de 2 millions d'euros** des crédits du programme 181 « Prévention des risques », qui s'impute sur des actions relatives à la prévention des risques technologiques et des pollutions, et à la prévention des risques naturels ;

- une **diminution de 20 millions d'euros** des crédits du programme 174 « Energie, climat et après-mines », qui s'impute sur la subvention versée à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs ;

- une **minoration de 1 million d'euros** des crédits du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ».

De plus, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement de notre collègue Charles de Courson majorant de 17 248 euros les crédits de l'action 26 « Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) » du programme 217**, afin que celle-ci puisse assumer les nouvelles missions qui lui ont été assignées dans la loi relative à la régulation des transports ferroviaires et la loi portant engagement national pour l'environnement. Il s'agit de maintenir à leur niveau de 2011 les crédits de fonctionnement de l'Autorité. A cette fin, sont diminués de 17 248 euros les crédits de l'action 14 « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens » du programme 203.

2. En seconde délibération

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a **réduit de 56 551 069 euros en AE et en CP** les crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », au titre **des mesures d'économies supplémentaires annoncées par le Premier ministre le 7 novembre 2011**, dans le cadre du **plan de retour à l'équilibre des finances publiques**. Cette diminution résulte de :

- la **minoration de 40 693 781 euros en AE et en CP** des crédits du programme « Infrastructures et services de transports » se répartissant entre :

* une minoration de 693 781 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

* une minoration de 40 000 000 euros résultant d'économies supplémentaires sur les transports collectifs en site propre (TSCP, 20 000 000 euros), les contrats de projet Etat-régions ferroviaires (10 000 000 euros), les programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI, 5 000 000 euros) et Voies navigables de France (VNF, 5 000 000 euros) ;

- la **minoration de 25 577 euros en AE et en CP** des crédits du programme « Sécurité et affaires maritimes » correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

- la **minoration de 4 581 192 euros en AE et en CP** des crédits du programme « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » se répartissant entre :

* une minoration de 581 192 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

* une diminution de 4 000 000 euros résultant d'économies supplémentaires sur les enveloppes Natura 2 000 et domaine public fluvial non navigable, ainsi que sur l'action 01 « Urbanisme, aménagements et sites – planification » du programme ;

- la **minoration de 1 058 euros en AE et en CP** des crédits du programme « Information géographique et cartographique », correspondant à

des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

- la **minoration de 4 218 147 euros en AE et en CP** des crédits du programme « Prévention des risques » se répartissant entre :

* une diminution de 53 999 euros des crédits de titre 2 du programme résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie ;

* une minoration de 164 148 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

* une baisse de 4 000 000 euros des crédits destinés à certaines actions de prévention des risques technologiques, des pollutions et des risques naturels ;

- la minoration de **1 014 554 euros en AE et en CP** des crédits du programme « Energie, climat et après-mines » se répartissant entre :

* une minoration de 14 554 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

* une diminution de 1 000 000 euros au titre des dispositifs de lutte contre le changement climatique ;

- la minoration de **4 373 201 euros en AE et en CP** des crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer », se répartissant entre :

* une diminution de 3 272 782 euros des crédits de titre 2 du programme résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie ;

* une minoration de 1 100 419 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

- la **minoration de 1 643 559 euros en AE et en CP** des crédits du programme « Sécurité et circulation routières » correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme.

En outre, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement minorant de 4 000 000 euros en AE et en CP les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aérien »**, au titre du plan de retour à l'équilibre des finances publiques précité. Cette diminution s'impute ainsi :

- une diminution de 690 547 euros des crédits destinés au soutien aux prestations de l'aviation civile ;

- une minoration de 2 806 135 euros des crédits de la navigation aérienne ;

- une baisse de 207 134 euros des crédits destinés aux transports aériens, à la surveillance et à la certification ;

- une réduction de 296 184 euros des crédits dédiés à la formation aéronautique.

B. A TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a majoré, à **titre non reconductible**, les crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », pour un montant global de **872 425 euros en AE et en CP**, ainsi répartis :

- 152 000 euros sur le programme « Infrastructures et services de transports », action 01 « Développement des infrastructures routières », titre 6, catégorie 64 ;

- 1 000 euros sur le programme « Infrastructures et services de transports », action 10 « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires », titre 6, catégorie 64 ;

- 16 000 euros sur le programme « Infrastructures et services de transports », action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires », titre 6, catégorie 64 ;

- 3 500 euros sur le programme « Infrastructures et services de transports », action 13 « Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres », titre 6, catégorie 64 ;

- 1 000 euros sur le programme « Infrastructures et services de transports », action 14 « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines de transports fluviaux, maritimes et aériens », titre 6, catégorie 64 ;

- 100 775 euros sur le programme « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité », action 01 « Urbanisme, aménagement et sites – planification », titre 6, catégorie 64 ;

- 472 650 euros sur le programme « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité », action 07 « Gestion des milieux et biodiversité », titre 6, catégorie 64 ;

- 25 500 euros sur le programme « Prévention des risques », action 01 « Prévention des risques technologiques et des pollutions », titre 6, catégorie 64 ;

- 7 000 euros sur le programme « Prévention des risques », action 09 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection », titre 6, catégorie 64 ;

- 2 000 euros sur le programme « Prévention des risques », action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques », titre 6, catégorie 64 ;

- 3 500 euros sur le programme « Energie, climat et après-mines », action 01 « Politique de l'énergie », titre 6, catégorie 64 ;

- 3 500 euros sur le programme « Energie, climat et après-mines », action 05 « Lutte contre le changement climatique », titre 6, catégorie 64 ;

- 41 000 euros sur le programme « 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 », titre 6, catégorie 64 ;

- 1 000 euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer », action 02 « Fonction juridique », titre 6, catégorie 64 ;

- 7 500 euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer », action 06 « Action européenne et internationale », titre 6, catégorie 64 ;

- 33 500 euros sur le programme « 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 » », titre 6, catégorie 64 ;

- 1 000 euros sur le programme « Sécurité et circulation routières », action 03 « Education routière », titre 6, catégorie 64.

C. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS

Le **solde de ces modifications** sur la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » **aboutit à réduire, globalement, les crédits de 139 678 644 euros.**

II. ARTICLES ADDITIONNELS RATTACHÉS

L'Assemblée nationale a introduit **six articles additionnels rattachés** :

L'article 51 *bis* encadre le volet recettes des dixièmes programmes des agences de l'eau.

L'article 51 *ter* instaure un dispositif dont le but est d'accélérer la signature des conventions financières tripartites destinées à mettre en œuvre les mesures foncières dans le cadre des PPRT.

L'article 51 *quater* plafonne la sollicitation du FPRNM prévue par l'article 6 de la loi du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'Outre-mer.

L'article 51 *quinquies* augmente les ressources de l'ONEMA.

L'article 51 *sexies* encadre la partie dépenses des dixièmes programmes des agences de l'eau.

L'article 64 *bis* propose que le Gouvernement, d'ici la fin de l'année 2011, remette au Parlement un rapport sur les conditions dans lesquelles les entreprises pourraient bénéficier du bonus de 2 000 euros destiné à encourager la diffusion des véhicules hybrides.

Ces six articles additionnels sont commentés dans la rubrique « Examen des articles rattachés ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Liste des personnes entendues par vos rapporteurs spéciaux

- **M. Dominique Perben**, président, et **M. Jean-Claude Paravy**, secrétaire général de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ;
- **M. Hubert du Mesnil**, président de Réseau ferré de France (RFF) ;
- **M. Pierre Mongin**, président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), et **M. Laurent Mazille**, secrétaire général de RATP Dev ;
- **M. Jean-Louis Bal**, président du Syndicat des énergies renouvelables (SER) et **M. Alexandre de Montesquiou**, consultant pour le SER.

Examen en commission les 10 et 17 novembre 2011

Réunie le jeudi 10 novembre sous la présidence de M. Jean-Claude Frécon, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Gérard Miquel, François Fortassin, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx et M. Vincent Delahaye, rapporteurs 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 transports conventionnés de voyageurs », et le compte de concours financiers « Avance au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres », et les articles 50 à 51 *sexies* et 64 *bis*.

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial. – Si l'on en juge par l'épaisseur de la note de présentation, la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » est très importante.

M. François Marc. – Mais...

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial. – Ses crédits s'élèvent à 9,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (- 2 %) et à 9,7 milliards en crédits de paiement (+ 2,4 %). Pour cette deuxième année d'application de la loi de programmation des finances publiques, ils sont revus à la hausse par rapport au plafond prévu. Les ressources extrabudgétaires représentent plus de 3,4 milliards d'euros, les dépenses fiscales plus de 2,8 milliards d'euros.

L'exercice 2012 sera centré sur le renforcement de la sécurité nucléaire et la prévention des risques. Néanmoins, dans la plupart des domaines, le montant des crédits n'est pas à la hauteur des enjeux. Par exemple, les ressources dédiées au Grenelle de l'environnement diminueront de 26,5 millions d'euros par rapport à 2011. Enfin, le champ de la mission sera de nouveau concerné par la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Le programme 113, « Paysages, urbanisme, eau et biodiversité » est doté de 361 millions d'euros en autorisations d'engagement, et 346,7 millions en crédits de paiement. Cependant, la dotation budgétaire doit être rapprochée du coût complet des politiques portées par le programme : 1,62 milliard d'euros. Dans ce total, 54,2 millions d'euros financeront spécifiquement les mesures Grenelle relatives au développement d'un urbanisme durable, à la défense de la biodiversité et à l'amélioration de la qualité de l'eau. Mais le programme subira une réduction de ses effectifs et sera encore marqué par la RGPP, à travers plusieurs réformes.

Dans le domaine de la biodiversité, les dotations augmenteront significativement, au profit des espaces protégés – je songe au nouveau parc national des Calanques ou aux parcs naturels marins. En matière de performance, les résultats des indicateurs relatifs à la qualité de l'eau révèlent

que le ministère s'est mobilisé pour mettre en œuvre la directive sur les eaux résiduaires urbaines et la directive-cadre sur l'eau. L'enjeu est important en termes de biodiversité, mais aussi du point de vue budgétaire, puisque le non-respect des obligations communautaires pourrait nous exposer à de lourdes sanctions financières.

Le programme 181 « Prévention des risques » sera doté de 417,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 312,3 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse respectivement de 11,8 % et 2,9 % par rapport à 2011. Les crédits couvrent à 65% à des dépenses de fonctionnement. Les ressources extrabudgétaires demeurent significatives. Ainsi, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) recevra 498 millions d'euros l'an prochain. Parmi les principales caractéristiques en 2012, je veux souligner la stabilité de la dotation pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (64 millions d'euros) ; la réduction problématique des effectifs de l'inspection des installations classées ; le retard accumulé dans l'élaboration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), parce que les mesures foncières ne progressent pas et que les particuliers ont des difficultés à financer les travaux prescrits. Un amendement du Gouvernement adopté à l'Assemblée nationale, devenu l'article 51 *ter*, semble susceptible de faire évoluer favorablement la situation relative aux mesures foncières.

Autre caractéristique de ce budget, la hausse des moyens en faveur de la sûreté nucléaire, après la catastrophe de Fukushima. La dotation de l'action 9 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » progresse ainsi de 12 % (58 millions d'euros). L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) disposeront de 44 emplois supplémentaires et de 20 millions d'euros en plus pour financer les expertises décidées en mars dernier.

La prévention des inondations constituera la priorité de l'action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques », notamment à travers le plan « submersions rapides », doté de 500 millions d'euros sur 2011-2016, les programmes d'action de prévention des risques liés aux inondations (PAPI), ou le plan « grands fleuves ». Toutes ces actions concourent notamment à la mise en œuvre de la directive relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

Enfin, les crédits de l'après-mines seront stables (43 millions d'euros).

Le programme 174 « Energie, climat et après-mines » sera doté en 2012 de 692,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 701,2 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 6,7 %. La régulation budgétaire effectuée en 2011 (12 millions d'euros d'annulations) est dommageable : la majorité des engagements correspond à des dépenses obligatoires et incompressibles. Or la budgétisation est effectuée au plus juste.

Cette situation, insoutenable aux yeux du contrôleur financier, appelle des clarifications de la part de la ministre.

Avec moins de 1 % des crédits du programme, l'action 1 « Politique de l'énergie » est clairement sous-dotée. Le Grenelle de l'environnement a fixé un objectif de 23 % d'énergie renouvelables à horizon 2020. La trajectoire actuelle n'y conduit pas ! Le fonds chaleur de l'ADEME disposera de 250 millions d'euros en 2012, montant certes important mais très inférieur aux besoins, soit 500 millions d'euros par an selon le syndicat des énergies renouvelables.

L'action 4 « Gestion économique et sociale de l'après-mines », concentre 95 % des autorisations d'engagement (654,8 millions d'euros). Les difficultés de la Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines appellent une vigilance particulière. Les besoins financiers seraient en effet supérieurs de l'ordre de 10 millions d'euros au niveau des crédits prévus.

L'action 5 « Lutte contre le changement climatique » recevra 30,4 millions d'euros, dotation en forte baisse, alors qu'elle finance les mesures pour l'amélioration de la qualité de l'air et la lutte contre le changement climatique, domaines où les obligations communautaires se font de plus en plus pressantes.

Enfin, le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » recevra 3,6 milliards d'euros, en baisse de 6 % pour les autorisations d'engagement et de 0,4 % pour les crédits de paiement. Plus de 85 % des crédits de paiement du programme relèvent du titre 2 « dépenses de personnel ». Ce programme est composé de vingt actions, dont douze actions « miroirs ». Les huit autres portent les fonctions stratégiques du ministère. Toutes subiront une réduction de moyens, sauf la politique des ressources humaines et la Commission nationale du débat public. En 2012, le programme 217 sera encore sévèrement touché par la RGPP, avec une réduction de 1 309 emplois. Comment le ministère de l'écologie s'acquittera-t-il de l'ensemble de ses missions dans ces conditions ? Il faut aussi accompagner le personnel dans ces mutations. Enfin, la gestion 2011 est particulièrement tendue, et la situation ne semble pas devoir s'améliorer en 2012.

Quelques mots sur le compte de concours financiers « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres », autrement dit le compte du « bonus-malus » automobile. Il coûte cher : près de 1,5 milliard d'euros de déficit cumulé depuis 2008, alors qu'il avait initialement été présenté comme devant être équilibré. Les prévisions de découvert sont systématiquement dépassées : 227 millions d'euros en 2011 contre 150 millions prévus. En outre, le circuit de paiement via l'Agence de services et de paiement est complexe et non conforme à la LOLF. Enfin, les vertus écologiques et économiques de ce mécanisme sont-elles si grandes ? Le niveau moyen des émissions de CO₂ a fortement baissé et le parc automobile français est l'un des moins polluants d'Europe. Mais le bonus-malus crée un effet d'aubaine pour les constructeurs,

encourage les ventes de véhicules urbains qui sont de plus en plus produits hors de France et n'intègre pas la pollution des deux-roues et des poids-lourds, ni les rejets de particules, ni le bruit. Une nouvelle réforme s'imposait et ce compte d'avances vit sans doute ses derniers mois. En effet, nos collègues députés ont adopté deux modifications qui vont dans le bon sens : un relèvement des trois dernières tranches du malus – un resserrement du bonus devrait bientôt suivre par décret – et le remplacement de ce compte par un compte d'affectation spéciale (CAS). Ce n'est pas la budgétisation intégrale, c'est au moins une mesure conforme à l'orthodoxie budgétaire, et qui va dans le bon sens puisqu'un CAS doit être équilibré. En cas de dérive, le Gouvernement devra réagir rapidement.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Je vous présenterai les crédits des politiques des transports et de sécurité maritime ainsi que le compte d'affectation spéciale sur les trains d'équilibre du territoire.

Le programme 203 « Infrastructures et services de transport », au centre du Grenelle de l'environnement, mobilise 44 % des crédits de paiement de la mission, soit 4,31 milliards d'euros, en hausse de 6,1 % par rapport à 2011. Les dotations extra-budgétaires sont importantes : 1,53 milliard d'euros de fonds de concours – provenant de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) et des collectivités territoriales – et 465 millions d'euros de dépenses fiscales.

Le programme 217 porte quant à lui les crédits de masse salariale (1,28 milliard d'euros pour 16 173 ETP). Je souligne l'augmentation sensible de la subvention versée à l'AFITF et des moyens consacrés à l'entretien des routes nationales, la hausse des concours à Réseau ferré de France (RFF) et la progression de 4,5 % des dépenses de fonctionnement hors charges de personnel, en raison surtout de la hausse des crédits d'entretien des routes.

La RGPP a touché Voies navigable de France (VNF), qui deviendra un établissement public administratif avec la création de l'Agence nationale des voies navigables (ANVF). Et la réorganisation des services d'ingénierie routière se traduira d'ici 2013 par la suppression de 18 % des effectifs des directions interdépartementales des routes. Les indicateurs du programme traduisent des progrès lents, mais la politique de report modal se construit sur le très long terme.

La subvention d'équilibre à l'AFITF tend à devenir permanente, faute de recettes pérennes suffisantes, notamment l'éco-taxe poids lourds qui ne sera mise en place que courant 2013. L'Assemblée nationale a cependant réduit la hausse de la dotation cette année. L'Agence connaîtra une activité un peu moins soutenue en 2012, avec un budget prévisionnel de 2,17 milliards d'euros. Elle cherche à asseoir sa crédibilité en tant qu'instance de dialogue, d'évaluation et de conseil, notamment sur les partenariats public-privé.

VNF connaît une meilleure situation financière, avec une capacité d'autofinancement en hausse de 14 %. La subvention de l'Etat sera reconduite

(59,6 millions d'euros). La future Agence contribue à l'ambitieux plan d'investissements pour la modernisation du réseau fluvial. Sa productivité sera augmentée, avec une réduction de près de 9 % de ses dépenses de fonctionnement en 2012 et une chute des ses effectifs de 69 ETP. En revanche, le nouveau contrat de performance n'est toujours pas conclu, mais ses trois axes sont connus.

Le secteur ferroviaire traverse une phase déterminante pour son avenir. Le volume des concours publics, incluant ceux des collectivités territoriales, a atteint 12,5 milliards d'euros en 2010. Les compensations des tarifs sociaux et conventionnés par l'Etat et les autorités régionales se sont élevées à près de 690 millions en 2010. Les tarifs dont bénéficient les militaires concentrent les critiques. La situation financière et l'activité de la SNCF se sont améliorées en 2010 et au premier semestre de 2011. Mais les branches ne dégagent pas une rentabilité suffisante pour couvrir leurs investissements. La dette nette, en hausse, a été dégradée par Moody's, la marge des TGV diminue, le fret est sinistré et les coûts sont rigides à la baisse. La lettre de mission de M. Pépy a donc été réactualisée en février dernier. Le Centre d'analyse stratégique recommande de clarifier rapidement les perspectives d'ouverture à la concurrence. Il y a un levier de modernisation et de compétitivité ; encore faut-il que le principal opérateur ait une vision claire de son avenir.

La performance de RFF met en évidence le déséquilibre de son modèle économique. Les engagements commerciaux du contrat de performance sont tenus, mais le résultat opérationnel est très inférieur aux prévisions, les recettes ne couvrent pas le coût complet du réseau et la trajectoire financière tend à se dégrader ; la dette n'est pas maîtrisée. Les investissements du plan de rénovation du réseau se poursuivent cependant à un rythme élevé. La convention de gestion de l'infrastructure entre RFF et la SNCF sera bientôt révisée. La Cour des comptes a accepté de réaliser pour nous en 2012 un contrôle sur le renouvellement des voies, sur le fondement de l'article 58-2° de la LOLF. Nous en tirerons d'utiles enseignements.

En revanche, tous les indicateurs de la RATP sont actuellement au vert, sauf l'endettement, qui augmente. La RATP demeure confrontée à de nombreux défis, mais je demeurerai vigilante sur la séparation comptable entre les activités d'exploitant et de gestionnaire d'infrastructures. Il ne faudrait pas qu'elle se traduise finalement par une scission de la dette en deux composantes qui prospéreraient sans contrôle.

Enfin, l'augmentation soutenue des crédits d'entretien du réseau routier doit être saluée, mais ce poste est souvent une variable d'ajustement – ce qui n'est pas rationnel sur le long terme.

Les crédits de paiement du programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » diminuent de 1,7 % à périmètre constant. Mais le périmètre est élargi par trois mesures de transfert, dont la prise en charge des effectifs de l'Ecole nationale supérieure maritime (ENSM). Le plafond d'emplois sera

fortement réduit, les dépenses de fonctionnement courant aussi. Le Comité interministériel de la mer, le 10 juin 2011, a validé une stratégie nationale sur les ressources minérales profondes en mer et une réforme des ports ultramarins. La réorganisation de l'administration maritime, induite par la RGPP, est quasiment achevée. L'établissement national des invalides de la marine est devenu un établissement public administratif fin août 2010, les services métropolitains ont été réformés et la fonction de garde-côtes a été consacrée par un décret du 22 juillet 2010. Une direction de la mer a été créée dans chaque département d'outre-mer. L'ENSM, qui a remplacé les quatre écoles nationales de la marine marchande, bénéficiera d'une subvention de 17,6 millions d'euros. Les quatre implantations n'ont pas été remises en cause mais ont été spécialisées. Je regrette cependant que le conventionnement n'ait été envisagé que longtemps après la création de l'école... Le budget du programme pour 2012 privilégie la formation initiale, alors que les crédits consacrés à la plaisance régressent ; le stock d'équipements Polmar reste stable ; les investissements du plan de modernisation des sept CROSS se maintiennent.

L'Etat a bien versé cette année une subvention d'un million d'euros à l'Association internationale de signalisation maritime, dont le siège est à Saint-Germain-en-Laye. En contrepartie, la France est devenue membre de droit et l'Association s'est engagée à maintenir son siège en France pendant au moins dix ans. Le sort de la société SeaFrance, filiale de la SNCF, suscite de vives inquiétudes après son placement en redressement judiciaire le 30 juin 2010 et l'invalidation par la Commission européenne de son plan de restructuration. La moitié des 1 580 emplois ont déjà été supprimés.

Le compte d'affectation spéciale sur les services nationaux de transport conventionnés de voyageurs, créé l'année dernière, matérialise la compensation de l'Etat à la SNCF pour l'exploitation des quarante lignes dites « d'équilibre du territoire ». La convention du 13 décembre 2010 prévoit un système de bonus et malus en fonction de divers indicateurs. Le cahier des charges de la SNCF, modifié par un décret du 29 juillet 2011, a également assoupli l'encadrement des tarifs du TGV. La gamme des tarifs sera élargie, mais sans doute aussi moins lisible, la SNCF recourant davantage au « yield management ».

Le compte est financé par trois taxes : la contribution de solidarité territoriale (CST), la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF), et une fraction de la taxe d'aménagement du territoire acquittée par les sociétés d'autoroutes. Aujourd'hui, seule la SNCF paye les deux taxes sur les entreprises ferroviaires, mais après l'ouverture à la concurrence, les concurrents en seront également redevables. Ces taxes correspondent à l'ancienne péréquation en interne. L'article 19 du projet de loi de finances prévoit que le taux de la TREF est relevé pour couvrir le financement des études et l'augmentation des péages facturés par RFF. En revanche, le taux de la CST est abaissé, ce qui allège la pression sur les TGV.

Le compte se compose de deux programmes, l'un pour le financement du déficit d'exploitation, l'autre pour la compensation des investissements de maintenance et de régénération des matériels roulants. La SNCF a adopté en janvier 2011 un plan d'action en faveur de douze lignes sensibles, dont cinq lignes d'équilibre du territoire. Des premiers résultats positifs ont été enregistrés après six mois.

A titre personnel, je recommande l'adoption des crédits de ces deux programmes et du compte d'affectation spéciale.

M. François Fortassin, rapporteur spécial. – Je vous présenterai les programmes 170 « Météorologie », 159 « Information géographique et cartographique » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». Le programme 170 est doté de 207,3 millions d'euros, en progression de 4,6 %, comme l'an dernier, pour permettre à Météo France de renforcer son action de prévention. Cependant, le montant des crédits prévus pour 2012 est inférieur au plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques, dans une conjoncture déjà perturbée par la réduction du réseau territorial de Météo France.

Les crédits abondent deux actions, l'une relative à l'observation et à la prévision météorologique, l'autre à la recherche dans le domaine météorologique. En 2012, Météo France mettra en œuvre sa réforme territoriale, puisque son réseau doit passer de 108 à 55 implantations métropolitaines et donnera la priorité au renforcement de la sécurité des personnes et des biens.

L'actuel contrat d'objectifs arrive à échéance. Son bilan est globalement satisfaisant, même s'il a été marqué par plusieurs catastrophes naturelles, Xynthia, inondations dans le Var... Météo France a atteint la majorité des objectifs fixés, qu'il s'agisse de ses activités de modélisation ou de recherche. Par ailleurs, l'opérateur est parvenu à stabiliser son chiffre d'affaires, résultat correct, compte tenu de la crise et de l'intensification de la concurrence. Un nouveau contrat est en cours d'élaboration pour 2012-2016 : amélioration de la prévention, anticipation et gestion des risques, prévision numérique, rénovation des infrastructures d'observation, maintien du chiffre d'affaires...

Le programme 159 « Information géographique et cartographique » sera doté de 96,6 millions d'euros en 2012, en hausse de 18 % parce que l'IGN intégrera le 1er janvier 2012 l'Inventaire forestier national (IFN), dans le cadre de la RGPP. Le futur Institut national de l'information géographique et forestière sera un établissement public administratif (1 800 agents). Le siège, à Saint-Mandé, est en cours d'aménagement. Les réponses au questionnaire budgétaire ne disent rien des économies attendues du regroupement, ni des conséquences pour le personnel. La situation financière de l'IGN demeure fragile, sa trésorerie est actuellement inférieure au minimum souhaitable, 45 jours de dépenses de fonctionnement courant. Or ses recettes commerciales tirées de l'activité grand public stagnent, après une forte progression en 2010.

J'en viens au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». Le budget de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) devient plus rigoureux, des réformes utiles ont été mises en œuvre, mais la dette, voire le modèle économique de l'aviation civile, demeurent des sujets de préoccupation. La transformation de la DGAC en établissement public ne paraît pas une question taboue, bien qu'aujourd'hui écartée devant l'hostilité du personnel. Des prestations de services doivent être tarifées à leur véritable coût et le nouveau mode de comptabilisation en droits constatés rapproche la DGAC d'une logique d'établissement public.

Le trafic aérien mondial a connu une embellie en 2010 : la croissance a été de 6,3 %, mais seulement de 1,6 % en France ; en revanche, on attend une hausse de 5,6 % en 2011, soit sensiblement plus que les prévisions. Air France-KLM n'en profite guère et souffre d'un déficit de compétitivité. Ryan Air se taille la part du lion...

Le périmètre du budget annexe évolue à la marge. Le regroupement budgétaire des moyens du Service national de l'ingénierie portuaire est finalisé, financé par un relèvement de la quotité de la taxe de l'aviation civile. De même, le taux de cotisation employeur au CAS « Pensions » poursuit son alignement : il est ainsi relevé de 3,2 points. La prévision d'équilibre pour 2012 est conforme à la programmation triennale et paraît réaliste, à moins d'une profonde crise économique qui réduirait le trafic. Un déficit d'exploitation de 16,4 millions d'euros est néanmoins prévu. Certains projets et engagements européens, le traité « Fabec », les projets « Sesar » et « Coflight », exercent un impact sur les investissements, les redevances de navigation et l'organisation du contrôle aérien. En revanche, le regroupement des services d'approche de la région parisienne dans un nouveau centre a été reporté.

L'évolution des dépenses est plutôt positive : une quasi-stabilisation des dépenses de personnel, à périmètre constant, car 496 suppressions d'emplois sont prévues sur la période 2011-2013. Le budget 2012 prévoit également une réduction des dépenses de fonctionnement et une augmentation de près de 6 % des investissements. En revanche, les recettes ne me paraissent pas optimisées, les redevances de surveillance et de certification ne couvrant que 34,1 % du coût global. Or, s'agissant de prestations commerciales, il est anormal de les assumer à perte, notamment au profit de compagnies extérieures à Air France. Un débat sérieux avec le ministre s'impose.

L'endettement reste élevé. La dette nette devrait croître de 4,6 % en 2012 et le montant emprunté de près de 30 %. En dépit de la volonté affichée par la direction générale, le désendettement paraît reporté à la prochaine programmation triennale. Il faudra bien renforcer la maîtrise des dépenses sur le long terme.

Le protocole social pour 2010-2012, signé en juillet 2010, a été contesté par une intersyndicale majoritaire. Le recours devant le tribunal administratif ayant été rejeté, l'accord devrait entrer pleinement en vigueur

en 2012. Il prévoit un retour catégoriel important (11,64 millions d'euros). De façon opportune, certaines mesures ont également été prises durant l'été 2010 pour régulariser certains aspects des primes et vacances des contrôleurs aériens. Le régime d'indexation sur l'inflation a été supprimé et un meilleur contrôle de présence a été mis en place. Le système de la clairance était tout sauf clair. Nous nous en étions émus l'an dernier. Nous avons obtenu satisfaction. Le salaire mensuel moyen des contrôleurs est tout de même de plus de 7 000 euros. « Nous avons les mêmes responsabilités que des pilotes de ligne », expliquent les intéressés. Mais en cas d'erreur, ils ne sont pas dans l'avion ! Et il est rare qu'un avion percute la tour de contrôle... Une refonte globale du régime indemnitaire est à l'étude ; une grille spécifique est envisagée pour les contrôleurs. Il faudra se garder de primes trop généreuses destinées à acheter la paix sociale et à compenser les mesures de rigueur sur les emplois.

Depuis sa fusion avec le Service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA), effective depuis le 1er janvier 2011, l'Ecole nationale de l'aviation civile s'est dotée d'une nouvelle organisation et entend s'affirmer comme école européenne de référence. Elle cherche à réduire le coût unitaire de la formation – 100 000 euros environ pour les pilotes – et commence à enregistrer des résultats. En revanche, le contrat d'objectifs et de performance tarde à se concrétiser.

Je recommanderai un avis de sagesse sur ces crédits.

M. Jean-Claude Frécon, président. – Nous entendrons ultérieurement le rapport de M. Delahaye.

M. François Trucy. – Quelques mots de la lutte contre les inondations. Il y a des événements tels que ceux du bassin de Draguignan en 2010, concentration en un point réduit d'un phénomène météorologique catastrophique ; et il y a des inondations, comme dans le Var récemment, simplement dues à des pluies diluviennes durant dix jours consécutifs... On voit lors de tels drames l'importance de la gestion des crises. A Draguignan, elle a été exemplaire et les sénateurs des départements concernés ont tenu à rencontrer tous ceux qui étaient intervenus en 2010, y compris les forces armées, très efficaces. Louis Nègre, que j'ai interrogé sur l'apport de l'expérience de 2010 à la gestion des inondations du Var, estime que le profit en a été considérable. La coopération, la formation, le retour d'expérience sont essentiels.

Qu'attend-on de la fusion de VNF et d'autres services dans la nouvelle Agence ? Quelle importance économique aura celle-ci ? La protection de la nature passe aussi par une meilleure exploitation des voies navigables. Après la fusion de l'IGN et de l'Inventaire national forestier, d'autres concentrations du même type sont-elles possibles ? Je veux poser une « colle » à M. Fortassin : notre rapporteur spécial sait-il de quand date la première carte de France ? Ce sont les Cassini, géographes de l'époque

de Louis XIV, qui l'ont établie, et des trois exemplaires tirés à partir des plaques de cuivre, l'un est conservé à la bibliothèque du Sénat.

M. François Marc. – Je m'interroge sur les relations entre RFF et la SNCF car ces derniers mois, des ambitions lourdes ont été inscrites dans le schéma national des infrastructures de transport (SNIT) pour les lignes de TGV. Cette politique exige des moyens et je suis inquiet de ce que Mme des Esgaulx nous dit de RFF. La subvention de l'Etat diminue encore en 2012, la maîtrise de la dette n'est pas certaine. Quelle sera demain la capacité d'action de RFF ? Les territoires les moins favorisés risquent d'être lésés dans la programmation car ils sont moins rentables.

Tout le transport trans-Manche est en difficulté, voyez la situation de Brittany Ferries ; mais le cas de SeaFrance aussi est inquiétant. L'Union européenne a rejeté le plan présenté. Que deviendra le personnel ? Un pavillon français subsistera-t-il dans la Manche ?

M. Philippe Dallier. – Météo France a réduit la voilure. Cela n'a pas ému dans les territoires, mais le regroupement tarde à se mettre en place. Le calendrier semble enfin tenu mais la mauvaise volonté de l'opérateur était manifeste : aujourd'hui, la mécanique est-elle réellement amorcée ?

Mme Fabienne Keller. – A bas bruit, les efforts se poursuivent pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. L'organisation territoriale par décret n'est pas simple, mais une stratégie de long terme se met en œuvre, avec des investissements considérables.

Plus de dix ans après la catastrophe d'AZF, combien de plans de prévention des risques technologiques sont-ils achevés ? Les investissements à réaliser par les particuliers posent toujours problème. Et les mesures d'exclusion foncières ne sont pas financées.

Comme administrateur de RFF, je voudrais un peu atténuer la dureté des propos tenus au sujet de cet opérateur. La séparation avec la SNCF s'est faite dans la schizophrénie. La répartition des missions n'a pas été très claire. Les financements de l'Etat ne respectent pas le contrat pluriannuel. Le prix des sillons en est renchéri pour la SNCF et les tensions sont permanentes entre les deux structures. Sachez aussi que l'attribution des sillons est une mission de RFF, mais qu'elle est exercée par des agents qui demeurent sous statut SNCF. Cela ne clarifie pas la gouvernance...

RFF est le premier investisseur de France : quatre lignes TGV simultanément, ainsi que la régénération du réseau. La ligne Gap-Valence est fermée pour rénovation – demandez à Pierre Bernard-Reymond de vous raconter l'histoire de cette ligne et comment son tracé sinueux a été, il y a cent-trente ans, établi par un ingénieur qui a tordu le dessin pour faire arriver les trains dans son village... Aujourd'hui la liaison est interrompue : on voit les inconvénients, mais demain on verra les avantages.

Les investissements dans le domaine ferroviaire sont considérables : si l'on additionne ceux des collectivités, de l'Etat, de RFF, de la SNCF et les PPP, on aboutit à un total de 12 milliards d'euros par an.

M. Yannick Botrel. – Je m'inquiète du contrôle des installations classées. On lit dans le rapport sur le programme 181 que les effectifs stagneront en 2012 après avoir diminué d'une trentaine de postes en 2011. Là comme ailleurs, l'application mécanique de la RGPP est aberrante et nuit au bon fonctionnement des services. Le traitement des dossiers prend un énorme retard, ce qui porte préjudice à l'activité économique et à la vie des entreprises. S'est-on interrogé sur les conséquences de cette politique ?

M. Yvon Collin. – Le chemin a été long, mais le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » a cessé d'être un fourre-tout : sa structure est désormais beaucoup plus claire.

M. François Fortassin, rapporteur spécial. – Vous y avez contribué, cher collègue !

M. Yvon Collin. – Ce budget est évidemment tributaire du trafic aérien. Je suggère au rapporteur spécial d'enquêter sur le contrôle de la sécurité : les voyageurs s'agacent des retards, et l'on a peut-être en France une conception trop tracassière des contrôles. M. Fortassin pourrait aussi visiter des centres de contrôle, ce que j'avais fait il y a une dizaine d'années : les contrôleurs prétendent que le stress les rend plus performants ; ils sont parfois deux ou trois sur un poste de travail, pour faire face à d'éventuelles baisses de régime qui pourraient sinon conduire à la catastrophe.

M. Jean-Claude Frécon, président. – L'ancien rapporteur spécial guide les pas du nouveau !

Si je récapitule ce que j'ai entendu, RFF, la SNCF et la RATP ont des stratégies risquées d'endettement, le contrôle aérien est confronté à un problème de « clairance », l'IGN est dans une situation fragile, Air France et KLM se font distancer par Lufthansa et British Airways, et il y a aussi le problème des véhicules propres. Cherche-t-on à affaiblir les fleurons de l'économie française, ou ces difficultés sont-elles conjoncturelles ? Par ailleurs, la commission s'associe à la demande d'enquête à la Cour des comptes que Mme des Esgaulx souhaite formuler, en application de l'article 58-2 ° de la LOLF, sur l'entretien du réseau ferré national.

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial. – Je partage l'inquiétude de M. Botrel. Les inspecteurs des installations classées ont souvent été regroupés au niveau régional : chez moi, ils viennent de Toulouse et ne connaissent pas assez le terrain. La diminution des effectifs provoquera inmanquablement des problèmes : dans un tel domaine, les suppressions d'emplois systématiques sont inacceptables, car les règles se durcissent et les inspecteurs ont énormément de travail. La baisse des effectifs retarde l'instruction des dossiers et nuit à l'activité économique.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Pour répondre à M. Trucy, la création de l'ANVN unifiera le service public des voies navigables et regroupera en un seul établissement public administratif les 369 salariés de droit privé de VNF et les 4 284 emplois des services de l'Etat. La situation financière de VNF est confortable, les investissements sont en hausse, et sur les 6 200 km de canaux et rivières, il n'y a pas de fermeture de voies. La révision du contrat d'objectifs est en cours. Dans ce domaine, je ne crois pas que l'opérateur soit en danger.

S'agissant de SeaFrance, Bruxelles a ordonné à Paris de trouver un investisseur indépendant. La Commission européenne a considéré le prêt de 100 millions d'euros de la SNCF à SeaFrance comme une aide d'Etat injustifiée. Ainsi que l'a annoncé M. Baroin le 27 octobre, le Gouvernement examine les voies de recours. Nous aurons une première réponse le 16 novembre, mais la procédure sera longue.

Mme Keller a rappelé les ambitions du Grenelle I dans le domaine ferroviaire : transfert modal, création de 2 000 km de lignes à grande vitesse. La taxe poids lourds, prévue en 2013, a pris du retard en raison d'un contentieux portant sur l'attribution du contrat de partenariat. Il faut l'avouer, la situation financière de RFF se dégrade, à cause d'une stratégie risquée, et il n'est pas sûr que l'entreprise puisse maîtriser sa dette. La réforme de la tarification des péages s'accompagne d'une baisse presque équivalente des concours de l'Etat, et les recettes de RFF ne couvrent pas ses charges. La dette atteint 28 milliards d'euros et pourrait ne plus répondre aux critères de Maastricht.

L'entreprise est liée à la SNCF par des contrats qui occasionnent des transferts financiers importants : RFF perçoit le produit des péages, et la SNCF facture certaines prestations comme la maîtrise d'ouvrage de travaux sur les réseaux. Il est important de clarifier rapidement le calendrier, le périmètre et les modalités de l'ouverture du trafic national à la concurrence : ce pourrait être une opportunité très favorable, mais l'incertitude ne permet pas d'élaborer une stratégie. Sur la séparation des deux entreprises, je suis partagée. A court terme, le modèle économique retenu est déséquilibré, et l'on a fait un pari risqué : d'où la lettre du président de la République au président de la SNCF, datée de février, qui actualise la lettre de mission de 2008. La SNCF est de nouveau bénéficiaire depuis 2010, et toutes ses branches sont en croissance, mais sa dette nette a progressé de 18,5 %, et sa dette brute de 46 % entre 2000 et 2010 : c'est considérable.

Les investissements dans le domaine ferroviaire sont colossaux, même si le chiffre de 12,5 milliards représente le montant des concours publics et non le total des investissements. Plus de 1 000 km de voies seront renouvelés cette année. Je ne crois pas que l'on cherche à affaiblir les opérateurs, mais il est important pour eux d'y voir plus clair sur leur avenir, et notamment sur l'ouverture à la concurrence.

M. François Fortassin, rapporteur spécial. – Monsieur Dallier, le regroupement des stations de Météo France ne semble pas poser de grands problèmes sur le terrain. Cependant, leur répartition actuelle, héritée de l'histoire, n'est pas satisfaisante. Dans les Hautes-Pyrénées, il y en a une à l'aéroport de Tarbes-Lourdes-Pyrénées, à 300 m d'altitude, une autre au Pic du Midi, à près de 3000 m, et rien entre les deux. Or, quand la pression atmosphérique tombe très vite, il peut tomber dans les heures qui suivent jusqu'à un mètre de neige. On y est habitué en montagne, mais pas à 600 m d'altitude ! Heureusement, les gendarmes mesurent tous les jours la température et la pression atmosphérique. Jamais Météo France n'a voulu se remettre en cause ! Voilà pourquoi la réorganisation n'émeut guère la population ni les élus. Des progrès ont cependant été constatés dans la mise en oeuvre des recommandations de la Cour des comptes.

Sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », les préconisations de la Cour des comptes sont là encore mieux appliquées que par le passé. Mais si la structure du budget est plus claire, on m'a dit que la comptabilité était encore marquée par une opacité qui n'a rien d'artistique...

M. Éric Doligé. – La loi handicap de 2005 impose la mise aux normes des équipements ferroviaires, et en particulier des quais. Il y faut des moyens financiers colossaux. Pourra-t-on tenir les délais ? A défaut, on s'expose à des contentieux pénaux.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Vous avez raison de souligner ce problème. A Gujan-Mestras, RFF veut construire une passerelle plutôt qu'un passage souterrain et demande à la commune une subvention qu'elle est bien incapable de lui accorder.

M. Jean-Claude Frécon, président. – Je passe la parole à Vincent Delahaye, qui va nous présenter son rapport sur le programme 207 et sur le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – La dotation du programme 207 « Sécurité et circulation routières » s'établit pour 2012 à 56,3 millions d'euros, en baisse de 2,3 %. L'effort porte sur les études, les investissements de rénovation ou de création de centres d'examen, et la formation du personnel des services déconcentrés. La sécurité routière a progressé en 2010 et s'est stabilisée en 2011 : sur les neuf premiers mois, le nombre de morts a légèrement augmenté, mais le nombre de blessés a reculé de 4,2 %. Le comité interministériel de la sécurité routière a décidé le 11 mai de renforcer le volet répressif de sa politique. Il a aussi voulu donner une seconde chance au Conseil national de la sécurité routière, qui ne s'était pas réuni depuis avril 2008, et qu'il faudra supprimer s'il ne se réforme pas. Quant au permis à un euro par jour, son mécanisme de cautionnement public n'a pu être mis en place avant septembre 2010, et ses objectifs quantitatifs ne sont pas remplis. L'enveloppe budgétaire pour 2012 repose cependant sur des

hypothèses assez crédibles, bien que l'objectif de près de 11 000 prêts cautionnés paraisse encore assez optimiste.

S'agissant du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », le produit global des amendes « radars » et « hors radars » est évalué pour 2012 à 1,6 milliard d'euros, en hausse de 10,3 %, dont 1,4 milliard constituent les recettes du compte : ce produit avait été sous-évalué l'an dernier. Les radars installés sur les feux rouges, en particulier, ont un fort rendement. Il est prévu en 2012 de multiplier les implantations et de diversifier les modes de contrôle : radars « discriminants », aux feux rouges, « mobiles-mobiles », « pédagogiques »... Mais le surplus de recettes devrait plutôt servir à réduire la dette publique. Je vous proposerai donc un amendement qui diminue de 20 millions d'euros les crédits dévolus à l'implantation et à la maintenance de nouveaux radars, soit 25 millions, pour affecter cette somme au désendettement de l'Etat.

Le procès-verbal électronique devrait être généralisé en 2012 ; nous sommes à mi chemin. Le Gouvernement prévoit 37,3 millions d'euros pour le mettre en place. Sans doute ce nouveau type de procès-verbal améliore-t-il la perception des amendes, mais on aimerait connaître précisément le retour sur investissement.

Il faut aussi noter d'importants reports de crédits pour l'implantation de nouveaux radars.

M. Philippe Dallier. – Combien la valse-hésitation sur les panneaux d'avertissements des radars a-t-elle coûté ? Qu'a-t-on finalement décidé ? Il semble que les pratiques diffèrent d'un département à l'autre : on s'en remet à l'appréciation des préfets.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – L'hésitation elle-même n'a sans doute pas coûté grand-chose, mais les radars pédagogiques représentent près de 10 millions d'euros en 2012. Il n'a pas été décidé de retirer partout les panneaux d'avertissement.

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial. – Mais certains ont disparu.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – On a en tout cas arrêté de les enlever.

M. Jean-Claude Frécon, président. – Cela dépend des départements. Quel est l'avis de M. le rapporteur spécial Miquel sur l'ensemble de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » ?

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial. – Je ne partage pas l'appréciation de Mme Des Esgaulx sur les investissements dans le réseau ferré : je regrette que l'on exige des collectivités des contributions très importantes, bien au-dessus de leurs moyens. L'égalité territoriale est en jeu, puisque l'on n'a rien demandé à Marseille, à Aix ou à Lyon pour les premières lignes à grande vitesse.

M. François Fortassin. – Et à Paris ?

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Les collectivités franciliennes contribuent par le biais du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF).

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial. – On a aussi pris beaucoup de retard sur la taxe poids lourds, qui pourrait rapporter beaucoup d'argent à l'Etat. Et si les autoroutes n'avaient pas été privatisées, l'Etat disposerait de 2 milliards d'euros supplémentaires pour financer des infrastructures ! On a fait un cadeau aux sociétés gestionnaires.

Les moyens affectés à la mise en œuvre des engagements du Grenelle sont en recul. Pour atteindre l'objectif de 23 % d'énergies renouvelables en 2020, il faudra investir, et pourtant le fonds chaleur passe de 500 à 250 millions d'euros. De nombreux projets sont prêts mais ne trouvent pas de financement. A quoi sert-il dans ces conditions de voter des lois ambitieuses ?

Pour toutes ces raisons, je suis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Je comprends votre position sur les concours demandés aux collectivités. Pour ma part, j'attends beaucoup du SNIT : les priorités, pour l'instant, ne sont pas hiérarchisées.

Sur la taxe poids lourds, je ne partage pas votre point de vue : des contentieux ont ralenti la mise en place de cette taxe, le Conseil d'Etat n'a rendu sa décision qu'en juin dernier et le contrat a été signé en octobre.

M. Jean-Claude Frécon, président. – Voulez-vous nous présenter votre amendement n° 1 à l'article 32 (Etat B) avant que la commission se prononce sur les crédits de la mission ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Les députés ont réduit de 53 millions d'euros la subvention d'équilibre de l'AFITF, qui serait donc de 1 070 millions d'euros. Le Gouvernement a justifié cette mesure par la hausse attendue du produit des amendes forfaitaires. Mais pour respecter la planification budgétaire de l'AFITF, je vous propose de ramener ce chiffre à 29 millions. Il s'agit d'un amendement technique.

La commission décide de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

L'amendement n° 1 devient sans objet.

M. Jean-Claude Frécon, président. – Quel est l'avis de M. le rapporteur spécial sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » ?

M. François Fortassin, rapporteur spécial. – Sagesse.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification des crédits, du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

M. Jean-Claude Frécon, président. – M. Delahaye peut-il nous présenter son amendement n° 2 à l'article 34 (Etat D) et nous donner son avis sur le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » ?

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Mon amendement est dans la droite ligne de celui que nous avons adopté hier dans la partie « recettes » du PLF. Plutôt que d'affecter le surplus de recettes tirées des amendes forfaitaires à l'implantation de nouveaux radars, je propose que ces 20 millions d'euros servent au désendettement de l'Etat.

L'amendement n° 2 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » ainsi modifiés.

M. Jean-Claude Frécon, président. – Que pense M. Miquel du compte de concours financiers « Avances au Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres » ?

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial. – Un compte d'affectation spéciale va être créé, c'est une bonne chose. Je m'abstiendrai.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte de concours financiers « Avances au Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres ».

M. Jean-Claude Frécon, président. – A Mme Des Esgaulx de nous donner son avis sur le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Favorable.

M. François Marc. – Nous voterons contre, car les moyens de RFF sont insuffisants et l'on en demande trop aux collectivités. Cela n'enlève rien à la qualité du rapport de Mme Des Esgaulx.

La commission décide de proposer au Sénat le rejet des crédits du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 50

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – L'article 50 complète la définition de la taxe hydraulique et modifie ses règles de calcul afin de taxer les prélèvements illégaux, de couvrir les dépenses de dragage

liées aux rejets de sédiments, et de limiter la taxation des transferts d'eau destinés à maintenir la ligne d'eau des canaux de navigation. Ces mesures sont utiles et j'en recommande l'adoption.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification de l'article 50 du projet de loi de finances pour 2012.

Article 51

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial. – Il s'agit de garantir à l'établissement public du marais poitevin un financement pluriannuel. Avis favorable.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification de l'article 51 du projet de loi de finances pour 2012.

Article 51 bis

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial. – Je propose par l'amendement n° 3 la suppression de cet article qui encadre le volet recettes de la prochaine programmation des agences de l'eau sur la période 2013-2018 : je veux protester contre la méthode du Gouvernement, qui a fait passer ce dispositif important par voie d'amendement à l'Assemblée nationale, sans laisser au Parlement le temps de l'examiner.

L'amendement de suppression n° 3 est adopté. En conséquence, la commission décide de proposer au Sénat le rejet de l'article 51 bis du projet de loi de finances pour 2012.

Article 51 ter

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial. – Cet article vise à accélérer la signature des conventions financières tripartites destinées à mettre en œuvre les mesures foncières dans le cadre des plans de prévention des risques technologiques. Avis favorable.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification de l'article 51 ter du projet de loi de finances pour 2012.

Article 51 quater

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial. – Avis défavorable à cet article qui plafonne la sollicitation du Fonds de prévention des risques naturels majeurs. Je propose donc un amendement de suppression n° 4.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Le Gouvernement veut revenir sur une disposition votée en juin 2011 : c'est du bricolage !

L'amendement de suppression n° 4 est adopté. En conséquence, la commission décide de proposer au Sénat le rejet de l'article 51 quater du projet de loi de finances pour 2012.

Article 51 quinquies

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial. – J'ai déposé un amendement de suppression de cet article, qui augmente les recettes de

l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) au détriment des agences de l'eau. Je propose aussi la suppression de l'article 51 *sexies*, qui encadre le volet « dépenses » de la prochaine programmation des agences de l'eau sur la période 2013-2018.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Nous avons décidé en première partie d'un écrêtement qui s'applique à tous les opérateurs : il faut limiter les effets de la débudgétisation, et puisque l'Etat doit faire des efforts, il est normal que les opérateurs en fassent autant. Certes, le cas des agences de l'eau est un peu particulier. Par cohérence, je m'abstiendrai.

M. Jean Arthuis. – Ecoutons le rappel à la cohérence de Mme la rapporteure générale ! Les opérateurs aussi doivent se serrer la ceinture.

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial. – Mais l'Onema dispose d'un fonds de roulement important. La suppression de l'article ne le mettrait pas en péril.

L'amendement de suppression n° 5 est adopté. En conséquence, la commission décide de proposer au Sénat le rejet de l'article 51 quinquies du projet de loi de finances pour 2012.

Article 51 sexies

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial. – Je ne reviens pas sur la motivation de mon amendement de suppression. Les agences de l'eau ont un rôle essentiel. Je veux d'ailleurs protester contre la méthode : comment soumettre à un examen approfondi un article inséré par voie d'amendement à l'Assemblée nationale ?

M. Jean Arthuis. – Il a été puisé à bonne source, c'est le cas de le dire... Mme la rapporteure générale nous a habitués à plafonner l'évolution des dépenses.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Ce que j'ai préconisé dans la première partie, c'est un écrêtement des recettes affectées : au-dessus d'un certain seuil, elles sont reversées au budget général.

M. Jean Arthuis. – Mutualisation judicieuse.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – L'emploi de ces surplus est alors laissé à la discrétion du Gouvernement et de sa majorité, en fonction de leurs priorités politiques.

M. François Marc. – Un article puisé à bonne source, dit M. Arthuis ? En Bretagne, nous sommes plutôt confrontés au ruissellement... Il faut donner aux agences de l'eau les moyens de faire leur travail. D'ailleurs, l'article a été voté à l'Assemblée nationale dans la plus totale opacité. Le groupe socialiste votera l'amendement de suppression.

L'amendement de suppression n° 6 est adopté. En conséquence, la commission décide de proposer au Sénat le rejet de l'article 51 sexies du projet de loi de finances pour 2012.

Article 64 ter

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial. – Avis favorable à cet article, qui prévoit la remise au Parlement, d'ici à la fin de l'année, d'un rapport sur les conditions dans lesquelles les entreprises pourraient bénéficier du bonus de 2 000 euros destiné à encourager la diffusion de véhicules hybrides. En effet, les députés ont voté dans le cadre du PLFSS la suppression de toute exonération de taxe sur les véhicules de sociétés, même hybrides. Or la diffusion de ce genre de véhicule repose principalement sur les flottes d'entreprises.

M. Jean Arthuis. – Les rapporteurs aiment les rapports...

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 64 ter du projet de loi de finances pour 2012.

* *

*

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.