

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 10 c

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES (MÉTÉOROLOGIE)

BUDGET ANNEXE : CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Rapporteur spécial : M. Vincent CAPO-CANELLAS

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guéné, Francis Delattre, Georges Patient, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »	
I. UN BUDGET SOUS FORTES CONTRAINTES	7
A. DES RECETTES GLOBALEMENT EN DIMINUTION	7
1. <i>Une baisse de la dotation de l'État</i>	7
2. <i>Une contraction des ressources propres</i>	8
B. UN EFFORT IMPORTANT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES	9
1. <i>Une hausse limitée du budget pour 2015</i>	9
2. <i>Une baisse continue des effectifs</i>	9
3. <i>La poursuite de la réduction du réseau territorial</i>	10
C. UN ÉQUILIBRE FINANCIER ASSURÉ PAR UN PRÉLÈVEMENT SUR LE FONDS DE ROULEMENT	10
II. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE EN DIFFICULTÉ	11
A. UN BESOIN D'INVESTISSEMENTS DANS LES ANNÉES À VENIR	11
B. LA NÉCESSITÉ DE CONSOLIDER LES RECETTES PROPRES DE L'ÉTABLISSEMENT	11
BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »	
I. UN BUDGET ANNEXE DÉPENDANT DE LA BONNE SANTÉ DU TRANSPORT AÉRIEN	13
A. DES RECETTES PROPORTIONNELLES AU NIVEAU DU TRAFIC AÉRIEN	13
B. DES MESURES NÉCESSAIRES POUR AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DU TRANSPORT AÉRIEN.....	14
II. UN BUDGET ANNEXE SUR LA VOIE DU DÉSENDETTEMENT	15
A. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES RECETTES D'EXPLOITATION.....	17
B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL PRESQUE STABILISÉES MALGRÉ LA BAISSÉ CONTINUE DES EFFECTIFS	17
C. UN BESOIN D'INVESTISSEMENT TOUJOURS ÉLEVÉ.....	19
D. UNE BAISSÉ DE L'ENDETTEMENT POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2007	20

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	23
• <i>ARTICLE 50 TER (NOUVEAU) (Art. 302 bis K du code général des impôts et 45 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008)</i> Affectation de la taxe de l'aviation civile au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »	23
• <i>ARTICLE 50 QUATER (NOUVEAU) (Art. 302 bis K du code général des impôts)</i> Exonération des passagers en correspondance de la taxe de l'aviation civile	25
• <i>ARTICLE 64 (NOUVEAU) (Art. 6-1 de la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne)</i> Mise en place d'un complément individuel temporaire	28
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	31
EXAMEN EN COMMISSION	35

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Sur le programme 170 « Météorologie »

1) Le programme « Météorologie » porte la **principale dotation de l'État à l'établissement public Météo-France, pour un montant d'environ 206 millions d'euros en 2015.**

L'autre importante dotation de l'État - 42,6 millions d'euros - provient du programme « Recherche spatiale » et correspond à la contribution de la France à l'organisation européenne EUMETSAT, qui gère les satellites météo.

2) Le budget total de l'établissement s'établit à près de 400 millions d'euros.

3) Les **recettes de Météo-France sont en diminution.** D'une part, l'État réduit ses concours depuis trois ans. D'autre part, sur ses ressources propres, notamment les recettes commerciales, l'établissement subit la concurrence du secteur privé.

4) Météo-France peut **équibrer son budget en 2014 et en 2015 à la fois par des prélèvements sur son fonds de roulement et par une maîtrise de ses dépenses.**

5) Il faut à ce titre souligner **l'effort sur les dépenses de fonctionnement** - fermeture de 53 centres départementaux entre 2011 et 2016 - et les dépenses de personnel (réduction continue des effectifs entre 2013 et 2017).

6) Le modèle économique de Météo-France apparaît toutefois fragile.

L'établissement devra réaliser **d'importantes dépenses d'investissement à partir de 2017 s'il veut disposer des outils technologiques nécessaires à son activité.**

Dans un contexte de restriction budgétaire, **la priorité doit être donnée à l'augmentation des recettes commerciales.**

Sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »

Le budget annexe porte les crédits de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Il est principalement alimenté par les redevances acquittées par les acteurs du transport aérien en contrepartie des services rendus par la DGAC.

1) **Malgré une croissance encore faible au niveau mondial, les perspectives du trafic aérien, y compris pour la France, apparaissent positives.**

2) Cette augmentation devrait se traduire par une **hausse des redevances perçues par le budget annexe.**

3) Pour autant, **la position du transport aérien français en termes de compétitivité reste délicate**, comme l'a montré le rapport Le Roux (novembre 2014). Pour desserrer la contrainte sur les compagnies aériennes, il propose notamment d'exonérer les passagers en correspondance de la taxe de l'aviation civile. Pour que cette évolution soit neutre pour le budget annexe, la taxe lui serait entièrement affectée.

Cette proposition permettrait d'accroître l'attractivité du « hub » de Paris. Elle représente néanmoins une perte de recettes pour le budget général, qu'il conviendrait de compenser.

4) Le montant des crédits inscrits sur le budget annexe s'élève, pour 2015, à environ **2,3 milliards d'euros**, répartis en une section des opérations courantes (personnel, fonctionnement, intervention) et une section des opérations en capital (investissement).

5) L'excédent de la section des opérations courantes (ou section d'exploitation) et l'emprunt permettent de financer la section des opérations en capital.

En 2015, **la forte hausse des recettes d'exploitation (redevances) ainsi qu'une bonne maîtrise des dépenses permettent de dégager un excédent d'exploitation de 148,9 millions d'euros (contre 50,2 millions d'euros en 2014).**

6) Du fait de cet excédent, pour la **première fois depuis 2007, le budget annexe devrait moins recourir à l'emprunt et donc faire baisser son endettement total de 57 millions d'euros - il devrait s'établir à 1,2 milliard d'euros à la fin de l'année 2015.**

7) Ces bons résultats cachent néanmoins quelques **faiblesses, car ils reposent plus sur une augmentation des recettes que sur une diminution des dépenses.**

Le **dynamisme des recettes va aller décroissant** compte tenu de la nécessité de respecter les engagements européens sur la performance du service rendu. Concrètement, les prestataires à la navigation aérienne doivent limiter la hausse des redevances afin d'être incités à réaliser des gains de productivité.

Dans le cadre de la mise en œuvre du volet technologique du Ciel unique européen, **les dépenses d'investissement doivent être maintenues à leur niveau.**

Les **dépenses de fonctionnement et d'intervention ont déjà subi des coupes drastiques.**

Seules les dépenses de personnel (60 % des dépenses d'exploitation) pourraient encore être réduites. Or malgré la **diminution continue des effectifs** depuis plusieurs années, la dépense est **au mieux stabilisée**. Les gains de performance sont en effet reversés aux agents sous forme de « mesures catégorielles » (primes) négociées dans le cadre du protocole social 2013-2015.

8) Les crédits **dédiés à la recherche aéronautique sont désormais portés par le PIA, ce qui pose un problème en termes de prévisibilité des financements que l'État pourra apporter à la filière à moyen terme.**

PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »

Le programme 170 « Météorologie » porte la principale subvention de l'État à l'opérateur Météo-France, établissement public administratif dont la mission est d'assurer la prévision météorologique mais aussi de contribuer à la recherche sur les questions de météo et de climat¹.

I. UN BUDGET SOUS FORTES CONTRAINTES

Pour l'année 2014, comme pour l'année 2015, le budget prévisionnel de Météo-France s'élève à **environ 400 millions d'euros**. S'agissant de ses recettes, un peu plus de la moitié de ce montant correspond à la dotation portée par le présent programme. L'établissement dispose également de ressources propres pour environ 150 millions d'euros.

Il perçoit aussi des dotations en provenance d'autres programmes du budget général. La plus importante d'entre elles - 42,6 millions d'euros pour le projet de loi de finances pour 2015 - correspond à un versement du programme 193 « Recherche spatiale ». Il s'agit de la contribution française à l'organisation européenne EUMETSAT qui gère les satellites météorologiques. Cette dotation ne fait que « transiter » par Météo-France.

A. DES RECETTES GLOBALEMENT EN DIMINUTION

1. Une baisse de la dotation de l'État

Pour la troisième année consécutive, la dotation de l'État diminue. Pour l'année 2015, il est prévu que Météo-France perçoive un peu moins de 206 millions d'euros (cf. tableau ci-dessous).

Évolution de la dotation de l'État à Météo-France depuis 2013

(en millions d'euros)

	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015	Écart 2014-2015	Écart 2013-2015
Programme 170	211 349 171	208 261 233	205 780 000	- 1,19 %	- 2,64 %

Source : documents budgétaires annexés au projet de loi de règlement pour 2013 et au projet de loi de finances pour 2015

¹ Cf. décret n°93-861 du 18 juin 1993 portant création de l'établissement public Météo-France.

Il faut en outre souligner que ces **montants sont soumis à la mise en réserve initiale et à d'éventuelles mouvements ou gels de crédits en cours d'année**. Ainsi, après le vote de la loi de finances rectificative de juillet 2014¹, **les crédits effectivement ouverts pour l'année 2014 sont inférieurs à 200 millions d'euros**.

La dotation de l'État versée à Météo-France correspond à la compensation de la mission de service public qui incombe à l'établissement. Il s'agit notamment de fournir des informations permettant d'assurer la sécurité des personnes et des biens mais aussi de mieux connaître les phénomènes de changement climatique sur le long terme afin de s'y adapter.

Le programme comprend deux actions. La première « Observation et prévision météorologiques » porte l'essentiel de la dotation de l'État, soit environ 183 millions d'euros. Le solde, soit 22,6 millions d'euros, est inscrit sur la seconde « Recherche dans le domaine météorologique ».

Sur l'action 1, le projet annuel de performances indique que « 70 % du montant de la subvention de l'État est consacré aux dépenses de personnel et 30 % aux autres dépenses de fonctionnement et d'investissement ».

2. Une contraction des ressources propres

Les ressources propres de Météo-France résultent à la fois de son **activité de prestataire à la navigation aérienne dans l'espace aérien français** et de **recettes commerciales**.

Au titre de prestataire à la navigation aérienne, la direction générale de l'aviation civile reverse à Météo-France environ **85,5 millions d'euros**.

Pour 2014, le niveau des recettes commerciales était évalué à environ 35 millions d'euros, mais le projet annuel de performances souligne que « *le résultat final risque d'être inférieur à cet objectif* ». En réponse au questionnaire budgétaire, le Gouvernement estime qu'elles devraient diminuer en 2015.

Enfin, les redevances collectées pour la fourniture de données publiques s'établissent à environ 2 millions d'euros par an, sachant que l'essentiel des données brutes produites par Météo-France doivent être mises à disposition gratuitement.

Au total, **la baisse de la dotation de l'État conjuguée à la diminution des ressources va peser sensiblement sur les comptes de Météo-France, qui doit par conséquent réduire également ses dépenses**.

¹ Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

B. UN EFFORT IMPORTANT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES

1. Une hausse limitée du budget pour 2015

D'après les éléments transmis à votre rapporteur spécial, le budget prévisionnel de Météo-France s'établirait en 2015 à **401,2 millions d'euros** alors qu'il n'était que de 376,8 millions d'euros en 2012. Cette hausse apparente s'explique « *d'une part, par l'augmentation des dépenses consacrées au calcul intensif (mise en service d'un supercalculateur de nouvelle génération en 2013-2014) et, d'autre part, par l'augmentation de la contribution française à l'organisme européen EUMETSAT (en charge de la gestion des satellites météorologiques européens)* ».

Météo-France verse en effet à EUMETSAT la contribution française au fonctionnement de cette organisation mais cette dépense est en réalité prise en charge par le budget général de l'État (programme 193 « Recherche spatiale »). Or le montant de cette dotation a progressé de 30,7 millions d'euros en 2013 à 42,6 millions d'euros en 2015.

Dans ses réponses au questionnaire budgétaire, l'établissement indique que « *les principaux déterminants du projet de budget de Météo-France pour 2015 sont les suivants :*

« - *la poursuite de la réduction des dépenses de fonctionnement courant de l'établissement ;*

« - *une baisse des dépenses d'investissement permettant de couvrir les investissements déjà engagés. Il s'agit notamment du financement des infrastructures du réseau d'observation (radars, stations au sol) et les infrastructures immobilières (mise aux normes...)* ».

2. Une baisse continue des effectifs

En 2014, les charges de personnel ont représenté environ 266 millions d'euros, soit 67 % du budget de Météo-France. Pour 2015, la prévision s'établit à 260 millions d'euros, soit 65 % du budget.

Cette baisse est permise par la **réduction des effectifs, de l'ordre de 85 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, engagée depuis 2013.

Évolution des effectifs et du budget de Météo-France

	Effectifs (en ETPT)	Dépenses totales (en millions d'euros)	Charges de personnel (en millions d'euros)	%
Budget initial 2013	3 332	387,4	268,8	69
Budget initial 2014	3 243	398,5	266,1	67
Prévisions 2015	3 158	401,2	260,3	65

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Sur la période triennale 2015-2017, il est également prévu que les effectifs soient encore réduits de 77 ETPT en 2016 et de 76 ETPT en 2017.

3. La poursuite de la réduction du réseau territorial

Le projet annuel de performances rappelle que « *Météo-France a initié, dans le cadre de la poursuite des efforts de rationalisation et de maîtrise des dépenses engagées dès 2008 par l'établissement, une réforme du réseau territorial qui se traduit par la fermeture de 53 centres locaux, fermeture programmée sur la période 2011-2016 (d'ici fin 2014, 37 centres auront fermé)* ».

Ainsi que le souligne l'opérateur dans ses réponses au questionnaire budgétaire cette réorganisation du réseau « *visé un mode d'organisation plus efficace permettant de concentrer les moyens au sein d'entités dotées d'une taille adéquate* ».

C. UN ÉQUILIBRE FINANCIER ASSURÉ PAR UN PRÉLÈVEMENT SUR LE FONDS DE ROULEMENT

Fin 2014, l'établissement prévoit d'opérer un prélèvement de l'ordre de 5,7 millions d'euros sur son fonds de roulement, ce qui ramènerait ce dernier à environ 38 millions d'euros.

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, le président de Météo-France a confirmé qu'**un nouveau prélèvement serait nécessaire pour équilibrer le budget de l'exercice 2015**. Le niveau du fonds de roulement s'établirait alors à 35 millions d'euros. L'utilisation du fonds de roulement permet de maintenir les investissements jugés essentiels par l'opérateur, soit un montant d'environ 20 millions d'euros par an.

Météo-France estime cependant qu'il ne lui serait guère possible de réaliser des économies au-delà de 2017, à moins de rogner les investissements prévus, ce qui aurait pour conséquence de dégrader la qualité du service rendu.

II. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE EN DIFFICULTÉ

A. UN BESOIN D'INVESTISSEMENTS DANS LES ANNÉES À VENIR

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, le président de Météo-France a mis en avant sa volonté de « *rehausser la courbe de l'investissement à partir de 2017* ». En effet, **l'activité de prévision devient de plus en plus intensive en capital et repose sur des technologies de calcul de plus en plus puissantes**. Ainsi, le Royaume-Uni s'est récemment doté d'un supercalculateur, quinze fois plus puissant que celui actuellement en service à Météo-France, pour un montant de 120 millions d'euros.

Or, dans les années à venir, les recherches sur le climat vont nécessiter de disposer de modèles informatiques permettant à la fois d'établir des prévisions sur le long terme (vingt ans) et sur des zones géographiques précises.

Si Météo-France veut maintenir son rang, il sera donc contraint d'investir, compliquant un peu plus son équation budgétaire. En effet, les efforts sur les dépenses de fonctionnement apparaissent déjà importants.

La fermeture de nouveaux centres régionaux pourra être étudiée à partir de 2018 mais il est peu probable que cette nouvelle réorganisation, si elle devait être décidée, conduirait à des économies aussi importantes que celle en cours. En revanche, compte tenu de son poids au sein du budget, la réduction de la dépense de personnel doit être poursuivie.

B. LA NÉCESSITÉ DE CONSOLIDER LES RECETTES PROPRES DE L'ÉTABLISSEMENT

Face à la diminution de la dotation de l'État, il est apparaît urgent que Météo-France puisse consolider ses ressources propres, à savoir la redevance en tant que prestataire à la navigation aérienne et ses ressources commerciales.

S'agissant du service rendu à la navigation aérienne, les réponses au questionnaire budgétaire soulignent que « *le contexte est également marqué par la proposition réglementaire "CUE2+" initiée par la Commission Européenne, qui crée une menace pour Météo-France du fait d'une volonté de mise en concurrence des prestataires météorologiques pour la navigation aérienne, et qui doit donner lieu à une réponse concertée pour démontrer des progrès sans nécessité de mise en concurrence* ».

D'après les dernières informations transmises à votre rapporteur spécial, il semblerait que les négociations en cours avec les principaux États-membres conduisent à ne pas retenir cette proposition de la Commission européenne. Entendu par votre rapporteur, le président de Météo-France a estimé que **l'établissement doit veiller à faire des efforts de**

productivité en direction des compagnies aériennes. Il a toutefois jugé que l'ouverture à la concurrence ne constituait pas la bonne méthode compte tenu des enjeux de sécurité liés à la navigation aérienne.

En tout état de cause, **cette ressource apparaît essentielle au budget de Météo-France, mais n'apparaît pas dynamique en termes de produit.**

S'agissant **des recettes commerciales, Météo-France est confronté à une concurrence importante.** S'il est producteur de données brutes, les règles applicables aux données publiques l'obligent à les mettre à disposition gratuitement. Ainsi, de nombreux concurrents utilisent ces données brutes, qui sont retraitées puis revendues.

Les réponses aux questionnaires budgétaires rappellent que, *« en 2013, les recettes commerciales de Météo-France ont atteint 35,9 millions d'euros, selon une trajectoire en ligne avec l'objectif, mais en baisse de 7 % par rapport à 2012, dans un contexte de concurrence croissante et de banalisation de l'information météorologique. Cette décroissance résulte de la baisse structurelle des recettes du kiosque téléphonique (baisse de 19 % des appelants en un an), bien que moins sévère que prévue. Les ventes directes sont en léger repli, tandis que les recettes publicitaires sont en légère augmentation, et que les ventes en ligne progressent de plus de 7 %. Pour soutenir son activité commerciale et répondre au mieux aux attentes des clients, Météo-France a opéré des évolutions dans la gestion commerciale, et a profondément renouvelé en 2013 son site internet et son application mobile, avec des actions pour favoriser le développement de l'offre commerciale en ligne. Enfin, de nouvelles offres commerciales ont été lancées ».*

Au total, **Météo-France présente le paradoxe de disposer d'une expertise reconnue au niveau international et, par conséquent, pour la production de données en amont, mais se retrouve dépassé par ses concurrents pour l'exploitation et la diffusion de celles-ci en aval.** Il est vrai qu'il s'agit de deux métiers différents et que l'opérateur reste avant tout un établissement public administratif et non pas à caractère industriel et commercial.

Or le marché apparaît vaste puisque, d'après Météo-France, 40 % des entreprises seraient « météo-sensibles ». **Le contrat d'objectifs et de performance qui sera négocié courant 2015 pour une application à partir de 2016 devra mettre l'accent sur l'augmentation des ressources commerciales de Météo-France.**

BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

Aux termes de l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances, « *des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services. [...]*

« Par dérogation [...], les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses de gestion courante. La section des opérations en capital retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement ».

Le présent budget annexe, dit « BACEA », retrace les recettes et les dépenses de la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Le projet annuel de performances rappelle également que « *comme tous les budgets annexes, le BACEA est présenté à l'équilibre* », l'insuffisance de recettes par rapport aux dépenses est compensée par « *la variation de son endettement* ».

I. UN BUDGET ANNEXE DÉPENDANT DE LA BONNE SANTÉ DU TRANSPORT AÉRIEN

A. DES RECETTES PROPORTIONNELLES AU NIVEAU DU TRAFIC AÉRIEN

Les recettes du budget annexe, hors emprunt, s'élèvent à un peu moins de 2 milliards d'euros. Il s'agit pour l'essentiel de **redevances**, de diverses natures, acquittées par les acteurs du transport aérien en **rémunération des services rendus par la direction générale de l'aviation civile**. En outre, le budget annexe perçoit **la taxe de l'aviation civile, pour un montant de 373,7 millions d'euros en 2015**, dont l'assiette repose sur le nombre de passagers et de fret embarqués en France.

Autrement dit, **le budget annexe est exclusivement financé par le secteur du transport aérien.** Dès lors, **l'évolution du trafic a une influence notable sur son équilibre financier.**

Ainsi, en 2014, le trafic devrait progresser de 2,6 % à 2,7 %, au-delà des prévisions de début d'année et cela malgré la grève d'Air France en septembre. Pour 2015, la direction générale de l'aviation civile rappelle que « *Eurocontrol prévoit une augmentation [des mouvements] de 2,7 % dont + 2,1 %*

pour la France. [...] Jusqu'en 2019, Eurocontrol prévoit un taux annuel moyen de croissance des mouvements de 2,6 % de l'ensemble de ses membres. [...] Si l'optimisation de l'emport moyen se poursuit, le nombre de départs et arrivées en France devrait être stable entre 2014 et 2015 ».

Cette tendance positive se traduit par une amélioration significative des recettes du budget annexe pour 2015 (*cf. infra*).

B. DES MESURES NÉCESSAIRES POUR AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DU TRANSPORT AÉRIEN

L'écosystème du transport aérien est principalement constitué des transporteurs, en particulier d'**Air France** ; des aéroports et, en premier lieu, d'**Aéroports de Paris**, où se situe le « hub » (plateforme de correspondance) d'Air France ; et, enfin, de l'**État**. Ce dernier peut avoir plusieurs rôles : il définit les règles sociales (droit du travail, niveau des charges), il agit en tant que régulateur et, enfin, il est actionnaire d'Air France et d'Aéroports de Paris.

Air France et Aéroports de Paris sont dans une relation de partenariat contraint, qui peut conduire à aiguïser les tensions entre les deux entreprises, l'une accusant l'autre de ne pas modérer suffisamment les redevances aéroportuaires, l'autre mettant l'accent sur le niveau des investissements nécessaires pour entretenir l'infrastructure et la qualité de service.

Or, leurs intérêts sont en réalité plus convergents qu'il n'y paraît. En effet, Aéroports de Paris a intérêt à ce que le « hub » de Paris reste attractif et, partant, à limiter les redevances aéroportuaires acquittées par son principal client. De même, Air France a intérêt au maintien d'une infrastructure de haut niveau et, partant, à accepter de rémunérer Aéroports de Paris pour les investissements qu'il réalise. Enfin, l'État, en tant qu'actionnaire entend que le rendement financier de ses participations soit maximisé et donc qu'aucune des deux sociétés ne perde de valeur.

Dans ce contexte, le récent rapport de notre collègue député Bruno Le Roux a dressé un constat inquiétant sur la compétitivité du transport aérien français¹. Pour y remédier, il propose six mesures « *urgentes de court terme* » et six mesures « *tout aussi importantes à décider très rapidement pour le moyen terme* ».

¹ Rapport du groupe de travail « Compétitivité du transport aérien français », présidé par Bruno Le Roux, 3 novembre 2014.

Les deux premières mesures concernent directement le budget annexe. **Il s'agit de lui affecter en totalité la taxe de l'aviation civile**, alors qu'il n'en perçoit que 80,91 % à ce jour, le solde revenant au budget général de l'État. En outre, **les transporteurs seraient exonérés de taxe au titre des passagers en correspondance**. D'après les premières estimations, cette double évolution **serait neutre d'un point de vue financier pour le budget annexe**. En revanche, elle conduirait à une perte de recettes de l'ordre de **90 millions d'euros pour le budget général, qu'il conviendrait évidemment de compenser**.

Votre rapporteur spécial est favorable à cette proposition qui présente l'avantage d'être **favorable à l'attractivité du « hub » de Paris**. Elle est dès lors susceptible de stimuler le trafic aérien vers la France, pour le grand bénéfice de tous les acteurs de l'écosystème du transport aérien.

Par ailleurs, d'autres taxes sont acquittées par le secteur du transport aérien, notamment la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires (TNSA). Aux termes de l'article 1609 *quater* viciés A du code général des impôts, « le produit de la taxe est affecté, pour l'aérodrome où se situe le fait générateur, au financement des aides versées à des riverains [...] et, le cas échéant, [...] au remboursement à des personnes publiques des annuités des emprunts qu'elles ont contractés ou des avances qu'elles ont consenties pour financer des travaux de réduction des nuisances sonores prévus par des conventions passées avec l'exploitant de l'aérodrome ». Or l'utilisation du produit de la TNSA n'est pas exclusive de l'utilisation de différentes dépenses fiscales en matière d'isolation thermique.

La question du cumul d'une aide et d'une dépense fiscale mérite d'être posée. Pour un même service rendu, il serait soit de faire baisser la charge reposant sur l'État au titre de la dépense fiscale, soit de diminuer celle reposant sur les compagnies aériennes au titre de la TNSA.

II. UN BUDGET ANNEXE SUR LA VOIE DU DÉSENNETEMENT

Le budget annexe est présenté en deux sections : la section d'exploitation (ou section des opérations courantes) et la section des opérations en capital.

La section des opérations en capital comprend, du côté des recettes, l'excédent d'exploitation (différence entre recettes et dépenses d'exploitation), c'est-à-dire la capacité d'autofinancement du budget annexe, la dotation aux amortissements et l'emprunt. Du côté des dépenses, elle comprend les remboursements d'emprunts et les investissements.

Le tableau d'équilibre présenté à la page suivante retrace les évolutions des deux sections entre 2014 et 2015. Elles sont commentées *infra*.

Tableau d'équilibre du budget annexe en 2014 et 2015

(en millions d'euros)

SECTION EXPLOITATION									
Dépenses	LFI 2014	PLF 2015	Écart	%	Recettes	LFI 2014	PLF 2015	Écart	%
Dépenses de personnel	1 138,8	1 144,9	6,1	0,5 %	Redevance de route	1 146,4	1 283,6	137,2	12,0 %
<i>dont T2 Hors CAS pensions</i>	877,5	882,7	5,2	0,6 %	RSTCA	240,4	238,8	-1,6	-0,7 %
<i>dont CAS Pensions</i>	261,3	262,2	0,9	0,3 %	Redevances océaniques	42,8	42,0	-0,8	-1,9 %
Dépenses d'exploitation	158,9	155,7	-3,2	-2,0 %	Frais de gestion des taxes	5,8	6,2	0,3	5,2 %
Subventions diverses	4,3	4,2	-0,1	-2,3 %	Redevances surveillance et certification	32,9	28,2	-4,7	-14,3 %
Dotations aux provisions	2,4	4,0	1,6	66,7 %	Taxe aviation civile (TAC)	356,4	373,7	17,3	4,9 %
Organismes extérieurs	232,5	227,9	-4,6	-2,0 %	Divers	63,1	10,7	-52,4	-83,0 %
Charges financières	36,6	35,0	-1,6	-4,4 %					
Subvention opérateur ENAC	98,8	96,8	-2,0	-2,0 %					
Dotations aux amortissements	165,5	165,8	0,3	0,2 %					
Sous-total dépenses	1 837,7	1 834,3	-3,4	-0,2 %	Sous-total recettes	1 887,9	1 983,2	95,3	5,0 %
Excédent d'exploitation	50,2	148,9	98,7	196,6 %	Déficit d'exploitation	0,0	0,0		
Total brut de la 1^{ère} section	1 887,9	1 983,2	95,3	5,0 %	Total brut de la 1^{ère} section	1 887,9	1 983,2	95,3	5,0 %
SECTION CAPITAL									
Dépenses	LFI 2014	PLF 2015		%	Recettes	LFI 2014	PLF 2015		%
Remboursement emprunt	225,3	225,1	-0,2	-0,1 %	Autofinancement	50,2	148,9		
					<i>Dotation aux amortissements</i>	165,5	165,8	0,3	0,2 %
Investissements	257,5	257,5	0,0	0,0 %	Emprunt	267,2	167,9	-99,3	-37,2 %
Total brut de la 2^{ème} section	482,8	482,6	-0,2	0,0 %	Total brut de la 2^{ème} section	482,8	482,6	-0,2	0,0 %
TOTAL									
	LFI 2014	PLF 2015		%		LFI 2014	PLF 2015		%
BACEA Total brut	2 370,7	2 465,8	95,1	4,0 %	BACEA Total brut	2 370,7	2 465,8	95,1	4,0 %
Dotations aux amortissements	165,5	165,8	0,3	-13,8 %	Dotations aux amortissements	165,5	165,8	0,3	-13,8 %
BACEA Total net	2 205,2	2 299,9	94,7	5,3 %	BACEA Total net	2 205,2	2 299,9	94,7	5,3 %

	LFI 2014	PLF 2015		%
Évolution de l'endettement	41,8	- 57,2	- 99,0	
Encours de dette (*)	1 281,5	1 224,3	- 57,2	- 4,5 %
(*) au 31/12/2013 : 1 239,6 M€				

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

A. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES RECETTES D'EXPLOITATION

En 2015, **les recettes d'exploitation devraient progresser d'environ 5 % du fait d'un effet-volume** (hausse du trafic aérien évoquée *supra*) et d'un **effet-prix** (revalorisation des redevances).

À cet égard, l'augmentation la plus sensible concerne la redevance de route dont le produit devrait s'élever à 1 283,6 millions d'euros, soit 137 millions d'euros de plus qu'en 2014 (+ 12 %). De même, le produit de la taxe de l'aviation civile devrait s'établir à 373,7 millions d'euros, soit + 4,9 % par rapport à 2014.

Au total, **les recettes du budget annexe, hors emprunt, sont évaluées, pour 2015, à 1 983,2 millions d'euros.**

B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL PRESQUE STABILISÉES MALGRÉ LA BAISSÉ CONTINUE DES EFFECTIFS

Pour l'année 2015, la **masse salariale** portée par le budget annexe s'élève à **882,68 millions contre 877,51 millions d'euros en 2014, soit une augmentation de 0,5 % entre les deux années.**

Les **dépenses de personnel** représentent au total, une fois incluses les cotisations sociales employeurs (contribution au compte d'affectation spéciale Pensions), les prestations sociales et l'action sociale, un montant de **1 144,9 millions d'euros, soit 62 % des dépenses d'exploitation.**

Il s'agit donc, de loin, du principal poste de dépense de la direction générale de l'aviation civile. Dans le cadre du **protocole social 2013-2015, celle-ci a engagé des actions pour mener des réformes structurelles permettant de réduire le nombre de personnels tout en maintenant la qualité du service rendu.**

Le protocole social 2013-2015

La démarche de signature de protocoles triennaux avec les organisations syndicales, qui date de 1988, permet de fixer la stratégie de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) et son déroulé opérationnel pour le triennal, de donner une lisibilité interministérielle des mesures sociales accordées en contrepartie des efforts consentis par les personnels, de diminuer le taux de conflictualité et enfin de consolider l'unité et la cohésion sociale de la DGAC.

Pour la période 2013-2015, la DGAC s'est engagée dans une nouvelle démarche protocolaire qui constitue un outil important d'accompagnement du changement. Les négociations avec les organisations syndicales représentatives de la DGAC issues des dernières élections professionnelles, (USAC-CGT, UNSA, FO, CFDT et SNCTA) se sont effectuées dans un climat social difficile et tendu.

L'accord social 2013-2015, conclu entre le Gouvernement et trois organisations syndicales confédérées (CGT, FO et CFDT) le 23 octobre 2013, comporte des axes majeurs de réformes structurelles :

- fermeture de bureaux régionaux d'information aéronautique (BRIA) ;*
- transfert aux exploitants locaux de tours de contrôle ;*
- suppression de certaines délégations territoriales de la direction de la sécurité de l'aviation civile ;*
- mutualisation de services opérationnels de contrôle aérien ;*
- modernisation des fonctions support adossées à des systèmes d'information reposant sur des technologies matures.*

Un ensemble de leviers de performance pour tous les services de la DGAC est ainsi constitué. Il va générer des gains de productivité dans une relative paix sociale. Les mesures sociales d'accompagnement sont une contrepartie des efforts importants demandés à tous les personnels (plus de 10 % de suppression d'emploi depuis 2007 s'agissant d'une administration prestataire de services opérationnels de sécurité, réformes structurelles et d'organisation de travail, nouveaux processus, évolution des métiers, externalisation de tâches, reconversion professionnelle et formation).

La direction générale veillera, en concertation avec les opérateurs aériens et les instances européennes, à une juste rémunération des services de la DGAC, pour préserver l'équilibre financier et mener une politique d'investissement ambitieuse. De son côté, le Gouvernement défendra dans les discussions européennes à venir une DGAC unie dans la fonction publique d'État.

Ce protocole comprend des mesures sociales visant à favoriser d'une part l'unité et la cohésion de la DGAC (1), d'autre part, la performance et la modernisation des services (2) et enfin d'accompagner au mieux les personnels touchés par les restructurations.

(1) Une prime annuelle d'intéressement à la performance sera mise en œuvre permettant de favoriser l'unité et la cohésion de la DGAC.

(2) Une modernisation des régimes indemnitaires des personnels techniques sera mise en œuvre afin de simplifier le dispositif ; elle s'inscrira dans le cadre de la mise en œuvre du RIFSEEP dans la fonction publique. Des revalorisations indemnitaires seront accordées en contrepartie des efforts importants des personnels dans le cadre de la modernisation de métiers et de l'amélioration de la productivité demandée. Enfin, des dispositions statutaires (mise en œuvre du GRAF, repyramidage) permettront de répondre à l'accroissement des responsabilités des agents.

(3) Un accompagnement individualisé des personnels touchés par les restructurations sera mis en œuvre afin de conduire les réformes tout en étant soucieux de préserver la qualité de vie au travail des agents.

Cet accord social qui comporte des axes majeurs de réformes structurelles doit pouvoir être mis en œuvre rapidement. Les premières mesures sociales interviendront à partir d'octobre 2014.

Le coût des mesures sociales sur le budget annexe "Contrôle et Exploitation Aériens" (BACEA), au titre du protocole DGAC 2013-2015, peut être évalué à une dépense maximale de 27 millions d'euros réparties sur quatre années (2013-2016) dont 22,5 millions d'euros de mesures catégorielles soclées.

Pour l'année 2014, les crédits ouverts pour les dépenses de masse salariale (titre 2) s'élèvent à 1 138,7 millions d'euros. Il convient de noter la stabilité de crédits par rapport à ceux de 2013 (la progression ne représente que 0,14 %). Cette année se caractérise par la mise en œuvre des mesures du protocole social 2013-2015 prévues pour les années 2013 et 2014. Effectivement, compte tenu de la date tardive de signature du protocole (octobre 2013) et, par conséquent, du lancement de la procédure de mise en œuvre des mesures (qui comprend la validation interministérielle des projets de textes dans le cadre du Guichet Unique), aucune mesure programmée en 2013 n'a pu être exécutée cette même année.

Le financement de ces mesures sera assuré, en grande partie, par les économies des schémas d'emplois des années précédentes. S'agissant de 2015, l'application des mesures catégorielles prévues ne fera pas obstacle à la poursuite de l'effort de maîtrise des dépenses de personnel engagé par la DGAC qui veille à contenir la progression de sa masse salariale.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Ainsi, en 2015, ce sont 100 emplois nets qui seront supprimés au sein de la direction générale de l'aviation civile, soit une diminution des effectifs d'environ un millier d'équivalents temps plein (ETP) sur la période 2007-2015, auxquels il faut ajouter une diminution des personnels affectés à l'École nationale de l'aviation civile de 135 ETP.

Il s'agit d'un effort particulièrement significatif puisque le nombre d'agents (en temps plein travaillé) est de 10 827. Pour autant, l'octroi de « mesures catégorielles », dans le cadre du protocole social, est venu neutraliser les gains de masse salariale résultant de la diminution des effectifs.

En revanche, votre rapporteur spécial relève que les gains de productivité réalisés au sein de la direction générale de l'aviation civile ont, en partie, contribué à la diminution des dépenses de fonctionnement courant, qui ont été réduites de 206,2 millions d'euros en 2013 à 155,7 millions d'euros en 2015.

C. UN BESOIN D'INVESTISSEMENT TOUJOURS ÉLEVÉ

Pour l'année 2015, la direction générale de l'aviation civile entend maintenir **un effort d'investissement de 257,5 millions d'euros**, équivalent à celui de l'année 2014.

Cette enveloppe est très importante pour assurer le respect des engagements européens de la France dans le cadre du volet technologique du Ciel unique européen. Le programme « Navigation aérienne » du budget annexe porte d'ailleurs l'essentiel de la dotation d'investissement (228,3 millions d'euros).

Le projet annuel de performances rappelle que « le bloc d'espace fonctionnel FAB Europe centrale (FABEC) et le programme européen SESAR de développement et de déploiement de nouvelles technologies novatrices permettront de faire face à la croissance du trafic d'ici à 2020, en maintenant la sécurité et la ponctualité, en réduisant l'impact environnemental du trafic aérien et en maîtrisant les coûts unitaires et donc les services rendus aux compagnies aériennes.

« La direction des services de la navigation aérienne doit non seulement maintenir en conditions opérationnelles ses systèmes actuels et moderniser ses infrastructures mais également investir pour assurer la convergence technique au standard européen requis pour le FABEC comme pour SESAR ».

Entendu par votre rapporteur spécial, Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile, a insisté sur le caractère crucial des investissements dans les années à venir (le programme SESAR représenterait un montant d'un milliard d'euros pour la France). Il a également indiqué qu'une situation de « sous-investissement » serait contraire à nos engagements européens et pourrait dès lors faire l'objet de sanctions de la part de la Commission européenne.

Il faut également souligner que la direction générale de l'aviation civile **ne dispose plus de crédits d'investissement au titre de la recherche aéronautique**. En effet, ces sommes sont désormais inscrites dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir (PIA). Cette modalité de financement apparaît critiquable. En effet, une fois le PIA 2 achevé, comment ces investissements seront-ils financés ? Des crédits budgétaires seront-ils à nouveau ouverts ? Ces questions restent, pour l'instant, sans réponse.

Or la recherche aéronautique obéit à des cycles qui nécessitent une certaine visibilité à moyen terme. Si le Gouvernement n'est pas capable d'assurer une certaine prévisibilité de ses financements, toute la filière aéronautique risque d'être pénalisée à un moment où la concurrence internationale se fait de plus en plus rude.

D. UNE BAISSÉ DE L'ENDETTEMENT POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2007

Les évolutions de recettes et de dépenses retracées plus haut permettent d'établir l'équilibre du budget annexe (*cf. supra* tableau d'équilibre).

Il en ressort que la forte hausse des recettes d'exploitation conduit à dégager un résultat d'exploitation de 148,9 millions d'euros qui vient abonder la section des opérations en capital. L'équilibre de cette section est assuré par le recours à l'emprunt. Or, compte tenu de l'excédent d'exploitation, le besoin de financement pour l'année 2015 est limité à 167,9 millions d'euros, soit une diminution de plus de 99 millions d'euros par rapport à l'année dernière.

L'endettement total du budget annexe est, quant à lui, réduit de 57,2 millions d'euros, ce qui n'était pas arrivé depuis 2007.

Évolution de l'endettement du budget annexe

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	LFI 2014	PLF 2015
Emprunt contracté	253,0	103,0	104,0	282,0	250,7	194,4	250,3	247,9	267,2	167,9
Remboursement des emprunts (capital)	114,0	104,0	104,0	108,0	154,0	181,5	196,9	222,9	225,3	225,1
Endettement net au 31/12	878,4	877,7	877,7	1 051,6	1 148,3	1 161,2	1 214,4	1 239,4	1 281,5	1 224,3
Évolution en valeur absolue		- 0,7	0,0	173,9	96,7	12,9	53,2	25,0	42,1	- 57,2
Évolution en pourcentage	18,7 %	- 0,08 %	0 %	19,8 %	9,2 %	1,1 %	4,6 %	2,01 %	3,40 %	- 4,46 %

Source : commission des finances du Sénat

S'il faut bien évidemment se réjouir de la trajectoire de désendettement du budget annexe, celle-ci n'est pas sans receler **quelques faiblesses**.

D'abord, **l'équilibre du budget annexe repose avant tout sur la croissance des recettes plutôt que sur la diminution des dépenses**. Ces dernières apparaissent d'ailleurs de plus en plus contraintes. Les dépenses d'investissement sont prioritaires dans un contexte de convergence européenne. Les dépenses de fonctionnement ont d'ores et déjà subis des coupes drastiques. Les dépenses vers les organismes extérieurs sont impératives et n'offrent aucune marge de manœuvre. **Seules les dépenses de personnel permettent encore de réaliser des économies qu'il conviendrait d'envisager dans le cadre du prochain protocole social**.

Du côté des recettes, la croissance continue du trafic aérien assure un dynamisme bienvenu. En sens contraire, les redevances de navigation aérienne sont soumises à des exigences de performances au niveau européen. L'effet-prix résultant d'une majoration des redevances a donc vocation à s'atténuer au cours de la période dite « RP 2 » 2015-2019 (régulation de la performance) pendant laquelle la direction générale de l'aviation civile sera conduite à « restituer » aux compagnies aériennes une partie de ses gains de productivité.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 50 TER (NOUVEAU)

(Art. 302 bis K du code général des impôts et 45 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008)

Affectation de la taxe de l'aviation civile au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »

Commentaire : le présent article a pour objet d'affecter l'intégralité du produit de la taxe de l'aviation civile au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » à compter du 1^{er} janvier 2016.

I. LE DROIT EXISTANT

Le I de l'article 302 bis K du code général des impôts prévoit qu'une « *taxe de l'aviation civile au profit du budget annexe "Contrôle et exploitation aériens" et du budget général de l'État est due par les entreprises de transport aérien public* ».

Le III du même article dispose en outre que « *les quotités du produit de la taxe affectées respectivement au budget annexe "Contrôle et exploitation aériens" et au budget général sont déterminées par la loi de finances* ».

En application de cette disposition, l'article 45 de la loi de finances pour 2008¹ a fixé les quotités du produit de la taxe de l'aviation civile, respectivement, à 80,91 % pour le budget annexe et à 19,09 % pour le budget général.

Ainsi, en 2015, d'après les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances, le budget annexe devrait percevoir 373,7 millions d'euros et le budget général environ 88 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Bruno Le Roux avec une demande de retrait du Gouvernement.

Il permet l'affectation de l'intégralité du produit de la taxe de l'aviation civile au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

¹ Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

Il modifie en conséquence le I de l'article 302 *bis* K et supprime son III. Il abroge également l'article 45 de la loi de finances pour 2008.

Ces modifications entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2016.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article, ainsi que l'article 50 *quater*, constitue la traduction législative d'une préconisation du rapport de Bruno Le Roux sur la compétitivité du transport aérien¹. Celui-ci souligne en effet que, « *alors que le secteur du transport aérien français traverse une période particulièrement difficile, il est devenu un contributeur net au budget de l'État [...]*

« La première urgence apparaît donc de procéder à la suppression de cette situation dès le budget 2015, afin que les prélèvements spécifiques sur le transport aérien, du moins ceux résultant de la taxe de l'aviation civile, restent directement affectés à ce secteur.

« L'abandon de la quotité reversée au budget général constituera un geste fort et significatif du Gouvernement envers les transporteurs aériens. Il est indispensable et permettra, outre un léger desserrement des contraintes financières du BACEA, le financement d'une mesure très attendue par les transporteurs, celle de l'exonération de TAC pour les passagers en correspondance, présentée ci-après.

« Cet effort financier de l'État n'est évidemment pas négligeable au regard de la situation générale des finances publiques, mais il ne constitue pas un effort démesuré par rapport à de très nombreux autres soutiens sectoriels. De surcroît, les finances publiques auraient beaucoup plus à perdre dans un scénario de déclin ou de disparition du transport aérien français, car en l'absence de réaction forte et rapide le pire est pratiquement certain ».

Votre rapporteur spécial est favorable aux préconisations du rapport Le Roux s'agissant de la taxe de l'aviation civile. L'affectation de la totalité de son produit au budget annexe soulève cependant la question de la compensation du manque à gagner pour le budget de l'État, soit environ 90 millions d'euros.

C'est pourquoi l'entrée en vigueur de la mesure différée d'un an – soit à compter du 1^{er} janvier 2016 – apparaît opportune afin de laisser le temps au Gouvernement d'identifier les mesures susceptibles de « gager » cette perte de recettes.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Rapport du groupe de travail « Compétitivité du transport aérien français », présidé par M. Bruno Le Roux, novembre 2014.

ARTICLE 50 QUATER (NOUVEAU)
(Art. 302 bis K du code général des impôts)

Exonération des passagers en correspondance de la taxe de l'aviation civile

Commentaire : le présent article prévoit l'exonération des passagers en correspondance du paiement de la taxe de l'aviation civile.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 302 *bis* K du code général des impôts fixe le régime de la taxe d'aviation civile. Il prévoit notamment que *« la taxe est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués en France, quelles que soient les conditions tarifaires accordées par le transporteur, à l'exception :*

« a) Des personnels dont la présence à bord est directement liée au vol considéré [...]

« b) Des enfants de moins de deux ans ;

« c) Des passagers en transit direct, du fret ou du courrier effectuant un arrêt momentané sur l'aéroport et repartant par le même aéronef avec un numéro de vol au départ identique au numéro de vol de l'aéronef à bord duquel ils sont arrivés ;

« d) Des passagers, du fret du courrier reprenant leur vol après un atterrissage forcé en raison d'incidents techniques, de conditions atmosphériques défavorables ou de tout autre cas de force majeure.

« La taxe est exigible pour chaque vol commercial ».

En application de ces dispositions, **les passagers en correspondance sur un aéroport français sont taxés deux fois** : une fois au titre de l'embarquement sur l'aéronef qui atterrit et une fois au titre de l'aéronef qui décolle.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Bruno Le Roux avec une demande de retrait du Gouvernement.

Il modifie l'article 302 *bis* K précité afin que, à compter du 1^{er} janvier 2016, la taxe ne soit plus perçue lorsque le passager est en correspondance.

« Est considéré comme tel celui qui remplit les trois conditions suivantes :

« a) L'arrivée a eu lieu par voie aérienne sur l'aéroport considéré ou sur l'un des aéroports appartenant au même système aéroportuaire desservant la même ville ou agglomération ;

« b) Le délai entre les heures programmées respectives de l'arrivée et du départ n'excède pas vingt-quatre heures ;

« c) L'aéroport de destination finale est distinct de celui de provenance initiale et ne fait pas partie du même système aéroportuaire tel que mentionné au a.

« Pour l'application du a, un décret précise les aéroports faisant partie d'un même système aéroportuaire »¹.

En outre, le présent article modifie le 1 du II de l'article 302 bis K précité afin de prévoir que la taxe est perçue « en fonction de la destination finale du passager ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'exonération de taxe de l'aviation civile pour les passagers en correspondance est une préconisation du rapport de Bruno Le Roux sur la compétitivité du transport aérien². Il rappelle que cette mesure a déjà été retenue pour la contribution de solidarité adoptée en 2005. En effet, le législateur « a voulu éviter l'impact destructeur qu'aurait sur le fonctionnement du hub de Paris une taxation des passagers en correspondance alors que ce n'est pas le cas sur les plates-formes concurrentes. Poursuivre cet objectif est vital aujourd'hui alors que la concurrence entre plates-formes s'est renforcée et que Paris perd en connectivité au profit des plates-formes européennes (Amsterdam, Francfort et Londres) et non européennes comme les aéroports du Golfe et d'Istanbul.

« L'exonération de taxe de l'aviation civile sur les passagers en correspondance s'impose donc pour remettre la place de Paris au niveau de ses concurrents les plus agressifs. Cette mesure, qui ne doit pas s'accompagner d'un relèvement des taux afin de ne pas pénaliser le transport "point à point", est de toute première importance parce qu'indispensable pour remettre le pavillon français à égalité avec ses concurrents sur ce marché ».

¹ Le VI de l'article 302 bis K fait déjà référence à la notion de système aéroportuaire. Le décret n° 2014-661 du 23 juin 2014 fixant la liste des aéroports constituant un système aéroportuaire a créé un article 99 au sein de l'annexe III du code général des impôts qui dispose que, « pour l'application des dispositions du VI de l'article 302 bis K du code général des impôts, **constituent un système aéroportuaire les aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle, de Paris-Orly et de Paris-Le Bourget** ».

² Cf. supra commentaire de l'article 50 ter.

Cette **mesure est très favorable à la compétitivité du hub de Paris**, tant du point de vue de la plate-forme aéroportuaire que pour les compagnies aériennes. Pour le budget annexe, elle vient quasiment « annuler » le transfert de l'intégralité du produit de la taxe de l'aviation prévu par l'article 50 *ter* puisque son coût est estimé à plus de 60 millions d'euros.

À l'initiative de votre rapporteur spécial, la commission des finances a adopté un amendement rédactionnel.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 64 (NOUVEAU)

(Art. 6-1 de la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne)

Mise en place d'un complément individuel temporaire

Commentaire : le présent article institue un « complément individuel temporaire » pour les ingénieurs du contrôle aérien radiés des cadres par limite d'âge (ou par invalidité) et qui n'ont pu acquérir la totalité de leurs droits à pension de retraite.

I. LE DROIT EXISTANT

A l'heure actuelle, les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA) ont l'obligation de partir à la retraite à 57 ans. En conséquence, certains ingénieurs ne peuvent valider la totalité des 166 trimestres nécessaires à l'obtention d'une pension de retraite maximale, conformément à l'article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

D'après la direction générale de l'aviation civile, cette limite d'âge est justifiée « pour des raisons liées à l'impératif de sécurité des fonctions exercées par les ICNA [...]. Cette limite est sans possibilité de report. Le Conseil d'État s'est en outre prononcé en ce sens, à savoir que les dispositifs généraux de prolongation d'activité au-delà de la limite d'âge d'un corps de fonctionnaire ne pouvaient s'appliquer aux ICNA en raison de leur statut législatif particulier lié à la mission particulière de sécurité du corps. En particulier, les dispositions permettant aux salariés n'ayant pas atteint le nombre de trimestres de cotisation requis de prolonger leur activité ne sont pas applicables aux ICNA ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale.

Il complète par un II l'article 6-1 de la loi relative au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne¹ afin de prévoir que « les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne radiés des cadres par limite d'âge ou pour invalidité à compter du 1^{er} janvier 2012, lorsqu'ils n'ont pas pu acquérir la durée des services et bonifications nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum de liquidation de la pension civile et militaire [...] sont susceptibles de bénéficier d'un complément individuel temporaire ».

¹ Loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne.

Le complément individuel temporaire est versé pendant une durée de treize ans et ne peut être cumulé avec celui de l'allocation temporaire complémentaire. Il peut être reversé aux ayants droit.

Enfin, il est précisé que « *le montant et les modalités d'attribution du complément individuel temporaire sont définis par décret* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

D'après les informations à votre rapporteur spécial par la direction générale de l'aviation civile, « *le nombre de personnes susceptibles de bénéficier de la mesure complément individuel temporaire est estimé de l'ordre de quelques unités en 2012 et devrait augmenter vers trente ou quarante en 2015. À l'horizon 2025, le nombre d'ICNA bénéficiaires du complément individuel temporaire est estimé à moins de cinquante par an pour un coût global par génération de l'ordre d'un million d'euros* ».

Le complément individuel temporaire devrait correspondre à une majoration de seize trimestres. En tout état de cause, la DGAC a confirmé à votre rapporteur spécial que, si le nombre de trimestres nécessaires pour obtenir une pension à taux plein devait augmenter, les modalités de calcul du complément individuel temporaire évolueraient en conséquence afin que l'avantage procuré demeure identique.

Pour l'année 2015, 4,7 millions d'euros sont inscrits sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » pour financer le complément individuel temporaire. Ce montant prend en compte les agents partis à la retraite depuis 2012.

Votre rapporteur spécial considère que le régime spécifique de mise à la retraite d'office à 57 ans justifie la mise en place du complément individuel temporaire. Ce statut n'apparaît pas atypique au regard des pratiques européennes : l'âge de départ à la retraite est de 55 ans au centre Eurocontrol de Maastricht, en Allemagne et en Belgique, 56 ans en Suisse et 58 ans aux Pays-Bas. La DGAC précise en outre que le taux de remplacement, soit le montant de la retraite perçue par rapport au montant du dernier salaire d'activité, varient, dans ces pays, « *entre 70 % et 75 % alors que pour les contrôleurs français ce taux se situe vers 50 % pendant les huit premières années de retraite pour décroître ensuite vers moins de 40 %* ».

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATIONS RELATIVES AUX CRÉDITS

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement, avec un avis favorable du rapporteur spécial, majorant les crédits de personnel de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » de 211 000 euros.

En effet, l'exposé des motifs de l'amendement indique qu'il faut tenir compte du transfert au ministère chargé des transports des personnel qui « *assurent les missions relatives à l'immatriculation des exploitants de voitures de tourisme avec chauffeur. Ces moyens sont actuellement mis à disposition de l'opérateur Atout France, rattaché au programme "Diplomatie culturelle et d'influence" du ministère des affaires étrangères.*

« *Cependant, en application des article 8 et 9 de la loi 2014-1104 du 1^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur, le ministère en charge des transports se voit charger notamment de la tenue d'un registre régional des exploitants de voitures de transport avec chauffeur, en lieu et place du ministère en charge du tourisme.*

« *Par conséquent, le présent amendement prévoit le transfert de 211 000 euros de crédits [...] finançant notamment 3 ETPT* ».

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement, avec un avis favorable de la rapporteure générale, tendant à minorer les crédits de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » de 32,95 millions d'euros.

Il s'agissait tout d'abord de tirer les conséquences d'un amendement du Gouvernement qui reconnaissait « *le caractère discriminatoire et abusif des licenciements réalisés lors de la grève des mineurs entamée le 4 octobre 1948 ; il marque cette reconnaissance, notamment, par le versement d'une allocation forfaitaire pour les mineurs non réintégrés par une entreprise minière postérieurement à leur licenciement ou leur(s) conjoint(s) survivant(s) et par celui d'une allocation spécifique pour leurs enfants. Cet amendement entraîne un surcoût de 0,7 million d'euros en 2015 pour l'Agence nationale de garantie des droits des mineurs (ANGDM). Le présent amendement majore donc à due concurrence les crédits du programme "Énergie, climat et après-mines" de la mission "Écologie, développement et mobilités durables". Ce coût est intégralement gagé par une diminution des crédits du programme "Accès au droit et à la justice" de la mission "Justice", comme annoncé par la Garde des sceaux lors du débat parlementaire* ».

Il s'agissait ensuite, afin de garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État de procéder à une minoration de crédits de 33,65 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

L'exposé des motifs de l'amendement indique que la minoration est répartie de la manière suivante :

« - 16 500 000 euros sur le programme "Infrastructures et services de transports". Cette diminution est permise grâce à des économies sur les dépenses non obligatoires du programme ;

« - 2 000 000 euros sur le programme "Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture". Cette diminution est permise grâce à des économies sur les dépenses de la direction des affaires maritimes et de la direction de la pêche maritime et de l'aquaculture ;

« - 1 790 000 euros sur le programme "Météorologie". Cette diminution est permise grâce à des économies sur les dépenses de Météo-France ;

« - 4 000 000 euros sur le programme "Paysages, eau et biodiversité". Cette diminution est permise grâce à des économies sur les dépenses non obligatoires du programme ;

« - 860 000 euros sur le programme "Information géographique et cartographique". Cette diminution est permise grâce à des économies sur les dépenses de l'Institut géographique national ;

« - 3 500 000 euros sur le programme "Prévention des risques". Cette diminution est permise grâce à des économies sur les dépenses non obligatoires du programme ;

« - 1 500 000 euros sur le programme "Énergie, climat et après-mines". Cette diminution est permise grâce à des économies sur les dépenses non obligatoires du programme ;

« - 3 500 000 euros sur le programme "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables". Cette diminution est permise grâce à des économies sur les dépenses de fonctionnement du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et de ses opérateurs ».

II. MODIFICATIONS RELATIVES AUX ARTICLES RATTACHÉS

L'Assemblée nationale a adopté trois articles rattachés.

Les articles 50 *ter* et 50 *quater* ont été présentés par notre collègue Bruno Le Roux et ont fait l'objet d'une demande de retrait de la part du Gouvernement. Ils visent d'une part à affecter l'intégralité du produit de la taxe de l'aviation civile au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », d'autre part, à exonérer les passagers en correspondance de cette taxe. Ces deux articles traduisent les préconisations du rapport de Bruno

Le Roux sur la compétitivité du transport aérien, remis au Premier ministre le 3 novembre 2014.

L'article 64, présenté à l'initiative du Gouvernement et sur lequel la commission des finances ne s'est pas prononcée, crée un « complément individuel temporaire » au profit des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 13 novembre 2014, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur spécial, sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », du rapport de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial, sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », et du rapport de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur le programme « Météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – À titre liminaire, je dois vous signaler que ce budget est prêté le flanc à la critique. Il l'est d'ailleurs moins pour ce qu'il contient que pour ce qu'il ne contient pas. C'est une sorte de « budget des absences », parfait symbole d'une sorte de « pensée magique » de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, qui feint de croire que ses décisions et celles de son Gouvernement n'ont pas de conséquences budgétaires.

Je suis certain que Marie-Hélène Des Esgaulx aura bien des choses à nous dire là-dessus en ce qui concerne notamment le budget des transports.

Où se trouve, dans ce budget, la traduction du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte ?

Qu'en est-il de la cohérence de l'action gouvernementale lorsqu'est annoncée la fermeture programmée de réacteurs nucléaires, encore rentables, alors qu'aucune mesure n'est prise pour préparer l'inévitable indemnisation de l'opérateur EDF ? Alors que le Gouvernement se veut le chantre de la performance économique et de la rigueur budgétaire, une telle mesure, dictée par des motifs strictement politiques visant à ressouder une majorité vacillante, défie, une fois encore, le sens commun.

Une épée de Damoclès est donc suspendue sur l'exécution de ce budget et de ceux qui vont suivre jusqu'à 2017 et la ministre de l'écologie ne peut l'ignorer. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons cautionner cela.

J'en viens à présent au contenu de ce budget.

La mission « Écologie, développement et mobilité durables », tous programmes confondus, reçoit une dotation globale de 7,9 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) et de 7,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), contribution de l'État au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » incluse.

Cette dotation est marquée par une baisse globale de 6 % par rapport à l'année dernière à périmètre constant. Le montant prévu dans le projet de loi de finances pour 2015 est par ailleurs inférieur à celui initialement prévu au titre de l'annuité 2015 dans le cadre du triennal 2013-2015.

En outre, le nombre de dépenses fiscales diminue en 2015, puisqu'elles sont au nombre de 38 contre 42 l'année passée.

Mais paradoxalement, leur coût augmente, passant de 1,7 milliard d'euros en 2014 à 2 milliards d'euros en 2015. Cette évolution s'explique en particulier par le renforcement du crédit d'impôt développement durable et par la montée en puissance de la contribution climat énergie votée l'année dernière, qui renchérit d'autant le coût des niches liées à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Au-delà, je m'interroge sur la cohérence du Gouvernement en matière de fiscalité écologique, dans un contexte marqué par l'abandon de l'écotaxe poids-lourds. Je rejoins en cela les préoccupations exprimées par Christian de Perthuis, président démissionnaire du comité pour la fiscalité écologique, qui a déploré lui-même ne pas avoir été entendu lors de la préparation de ce budget 2015 !

J'en viens à présent aux programmes qui m'incombent tout particulièrement et qui sont au nombre de cinq.

Premièrement, le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » reçoit une dotation de quelque 277 millions d'euros, soit un niveau analogue à celui de l'année passée. Une autre réitération fâcheuse caractérise également ce programme : celle du prélèvement de 175 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences de l'eau – mesure annoncée comme exceptionnelle en 2014 – aux conséquences que j'estime pernicieuses pour l'équilibre financier du secteur.

Nous sommes bel et bien dans un cas de déni puisque cette mesure, annoncée comme exceptionnelle, va être prorogée en 2015 et sur l'ensemble du nouveau triennal 2015-2017 !

Deuxièmement, le programme 159 « Information géographique et cartographique », principalement consacré au financement de la subvention pour charges de service public de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN). Avec 97 millions d'euros de crédits, cette dotation s'avère analogue à celle versée l'année passée. La gestion de cet établissement public, à la capacité d'investissement structurellement insuffisante, doit aujourd'hui faire l'objet d'une sérieuse remise en cause. Le Gouvernement en est d'ailleurs conscient, mais pourquoi ses déclarations ne se traduisent-elles pas dans les faits ?

Troisièmement, le programme 181 « Prévention des risques » reçoit une dotation globale, baissière elle aussi, de 304,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 249 millions d'euros en crédits de

paiement. Parmi les opérateurs de ce programme, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ne me paraît pas disposer d'une dotation suffisante, dans un contexte où émergent de très lourds enjeux en ce domaine. Comme je vous le signalais au début de mon propos, le manque de cohérence dans le domaine spécifique qu'est la gestion du parc nucléaire avive les risques d'une ampleur considérable !

Quatrièmement, le programme 174 « Énergie, climat et après-mines », avec une dotation de 541,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 545,1 millions d'euros en crédits de paiement, connaît une baisse de l'ordre de 8,6 % par rapport à l'an passé, consécutive à l'évolution, inéluctablement orientée à la baisse, de ses ayants-droits.

Cinquièmement, le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » reçoit près de 2,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, ce qui représente une très légère baisse par rapport à la dotation de 2014 (de l'ordre de 0,2 %).

Ce programme représente, à lui seul, plus du tiers des crédits de la mission et assure le financement de l'ensemble des emplois du ministère de l'écologie, qui connaissent une décroissance certes moindre que les années précédentes.

Qui plus est, l'évolution du parc immobilier, avec le regroupement des sites induits par la rationalisation des services, nécessitera un suivi attentif. En 2012, l'idée de souscrire un bail pour loger les agents à la Défense dans la Tour Sequoia nous avait été présentée comme la source de réelles économies pour les contribuables. Ce bail va évoluer en un crédit-bail au cours de l'année 2015. Nous veillerons donc à ce que les économies invoquées soient bel et bien réalisées au terme de cette opération !

J'en viens, à présent, au compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », plus connu sous la désignation de bonus-malus écologique, et composé de deux programmes.

Le programme 791 « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres », d'une part, reçoit 214,5 millions d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, soit une dotation en baisse de 20 % par rapport à celle de 2014. Le programme 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants », d'autre part, connaît quant à lui une augmentation exponentielle de sa dotation pour s'établir à 28 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit près de 26 fois sa dotation de l'année dernière !

Cette évolution reflète celle du dispositif avec l'introduction d'un nouveau superbonus de 3 700 euros accordé pour l'achat d'un véhicule électrique, en contrepartie de l'abandon d'un véhicule diesel de plus de

treize ans et qui viendrait s'ajouter aux 6 300 euros de bonus écologique déjà accordés.

Rappelons que le bonus-malus écologique est un dispositif qui a connu bien des difficultés il y a peu !

L'année 2013 avait été marquée par un niveau de recettes collectées de 283 millions d'euros, bien inférieur aux prévisions.

Dès lors, le compte d'affectation spéciale ne pouvait demeurer à l'équilibre et seul un versement complémentaire du budget général à l'Agence de services de paiement de près de 80 millions d'euros, soit 30 millions de plus que le montant autorisé en loi de finances initiale, a pu préserver ce dispositif ! D'ailleurs, le Parlement n'a pas été consulté, en son temps, sur ce point.

Je ne reviendrai pas sur le caractère discutable des hypothèses d'évolution du marché automobile national nourrissant les projections de ce dispositif qui ne concerne, sommes toutes, qu'une minorité d'automobilistes et qui est loin de s'attaquer à l'origine de la pollution automobile, comme les émissions de particules fines ou de dérivés oxydés de l'azote, notamment issues de motorisations diesel, qui ne sont que faiblement impactées par le malus.

Nous avons d'ailleurs pu débattre hier de cette préoccupation de santé publique dans le cadre de l'examen de la proposition de loi de nos collègues du groupe écologiste visant à faire évoluer le bonus-malus pour prendre en compte de tels critères.

Sous le bénéfice de ces observations, mes chers collègues, je vous propose de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », ni ceux du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

Je conclurai en indiquant que l'Assemblée nationale a adopté hier soir, au cours de l'examen de la mission en séance publique, un amendement de crédits à l'initiative du Gouvernement. Celui-ci vise à transférer au ministère en charge des transports les moyens de personnel qui assurent les missions relatives à l'immatriculation des exploitants de véhicules de tourisme avec chauffeur. Étant donné que je propose la non-adoption des crédits de la mission, ma position reste la même concernant cet ajout de l'Assemblée nationale.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Je vous présente les crédits des « transports » et plus précisément les programmes 203 « Infrastructures et services de transports » et 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission Écologie, je suis donc co-rapporteur de cette mission avec Jean-François Husson et Vincent Capo-Canellas. Je rapporte également les crédits du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Comme l'année dernière, ce budget est perturbé par la saga de l'écotaxe.

Vous le savez l'écotaxe devait être affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France - l'AFITF - à hauteur de 800 millions d'euros par an.

Mi-octobre, la ministre de l'écologie a annoncé sa suspension *sine die*.

Le 29 octobre, nous avons auditionné Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, qui ne s'était pas prononcé sur le devenir de l'écotaxe.

Le 30 octobre, lors des questions d'actualité au Sénat, le même Alain Vidalies, en réponse à une de mes questions, annonçait la résiliation du contrat liant l'État à la société Ecomouv'.

Désormais faute de moyens pour la recouvrer, l'écotaxe est *de facto* abandonnée même si le Gouvernement n'a jamais officiellement assumé cette décision. En théorie, elle existe toujours dans le code des douanes. Elle n'a donc pas disparu de notre ordre juridique. En pratique, nous savons ce qu'il en est...

Or cette décision emporte deux conséquences.

La première, c'est le paiement d'une indemnité de résiliation à Ecomouv', qui pourrait s'élever à 830 millions d'euros.

Pour l'instant, le Gouvernement fait des circonvolutions, explique que le contrat n'est pas constitutionnel ; qu'il va négocier avec Ecomouv' ; qu'il n'exclut pas d'aller devant les tribunaux...

Cette méthode me paraît préjudiciable à l'image de l'État et de la France en général. Il n'est pas bon, dans un pays démocratique comme le nôtre, que l'État donne l'impression qu'il veut se soustraire à ses engagements contractuels pour des motifs fallacieux.

J'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer à de nombreuses reprises sur le sujet. Que le contrat soit ou ne soit pas constitutionnel est un faux problème car il ne concerne que l'État. Ecomouv' reste légitime à demander l'application stricte du contrat et donc le paiement de l'indemnité de résiliation. Si encore l'État avait mis en avant des reproches sur la technologie livrée par Ecomouv', il aurait pu apparaître crédible, mais, là, ce n'est pas sérieux.

En attendant, le Gouvernement tergiverse et refuse d'inscrire cette somme sur le budget 2015 et pas plus d'ailleurs sur le budget rectificatif pour 2014.

C'est pourquoi, j'estime que le budget des transports est frappé d'insincérité et c'est la raison pour laquelle je vous appellerai également à rejeter les crédits de la mission « Écologie ».

L'autre conséquence de l'abandon de l'écotaxe, c'est la nécessité de trouver des ressources de substitution pour l'AFITF. L'article 20 du projet de loi de finances pour 2015 lui affecte la hausse de 2 centimes des taxes sur le diesel pour les véhicules légers et la hausse de 4 centimes des mêmes taxes sur les poids lourds, pour un montant total de 1,2 milliard d'euros.

Ainsi, pour 2015, l'Agence est assurée de disposer d'un budget au moins égal à celui de 2014 – 1,9 milliard d'euros – et qui pourrait même atteindre 2,24 milliards d'euros si l'on en croit les propos de la ministre tenus hier devant l'Assemblée nationale.

Voilà pour 2015... Malheureusement, cette affectation est temporaire et laisse entière la question du financement de l'AFITF à partir de 2016. Raison pour laquelle, la commission des finances a adopté hier un amendement du rapporteur général demandant un rapport sur ce sujet.

Comme les années précédentes, je ne peux que constater la difficulté à lire ce budget. Environ 3,2 milliards d'euros de crédits sont inscrits sur le programme 203. Auxquels s'ajoutent environ 2 milliards d'euros de fonds de concours. Un fonds de concours est une technique budgétaire permettant à un tiers de verser des fonds pour concourir à une dépense du budget général.

Ainsi, sur ce budget, les 2 milliards d'euros de fonds de concours sont apportés par l'AFITF et les collectivités territoriales pour participer à certains projets d'infrastructures déterminés.

Enfin, l'AFITF peut financer des infrastructures sans passer par le programme 203, notamment dans le domaine ferroviaire.

Je ne vous cache pas que devant cette situation, je me suis interrogée sur l'utilité de l'AFITF. La Cour des comptes, qui plaide pour sa suppression, a bien démontré qu'il s'agit d'un opérateur transparent.

L'État lui affecte des taxes puis elle reverse 60 % de son budget à l'État, sous forme de fonds de concours.

En outre, lors de l'examen du projet de loi de finances, nous ne disposons pas de son budget initial. D'une part, les montants inscrits en fonds de concours sont évaluatifs ; d'autre part, je ne sais pas quels projets elle compte financer en 2015 sur la partie qui ne transite pas par le budget de l'État.

L'AFITF ne serait-elle pas une fiction d'un point de vue budgétaire, dont le principal mérite serait de permettre une sanctuarisation des crédits ? Cet opérateur présente en effet bien des inconvénients d'un point de vue budgétaire.

Mais je n'oublie pas que le Sénat est à l'origine de sa création et qu'il présente l'intérêt de mettre autour de la table des personnes d'horizons

divers qui sont, de mon point de vue, plus à même de prendre des décisions éclairées sur les priorités en matière d'infrastructures.

La contrepartie, c'est une forme de débudgétisation et donc une portée amoindrie de l'autorisation parlementaire lors du vote du projet de loi de finances.

Par ailleurs, les comptes de l'AFITF connaissent un déséquilibre inquiétant. Depuis sa création, elle a engagé 34 milliards d'euros. À ce jour, elle doit encore mandater 15,83 milliards d'euros.

Le Président de l'Agence nous a dit qu'elle commençait à ne plus être capable de faire face aux rythmes des paiements. Elle a ainsi constitué une dette de plus de 700 millions d'euros vis-à-vis de RFF, qu'elle compte résorber en trois ans.

Dans un contexte où nous ne savons pas quelles seront ses ressources, je ne peux donc appeler qu'à la prudence en matière d'engagements nouveaux, en particulier les plus lourds d'entre eux.

En outre, deux projets énormes pourraient bientôt devoir être financés. Il s'agit du canal Seine-Nord Europe et du tunnel ferroviaire Lyon-Turin. La France compte en effet participer à l'appel à projets européens pour obtenir des subventions de l'Union européenne à hauteur de 40 %. Si ce pourcentage est très élevé, le reste à charge est de 60 %, c'est-à-dire plusieurs milliards d'euros pour chacun des projets, dont les plans de financement sont encore loin d'être arrêtés.

S'agissant du programme 203 proprement dit, les crédits sont stables, malgré une apparente diminution en 2015 compte tenu d'effets de périmètre.

Sur les 3,2 milliards d'euros, l'essentiel de la dépense est constitué par la subvention versée à RFF, d'un montant de 2,5 milliards d'euros.

Sur la période du prochain triennal, il est prévu que les crédits du programme restent stables.

J'en viens maintenant au programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture ».

Son enveloppe s'élève à 191 millions d'euros, principalement afin de financer des dépenses d'intervention, soit 125 millions d'euros.

Depuis plusieurs années et cette tendance devrait se poursuivre lors du prochain triennal, la dotation de ce programme est régulièrement diminuée. Entre 2014 et 2017, elle baisse de 6 millions d'euros.

Pour 2015, le programme connaît une légère baisse, mais, comme le reconnaît le ministère lui-même, la mise en réserve de 7 % des crédits en début d'exercice le conduira à faire des choix. Pour l'instant, la direction des affaires maritimes entend faire prévaloir les missions régaliennes et de sécurité assurées par l'État en mer.

J'en viens enfin au compte d'affectation spéciale au nom improbable « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». Ce compte porte les crédits destinés à financer les trains d'équilibre du territoire, c'est-à-dire une quarantaine de lignes structurellement déficitaires dont l'exploitation est assurée par la SNCF sous l'autorité de l'État.

Historiquement, la SNCF assurait une péréquation interne entre ses TGV, excédentaires, et ses trains Corail, déficitaires.

Depuis 2010, un règlement européen a conduit l'État à « externaliser » cette péréquation. Concrètement, l'État prélève des taxes sur les sociétés opérant des trains de voyageurs, qui permettent de financer les trains d'équilibre du territoire. À terme, cette organisation a été mise en place en vue de l'ouverture à la concurrence des trains de voyageurs. Pour l'instant, il s'agit surtout de prélever de l'argent à la SNCF pour le lui reverser.

Au total, les trains d'équilibre du territoire représentent un budget de 309 millions d'euros, dont 118 millions d'euros au titre du matériel roulant. Constatant l'état de vétusté de ce matériel, le Gouvernement a annoncé une première tranche de renouvellement pour un montant de 510 millions d'euros.

Pour conclure, comme je vous le disais, la politique de l'autruche que pratique le Gouvernement au sujet de l'écotaxe justifie ma décision de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission Écologie.

Tant que le Gouvernement n'aura pas proposé de supprimer clairement l'écotaxe, d'une part, et tant qu'il n'aura pas inscrit dans le budget une ligne de 830 millions d'euros pour financer la résiliation du contrat Ecomouv', d'autre part, il ne me sera pas possible de considérer que ce budget est sincère.

Si le ministre s'est engagé à ce que l'AFITF ne paye pas les 830 millions d'euros, où sont-ils alors inscrits ?

S'agissant du compte d'affectation spéciale, je propose que nous adoptions les crédits.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Je rapporte le programme 170 « Météorologie » de la mission « Écologie » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », dit BACEA.

La dépense portée par le programme 170 constitue en réalité la moitié des recettes de Météo-France, qui est un établissement public administratif. Il s'agit de la principale dotation de l'État, qui s'élève à 206 millions d'euros pour l'année 2015.

Le budget total de l'établissement est d'environ 400 millions d'euros.

Pour apprécier la dépense de l'État, je me suis intéressé à l'équilibre économique et aux comptes de Météo-France et j'ai eu l'occasion de rencontrer son président.

On constate tout d'abord que les recettes de l'établissement diminuent depuis plusieurs années qu'il s'agisse de la dotation de l'État ou bien des recettes propres de l'établissement. Ces ressources propres sont constituées par ses recettes commerciales et par les redevances qu'il perçoit au titre de sa prestation en matière d'aviation civile.

Face à cette diminution des recettes, l'établissement réussit à équilibrer son budget en diminuant des dépenses et en opérant des prélèvements sur son fonds de roulement.

Les dépenses de fonctionnement, en particulier, ont subi des coupes puisque 53 centres départementaux seront fermés sur la période 2008-2016. En outre, les effectifs sont en constante diminution depuis trois ans et continueront à se réduire sur la prochaine période triennale, d'environ 70 ETP par an sur un effectif total d'environ 3 200 personnes.

Il faut saluer les efforts budgétaires réalisés par l'établissement.

Pour autant, son président m'a expliqué qu'il souhaite que Météo-France puisse retrouver une marge de manœuvre en matière d'investissement à compter de 2017. En effet, prévoir la météo, étudier le climat, c'est aujourd'hui une affaire de supercalculateurs et de modèles mathématiques. Les investissements sont donc très lourds.

Pour ma part, je ne mets pas en cause le bien-fondé de ce besoin d'investissement même si en expertiser l'utilité est une affaire de spécialistes.

Néanmoins, j'estime que Météo-France peut dégager de nouvelles ressources sans pour autant demander des crédits à l'État.

En effet, il peut augmenter ses recettes commerciales et profiter d'un vaste marché pour les données météo. Le président me disait que 40 % des entreprises seraient « météo-sensibles ».

Aujourd'hui, la politique de données publiques fait que Météo-France est obligé de mettre gratuitement à disposition des données brutes que des entreprises concurrentes réutilisent et revendent. Cette situation est tout de même paradoxale.

Sans remettre en cause la politique de données publiques, d'ailleurs largement imposée par les règles européennes de la concurrence, je pense que des marges de manœuvre existent mais elles nécessitent une évolution de la culture interne de l'établissement, traditionnellement, très orientée « ingénieur ».

Je vous l'ai dit, les crédits du programme « Météorologie » appellent de ma part un avis favorable. Néanmoins, j'ai entendu ce que mes

co-rapporteurs viennent de dire sur les autres programmes de la mission « Écologie » et je me rangerai à leur avis s'agissant du vote sur la mission.

J'en viens maintenant au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », dit BACEA.

Le budget annexe est un support budgétaire particulier qui est utilisé pour les directions d'administration centrale qui ont une activité commerciale. Ce ne sont pas des opérateurs de l'État, car elles n'ont pas la personnalité juridique. Les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable avec une section d'exploitation et une section des opérations en capital.

Le budget de la direction générale de l'aviation civile est retracé sur ce budget annexe. En effet, la DGAC offre des prestations de services aux acteurs du transport aérien, qui sont rémunérées par des redevances. Il s'agit, à titre principal, des missions de sécurité en matière de contrôle aérien.

Le premier point sur lequel je voudrais insister est que la bonne santé du budget annexe est directement liée à la bonne santé du transport aérien. On l'a vu dans les années récentes, lorsque la croissance s'effondre, le trafic aérien diminue et les comptes du budget annexe s'en ressentent.

Les prévisions pour les prochaines années sont, fort heureusement, plus optimistes. En effet, malgré une croissance mondiale encore faible, les différentes évaluations du trafic aérien sont positives, en particulier s'agissant de la France.

Les recettes du budget annexe devraient donc augmenter et cela dès 2015, j'y reviendrai.

Je voudrais aussi insister sur le fait que nous devons nous préoccuper de la compétitivité du transport aérien sur le sol français. Certes, les survols de notre territoire contribuent aux recettes du budget annexe, mais moins que les avions qui se posent, en particulier à Paris.

Notre collègue député Bruno Le Roux a récemment remis un rapport au Premier ministre sur cette question. Il montre que les compagnies françaises sont dans une position concurrentielle délicate vis-à-vis notamment des compagnies du sud-est asiatique ou du Golfe. Il relève également l'empilement de dispositifs fiscaux sur l'aérien, sans équivalent en Europe.

Deux de ses propositions concernent directement le budget annexe. D'une part, il s'agirait d'exonérer les passagers en correspondance de la taxe de l'aviation civile ; d'autre part, d'affecter intégralement cette taxe au budget annexe, alors que, à ce jour, un peu moins de 20 % de son produit revient au budget général.

Pour le budget annexe, cette double évolution serait, à trafic constant, neutre d'un point de vue financier. Elle représenterait en revanche une perte de crédits comprise entre 80 et 90 millions d'euros pour le budget général, qu'il faudrait bien évidemment compenser. J'ai cru comprendre que le Gouvernement travaillerait sur différentes pistes.

Je soutiens cette proposition car j'estime qu'elle est favorable à l'attractivité du « hub » de Paris. En outre, elle présente l'avantage de ne pas opposer deux partenaires indispensables, à savoir Air France et Aéroports de Paris. Et chacun mesure que le travail de partenariat doit toujours être conforté.

J'en viens maintenant plus directement au budget annexe, dont les crédits s'élèvent à 2,3 milliards d'euros.

Comme je vous le disais en introduction, la bonne tenue du transport aérien en 2015 devrait conduire à augmenter les redevances perçues par la DGAC.

En outre, celle-ci a mené une politique de maîtrise de ses dépenses. Sa masse salariale se stabilise grâce à la réduction des effectifs engagée depuis 2007. Ses crédits de fonctionnement courant ont également fait l'objet de coupes drastiques, puisqu'ils ont diminué de près d'un quart en quatre ans.

La hausse des recettes couplées à la maîtrise des dépenses permet à la section d'exploitation ou section des opérations courantes de dégager un excédent inédit de 148,2 millions d'euros en 2015.

Cet excédent correspond à une capacité d'autofinancement pour le budget annexe et lui permet de diminuer son recours à l'emprunt et même de réduire son endettement.

En effet, les budgets annexes présentent une autre particularité, à savoir celle d'être présentés à l'équilibre et donc éventuellement de recourir à l'emprunt et de s'endetter. En pratique, la direction générale de l'aviation civile emprunte auprès de l'Agence France Trésor.

Au total, la dette du budget annexe diminue de 57 millions d'euros – ce qui n'était pas arrivé depuis 2007 – pour s'établir à 1,2 milliard d'euros.

S'il faut saluer ces bons résultats, il faut aussi en souligner les faiblesses.

D'abord, ils reposent sur une hausse très nette des recettes. Or, dans la période qui s'ouvre, la DGAC sera soumise à un plan de performances européen qui va la conduire à limiter l'augmentation des redevances.

Ensuite, certaines dépenses apparaissent désormais très contraintes. C'est le cas des dépenses de fonctionnement, dont on voit mal comment elle pourrait encore être réduites et des dépenses d'investissement qui sont absolument nécessaires pour faire évoluer les outils technologiques de la

DGAC, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du Ciel unique européen.

En réalité, la seule ligne de dépense sur laquelle il est possible de faire un effort, c'est le personnel. Jusqu'à présent, les efforts consentis en termes de diminution des effectifs ont été « recyclés » dans des mesures catégorielles négociées dans le cadre de protocoles sociaux. C'est le prix du maintien d'une certaine paix sociale.

Sous la réserve de ces observations, je souhaite que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage totalement les propos de Marie-Hélène Des Esgaulx sur le financement de l'AFITF à la suite du feuilleton de l'éco-redevance. Je pense qu'il faut modifier le code des douanes et, même si cela ne relève pas directement de la mission, j'aimerais savoir ce que nous allons faire des douaniers en poste à Metz qui attendent toujours une nouvelle affectation. Je vois que, dans le collectif budgétaire de fin d'année, le Gouvernement annonce avoir trouvé 150 millions d'euros d'économie sur la fraude à la TVA sur Internet, ce qui devrait intéresser notre collègue Philippe Dallier... À l'heure actuelle, aucune conséquence juridique n'a été tirée de l'arrêt annoncé de l'éco-redevance, le financement de l'AFITF est dans l'impasse et des personnels demeurent sans affectation et sans mission.

Ma deuxième question concerne les contrôleurs aériens, quel est leur temps de travail effectif compte tenu des systèmes d'autorisation d'absence ?

Je remarque par ailleurs qu'en dépit d'une suppression de 100 postes budgétaires, la masse salariale continue d'augmenter. Ce phénomène n'est pas dû au glissement vieillesse technicité (GVT), mais, cela est bien dit dans le rapport, aux indemnités supplémentaires accordées en compensation des diminutions de postes pour « acheter » la paix sociale. Nous avons déjà vu cela au sein de la direction générale des finances publiques et je m'interroge sur la pertinence d'un choix qui conduit à dépenser davantage en compensation des mesures d'économie mises en œuvre...

Mme Michèle André, présidente. – Je donne la parole à nos rapporteurs pour avis de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, qui sont présents.

M. Charles Revet, rapporteur pour avis. – J'ai présenté mon rapport pour avis sur les transports maritime hier et la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits, pour les raisons que je vais vous exposer.

Tout d'abord, la situation des grands ports maritimes français, qui, en dépit de leurs indéniables atouts, subissent la concurrence des ports européens comme Anvers (qui est devenu le premier port de France !) ou

encore Rotterdam. Il y a six ans, j'avais publié un rapport sur le sujet et la situation n'a pas évolué. Sont en cause, pour partie, la faiblesse des investissements réalisés par la France sur les travaux d'acheminement (quelques millions d'euros seulement quand Rotterdam investit 3 milliards d'euros), mais aussi notre système de gouvernance centrale, alors que la gestion des autres ports européens est régionale ou à compétence transférée.

La deuxième raison devrait intéresser la commission des finances puisqu'elle concerne la récupération de la TVA. Le système d'auto-liquidation mis en place en Belgique a des conséquences financières extrêmement importantes car, pour citer le cas de ma région, certaines entreprises installées aux alentours du Havre préfèrent, pour des raisons de trésorerie, faire venir leur marchandise d'Anvers. Cette situation mériterait d'être étudiée par votre commission.

Enfin, si l'on examine la situation du pavillon français, on constate qu'il ne cesse de décliner chaque année et que nous n'en avons plus, désormais, que 180, ce qui est inquiétant. La France est ainsi passée de la quatrième ou cinquième place mondiale il y a trente ou quarante ans, à la trentième aujourd'hui. Je rappellerai d'ailleurs, pour terminer, que la France possède la deuxième zone maritime économique mondiale, derrière les États-Unis, et que nous importons pourtant 80 % de nos besoins en poissons et crustacés !

M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis. - En ce qui me concerne, je devrais prochainement présenter mon rapport pour avis sur la prévention des risques et le programme « Météorologie » en commission. Je partage les inquiétudes formulées par les rapporteurs spéciaux, et notamment Vincent Capo-Canellas, sur les crédits de ces programmes. J'ai auditionné le président de Météo-France qui a indiqué n'avoir une visibilité budgétaire que sur les deux prochaines années, alors qu'il devra mettre en place de lourds investissements. Je considère que les 50 suppressions de postes sont un plafond au-delà duquel il ne serait pas raisonnable d'aller. Mais ma préoccupation principale concerne l'Agence de sécurité nucléaire (ASN), dont la charge de travail va nécessairement s'accroître à mesure que le parc de nos centrales nucléaires vieillit. J'estime qu'il devrait s'agir d'une mission régaliennne au vu des questions de sécurité majeures qui sont en jeu.

Au sein de son financement, je note également un problème de réaffectation de la taxe prélevée sur EDF, dont l'État ne reverse que 50 % à l'ASN.

En ce qui concerne l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), la diminution constante de ses moyens m'incitera vraisemblablement à proposer un rejet global des crédits.

M. Marc Laménie. – Je souhaiterais intervenir sur un thème qui me passionne depuis longtemps, celui des transports ferroviaires. Je constate à quel point ce sujet est complexe, notamment en ce qui concerne l'AFITF, mais je tiens à saluer les éclaircissements apportés par le rapport de Marie-Hélène Des Esgaulx. Par ailleurs, les sommes en jeu sont considérables, car si j'en crois le rapport, ce sont 2,4 milliards d'euros qui sont alloués à Réseau ferré de France (RFF). Je regrette que le système soit si complexe car on ne sait plus vraiment qui fait quoi... On voit malheureusement des lignes d'équilibre du territoire laissées à l'abandon. En vérité, l'infrastructure ferroviaire est totalement bradée, et ce, en dépit de l'exigence impérative de sécurité et des discours que l'on entend sur le développement durable. En régions, les lignes TER sont parfois remplacées par des bus, on ne sait plus à quoi servent les multiples redevances. Enfin, s'agissant de l'entretien routier, à quoi les crédits sont-ils précisément employés ?

M. André Gattolin. – Nous ne voyons pas toujours les choses à travers le même prisme mais en tant qu'écologiste je partage personnellement certaines interrogations formulées ici, comme l'observation de Marie-Hélène Des Esgaulx sur une possible insincérité budgétaire. Mais ce qui est le plus notable, c'est bien la diminution drastique des budgets globaux de ce ministère depuis 2010 : réduction cumulée des crédits de 1,65 milliard d'euros, suppression de plus de 1 600 emplois... Cela ne peut que nous interroger sur les orientations écologiques du Gouvernement, au moment où le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte est élaboré. Certes, il faut être vertueux et des économies sont nécessaires mais, à l'instar des rapporteurs spéciaux, je relève que certains sujets, qui me paraissent particulièrement sensibles tels que la prévention des risques naturels ou la sécurité nucléaire, n'échappent pas à cette logique de stagnation voire, à terme, de réduction des moyens alloués.

Je partage également le sentiment que le budget de Météo-France n'est pas suffisant au regard des investissements qui doivent être réalisés. S'il faut encourager la commercialisation des produits, on constate que des sociétés privées ont tendance à s'approprier, à des fins commerciales, les données publiques produites de manière très coûteuse par Météo-France, et deviennent des concurrents directs.

Je tiens à souligner d'ailleurs le travail fantastique réalisé par Météo-France : j'ai eu l'occasion de visiter le centre de pilotage de GRDF dans les Hauts-de-Seine et j'ai pu observer les modèles mis au point par Météo-France pour la prévision de la distribution gazière, qui ont permis la réalisation de près de 10 % d'économie, simplement par optimisation.

Enfin, en ce qui concerne la sécurité des affaires maritimes, évoquée par notre collègue Charles Revet, la France a beau se targuer d'être le deuxième domaine maritime mondial, nous savons très bien que toute une partie de ce domaine n'est pas contrôlée ! S'agissant des eaux territoriales hexagonales qui, elles, sont beaucoup mieux contrôlées, l'enjeu réside dans

les traités transatlantiques avec le Canada et les États-Unis, et malheureusement le faible investissement en faveur de nos capacités maritimes profitera de toute évidence à Anvers ou Rotterdam.

Il y a un sérieux manque de vision stratégique dans tout cela, on ne peut pas se contenter d'agir par promesse de crédits, comme dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir par exemple, qui ont, l'an passé, amputé le budget de l'écologie de 220 millions d'euros.

M. Michel Canevet. – Je comprends tout à fait le scepticisme de nos rapporteurs, tant les motifs d'insatisfaction sont nombreux, alors même que les besoins en infrastructures sont très importants pour des questions d'aménagement du territoire et de desserte des territoires les plus éloignés. Je pense notamment au domaine ferroviaire, mais il y a aussi d'autres besoins à travers le territoire national.

Pour ma part, j'évoquerai la question maritime, qui me préoccupe tout particulièrement. Manifestement, la France manque d'ambition dans ce domaine, et ce ne sont pas les propositions contenues dans ce budget qui seront de nature à apporter quelque réponse que ce soit à ce constat. On peut citer l'exemple des autoroutes de la mer. Une ligne desservait Nantes-Saint-Nazaire et Girón, mais elle a été supprimée à la rentrée, faute de rentabilité. Il manquait une subvention d'équilibre. On ne peut que déplorer une telle disparition. En effet, cette ligne était utile pour relier le sud de l'Europe.

On peut aussi exprimer de vives inquiétudes sur les questions de la pêche et de l'aquaculture, budget encore très modeste. Je ne pense pas que les propositions du projet de loi de finances soient de nature à nous permettre de développer cette activité, qui en a pourtant bien besoin. Je pense notamment aux impératifs de renouvellement et de modernisation de la flotte, si l'on veut être en capacité, demain, d'approvisionner le marché national par les captures de nos propres marins et ne pas être dépendants de ce qui sera pêché à l'extérieur de la France, ce qui est le cas aujourd'hui. Il faudra donc réexaminer tout cela l'année prochaine de façon beaucoup plus volontariste.

M. Gérard Longuet. – Notre invité Pierre Médevielle vient de nous rappeler les raisons pour lesquelles l'AFITF existe. C'est l'exemple de l'Autorité de sûreté nucléaire. Cette dernière devait être alimentée par le produit d'une taxe prélevée sur la production d'énergie électrique nucléaire. La taxe existe, mais l'alimentation de l'ASN est défailante.

Je voudrais parler de l'AFITF et poser une question à Marie-Hélène Des Esgaulx. L'AFITF a connu trois étapes. Il se trouve que j'ai présidé un moment cette agence. Les trois étapes ont été les suivantes. La première était relativement cohérente. Le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin et son ministre de l'équipement Gilles de Robien avaient décidé de créer une agence de financement des infrastructures de transport. Celle-ci était alimentée essentiellement par deux recettes liées aux activités routières et

avait pour objet de financer des activités ferroviaires. On était donc dans une logique vertueuse, si l'on considère qu'il faut brimer les automobilistes et aider le ferroviaire. Ce système fonctionnait avec le produit des recettes des radars, pour un montant de l'ordre de 200 millions d'euros, et des dividendes de la part de l'État détenue dans les sociétés d'autoroutes, pour un montant de l'ordre de 700 millions d'euros. L'agence bénéficiait donc, au moment de sa création en 2005-2006, d'une visibilité financière de l'ordre du milliard d'euros.

Bien évidemment, la Cour des comptes s'est montrée hostile, dès le départ, à cette agence, considérant qu'elle portait atteinte au principe d'universalité budgétaire. En contrepartie, les partenaires de l'agence, essentiellement l'État, les régions et Réseau Ferré de France (RFF), avaient la certitude d'avoir un interlocuteur qui, pour les deux tiers, finançait le domaine ferroviaire, et, pour le tiers restant, finançait les grands projets routiers, voire des projets maritimes telle que l'écluse du Havre.

Dans un second temps, le Premier ministre Dominique de Villepin a décidé de vendre les parts de l'État dans les sociétés d'autoroute. À ce titre, l'État a récupéré une somme, non négligeable, oscillant entre 16 et 18 milliards d'euros. Il les a affectés au désendettement de l'État, et l'AFITF s'est retrouvée sans recettes autres que celles des radars. Or, ces 200 millions d'euros de recettes ne suffisaient pas à financer l'agence. Nous avons donc connu une période de quelques années, jusqu'au Grenelle de l'environnement, au cours de laquelle je dirais que l'AFITF était en état de suspension. On aurait pu la supprimer à ce moment-là, mais le ministère de l'équipement ne l'a pas souhaité. Il y voyait en effet un lobby institutionnel lui permettant de préserver ses crédits d'infrastructures contre l'appétit de Bercy qui, à travers les gels, les régulations et autres annulations de crédits, remettait en cause les projets d'infrastructures contractualisés entre l'État et RFF ou l'État et les régions, et parfois entre l'État, RFF et les régions.

Troisième temps de l'AFITF : l'espérance, à savoir l'apparition du *Toll collect* à la française, qui deviendra l'écotaxe, enfant légitime du Grenelle de l'environnement. Malheureusement, la montée en puissance du système s'est révélée être extrêmement lente. En effet, nous avons souhaité créer notre système à nous, différent du système allemand tout en s'en inspirant, bien que des entreprises françaises aient été acteurs de la réussite allemande. Cela s'est donc aussi révélé plus coûteux, car il fallait partir de zéro. De surcroît, nous avons fait le choix politiquement absurde de passer par les portiques, qui ne sont absolument pas nécessaires pour contrôler la présence de boîtier sur les poids-lourds, et que l'on a désigné comme des adversaires.

Je veux souligner ici que notre pays est dans une situation de profonde inégalité à l'égard de la circulation des poids lourds. Il existe des régions excentrées, qui ont besoin de la route et sur lesquelles ne circulent que des poids lourds français valorisant des productions françaises. Je pense à cet égard aux produits agricoles bretons. Il y a ensuite les régions que je

qualifierais de « lotharingiennes », à savoir celles qui accueillent les flux de trafic nord-sud, entre les grands ports européens que sont Rotterdam et Anvers notamment, et l'Espagne ou l'Italie. Les poids lourds qui effectuent ces trajets empruntent des routes qui sont gratuites ou peu onéreuses, sans jamais faire le plein en France. Vous pouvez, avec un 38 tonnes, faire le plein au Luxembourg, traverser toute la France, livrer à Barcelone, voire en remonter, sans payer une seule taxe sur le carburant sur le territoire français ! Pour ces raisons, les régions lotharingiennes, qui sont des lieux de transit, sont favorables à l'écotaxe. Mais leurs élus n'ont jamais été consultés. Enfin, il y a l'Île-de-France, région la plus encombrée et la plus empruntée, mais où il y a aussi le moins de péages autoroutiers, pour des raisons historiques. Donc, vous pouvez emprunter le périphérique et les grandes autoroutes ou nationales, telles que l'A 86 ou la N 104, gratuitement. Alors ce que ce sont les routes les plus coûteuses à aménager et équiper, elles pèsent sur le budget de l'État et non sur les usagers.

Je suis donc pour ma part, dans cette troisième étape, consterné par l'abandon de l'écotaxe. Il eût fallu au moins que Madame la Ministre prenne la peine de s'adresser aux différentes régions traversées par des poids-lourds, qui n'auront plus les moyens de financer les infrastructures en contractualisant avec l'État. Par ailleurs, l'écotaxe avait l'immense mérite de rendre payantes des routes départementales qui sont gratuites. Le Gouvernement nous dit qu'il va augmenter le gazole de deux centimes au litre pour les véhicules légers et de quatre centimes au litre pour les poids lourds. Or, les poids lourds étrangers paieront très peu ou pas du tout. En outre, la dégradation qu'ils occasionnent sur les infrastructures routières est en moyenne cent fois supérieure à celle d'un véhicule léger. Nous sommes donc dans une situation d'injustice absolue.

C'est la raison pour laquelle, madame le rapporteur, je souhaiterais que notre commission rétablisse l'écotaxe, pour le principe, en offrant la possibilité à l'État de négocier par région et d'affecter à celles qui acceptent l'écotaxe une partie de son produit, tandis que les régions qui ne l'appliqueraient pas n'auraient ni produit de l'écotaxe, ni crédits d'investissement. En Lorraine, sur l'A 31, nous avons en moyenne 30 % de poids-lourds en circulation. Sur ces 30 %, 90 % sont néerlandais et alimentent la Catalogne, l'Espagne, l'Italie ou le sud de la France.

Au total, j'estime que l'AFITF est légitime, à condition de disposer de financements pérennes. Les infrastructures routières sont coûteuses. La seule exigence que nous devons avoir s'agissant des recettes est la pérennité. Or, une écotaxe bien gérée serait pérenne et permettrait aux régions qui en acceptent le principe de pouvoir bénéficier de recettes stables.

Je ne résiste pas maintenant à aborder un autre sujet. Personne n'aime le CO₂, mais je voudrais rappeler qu'il permet à l'agriculture de progresser et de prospérer. Et si l'on adopte une vision sur le long terme, on s'aperçoit que le CO₂ a enrichi le monde plus qu'il ne lui a coûté.

Deuxièmement, l'effet de serre est produit à 90 % par la vapeur d'eau émise par les océans. Le CO₂ n'en est responsable que pour une infime proportion, de l'ordre de 10 %. Sur ces 10 %, seuls 1 % du total sont d'origine humaine. La France représentant 4 % de l'économie mondiale, on peut considérer qu'elle émet 4 % des émissions de CO₂ anthropiques. Or, 4 % de 1 %, cela fait 4/10 000^{èmes}. Conclusion : nous consacrons des sommes considérables à atténuer l'effet de serre, à concurrence de 4/10 000^{èmes}. Je pense que nous pourrions consacrer cet argent à d'autres priorités...

Mme Michèle André, présidente. – Merci à Gérard Longuet pour ce rappel historique, fort utile, sur l'AFITF.

M. Michel Bouvard. – J'ai deux observations. La première concerne les plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Je souhaiterais inciter l'administration à adopter, dans la mise en œuvre de ces PPRT, une attitude plus cohérente. Il se trouve que je suis l'élu d'un département où il y a actuellement six PPRT en cours d'élaboration. Sur le terrain, je constate que les services de l'État sont lointains, installés dans les chefs-lieux de région et qu'ils se caractérisent par une méconnaissance totale des situations locales. Ils fixent des règles uniformes, quelle que soit la nature géographique des sites. On se retrouve alors dans des situations parfois absurdes. Il n'est évidemment pas nécessaire de classer des villages complets, avec de lourdes contraintes foncières. Tout cela est d'autant plus problématique que cela se traduit par des coûts, supportés notamment par des industriels. Quand un établissement industriel a été racheté par un groupe étranger et que, entre le moment du rachat et le moment d'aboutissement du PPRT, le coût de ce dernier a été multiplié par deux, et donc que l'industriel se retrouve avec une facture multipliée par deux, on comprend qu'il soit difficile de continuer à investir en France et de maintenir des solutions de reprise, avec, à la clé, des emplois. Il y a également un coût pour les collectivités territoriales. À cet égard, je voudrais dire au rapporteur général que la part qui est demandée aux collectivités locales pour les PPRT devrait être déduite de l'ensemble des mécanismes de péréquation, puisque c'est de l'argent dont elles ne disposent pas. Ces prélèvements se chiffrent en centaine de milliers d'euros, sans que cela soit pris en compte au titre de l'effort des collectivités locales.

Après les PPRT, nous avons maintenant l'arrivée des Plans de prévention des risques miniers (PPRM). On a parfois le sentiment que tout cela n'est fait que pour occuper les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et que, l'État n'ayant plus d'argent, on multiplie les plans de prévention. On a commencé avec les plans de prévention des risques d'inondation, puis les plans de prévention des risques naturels, les PPRT, et l'on en arrive maintenant aux PPRM. Nous sommes un certain nombre d'élus de départements ayant une tradition minière. Dans ceux-ci, globalement, on ne peut pas dire qu'il y ait eu des problématiques de sécurité importantes. Or, les plans de protection sont maximalistes, pour des sites miniers qui ne sont parfois plus exploités depuis

deux ou trois siècles ! Et ces mêmes services de l'État préconisent une logique de partage des coûts entre l'État et les collectivités territoriales. Je rappelle que, s'agissant des PPRT, c'est un tiers de la contribution économique territoriale perçue sur l'entreprise qui doit être apportée en affectation sur le paiement des mesures de protection qui sont prises.

Je souhaite par ailleurs apporter une précision sur le financement des grands projets européens canal Seine-Nord et Lyon-Turin. Pour le canal Seine-Nord, c'est vrai qu'il y a 60 % à la charge de l'État, une fois que l'Europe a payé ses 40 %. Pour la ligne Lyon-Turin, il ne faut pas oublier que le projet est conjoint avec l'Italie. Cette dernière apportera 57,9 % du financement restant à la charge des États, contre 42,1 % pour la France, ce qui veut dire que la contribution française pour le projet Lyon-Turin n'est pas de 60 %, mais de 25 %. On a donc un effet de levier de 1 à 4, sur une infrastructure aux fortes caractéristiques environnementales, qui peut aussi avoir impact positif important sur la façade portuaire française – je le dis pour tous les élus maritimes. Celle-ci pourrait en effet trouver là un moyen d'avoir des débouchés sur une partie de l'Europe continentale et notamment sur l'Italie du Nord, dont les ports sont saturés depuis longtemps.

M. François Marc. – Je serai bref, la question du jour se résume à : faut-il adopter ou non ces crédits ? Les rapporteurs avaient apparemment des avis différents puisque Vincent Capo-Canellas qui était plutôt favorable à l'adoption des crédits du programme « Météorologie », s'est finalement rallié à l'avis de ses co-rapporteurs.

Pourquoi voter contre ces crédits ? Sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports », il est question principalement d'Ecomouv' et de l'écotaxe. Or, il est bien mentionné dans le rapport que l'AFITF bénéficiera intégralement de la hausse de la fiscalité sur le diesel, soit 1,2 milliard d'euros ; dès lors, pour l'année à venir, elle disposera bien de moyens équivalents à ceux initialement envisagés.

Certains d'entre vous souhaiteraient adopter à nouveau l'écotaxe et invoquent les mêmes arguments que ceux que j'avais développés, au nom de mon groupe, le 25 novembre 2008, pour justifier la non-adoption de ce dispositif.

Je suis certain que la ministre nous apportera, en séance publique, des éléments susceptibles de lever toute ambiguïté sur le financement de ces 800 millions d'euros de pénalités.

S'agissant du rapport de Jean-François Husson, si la diminution de 4,8 % des crédits devait justifier l'avis défavorable proposé, je vous opposerais les arguments qui nous sont systématiquement avancés, selon lesquels il faut faire 110 milliards d'euros d'économie.

Y a-t-il d'autres arguments pour rejeter ces crédits ?

M. Gérard Longuet. – Une précision : en 2008, en effet, l'AFITF ne vivait que des recettes des péages d'autoroutes, or ce qui est intéressant dans l'écotaxe c'est que tous les itinéraires, dès lors qu'ils sont fortement empruntés par des poids-lourds, contribuent au financement des infrastructures.

M. Roger Karoutchi. – J'aimerais poser une vraie question à Marie-Hélène Des Esgaulx, au sujet du transport ferroviaire. L'Île-de-France représente plus de 60 % des parcours ferroviaires, or la situation est calamiteuse : nous avons connu beaucoup d'accidents, plusieurs rapports sur l'état du réseau ferroviaire francilien en dressent un constat catastrophique. J'ai d'ailleurs dénoncé au syndicat des transports, il y a dix ans, le fait que l'amortissement des infrastructures franciliennes servait à financer le TGV. Aujourd'hui, ce réseau ferroviaire est inadapté et, surtout, dangereux. Mais nous n'avons pas les moyens de le rendre plus sûr et plus régulier, afin d'offrir un service public digne de ce nom aux usagers, qui sont véritablement captifs, n'ayant d'autre possibilité pour se déplacer ou pour aller travailler. Nous avons fait un certain nombre de propositions, mais aucune n'a été reprise. Par exemple, la création d'une société d'économie mixte unifiée, afin de mettre un terme à cette concurrence ancienne et ridicule entre la SNCF et la RATP, ou encore la gestion unifiée des RER. C'est vraiment insupportable. L'État s'était engagé à attribuer à la rénovation des transports d'Île-de-France 150 millions d'euros supplémentaires chaque année. Pour trouver cette somme, maintenant il nous demande d'imposer 150 millions d'euros de taxes supplémentaires sur les entreprises en Île-de-France.

La priorité, c'est de fournir de véritables transports publics, or jusqu'à présent la SNCF a surtout investi en faveur du TGV. Aujourd'hui, la SNCF et la RATP portent collectivement la responsabilité de ce désastre.

M. Maurice Vincent. – Sur la question de l'AFITF, j'ai trouvé les interventions très sévères vis-à-vis du Gouvernement pour deux raisons. D'abord, il a fait preuve de lucidité et de courage en mettant sur pied la mission Duron, qui a souligné que, avec deux milliards d'euros par an pour les infrastructures, il était nécessaire de faire des choix et d'établir des priorités entre les infrastructures. Ensuite, le rapport souligne que nous avons une visibilité sur plusieurs années pour le financement des infrastructures. La seule question est celle de savoir comment sera financée l'AFITF au-delà de 2015. Au moment où nous parlons, ce Gouvernement a eu aussi le courage de résoudre, de manière très rapide, la question du nécessaire financement de l'agence pour 2015. On ne peut pas lui faire un procès d'intention de ne pas tout mettre en œuvre dans les prochains mois pour qu'elle soit réglée et que le triennal soit scrupuleusement respecté.

Gérard Longuet a rappelé, de manière fort intéressante, l'histoire de l'agence. François Marc a rappelé celle du contrat Ecomouv'. Compte tenu de tout cela, je trouve très sévère de proposer de rejeter des crédits qui assurent

pour 2015 un budget au moins équivalent à celui de l'année 2014 et qui assurent la préservation des moyens pour les trois prochaines années.

J'ai appris une chose qui m'a beaucoup intéressé, à savoir que les portiques n'étaient pas indispensables.

J'ai une autre observation sur les plans de prévention des risques miniers, pour lesquels les crédits sont maintenus. Pour les communes concernées par cette disposition, il y a de vraies difficultés et nous pouvons constater des tensions, parfois à la limite du gérable, entre un certain nombre de nos collègues maires et les préfets et les administrations concernées. Bien sûr, il faut renforcer la prévention et ne pas minimiser les risques d'effondrement même cent ou deux cents ans après. Pour autant, ces communes doivent continuer à vivre et il ne faut pas les priver de toute possibilité dans leurs plans locaux d'urbanisme. Ces tensions existent, je les ai vécues. C'est pourquoi, il me semble qu'il recommande une gestion faite de bon sens et de modération. Il faut faire la part des choses entre ce qui est indispensable pour la sécurité et ce qui est nécessaire pour le développement des territoires.

En outre, si ces tensions existent, parfois, c'est parce que l'État s'était engagé pour solde de tout compte lors de la fermeture des mines. Et maintenant, il revient avec des contraintes supplémentaires.

Mme Fabienne Keller. – Je voudrais saluer la présentation brillante et éclairante de Gérard Longuet sur la question du rééquilibrage entre le camion et le fer. Il l'a rappelé très clairement : les poids lourds ne payent pas l'infrastructure alors que le fer assume une bonne partie de son amortissement. L'écotaxe visait à rendre possible ce rééquilibrage. Effectivement, c'est la pression de l'Alsace qui a fait avancer les choses, mais du fait de reports induits par la mise en place de la LKW-Maut en Allemagne. L'accord était assez large sur la possibilité de fiscaliser un mode de transport coûteux en termes d'intérêt général. Comme trop souvent, nous avons calé collectivement au moment de la mise en œuvre. *Bis repetita*, après l'annulation malheureuse de la taxe carbone par le Conseil constitutionnel. Or, sur le long terme, la fiscalisation de la dégradation de l'environnement est infiniment plus saine et raisonnable que la fiscalité sur les salaires que nous subissons si fortement.

Je voudrais saluer le travail de fond, absolument remarquable, de Marie-Hélène Des Esgaulx sur l'écotaxe. Je regrette, par exemple, qu'il ait été prévu que les petits poids lourds soient taxés, ce qui a énervé les petits transporteurs locaux. Si nous avions pris exemple sur les allemands, qui ne taxent que les poids lourds de 12 tonnes et non 3,5 tonnes comme chez nous, nous aurions pu éviter beaucoup de débats de proximité. Nous pouvons continuer à interroger cette dépense d'État qu'est le contrat Ecomouv'. Je voudrais solliciter l'avis du rapporteur spécial sur une éventuelle

régionalisation de l'écotaxe, un temps évoqué par le ministre, s'agissant d'un investissement réalisé qui mériterait d'être utilisé plutôt que démonté.

M. François Patriat. – Dans les trois rapports qui nous ont été présentés, il y a une forme de cynisme et d'hypocrisie qui me surprend un peu. J'ai entendu, par exemple, en parlant des crédits : « comment peuvent-ils être encore réduits, même si c'est nécessaire ? ». Nous sommes d'accord pour les réduire, mais ce n'est pas possible...

J'ai aussi compris que la baisse des crédits serait un motif d'insatisfaction. C'est évident. Tant que l'on essaiera de maîtriser la dépense publique, il y aura des motifs d'insatisfaction. Pourtant, les deux choses qui importent le plus aux yeux des Français, c'est l'emploi et la maîtrise des finances publiques. Cela devient maintenant un sujet de préoccupation quotidien pour nos concitoyens. Autrement dit, si ce Gouvernement s'engage courageusement dans la maîtrise des finances publiques, nous devrions tous, avec nos différences de sensibilités politiques, essayer d'y participer.

Lorsque je siégeais à la commission des affaires économiques, je ne partageais pas l'enthousiasme du Grenelle de l'Environnement. Je me suis d'ailleurs abstenu. Beaucoup de nos collègues trouvaient, avec une jouissance indicible, des moyens d'instaurer une norme par paragraphe. Lorsque nous votions une norme, je demandais : qui va la supporter ? Quand nous votions une taxe : qui va la payer ?

Alors, instaurer une taxe dans le temps, avec un système inique, qui vient d'être dénoncé et nous reprocher ensuite de l'abandonner parce qu'elle n'est pas applicable en l'état, je trouve qu'il y a un peu d'hypocrisie.

Sur l'AFITF, Gérard Longuet a raison de dire que tout le monde avait souscrit à sa création. Seulement, ce n'est pas l'AFITF qu'il faut financer, ce sont les infrastructures. La mission Duron a eu raison de dire qu'il faut mettre en adéquation les moyens du pays et produire raisonnablement des infrastructures dans le temps. J'appartiens, avec Gérard Longuet, à la situation lotharingienne, parce que ma région est traversée par toutes les autoroutes.

Je sais aussi que la région n'a, pour l'instant, pas le versement transport. Or j'estime qu'elle doit en bénéficier dès lors qu'elle finance de nombreux projets de mobilités, sans même parler de l'accessibilité aux quais.

Il faut sans doute trouver une ressource pérenne pour l'AFITF, acceptable par tous. Or, dans la situation actuelle, le prélèvement sur le diesel est socialement, économiquement et politiquement acceptable, ce qui n'était pas le cas de l'écotaxe. Nous sommes en mesure de financer les infrastructures de façon intelligente.

Pour ma part, je voterai les crédits car ce budget me paraît aller dans le bon sens, sur la voie de la maîtrise de la dépense publique.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Le rapporteur général m’a interrogé sur l’affectation des douaniers. Le ministre du budget a annoncé qu’une mission nationale leur serait confiée en leur promettant de rester localisés à Metz. C’est la seule chose que nous savons pour l’instant. Je l’ai dit plusieurs fois, mais je compte continuer à suivre ce dossier de l’abandon de l’écotaxe.

Charles Revet nous a parlé de la récupération de la TVA. Nous allons regarder ce point en détail qui trouvera peut-être une réponse dans l’article 25 du projet de loi de finances rectificative qui a été déposé hier.

Marc Laménie a beaucoup parlé de l’AFITF. Sur ce point, je voudrais insister : c’est toute la sincérité du budget du ministère des transports qui est en cause. La perspective financière et à moyen terme n’est pas réjouissante. En particulier, les crédits pour faire face à la dette de RFF n’y sont pas. Il ne faut pas se voiler la face.

Les besoins de financement de RFF sont en effet considérables, puisqu’ils atteignent 3 milliards d’euros par an. La dette de RFF devrait atteindre 36 milliards d’euros à la fin de cette année. S’agissant de ses recettes, l’État apporte une dotation de 2,5 milliards d’euros et les opérateurs ferroviaires acquittent des péages pour un montant de 3,9 milliards d’euros. Enfin, l’AFITF apporte des crédits, variables selon les années, pour financer l’investissement.

La réforme ferroviaire doit aider à réduire la dette du système. À ce stade, plusieurs décrets sont en cours d’examen par le Conseil d’État. Le rétroplanning semble tenu, même si la loi n’est pas un modèle de simplicité. La fusion concerne près de 60 000 personnes avec une bascule du personnel qui se fera au 1^{er} juillet 2015. À ce stade, je n’ai pas l’impression que la réforme ait pleinement permis de résoudre l’équation financière. Nous verrons au cours des années 2015 et 2016 si les économies sont ou non au rendez-vous.

Pour répondre à André Gattolin, je crois que les interrogations de Jean-François Husson portaient exclusivement sur le projet de loi sur la transition énergétique et pas sur le reste. Je suis d’accord avec vous sur le manque de vision stratégique. La trajectoire financière est inquiétante et nous devons trouver d’autres ressources.

Sur la desserte ferroviaire, évoquée par Michel Canevet, il faut rappeler que nous avons développé les lignes à grande vitesse au-delà de leur pertinence. Quant au manque d’ambition de la France dans le domaine maritime, je rejoins tout à fait votre analyse. De même, les crédits consacrés à la pêche et à l’aquaculture sont insuffisants pour faire face aux besoins. J’ai déjà été sensibilisée à cette question par la section régionale conchylicole d’Aquitaine. Cette orientation sera dommageable à terme.

Plusieurs de nos collègues ont salué l'intervention de Gérard Longuet et j'ai apprécié son analyse pertinente, vue du côté de l'AFITF, de ce qui nous préoccupe aujourd'hui. Je suis, tout comme lui, consterné par la saga de l'écotaxe.

Il fallait parler aux régions, mais il fallait aussi parler aux transporteurs. Je crois qu'ils ont été les premiers surpris par l'annonce de la suspension *sine die*.

Vous avez parlé de la possibilité de régionaliser l'écotaxe. C'est aussi une idée en vogue pour financer le Lyon-Turin.

En tout état de cause, il aurait fallu revenir devant le Parlement pour modifier, éventuellement pour supprimer, l'écotaxe. Mais on ne l'a pas fait car le Parlement est favorable à l'écotaxe. Regardons ce qui se passe en Allemagne : 4 milliards d'euros levés pour financer les infrastructures de transport. En France, nous avons péniblement visé 1 milliard d'euros et nous n'avons même été capables de le faire. C'est un coup raté !

Pour revenir à la question de la régionalisation, je crois qu'il faut faire attention. Certaines régions ont des infrastructures à financer mais pas de trafic de poids lourds, nous aurons alors, inévitablement, un débat sur la péréquation.

M. Gérard Longuet. – C'est la raison de l'État !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Tout à fait. En outre, il paraît difficile d'établir l'écotaxe seulement dans certaines régions car nous courrons le risque d'un report de trafic. Voilà les deux limites de l'exercice qui ne doivent pas être négligées.

En l'absence de Jean-François Husson, je ne peux pas répondre à Michel Bouvard sur les PPRT.

En revanche, sur le financement des grands ouvrages européens, j'ai bien noté la démonstration pertinente de l'élus alpin ! Néanmoins, pour le tunnel principal, cela fait un reste à charge pour la France de 2 à 3 milliards d'euros.

M. Michel Bouvard. – Deux milliards sur huit ans.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Auxquels il faut probablement ajouter le financement des tunnels d'accès. Nous continuerons de regarder ce sujet.

Je m'inscris en faux sur ce que vient de dire François Marc : il n'y a pas de divergences entre les rapporteurs sur la préconisation de rejet des crédits de la mission Écologie. Jean-François Husson et moi-même avons clairement exposé notre position. Quant à Vincent Capo-Canellas, le montant des crédits qu'il rapporte est sensiblement inférieur. Surtout, mon co-rapporteur en charge de l'écologie a surtout souligné l'absence de crédits

visant à financer la politique de transition énergétique, relevant l'écart entre les annonces du Gouvernement et la réalité des chiffres.

Vous avez dit que si le budget de l'AFITF est identique à celui de 2014, il n'y a pas de problème. Mais où voyez-vous les 830 millions d'euros dus pour la résiliation du contrat Ecomouv' ? On ne peut tout de même pas l'occulter. Soit c'est dans les crédits de l'AFITF et alors l'Agence ne dispose pas des mêmes moyens que l'année dernière ; soit ils sont ailleurs et je constate alors qu'ils ne sont pas inscrits dans le budget.

Je veux surtout redire à François Marc que nous arrivons à un système absurde. La ministre de l'écologie ne voulait pas de l'écotaxe car elle voulait faire payer prioritairement les poids lourds étrangers. Après avoir pris conscience que cela n'était pas possible en vertu d'une directive européenne, que constate-t-on dans le nouveau système ? Tout simplement que les poids lourds étrangers ne payent plus rien du tout, car ils font le plein aux frontières de la France et peuvent traverser tout le pays ! Ceux qui vont payer, ce sont les transporteurs français et les automobilistes français. C'est ahurissant ! Je ne suis pas sévère, comme vous l'avez dit, je pense que nous n'aurions pas dû abandonner l'écotaxe. C'était le choix de la facilité.

En outre, la hausse de 4 centimes sur le diesel, tant pour les véhicules légers que pour les poids lourds, est opportune dans un contexte de baisse du prix du pétrole, mais jusqu'à quand ? En tout état de cause, voilà une mesure qui nuit au pouvoir d'achat et ce n'était pas vraiment le bon moment.

Je voudrais dire à Roger Karoutchi que l'importance des parcours ferroviaires en Île-de-France ne m'avait pas échappé. Je me permets d'y insister : la réforme ne permettra probablement pas de résoudre l'équation financière du système ferroviaire.

Maurice Vincent nous a dit que la mission Duron avait permis de souligner le besoin de hiérarchiser les projets d'infrastructure. Certes, mais ne restons pas béats d'admiration. Nous avons été nombreux à le dire et de longue date.

Vous estimez que nous avons pu résoudre rapidement les problèmes de financement de l'AFITF. Certes, mais avec un peu de facilité, c'est-à-dire en faisant payer le contribuable. Faire payer les véhicules légers pour l'entretien de l'infrastructure, ce n'est pas vraiment ce qui était prévu au départ.

Les portiques n'étaient effectivement pas indispensables pour recouvrer la taxe. En effet, chaque camion était équipé d'un boîtier repéré par satellite et la facturation se faisait automatiquement. Les portiques sont un moyen de contrôle, imposé par l'administration des douanes dont les exigences ont très élevées en termes de performances, par exemple quand on les compare avec celles demandées pour les radars automatiques. Il est tout de même regrettable que ces outils aient focalisé les mécontentements.

Pour rebondir sur les propos de Fabienne Keller, admettons que l'on régionalise, mais l'infrastructure de recouvrement appartient désormais à l'État. C'est le principe du PPP, à la fin du contrat – et la résiliation, c'est bien la fin du contrat – l'ouvrage revient à la personne publique. Que fait-on maintenant ? En plus des 830 millions d'euros, faut-il mettre cette technologie à la poubelle ? Si l'on veut régionaliser, il faudra trouver la bonne articulation entre l'État et les régions.

Enfin, François Patriat a parlé de la maîtrise de la dépense publique et nous sommes d'accord. Je ne critique absolument pas cette orientation. Seulement, nous devons maintenant faire des choix de politique de financement des infrastructures de transports. Ce choix n'a pas été fait. L'écotaxe était une réponse.

Quand vous dites que l'écotaxe n'était pas applicable, je ne suis pas d'accord. Lors des auditions de la commission d'enquête sur le contrat Ecomouv', le conseil de l'État, Capgemini, a reconnu que le système était en état de marche. Depuis la mise à disposition, fixée au 20 mars 2014, le système est en ordre de marche. Ce point a été reconnu par le conseil de l'État et c'est inscrit noir sur blanc dans le protocole d'accord signé en juin entre l'État et Ecomouv'.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Sur la question de la baisse des effectifs, mise au regard du coût des mesures d'accompagnement social, je voudrais d'abord rappeler que l'évolution de la masse salariale est, cette année, contenue à 0,5 % pour la DGAC. Cette évolution traduit tout de même un effort. Pour autant, en contrepartie, on constate le coût des mesures, dites d'accompagnement, qui ont été négociées au travers d'un protocole social 2013-2015. Ce coût peut être évalué à une dépense maximale sur quatre ans de 27 millions d'euros.

Je crois qu'il y a lieu d'insister à l'avenir sur l'équilibre à trouver entre les mesures de baisse des effectifs et les mesures d'accompagnement. Il faut quand même préciser que le protocole social a permis de mener à bien des réformes structurelles : fermeture de bureaux régionaux d'information aéronautique ; transfert aux exploitants locaux de tours de contrôle ; suppression de certaines délégations territoriales de la direction de la sécurité de l'aviation civile ; mutualisation de services opérationnels de contrôle aérien ; modernisation des fonctions support.

Il y a donc un vrai travail de réorganisation interne.

Je ne résiste pas à vous citer une phrase savoureuse contenue dans une réponse au questionnaire budgétaire adressé à la DGAC : « *s'agissant de 2015, l'application des mesures catégorielles prévues ne fera pas obstacle* » – la formule est remarquable – « *à la poursuite de l'effort de maîtrise des dépenses de personnel engagé par la DGAC qui veille à contenir la progression de sa masse salariale* ». Je crois que tout est dit.

Sur la question, toujours sensible du temps de travail des contrôleurs aériens, nous avons des éléments sur ce point. La DGAC nous a indiqué que « *le temps de travail des ICNA assurant des fonctions de contrôle est fixé à 1 420 heures annuelles correspondant à 32 heures de travail hebdomadaires et huit semaines de congés annuels, sans compensation supplémentaire du travail les dimanches et jours fériés.*

« *Ces 1 420 heures se répartissent en 1 312 heures de vacations de contrôle, incluant 25 % de temps de pause au sein des vacations pour les services H24 et 13 % pour les autres, et 108 heures de formation ou de participation ponctuelle à d'autres travaux.*

« *Le rythme de travail est défini en cycles généralement de 6 à 12 jours, le nombre de vacations sur le cycle étant égal à la moitié du nombre de jours du cycle. La durée maximale des vacations est fixée à 11 heures pour les vacations de jour et à 12 heures pour les vacations de nuit. Le temps de repos minimal entre deux vacations est de 11 heures* ».

M. Gérard Longuet. – C'est limpide !

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Ce n'est peut-être pas limpide, mais c'est précis.

Je vous réponds également sur un point en filigrane, à savoir la comparaison européenne s'agissant du coût du contrôle aérien. Là encore, la DGAC nous précise que « *Eurocontrol réalise chaque année une étude comparative. Cette étude montre qu'en 2012, le coût salarial par heure de travail d'un contrôleur aérien est de 97 euros en France quand il est de 197 euros au centre Eurocontrol de Maastricht, 172 euros en Allemagne, 163 euros aux Pays-Bas, 108 euros en Italie* ». Cette étude, qu'il faut bien évidemment prendre avec prudence, tendrait à démontrer que le coût du contrôle aérien en France serait dans une fourchette basse au niveau européen. Je vous livre les éléments qui m'ont été transmis.

La DGAC sur ce point, comme sur d'autres, fait du trapèze car nous savons tous l'extrême sensibilité de ces questions qui entraînent toujours un risque de blocage. Cette année, par exemple, il y a eu une grève portant sur les sujets d'investissement et qui s'est traduite par une augmentation de la redevance.

André Gattolin a souligné la grande qualité des travaux de Météo-France. Je ne peux que le rejoindre sur ce point. Il y a un vrai savoir-faire, en particulier en situation de crise. Les concurrents font peut-être plus de marketing mais, en phase de tempête ou d'inondation, la chaîne des pouvoirs publics trouve chez Météo-France une qualité de conseil, de précision et d'analyse bien supérieure. Pour autant, il faut que Météo-France apprenne à vendre ses services et à faire du marketing. À cet égard, Aéroports de Paris a fait un travail important en matière commerciale. Il ne suffit pas de faire de bonnes prévisions, encore faut-il savoir les valoriser.

Enfin, je confirme à François Marc que, si j'approuve les crédits de Météo-France, j'estime bien que les crédits de la mission méritent d'être rejetés. Je conclus donc comme mes collègues.

Mme Michèle André, présidente. – Nous devons également examiner quatre articles rattachés, adoptés hier par l'Assemblée nationale.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – À l'initiative de plusieurs députés, de différents bancs, et avec un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à créer un document de politique transversale intitulé « Politique maritime de la France ».

Les documents de politique transversale, les « oranges » dans le jargon budgétaire, sont des documents qui agrègent les données de plusieurs missions budgétaires pour donner une vision d'ensemble des crédits consacrés par l'État sur un thème précis.

L'inconvénient de ces documents, c'est bien souvent qu'ils arrivent très tard dans la procédure budgétaire car le Gouvernement n'est soumis à aucun délai pour leur dépôt.

Néanmoins, ils peuvent apporter une information utile. Je ne vois donc pas de raison de m'opposer à la volonté des députés.

Mme Michèle André, présidente. – A la demande du rapporteur spécial Vincent Capo-Canellas, je vous propose de réserver notre position sur les articles 50 *ter*, 50 *quater* et 64.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Elle a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 50 *quinquies*.

Enfin, elle a décidé de réserver sa position sur les articles 50 *ter*, 50 *quater* et 64.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission et du compte spécial « Aides à l'acquisition de véhicules propres », d'adopter sans modification les crédits du budget annexe et du compte spécial « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et d'adopter sans modification l'article 50 *quinquies*. Elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter, avec modification, l'article 50 *quater* et d'adopter, sans modification, les articles 50 *ter* et 64.