

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 a

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES
(PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ ; INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE ;
PRÉVENTION DES RISQUES ; ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES ; CONDUITE ET PILOTAGE DES
POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES)

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : AIDES À L'ACQUISITION
DE VÉHICULES PROPRES**

Rapporteur spécial : M. Jean-François HUSSON

(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 Guené, 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

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	7
---	---

CHAPITRE PREMIER

LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »

I. ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION	9
A. UNE MAQUETTE QUI CONNAÎT DES AJUSTEMENTS PONCTUELS EN 2015.....	9
B. UNE PHASE BAISSIÈRE CONTINUE ET CONFIRMÉE POUR LE TRIENNAL 2015-2017	13
1. Une baisse constante des crédits.....	13
2. Une réduction des effectifs continue en phase avec le triennal.....	17
C. DES DÉPENSES FISCALES MOINS NOMBREUSES MAIS AU COÛT PLUS ÉLEVÉ.....	18
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	20
A. LE PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ ».....	21
1. Un programme avant tout consacré à la gestion intégrée de la ressource en eau et à la protection de la biodiversité	21
2. La quasi-reconduction des crédits du programme par rapport à 2014.....	22
a) « Sites, paysages, publicité » (action 1)	24
b) « Logistique, formation et contentieux » (action 2).....	24
c) « Gestion des milieux et biodiversité » (action 7)	25
B. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE ».....	26
1. L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)	26
a) Le résultat d'une fusion	26
b) L'application d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance	27
2. Des moyens constants par rapport à 2014	28
a) Un volume de crédits reconduit	28
(1) Les chiffres clés du projet de budget pour 2015.....	28
(2) Une répartition en trois actions	28
b) Une réduction du plafond d'emplois moins prononcée qu'en 2014	29
3. La poursuite des efforts de rationalisation de la politique immobilière.....	30
4. Une précarité financière constante	30
a) Un poids toujours prédominant des dépenses de personnel.....	31
b) Un résultat net fragile	32
C. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »	34
1. Un programme se déclinant en quatre priorités	34
2. Une réduction assumée des autorisations d'engagement et des crédits de paiement entre 2014 et 2015.....	36
3. Moins de moyens globalement affectés à la prévention.....	36

a) La prévention des risques technologiques et des pollutions : une évolution des crédits marquée par le rythme d'avancement des plans de prévention des risques technologiques	36
b) La sûreté nucléaire : une reconduite hasardeuse des crédits à l'identique.....	37
c) La prévention des risques naturels : une baisse des investissements.....	39
d) La gestion de l'après-mines : une reconduction quasi-identique des crédits.....	40
4. 2015 : année de la refondation du cadre d'action de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	40
D. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES ».....	42
1. <i>Un programme au contour hétérogène</i>	42
2. <i>Une baisse continue des crédits</i>	43
a) Les crédits affectés à la politique de l'énergie en légère baisse (action 1).....	43
b) La baisse continue des dépenses relatives à la gestion économique et sociale de l'après-mines (action 4)	44
c) La baisse constatée des moyens affectés à la lutte contre le changement climatique (action 5)	45
d) La baisse constatée des dépenses de soutien (action 6)	46
E. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES »	46
1. <i>Les dépenses de personnel du ministère de l'écologie et du ministère du logement au cœur de ce programme</i>	46
2. <i>Un premier bilan de la création du Centre d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)</i>	47
3. <i>Un programme aux évolutions contrastées</i>	48
a) Le revirement du projet immobilier du ministère	48
b) L'évolution contrastée des différentes actions du programme	49
c) La réduction continue des effectifs du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.....	51

CHAPITRE II

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »

I. UN DISPOSITIF STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRE.....	54
A. UN DISPOSITIF RENOUVELÉ DEPUIS 2008 MAIS TOUJOURS DÉFICITAIRE	54
B. L'ÉVOLUTION ANNONCÉE DU DISPOSITIF	55
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	56
A. LE PROGRAMME 791 « CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE L'ATTRIBUTION D'AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »	56
B. LE PROGRAMME 792 « CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE L'ATTRIBUTION D'AIDES AU RETRAIT DE VÉHICULES POLLUANTS »	57
III. UNE EFFICACITÉ DISCUTABLE.....	57
A. UNE DIMINUTION DES ÉMISSIONS DE CO ₂ CONSTATÉE	57
B. DES EFFETS ÉCONOMIQUES CONTROVERSÉS.....	58

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	61
EXAMEN EN COMMISSION.....	63

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

La mission « Écologie, développement et mobilité durables »

1) Dans le projet de loi de finances pour 2015, les dépenses de la mission «Écologie, développement et mobilité durables » dans son ensemble (tous programmes confondus) **diminuent de 4,8 % en autorisations d'engagement (AE) et de 6,2 % en crédits de paiement (CP), à périmètre constant**. Le montant des AE est de 7,9 milliards d'euros, et celui des CP est de 7,3 milliards d'euros pour l'ensemble de la mission.

2) Sur la période 2014-2017, les crédits doivent diminuer de plus de 7 %, **la plus forte part de la baisse étant imputée sur l'année 2015 (- 6 % entre 2014 et 2015)**. Le plafond des crédits de paiement pour 2015 est par ailleurs inférieur à celui initialement prévu dans le triennal 2013-2015 au titre de la loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour 2012 à 2017.

3) Le **nombre de dépenses fiscales diminue** (38 en 2015 contre 42 en 2014), **mais leur coût augmente** (1,725 milliard d'euros en 2014 contre 2,043 milliards d'euros en 2015), notamment du fait du renforcement du crédit d'impôt développement durable, dont le coût serait majoré de 35 %. Depuis deux ans, et contrairement aux dispositions de l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, il n'a été communiqué à votre rapporteur spécial que l'évaluation de seulement deux dépenses fiscales mineures, sur l'ensemble de celles dont le suivi lui incombe.

4) Les dotations du **programme 113** « Paysages, eau et biodiversité », qui s'élèvent à **277 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 276 millions d'euros en crédits de paiement (CP), sont quasiment reconduites** par rapport à l'année passée. Votre rapporteur spécial s'interroge cependant sur les **conséquences de la réitération du prélèvement sur le fonds de roulement des principales agences de l'eau** - mesure qui devait être exceptionnelle en 2014 - sur l'ensemble du triennal 2015-2017.

5) Les dotations du **programme 159** « **Information géographique et cartographique** », qui portent la subvention pour charges de service public de l'**Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)**, s'avèrent également analogues à celles de l'année dernière avec près de **97 millions d'euros d'AE et de CP**. Votre rapporteur spécial ne peut que constater les difficultés de **gestion de cet établissement public** dont la capacité d'investissement demeure structurellement insuffisante et obère son positionnement dans un domaine de forte valeur-ajoutée et hautement concurrentiel.

6) Le **programme 181** « **Prévention des risques** » reçoit une **dotations globale de 304,1 millions d'euros en AE et de 249 millions d'euros en CP**. Ces montants traduisent une évolution baissière des AE, de l'ordre de 26 %, et une baisse plus modeste des CP (- 1 %) par rapport à 2014. Parmi les opérateurs de ce programme, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) reçoit une dotation de 54,17 millions d'euros en AE et de 59,18 millions d'euros en CP, soit une reconduction de ses crédits par rapport à l'année passée. **Une telle dotation ne permet pas à cette agence de répondre aux actuels enjeux de la sûreté nucléaire.**

7) Le **programme 174 « Énergie, climat et après-mines »** reçoit une dotation de **541,6 millions d'euros en AE** et de **545,1 millions d'euros en CP**, soit une baisse respective de 8,5 et 8,7 % par rapport à 2014, qui s'explique essentiellement par la diminution des crédits dédiés à la gestion sociale de l'après-mines, en raison de l'évolution démographique de la population concernée.

8) Le **programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable »** reçoit près de **2,5 milliards d'euros d'AE et de CP**, qui marque une très légère baisse par rapport à la dotation de 2014 (0,2 %). Il représente, à lui seul, plus du tiers des crédits de la mission. Votre rapporteur sera tout particulièrement vigilant quant à l'évolution du programme immobilier dont le financement est assuré par ce programme.

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Aides à l'acquisition de véhicules propres »

9) En 2015, les **barèmes du malus et du bonus écologiques connaîtront des modifications**, évoquées à l'article 13 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la « croissance verte » et précisées par le ministre de l'économie le 2 octobre 2014. Celles-ci motivent la nette évolution, par rapport à l'année passée, des dotations des deux programmes qui composent ce compte d'affectation spéciale. Ainsi, le **programme 791 « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres »** reçoit **214,5 millions d'AE et de CP**, 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 »** connaît, quant à lui, une augmentation exponentielle de sa dotation pour s'établir à **28 millions d'euros en AE et CP**, afin de prendre en compte la nouvelle définition donnée à la notion de « superbonus.»

10) La question demeure cependant de l'efficacité économique de ce dispositif qui, d'ailleurs, laisse de côté les émissions extrêmement polluantes que sont les particules fines et celles des dérivés oxydés de l'azote.

Au 10 octobre 2014, délai fixé par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), 36,8 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial. À la date du 10 novembre, ce dernier disposait de 97,3 % des réponses.

CHAPITRE PREMIER LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »

I. ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UNE MAQUETTE QUI CONNAÎT DES AJUSTEMENTS PONCTUELS EN 2015

À la suite du redécoupage des périmètres des différents programmes intervenu principalement en 2013¹, **la maquette de la mission a été globalement stabilisée en 2014**. Certains ajustements ont cependant été réalisés pour le projet de loi de finances pour 2015, du fait des orientations arrêtées par la nouvelle ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Ainsi, l'actuel périmètre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », qui assure une grande part du financement du fonctionnement et des politiques conduites par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), regroupe huit programmes, à savoir :

- le **programme 203 « Infrastructures et services de transport »**, qui concerne les infrastructures et les services de transports routiers, ferroviaires, fluviaux, portuaires, maritimes et aéroportuaires ; les fonds de concours de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) abondent ce programme ;

- le **programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture »**, qui contribue aux différentes déclinaisons de la politique maritime² ;

- le **programme 170 « Météorologie »**, qui assure une part importante du financement de l'établissement public à caractère administratif « Météo France », opérateur national de l'observation et de la prévision météorologiques ainsi qu'acteur reconnu de la recherche dans ce domaine ;

¹ Rappelons, à cet égard, le transfert du programme 207 « Sécurité et éducation routières » vers la mission « Sécurité », l'élargissement du périmètre du programme 205 avec l'inclusion des crédits dédiés à la pêche et à l'aquaculture qui abondaient précédemment le programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », ainsi que la diminution du périmètre du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » amputé de ses crédits liés à l'urbanisme désormais transférés au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Égalité des territoires, logement et ville. »

² Sécurité maritime, emploi maritime, développement durable maritime et littoral.

- le **programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »**, qui soutient les actions destinées à préserver la biodiversité. Les modalités de mesure de la performance de ce programme ont été modifiées pour 2015 afin de recentrer les objectifs et les indicateurs sur des dispositifs estimés les plus emblématiques, comme l'indicateur des masses d'eau en bon état désormais assorti de deux sous-indicateurs afin d'accroître sa pertinence. En outre, le mode de calcul des indicateurs des espaces protégés a été redéfini, afin de conférer davantage de lisibilité et de faciliter les comparaisons entre espaces¹ ;

- le **programme 159 « Information géographique et cartographique »**, qui rassemble les moyens consacrés au fonctionnement de l'Institut géographique national (IGN) dont les activités de production et de recherche font l'objet du dispositif de performance. Ce programme connaît d'ailleurs en 2015 une réduction du nombre d'indicateurs et de sous-indicateurs, qui passent respectivement de 8 à 6 et de 13 à 7, ainsi que leur mise en conformité avec le nouveau contrat d'objectifs et de performance 2013-2016 de l'établissement public ;

- le **programme 181 « Prévention des risques »**, qui rassemble les crédits employés dans la lutte contre les risques naturels, technologiques, hydrauliques, ainsi que les moyens consacrés au renforcement de la sûreté nucléaire. La maquette de performance du programme a, quant à elle, été modifiée, afin de poursuivre les efforts de simplification engagés depuis plusieurs années. Cette modification concerne deux indicateurs et deux sous-indicateurs :

- l'indicateur 1.3 « nombre d'accidents ayant entraîné des dommages corporels, et relatifs aux installations domestiques de gaz combustible ainsi qu'au transport et à la distribution de gaz combustible par canalisation » est supprimé, puisqu'il n'était pas représentatif des actions de prévention et d'inspection ;

- l'indicateur 2.1 « collecte sélective et recyclage des déchets ménagers » est supprimé au profit du nouvel indicateur « efficacité du fonds déchet » pour prendre en compte le rôle de l'ADEME dans la politique de prévention et de valorisation des déchets ;

- le sous-indicateur 3.2.2 « sécurité des barrages : taux de surveillance des grands barrages » est supprimé puisque sa cible est considérée comme quasiment atteinte ;

- le sous-indicateur 5.1.1 « pourcentage d'études d'aléas approfondies réalisées par suite à l'inventaire des risques miniers est supprimé puisque sa cible est considérée comme atteinte à 100 %.

¹ Ce dernier point permettant une plus grande homogénéisation des modes de calcul et des unités entre espaces terrestres et maritimes.

Enfin, en matière d'objectif de prévention des inondations, le libellé du sous-indicateur 3.2.1, auparavant défini comme le « pourcentage de la population habitant en zone inondable protégée par un projet subventionné par l'État », est modifié. Il devient ainsi « pourcentage de la population habitant en zone inondable protégée par un projet de prévention du risque inondation accompagné par l'État ». Cette modification permet de mieux prendre en compte le pourcentage de la population de l'enveloppe approchée d'inondation partielle (EAIP), couverte par un programme d'action de prévention des inondations (PAPI) complet ou envisagé et labellisé. Enfin, la cible retenue pour l'indicateur « nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur effectif de l'inspection (en ETPT) » a été stabilisée afin de mieux intégrer la charge supplémentaire représentée par l'inspection de ces installations ;

- le **programme 174 « Énergie, climat et après-mines »**, regroupe les ressources consacrées au pilotage de la politique énergétique, à la gestion économique et sociale de l'après-mines ainsi qu'à la lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air. Ses indicateurs ont été modifiés afin d'améliorer l'intelligibilité de l'évaluation de la politique énergétique, à laquelle sont dédiés 6 % de la dotation de ce programme. Ainsi, l'indicateur du coût de la tonne de CO₂ évitée par équipement éligible au crédit d'impôt développement durable (CIDD) a été supprimé et un nouvel indicateur du volume d'émission par habitant a été créé pour rendre compte de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

- le **programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables¹ »**, constitue le support budgétaire de la conduite des politiques publiques spécifiques au MEDDE. Il assure le fonctionnement général des services et assure la masse salariale du ministère.

Le périmètre de ce programme n'a que peu évolué depuis 2014. En revanche, la **création de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS²)**, dont l'installation est prévue au 1^{er} janvier 2015, s'inscrit dans la politique de réorganisation des services conduite depuis plusieurs années.

En outre, un **chantier de simplification du volet performance** a été engagé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, afin de répondre aux recommandations de la représentation nationale et de la Cour des comptes. Celui-ci répond également aux priorités arrêtées par l'actuelle ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

De ce fait, s'agissant de l'objectif 1, l'indicateur de mission et de programme voient leurs intitulés redéfinis.

¹ L'intitulé du programme a été ajusté pour tenir compte de l'évolution de la mission.

² Cet opérateur est rattaché à la mission « égalité des territoires et logement ».

D'une part, l'objectif 1 est désormais intitulé « Mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur de la transition écologique et du développement durable », en conformité avec la volonté politique de mettre la transition écologique au service du développement durable. En ce sens, l'indicateur de mission et de programme 1.1 change également d'intitulé, afin de mieux prendre en compte la notion d'économie verte et la création d'emplois à laquelle la politique correspondante est censée donner lieu. Cette modification entraîne également le remplacement d'un sous-indicateur par un autre dédié à la création d'emplois et à la croissance verte¹.

D'autre part, 2015 est également marquée par la suppression de l'indicateur transversal 1.2 « Réaliser dans les délais raisonnables la publication des textes d'application des lois et des textes transposant les directives européennes » du programme 217².

En outre, la date-butoir, initialement fixée à 2015, pour l'atteinte de la cible des indicateurs de performance a été repoussée à 2017, afin d'assurer une conformité avec les échéances du triennal 2015-2017.

S'agissant de l'architecture de la mission, les **trois programmes introduits par la loi de finances de 2014 et relatifs à la participation de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » au second programme d'investissement d'avenir disparaissent cette année.**

Pour autant, les crédits doivent encore être dépensés par les opérateurs : ils ont été versés ou le seront avant la fin de l'exercice 2014. Le Parlement doit s'assurer que les conventions passées entre l'État et ces opérateurs sont conformes à la destination des crédits telle qu'elle avait été présentée à l'appui du vote de la loi de finances pour 2014.

Chacun des projets de convention est transmis par le commissariat général à l'investissement aux commissions des finances, en vue d'observations éventuelles.

¹ L'ancien sous-indicateur portant sur le taux d'acceptation des projets territoriaux de développement durable disparaît ainsi au profit du sous-indicateur « nombre d'emplois dans les éco-activités en équivalent temps-plein ».

² Cet indicateur transversal est désormais versé au dispositif de performance du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

B. UNE PHASE BAISSIÈRE CONTINUE ET CONFIRMÉE POUR LE TRIENNAL 2015-2017

1. Une baisse constante des crédits

La mission « Écologie, développement et mobilité durables » connaît une **réduction continue de ses crédits**.

En effet, dans le projet de loi de finances pour 2015, **la dotation proposée diminue de 6,2 % en crédits de paiement et de 4,8 % en autorisations d'engagement, à périmètre constant par rapport à l'année dernière**. Le montant des AE s'élève à 7,9 milliards d'euros, et celui des CP à 7,3 milliards d'euros¹.

Sur la période 2014-2017, les crédits doivent diminuer de plus de 7 %, **la majorité de cette baisse étant imputée sur l'année 2015** (- 6 % entre 2014 et 2015). Le plafond des crédits de paiement pour 2015, hors contribution directe de l'État au CAS « Pensions », d'un montant de 6,65 milliards d'euros, est par ailleurs inférieur à celui initialement prévu dans le triennal 2013-2015 au titre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2012 à 2017².

¹ Ces montants prennent en compte la contribution directe de l'État au CAS « Pensions ».

² Pour mémoire, un plafond de 7,09 milliards d'euros de crédits, hors CAS « Pensions », avait alors été prévu pour 2015.

**Programmation triennale 2014-2017 des crédits de paiement des missions
du budget général de l'État¹**

Missions	LPFP 2014-2019					LPFP 2012-2017
	LFI 2014 format 2015	2015	2016	2017	Évolution 2014-2017	Évolution 2012-2015
Action extérieure de l'État	2,84	2,82	2,96	2,75	-3,17%	0,7%
Administration générale et territoriale de l'État	2,17	2,17	1,93	2,16	-0,46%	-12,2%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,93	2,68	2,54	2,51	-14,33%	-15,9%
Aide publique au développement	2,87	2,79	2,73	2,66	-7,32%	-7,0%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,89	2,74	2,63	2,51	-13,15%	-9,3%
Conseil et contrôle de l'État	0,49	0,5	0,5	0,51	4,08%	4,2%
Culture	2,39	2,39	2,38	2,39	0,00%	-7,5%
Défense	29,6	29,1	29,62	30,15	1,86%	-0,7%
Direction de l'action du Gouvernement	1,14	1,18	1,17	1,18	3,51%	-1,8%
Écologie, développement et mobilité durables	7,06	6,65	6,59	6,56	-7,08%	-11,4%
Économie	1,63	1,55	1,53	1,5	-7,98%	-4,4%
Égalité des territoires et logement	13,11	13,21	13,32	13,16	0,38%	-5,7%
Engagements financiers de l'État	1	0,9	0,86	0,7	-30,00%	-14,8%
Enseignement scolaire	46,3	47,43	47,68	48,05	3,78%	2,6%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,7	8,55	8,37	8,19	-5,86%	-4,7%
Immigration, asile et intégration	0,65	0,67	0,67	0,67	3,08%	8,5%
Justice	6,28	6,38	6,32	6,35	1,11%	5,0%
Médias, livre et industries culturelles	0,81	0,71	0,63	0,55	-32,10%	-31,2%
Outre-mer	2,01	2,02	2,07	2,11	4,98%	12,6%
Politique des territoires	0,81	0,75	0,72	0,67	-17,28%	-11,8%
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	0,99	0,00%	-1,0%
Recherche et enseignement supérieur	25,73	25,7	25,75	25,81	0,31%	2,9%
Régimes sociaux et de retraite	6,51	6,41	6,4	6,4	-1,69%	7,4%
Santé	1,17	1,2	1,22	1,23	5,13%	-7,8%
Sécurités	12,15	12,17	12,21	12,21	0,49%	8,4%
Solidarité, insertion et égalité des chances	15,38	15,55	15,8	16	4,03%	9,7%
Sport, jeunesse et vie associative	0,45	0,43	0,48	0,52	15,56%	14,3%
Travail et emploi	11,41	11,07	10,53	9,84	-13,76%	-2,1%
<i>Pour mémoire, Provisions</i>	0,04	0,02	0,02	0,02	-50,00%	N.D.
<i>Pour mémoire, Relations avec les collectivités territoriales</i>	2,68	2,68	2,68	2,68	0,00%	1,2%
Total	209,47	208,7	208,6	208,3	-0,54%	-5,5%

Source : rapport n° 55 (2014-2015) de M. Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

N.B. : les valeurs en gras sont les maxima et minima des colonnes (hors lignes « pour mémoire » et totaux). Toutes les missions sont appréciées hors charge de la dette, y compris la mission « Engagements financiers de l'État ».

¹ Hors remboursements et dégrèvements, charge de la dette et contributions de l'État au CAS « Pensions ».

Il faut déduire de l'évolution de ces crédits que si le Gouvernement affiche la transition écologique et énergétique parmi ses priorités, il ne juge pas pour autant utile d'y consacrer des moyens budgétaires renforcés. Dans un contexte aussi contraint, les priorités affichées par le ministère pour l'année 2015 viseront principalement :

- à mettre en œuvre les **dispositions du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte**¹, au terme de son examen par le Parlement et à relayer les initiatives des territoires et des acteurs économiques en faveur de cette transition écologique et énergétique, notamment via **quatre appels à projets** lancés en 2015² ;

- à mettre en œuvre, au niveau national, les **évolutions normatives** formalisées par la nouvelle stratégie thématique européenne dite « **Paquet air** »³ et à créer un nouvel opérateur public, **l'Agence française pour la biodiversité (AFB)**, qui aura comme objectifs principaux de mobiliser les moyens nécessaires aux politiques de biodiversité et de développer les partenariats avec les collectivités territoriales. Votre rapporteur spécial relève toutefois que cet opérateur n'apparaît pas en tant que tel dans le projet annuel de performances de la mission, tandis que les structures qu'il fusionne sont toujours présentées comme des opérateurs rattachés au programme 113 Paysages, eau et biodiversité »⁴ ;

- à **clarifier la doctrine sur les missions et les modalités de gestion des politiques publiques** relatives à l'environnement dans les champs ministériels et interministériels, impliquant notamment la mutualisation entre opérateurs des mêmes domaines et le pilotage stratégique renforcé des tutelles en intégrant systématiquement des audits internes et de modernisation lors de la conclusion de nouveaux contrats d'objectifs et de performance.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits de la mission entre 2014 et 2015⁵, ainsi que l'exécution 2013 des crédits de paiement.

¹ Rappelons que, selon le Gouvernement, cette notion de « transition énergétique » vise à assurer le passage d'une société fondée sur la consommation abondante d'énergies fossiles à une consommation plus sobre en énergie et faiblement carbonée.

² Ces quatre appels à projets, destinés à susciter des pratiques exemplaires et à valoriser les bonnes pratiques des territoires, portent sur les thématiques suivantes : « territoires zéro gaspillage, zéro déchet », « les territoires à énergie positive », « le développement de la méthanisation » et « le déploiement de plates-formes de rénovation énergétique des bâtiments ».

³ Ce « Paquet Air » implique notamment la révision de la directive n° 2001/81/CE du 23/10/2001 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques, l'adoption d'une nouvelle directive portant sur la limitation des émissions de polluants atmosphériques liés aux installations de combustion de moyenne puissance, ainsi que la ratification des amendements au protocole de Göteborg sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance.

⁴ On peut en outre s'interroger sur l'opportunité de la création de cette agence alors que le projet de loi-cadre sur la biodiversité, qui devait être adopté en 2014, n'a toujours pas été examiné par le Sénat.

⁵ Les montants présentés incluent la contribution directe de l'État au CAS « Pensions ».

Evolution des crédits de la mission "Ecologie, développement et mobilité durable" entre 2014 et 2015 et exécution 2013

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement					
	2014	2015	Evolution		Exécution 2013	2014	2015	Evolution		
			€	%				€	%	
Infrastructure et services de transports	3 634 729 333	3 218 383 945	-416 345 388	-11,45%	5 143 245 304	3 662 674 677	3 241 993 945	-420 680 732	-11,49%	
Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture	191 657 607	191 588 017	-69 590	-0,04%	182 286 413	192 611 099	191 150 001	-1 461 098	-0,76%	
Météorologie	208 261 233	205 780 000	-2 481 233	-1,19%	211 349 171	208 261 233	205 780 000	205 780 000	-1,19%	
Paysages, eau et biodiversité	277 164 908	277 027 407	-137 501	-0,05%	244 635 812	276 033 928	275 927 407	-106 521	-0,04%	
Information géographique et cartographique	96 960 029	97 032 000	71 971	0,07%	94 260 631	96 960 029	97 032 000	71 971	0,07%	
Prévention des risques	381 994 414	304 048 582	-77 945 832	-20,40%	241 886 601	249 209 686	248 995 854	-213 832	-0,09%	
Energie, climat et après-mines	590 530 752	541 628 147	-48 902 605	-8,28%	664 485 005	595 791 076	545 173 338	-50 617 738	-8,50%	
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	2 899 557 303	3 044 708 805	145 151 502	5,01%	3 497 895 874	2 527 449 543	2 521 143 122	-6 306 421	-0,25%	
Innovation pour la transition écologique et énergétique (ancien)	1 100 000 000					1 100 000 000				
Projets industriels pour la transition écologique et énergétique (ancien)	470 000 000					470 000 000				
Ville et territoires durables (ancien)	370 000 000		-370 000 000	-100,00%		370 000 000		-370 000 000	-100,00%	
Total mission	10 220 855 579	7 880 196 903	- 770 658 676	-22,90%	10 280 044 811	9 748 991 271	7 327 195 667	- 643 534 371	-24,84%	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances de la mission "Ecologie, développement et mobilité durable" annexé au projet de loi de finances pour 2015 et le rapport annuel de performances de la mission "Ecologie, développement et aménagement durables" annexé au projet de loi de règlement pour 2013

2. Une réduction des effectifs continue en phase avec le triennal

En 2014, le plafond d'autorisations d'emplois du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) s'élevait à **34 486 équivalents temps pleins travaillés (ETPT)**¹.

Le périmètre du ministère a également enregistré une évolution de son plafond d'emplois de **--3 712 ETPT** résultant de la conjonction de trois phénomènes, à savoir :

- l'effet, en année pleine, du schéma d'emplois mis en œuvre en 2013, soit une baisse de 187 ETPT ;

- l'effet, en année courante, du schéma d'emplois pour 2014, soit une baisse de 360 ETPT ;

- le solde des transferts d'emplois établi à -3 165 ETPT².

Le plafond d'emplois pour 2015 connaît, quant à lui, une **baisse de 723 ETPT (- 2 %)** par rapport au plafond de 2014. Une telle évolution, qui demeure **moindre que celle de l'année passée**, résulte de :

- l'« effet décentralisation »³ qui n'avait pas été pris en considération dans la précédente loi de finances et qui se traduit par une baisse de 271 ETPT ;

- l'effet, en année pleine, du schéma d'emplois mis en œuvre en 2014, soit - 162 ETPT ;

- l'effet, en année courante, du schéma d'emplois pour 2015, soit une baisse de 371 ETPT ;

- le solde des transferts d'emplois établis à 81 ETPT⁴.

Ce plafond d'emplois s'élève à 33 763 ETPT et se répartit comme suit :

- 9 388 ETPT de catégorie A ;
- 12 282 ETPT de catégorie B ;
- 12 089 ETPT de catégorie C.

¹ Rappelons que ces données concernent l'emploi assuré par les deux programmes-phares de la mission, à savoir le programme 217 «Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables» et le programme 181 Prévention des risques».

² Une telle évolution est principalement due au transfert des effectifs vers le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

³ Cet effet désigne la prise en compte de l'exercice des droits d'options exercés lors de l'exercice budgétaire par les personnels en partance dans de nouveaux services où ils sont transférés.

⁴ Hors transferts éventuels des ouvriers des parcs et ateliers des parcs de l'équipement transférés aux collectivités locales à compter du 1^{er} janvier 2015.

Enfin, la **baisse de 515 équivalents temps plein (ETP)**, qui marque cette année le schéma d'emplois net du MEDDE par rapport à 2014, n'est qu'une étape. En effet, les années 2016 et 2017 devraient respectivement connaître une baisse de 571 et de 625 ETP¹.

C. DES DÉPENSES FISCALES MOINS NOMBREUSES MAIS AU COÛT PLUS ÉLEVÉ

Les dépenses fiscales concourant à l'atteinte des objectifs de la mission sont au nombre de **38** et représentent **2,043 milliards d'euros**, contre 42 pour 1,725 milliard d'euros en 2014².

Une telle évolution résulte notamment du renforcement du crédit d'impôt développement durable, devenu désormais crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Cette démarche initiée par le Gouvernement, et qui trouve sa traduction à l'article 3 du projet de loi de finances 2015, impliquera, dès 2015, un surcoût certain pour les finances publiques, sans que n'aient été estimées au préalable les retombées économiques et sociales d'un crédit d'impôt à un tel niveau.

¹ Lettre de cadrage du Premier ministre, en date du 24 juillet 2014, adressée à Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

² Le nombre de ces dépenses rattachées aux programmes 113, 174, 181 et 217 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » en 2015 est de 24, contre 26 en 2014.

Dépenses fiscales concourant aux objectifs de la mission

(en millions d'euros)

Programme	Objet de la dépense fiscale	Prévision 2014	Prévision 2015	Evol. 15/14
174	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie (crédit d'impôt pour la transition énergétique)	660	890	35%
203	Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers	380	560	47%
174	Dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des travaux d'économie d'énergie, sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes HLM et les SEM	170	150	-12%
174	Taux réduit de taxe intérieure de consommation pour les butanes et propane utilisés comme carburant sous condition d'emploi	108	110	2%
174	Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le GPL	110	104	-5%
203	Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par les exploitants de transport public routier en commun de voyageurs	40	59	48%
174	Réduction de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel à l'état gazeux destiné à être utilisé comme carburant repris à l'indice 36 du tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes (à compter du 1er avril 2014)	68	44	-35%
174	Exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel des ménages et des réseaux de chaleur	60		-100%
174	Taux de 5,5% pour la fourniture par réseaux d'énergie d'origine renouvelable	45	40	-11%
203	Exonération de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques utilisés comme carburant ou combustible pour le transport de marchandises sur les voies navigables intérieures	22	32	45%
203	Taux réduit de taxe intérieure de consommation pour les carburants utilisés par les taxis	22	25	14%
203	Exonération de TICPE pour l'électricité utilisée pour le transport de personnes et de marchandises par train, métro, tramway et trolleybus	6	6	0%
203	Exonération des plus-values de cession de bateaux affectés au transport fluvial de marchandises	5	5	0%
205	Exonération des produits de leur pêche vendus par les marins-pêcheurs et armateurs à la pêche en mer	5	5	0%
174	Exonération de taxe intérieure de consommation sur le charbon pour les entreprises de valorisation de la biomasse dont les achats de combustibles et d'électricité utilisés pour cette valorisation représentent au moins 3% de leur chiffre d'affaires	5	3	-40%
174	Exonération des produits de la vente d'électricité issue de l'énergie radiative du soleil	2	2	0%
205	Étalement des plus-values à court terme réalisées par les entreprises de pêche maritime lors de la cession de navires de pêche ou de parts de copropriété de tels navires avant le 31 décembre 2010	3	2	-33%
113	Exonération, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit, à concurrence des trois quarts de leur montant, en faveur des successions et donations intéressant les propriétés non bâties qui ne sont pas de nature de bois et forêts et situ	2	2	0%
174	Taux réduit de taxe intérieure de consommation applicable aux émulsions d'eau dans du gazole	2	2	0%
181	Dépenses engagées à raison de travaux dans le cadre de la prévention des risques technologiques	3	1	-67%
174	Exonération de taxes intérieures de consommation pendant 5 ans pour les huiles minérales et le gaz naturel consommés aux fins de cogénération	3	1	-67%
113	Exonération en faveur des parcelles NATURA 2000			
113	Exonération en faveur de certains terrains situés dans le cœur d'un parc national sis dans un département d'outre-mer			
113	Déduction des dépenses d'amélioration afférentes aux propriétés non bâties			
205	Abattement de 50% sur le bénéfice imposable des jeunes pêcheurs qui s'installent entre le 1er janvier 1997 et le 31 décembre 2010	1		-100%
174	Provision pour reconstitution des gisements de substances minérales solides			
203	Exonération des chambres de commerce maritime			
174	Exonération des sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie et des sociétés agréées pour le financement des télécommunications			
205	Détermination du résultat imposable des entreprises de transport maritime en fonction du tonnage de leurs navires			
217	Exonération des dons et legs consentis à des associations d'utilité publique de protection de l'environnement et de défense des animaux			
205	Exonération de taxe intérieure de consommation pour les huiles végétales pures utilisées comme carburant agricole ou pour l'avitaillement des navires de pêche professionnelle			
174	Exonération de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques utilisés pour les besoins de l'extraction et de la production du gaz naturel	3		-100%
203	Taux réduit de taxe intérieure de consommation pour le gazole utilisé par les engins fonctionnant à l'arrêt, qui équipent les véhicules relevant des positions 87-04 et 87-05 du tarif des douanes			
174	Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, le gaz naturel et les charbons au profit des installations intensives en énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre de la directive 2003/87/CE			
174	Exonération de TICPE pour l'électricité produite à bord des bateaux			
	Total	1725	2043	18%

Source : commission des finances d'après les fascicules des Voies et moyens, tome I

Au-delà, votre rapporteur spécial s'interroge sur l'ambition du Gouvernement en matière de fiscalité écologique, dans un contexte marqué par l'abandon de l'écotaxe.

L'économiste Christian de Perthuis, président démissionnaire du comité pour la fiscalité écologique, a d'ailleurs regretté ne pas avoir été consulté lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2015.

Il a également déploré l'absence de transparence qui caractérisait, selon lui, les choix opérés en matière de politique fiscale¹ par l'actuel gouvernement.

De manière générale, en dépit des dispositions de la loi de programmation des finances pour les années 2012 à 2017 relatives à l'évaluation des dépenses fiscales, la quasi-totalité, à l'exception de deux, n'ont fait l'objet d'aucune évaluation.

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

Le présent rapport spécial porte sur les **cinq programmes de la mission** qui définissent le cœur de l'action du Gouvernement en matière d'écologie, de développement et de mobilité durables² : le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » ; le programme 159 « Information géographique et cartographique » ; le programme 181 « Prévention des risques », le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » et le programme 217 support de la mission.

¹ Déclaration de Christian de Perthuis au quotidien le Monde, daté du 13 octobre 2014, dans un article intitulé « l'écologie fait les frais d'une logique comptable du Gouvernement. » En outre, les trois avis rendus par le Comité pour la fiscalité écologique durant l'été 2014 qui portaient, d'une part, sur la fiscalité des déchets et le financement de l'économie circulaire, d'autre part, sur la protection des ressources en eau et en biodiversité et, enfin, sur le diagnostic de la compensation des ménages vis-à-vis de la fiscalité de l'énergie n'ont trouvé aucun écho dans l'actuel projet de loi de finances.

² Le programme 203 « Infrastructures et services de transport » et le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » font l'objet du rapport de notre collègue Marie-Hélène Des Esgaulx, tandis que le programme 170 « Météorologie » est analysé par notre collègue Vincent Capo-Canellas.

A. LE PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »

Évolution des crédits des actions du programme 113 entre 2014 et 2015

Actions	Sous-actions	LFI 2014 (en M€)		PLF 2015 (en M€)	
		AE	CP	AE	CP
Action 1 - Sites, paysages, publicité	Sites, paysages, publicité	7,16	6,17	6,00	6,00
Sous-total action 1		7,16	6,17	6,00	6,00
Action 2 - Logistique, formation et contentieux	Fonctionnement courant et logistique	1,36	1,02	2,20	2,20
	Contentieux de l'ingénierie, de l'eau et de la biodiversité	5,11	5,11	3,73	3,73
Sous-total action 2		6,47	6,13	5,93	5,93
Action 7 - Gestion des milieux et biodiversité	Milieux et espaces marins	33,67	33,47	35,53	35,93
	Mesures territoriales dans le domaine de l'eau	14,80	14,55	14,02	14,02
	TVB - Espaces protégés	107,08	106,24	106,93	106,53
	Natura 2000	30,02	31,08	31,05	31,05
	Connaissance et préservation de la biodiversité	76,19	74,61	75,79	74,69
	Sécurité d'approvisionnement des matières premières	1,77	1,77	1,77	1,77
Sous-total action 7		263,53	261,72	265,09	263,99
Action 8 - Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique (FIBRE)	Connaissance des écosystèmes	0,00	0,00	-	-
	Remise en bon état des écosystèmes	0,00	2,00	-	-
Sous-total action 8		0,00	2,00	-	-
Total programme 113 - PEB		277,16	276,02	277,02	275,92

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

1. Un programme avant tout consacré à la gestion intégrée de la ressource en eau et à la protection de la biodiversité

Ce programme se décompose en trois actions¹ :

- l'action 1 « Sites, paysages, publicité », qui recouvre les activités de protection et de gestion des sites classés ;

¹ L'action 8 « Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique », qui portait, dans la loi de finances pour 2014, sur les crédits de paiement destinés à couvrir les dépenses engagées en 2012 et 2013, disparaît dans la maquette 2015.

- **l'action 2 « Logistique, formation et contentieux »**, qui porte sur les dépenses de fonctionnement courant (formation, communication, frais de déplacement...) d'une part et de contentieux (ingénierie publique concurrentielle, eau et biodiversité, sites, publicité) d'autre part ;

- **l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité »**, qui a pour finalités l'application du contenu des directives communautaires dans les domaines de l'eau et de la nature, la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2010 et les décisions prises lors des conférences environnementales assorties d'une feuille de route, et de contribuer aux actions internationales dans les domaines de l'eau et de la biodiversité.

2. La quasi-reconduction des crédits du programme par rapport à 2014

Le projet de loi de finances pour 2015 propose que le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » reçoive une dotation fixée à hauteur de **277,02 millions d'euros en autorisations d'engagement** et à **275,92 millions d'euros en crédits de paiement**. Ces montants sont quasiment stables par rapport à l'année dernière.

S'agissant de la nature des dotations, on constate que le **principal poste, à hauteur de 106,93 millions d'euros en AE et 106,53 millions d'euros en CP** est consacré à **l'action 7 « gestion des milieux et biodiversité »** qui concerne tout particulièrement les espaces protégés.

Une telle ventilation semble ainsi répondre aux priorités de cette année 2015 pour laquelle le Gouvernement entend respecter tout particulièrement ses engagements souscrits au niveau européen dans les domaines de la gestion intégrée de la ressource en eau et de la préservation de la biodiversité.

Une telle priorité s'inscrit également dans le contexte de la mise en œuvre des objectifs de moyen à long termes de deux directives, à savoir la directive-cadre 2000/60/CE du 23 octobre 2000, dite directive-cadre sur l'eau, et la directive-cadre 2008/56/CE du 17 juin 2008 sur une stratégie pour le milieu marin, dite DCSMM, sur une période de dix à douze ans suivant leur transposition.

On peut toutefois observer que le projet de loi relatif à la biodiversité, qui devait permettre la cohérence de l'action dans ce domaine, a été délibéré par le Conseil des ministres le 26 mars 2014 et que la commission du développement durable de l'Assemblée nationale a établi son texte le 26 juin 2014. Ce texte n'a pas été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

La poursuite de la mise en œuvre de la directive-cadre 2008/56/CE du 17 juin 2008 sur une stratégie pour le milieu marin

La directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (2008/56/CE), dont l'objectif est de parvenir à un bon état écologique du milieu marin européen au plus tard en 2020 et qui concerne l'ensemble des activités, s'inscrit sur une durée de près de douze ans.

Elle implique l'élaboration de stratégies coordonnées entre les différents États-membres et destinées à protéger, voire à restaurer, les écosystèmes marins d'Europe ainsi qu'à assurer la viabilité écologique des activités marines.

À cet effet, chaque État concerné a constitué des sous-régions marines et élaboré un plan d'action pour le milieu marin (PAMM) spécifique.

La mise en œuvre progressive des PAMM a reposé sur une première série d'actions initiées en 2012, à savoir l'évaluation initiale de l'état écologique des eaux marines et de l'impact environnemental des activités humaines sur ces eaux, la définition du bon état écologique pour ces mêmes eaux reposant sur des descripteurs qualitatifs, ainsi que la définition d'objectifs environnementaux et d'indicateurs associés en vue de parvenir à un bon état écologique du milieu marin.

La période 2013-14 a quant à elle été marquée par la définition de programmes de surveillance en vue de l'évaluation permanente de l'état des eaux marines et de la mise à jour périodique des objectifs.

L'ensemble de ces mesures doit aboutir à l'adoption d'un programme d'actions satisfaisant les critères de bon état écologique des eaux marines en 2015 et 2016.

Source : site Internet de la Commission européenne

En outre, votre rapporteur spécial ne peut que s'inquiéter du **montant conséquent des restes à payer indiqué par le suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement** (hors titre 2).

S'il est vrai que l'évaluation des engagements des années antérieures non couverts par des paiements baisse globalement entre 2012 et 2013 de près de 37 % (70,7 millions d'euros), celle-ci est de nouveau orientée à la hausse entre 2014 et 2015. **Ce sont ainsi plus de 143 millions d'euros d'engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2014¹, c'est-à-dire environ la moitié de la dotation en crédits de paiements du programme en 2015, qui s'établit à 275 millions d'euros.**

Une telle situation devrait conduire à la préemption des futurs crédits de paiement pour solder des engagements antérieurs, au risque de contrarier la réalisation de nouveaux projets.

¹ Comme chaque année, il s'agit principalement des contrats NATURA 2000 (32 % du total), de la Trame verte et bleue (22 %) ainsi que des mesures territoriales dans le domaine de l'eau et des espaces marins (20 %).

Le projet de loi de finances pour 2015 présente une évolution contrastée des crédits selon les différentes actions du programme.

a) « Sites, paysages, publicité » (action 1)

L'action 1 représente 2,2 % des crédits du programme, pour un montant de **6 millions d'euros en AE** (+ 10,3 % par rapport à 2014) et **en CP** (- 5,1 % par rapport à 2014).

Cette action vise à inciter les acteurs concernés par la conservation des sites et paysages, considérés comme remarquables et exceptionnels, et impliqués dans la gestion des paysages plus communs à adopter des mesures de protection ou de gestion.

L'importance du rôle des collectivités territoriales, notamment pour ce qui concerne la gestion de sites classés, qu'ils relèvent du patrimoine national (Grands sites de France) ou mondial (UNESCO), légitime ainsi qu'elles bénéficient d'un transfert de 1,48 million d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Il n'est pas certain que les crédits prévus par le Gouvernement soient en rapport avec les charges supportées par les collectivités territoriales pour faire face aux impératifs de gestion consécutifs à l'accroissement prévu du nombre de sites classés, ce qui constitue une nouvelle illustration de l'effet de ciseau entre l'attrition des concours de l'État aux collectivités et l'augmentation des dépenses mises à leur charge.

b) « Logistique, formation et contentieux » (action 2)

L'action 2 représente 2,1 % des crédits du programme, pour un montant de **5,93 millions d'euros en AE et CP**, soit une baisse respective de 8 % et de 3 %.

Cette tendance baissière peut ainsi s'expliquer par la baisse relative de la sous-action 1 consacrée au « fonctionnement courant et logistique » contribuant pour partie au financement de l'exposition universelle de Milan prévue en 2015.

Alors que les frais de représentation de communication et de mission de la direction générale représentent globalement, pour l'année 2015, 1,86 million d'euros en AE et 1,43 million d'euros en CP¹, ce seront près de 93 750 euros d'AE et 420 625 euros de CP qui couvriront la contribution 2015 du programme 113 à la participation française à l'exposition universelle de Milan.

Cette baisse contraste toutefois avec **la forte hausse des crédits affectés au règlement des contentieux lequel, avec un montant de l'ordre de 3,73 millions d'euros pour 2015**, constitue le poste le plus élevé de cette sous-action.

¹ Contre 1,38 million d'euros en AE et 1,03 million d'euros en CP pour l'année 2014.

S'il est vrai que ces crédits regroupent les dotations nécessaires au règlement des litiges relevant de divers contentieux relatifs à la mise en œuvre de programmes (ingénierie publique concurrentielle, sites, publicité, eau et biodiversité) qui sont provisionnés dès lors que la probabilité de condamnation de l'État par les instances communautaires est estimée supérieure à 50 %, on est toutefois en droit de **s'interroger sur la cohérence de la politique conduite depuis 2012 avec les engagements qui sont ceux de la France**, au regard des actions contentieuses se soldant par un surcoût, qui peut être prévenu bien en amont, pour les finances publiques.

c) « Gestion des milieux et biodiversité » (action 7)

L'action 7 représente 95,7 % des crédits du programme, pour un montant de **265 millions d'euros en AE** (- 0,34 % par rapport à 2014), et de **263,9 millions d'euros en CP** (- 0,07 % par rapport à 2014).

À cette dotation doivent s'ajouter des **fonds de concours et attributions de produits** à hauteur de **2,1 millions d'euros en AE** et de **17 millions d'euros en CP**.

Ces fonds destinés aux dépenses d'investissement devraient provenir des Agences de l'eau Adour-Garonne, Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée-Corse ainsi que Seine-Normandie. S'il est vrai que ces financements sont voués à financer les opérations d'investissement définies par la politique de restauration de la continuité écologique des cours d'eau, un tel prélèvement risque de priver ces agences de mobiliser les moyens nécessaires à la mise en œuvre du plan national d'action pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau et ainsi d'empêcher la France d'honorer ses engagements européens dans ce domaine.

Ainsi, force est de constater que le **prélèvement, annoncé pourtant comme exceptionnel pour 2014, de 210 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences effectué est renouvelé en 2015, à hauteur de 175 millions d'euros. La réitération d'une telle démarche place ces établissements dans une situation difficile.** En effet, on ne peut exclure que de telles ponctions récurrentes sur leur fonds de roulement risquent d'**obérer la capacité de ces agences de l'eau à conduire leurs interventions en matière d'assainissement ou d'entretien du réseau potable, où elles agissent aux côtés des collectivités territoriales. À cet égard, votre rapporteur spécial se fait l'écho des craintes évoquées par l'Association des Maires de France sur cette question**¹.

Par ailleurs, **cinq sous-actions** se partagent les crédits du programme :

¹ Communiqué de l'Association des maires de France (AMF), en date du 14 octobre 2014.

- la sous-action « milieux et espaces marins » reçoit **4,58 millions en AE et 4,38 millions en CP**, qui serviront notamment à poursuivre les actions déjà engagées pour le littoral et la gestion du trait de côte¹;

- la sous-action « mesures territoriales dans le domaine de l'eau » sera abondée à hauteur de **9,8 millions d'euros en AE et CP**, avec comme poste le plus important, doté de 3,67 millions d'euros en AE et CP, le financement des dépenses afférentes à l'exercice régalién de la police de l'eau et de la nature, au titre de la directive de 2008 sur le droit pénal environnemental² et des différentes directives sectorielles ;

- la sous-action « Trame verte et bleue³ et espaces protégés » reçoit une dotation de 2,92 millions d'euros en AE et CP ;

- la sous-action « Natura 2000 » reçoit 13,15 millions d'euros en AE et 13,3 millions d'euros en CP pour partie affectés à la réalisation des documents d'objectif (DOCOB) triennaux qui devront être adoptés par la totalité des 1 750 sites classés Natura 2000 ;

- la sous-action « Connaissance et préservation de la biodiversité » reçoit **2,15 millions d'euros en AE et en CP** principalement destinés au financement de l'amélioration de la connaissance identifiée par la stratégie nationale pour la biodiversité comme un élément clé.

En outre, l'action 8 « Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique », qui était abondée à hauteur de deux millions d'euros de crédits de paiement en 2014, **est supprimée**, contribuant ainsi à la simplification de l'architecture du programme.

B. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »

1. L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)

a) Le résultat d'une fusion

Établissement public administratif placé sous la double tutelle des ministres chargés de l'écologie et des forêts, **le nouvel IGN est issue de la fusion entre l'Institut géographique national et l'Inventaire forestier national (IFN) intervenue le 1^{er} janvier 2012.**

¹ La gestion du trait de côte recevant une dotation à hauteur de 2,70 millions d'euros en AE et 2,43 millions d'euros en CP pour 2015.

² Directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

³ La constitution d'une Trame verte et bleue comme outil d'aménagement du territoire a pour finalité de créer des continuités territoriales, conformément aux préconisations du Grenelle de l'environnement et aux dispositions des articles L. 371-1 et suivants du code de l'environnement.

Le **programme 159 « Information géographique et cartographique »** comprend les moyens consacrés, d'une part, à la définition par l'État de la politique nationale d'information géographique et, d'autre part, à la mise en œuvre de cette politique dont l'IGN est le principal opérateur. Celui-ci est, à ce titre, **le principal bénéficiaire des crédits du programme.**

L'IGN a ainsi une double vocation : assurer, d'une part, la connaissance continue de la surface du territoire national et de l'occupation de son sol, accessible depuis un site dédié (Geoportail), et actualiser, d'autre part, l'inventaire permanent des ressources forestières nationales qui était auparavant assuré par l'IFN.

À cette double tâche s'ajoutent la conception et la commercialisation des produits et services à partir des données recueillies dans le cadre de ses missions de service public, que ce soit au niveau national, notamment auprès des collectivités territoriales, ou international.

Le **décret n° 2011-1371 du 27 octobre 2011** précise les statuts et le fonctionnement de cet établissement public administratif.

b) L'application d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance

L'Institut national de l'information géographique et forestière s'est doté d'un **nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2013-2016**, dont les orientations sont les suivantes :

- **contribuer à la souveraineté et à l'indépendance nationales**, en permettant à l'État et aux collectivités territoriales d'appuyer leurs décisions, leurs actions et leurs politiques publiques sur des informations géographiques et forestières dont l'exactitude est maîtrisée ;

- **assumer le rôle d'opérateur de référence auprès de l'ensemble des acteurs publics** en matière d'information géographique et forestière ;

- passer d'un positionnement centré sur la production et la diffusion de données géographiques et forestières à un **rôle de fournisseur de services de référence et différenciés en fonction des usagers.**

2. Des moyens constants par rapport à 2014

Évolution des crédits des actions du programme 159 entre 2014 et 2015

AE = CP		LFI 2014			PAP 2015			Évolution du total
Numéro et intitulé de l'action / sous-action		Titre 3	Titre 6	Total pour 2014	Titre 3	Titre 6	Total pour 2015	
01	Production de l'information géographique	81 168 800		81 168 800	82 025 000		82 025 000	1,05%
02	Recherche dans le domaine de l'information géographique	15 231 229		15 231 229	14 475 000		14 475 000	-4,96%
03	Pilotage de la politique d'information géographique	545 000	15 000	560 000	517 000	15 000	532 000	-5,00%
Total		96 945 029	15 000	96 960 029	97 017 000	15 000	97 032 000	0,07%

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

a) Un volume de crédits reconduit

(1) Les chiffres clés du projet de budget pour 2015

Le projet de loi de finances pour 2015 propose pour le programme 159 « Information géographique et cartographique » une dotation de **97 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP)**, soit un montant analogue à celui de 2014.

La présentation par titre et catégorie souligne que les subventions pour charges de service public sont reconduites à un niveau analogue à celui de 2014, avec 96,8 millions d'euros en AE et CP.

Si le budget initial de 2014 prévoyait un résultat net positif de 0,106 million d'euros, le solde entre les recettes et les dépenses d'investissement pour assurer les financements de l'opérateur devrait conduire à **un prélèvement de 7,46 millions d'euros sur le fonds de roulement**.

(2) Une répartition en trois actions

Les crédits du programme 159 se répartissent entre trois actions :

- **l'action 1 « Production de l'information géographique »** : dotée de **82 millions d'euros** (soit une augmentation de 1,05 % par rapport au niveau de 2014), cette action représente 84,5 % des crédits du programme.

Elle retrace la part de la **subvention pour charges de service public de l'IGN consacrée au financement de ses activités exercées dans le cadre**

de sa mission de service public pour la production et la diffusion de l'information géographique et cartographique, ainsi que pour la formation.

A ces activités traditionnellement assurées par l'ancien Institut géographique national se sont ainsi ajoutées, depuis 2012, **d'autres missions conduites jusqu'alors par l'ancien Inventaire forestier national**, comme l'élaboration et la mise à jour, sur le territoire métropolitain, de l'inventaire permanent des ressources forestières, l'observation et la surveillance des écosystèmes forestiers, la diffusion des données d'inventaire sur les milieux forestiers, ainsi que la fourniture à l'État des éléments nécessaires à la formulation de la politique forestière nationale ;

- **l'action 2 « Recherche dans le domaine géographique »** : dotée de près de **14,5 millions d'euros**, soit 14,9 % de l'ensemble des crédits du programme, cette action enregistre une **baisse de 4,6 % par rapport à son niveau de 2014**. Retraçant la part de la subvention pour charges de service public de l'IGN consacrée au financement des activités de recherche et développement, elle devrait être principalement employée en 2015 à l'amélioration des référentiels, comme la référence géodésique internationale ITFR (« *International Terrestrial Reference Frame* »), et à celle des services destinés à assurer leur utilisation.

La réalisation de ces objectifs implique également la **refonte globale du système d'information métier de l'Institut**, via la mise en œuvre d'outils spécifiques visant l'élaboration d'un système de production intégré ;

- **l'action 3 « Pilotage de la politique d'information géographique »** : dotée de 532 000 euros, soit une baisse de 5 % par rapport à son niveau de 2014, cette action représente seulement 0,5 % des crédits du programme.

Elle correspond à **l'activité d'animation et de coordination interministérielle pilotée par le MEDDE**. Ses objectifs sont, d'une part, de favoriser le développement des usagers de l'information géographique, conformément aux dispositions de la directive européenne 2007/2/CE du 14 mars 2007 dite directive Inspire et à l'impératif de publication sur le réseau internet de services de catalogages, de recherche, de consultation et téléchargement des données géographiques qui incombent à l'IGN. Ses objectifs sont, d'autre part, d'assurer le partage des données entre les autorités publiques, s'agissant notamment des services de l'État et des collectivités territoriales.

b) Une réduction du plafond d'emplois moins prononcée qu'en 2014

Le projet de loi de finances pour 2015 attribue à l'IGN 1 631 emplois sous plafond, soit une baisse de 20 équivalents temps plein

travaillés (ETPT) par rapport à l'année 2014. Cette baisse est moins marquée qu'entre 2013 et 2014¹.

En revanche, la prévision d'équivalents temps pleins travaillés (ETPT) hors plafond devrait passer, quant à elle, de 42 en 2014 à 63 en 2015.

Ces emplois comprennent les emplois des agents sur contrats pour les projets de recherche et de développement que conduit l'IGN, en réponse notamment aux appels d'offres de l'Agence nationale de la recherche et ceux des agents sur contrat d'avenir pour la réalisation de la représentation parcellaire cadastrale unique.

3. La poursuite des efforts de rationalisation de la politique immobilière

Avec l'ajout de six sites supplémentaires suite à sa fusion avec l'Inventaire forestier national intervenue au 1^{er} janvier 2012 à son patrimoine immobilier, l'IGN s'est trouvé confronté à des **risques de doublons entre ses différents sites** dans certaines localités où il était implanté.

La politique immobilière du nouvel établissement s'est donc orientée vers la rationalisation de l'occupation et la modernisation des bâtiments qui composent son patrimoine.

À cet égard, le transfert vers le nouveau pôle géosciences situé à Saint-Mandé, débuté en 2012 et qui regroupe, outre l'IGN, Météo-France et le Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM), est achevé depuis 2013.

4. Une précarité financière constante

Le tableau ci-dessous résume l'exécution budgétaire pour 2012 et 2013 ainsi que les prévisions d'exécution pour 2014 dans le périmètre du nouvel établissement issu de la fusion entre l'IGN et l'IFN. En outre, il présente les équilibres financiers de l'IGN sur les trois dernières années.

¹ La prévision était une réduction de 75 ETP entre 2013 et 2014.

Données financières relatives à l'IGN

En M€	Périmètre IGN avant fusion avec IFN		Périmètre IGN après fusion avec IFN					
	2010 Réalisé IGN	2011 Réalisé IGN	2011 Réalisé IGN	2012 Réalisé IGN	2013 Réalisé IGN	2014 BI IGN	2014 BR1 IGN	
COMPTE de RÉSULTAT								
Charges	Charges de personnel décaissables	102,5	102,6	112,6	112,9	114,8	113,6	113,9
	Charges de fonctionnement décaissables	25,7	24,0	26,5	26,6	24,8	28,5	28,2
	Charges de fonctionnement non décaissables	20,9	20,7	21,5	21,3	15,8	12,8	12,8
	Total charges	149,1	147,3	160,6	160,7	155,4	154,9	154,9
Produits	SCSP (subvention pour charges de service public)	75,7	79,9	91,7	94,2	93,7	94,4	94,4
	Autres subventions État	2,1	0,9	1,2	3,7	3,4	3,7	3,7
	Recettes commerciales	61,9	43,8	44,0	41,9	41,3	41,8	40,8
	Autres recettes	6,9	8,2	9,2	9,3	12,8	11,6	11,6
	Produits non encaissables	9,1	11,4	11,4	8,4	3,6	3,5	3,5
	Total recettes	155,6	144,1	157,4	157,5	154,8	155,0	154,0
Résultat net		6,5	-3,2	-3,2	-3,2	-0,6	0,1	-0,9
TABLEAU de FINANCEMENT								
Ressourc	CAF	18,4	6,2	6,8	10,6	11,0	9,4	8,4
	Subventions	1,0	4,3	4,3	0,6	0,3	0,4	1,1
	Produits de cessions		0,0	0,1	0,1	2,3	0,0	0,0
	Total ressources	19,4	10,5	11,2	11,2	13,6	9,8	9,5
Emplois	Immobilisations des bases de données	4,6	6,2	6,2	6,2	5,8	6,6	6,6
	Autres investissements	4,0	6,5	7,0	13,8	8,2	10,6	10,6
	Total emplois	8,6	12,7	13,1	19,9	14,0	17,2	17,2
Variation du fonds de roulement		10,8	-2,2	-1,9	-8,7	-0,4	-7,5	-7,7
Fonds de roulement		38,3	36,1	39,2	30,4	30,0	16,5	22,3
Trésorerie		19,2	26,5	29,6	26,5	12,7	6,9	6,8

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

a) *Un poids toujours prédominant des dépenses de personnel*

Les charges de personnel inscrites au budget initial (113,6 millions d'euros) enregistraient une baisse de l'ordre de 1 % par rapport à 2013 ; la masse salariale devant s'établir pour 2014 à 113,87 millions d'euros, à l'issue du premier budget rectificatif.

En 2014, les dépenses de fonctionnement décaissables, hors dépenses gérées en ressources affectées, s'élèvent, quant à elles, à 28,49 millions d'euros.

Dès lors, les charges de personnel demeurent à un niveau analogue à celui de l'an passé et représentent toujours près de 75 % des charges décaissables que doit honorer l'IGN.

b) Un résultat net fragile

La situation financière de l'IGN demeure très précaire, avec un résultat net positif de 106 000 euros pour son budget initial de 2014.

Ressources encaissables en millions d'euros

	Exécution 2012	Exécution 2013	BI 2014
SCSP (nette de mise en réserve)	94,17	93,74	94,39
Ressources propres	48,56	54,28	50,87
<i>Dont recettes issues des activités commercialisées</i>	<i>41,92</i>	<i>41,30</i>	<i>41,80</i>
<i>Dont activités partenariales subventionnées et de gestion</i>	<i>6,05</i>	<i>10,35</i>	<i>8,69</i>
<i>Dont recettes d'investissement</i>	<i>0,59</i>	<i>2,63</i>	<i>0,38</i>
Total ressources	142,73	148,02	145,26
Part ressources propres / Budget total	34,0 %	36,6 %	35,0 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Mais ce résultat comporte de réelles faiblesses, à savoir :

- une baisse des ressources propres, avec 65,9 millions d'euros budgétés en 2014 par rapport aux 68,2 millions d'euros figurant dans le compte financier de 2013 (soit une baisse de 36,6 % à 35 % du budget total). Ainsi, les recettes issues des activités commercialisées ont connu un recul de 1,5 % entre 2012 et 2013 passant ainsi de 41,9 à 41,3 millions d'euros.

Résultats des différentes activités commerciales de l'IGN

Marché professionnel en hausse : s'établissant à 15,95 millions d'euros pour 2013 contre 15,2 millions d'euros en 2012, cette bonne tenue du chiffre d'affaire tient aux effets au repositionnement de l'établissement et à sa politique tarifaire avec notamment le succès de nouvelles offres plus simples et moins chères comme « Scan Express ». La finalisation de deux grands contrats avec d'importants acteurs du numérique explique également cette phase haussière ;

Marché grand public en baisse : l'érosion du marché grand public se confirme avec des recettes en baisse d'un montant de 11,82 millions d'euros en 2013 contre 12,09 millions d'euros en 2012 ; la diffusion de nouveaux produits du millésime 2013 ayant cependant permis de modérer l'érosion de la vente de cartes dans les réseaux de librairie et de grande diffusion ;

Marché « défense espace » en baisse : les recettes sont en recul par rapport à 2012 passant de 14,12 millions d'euros à 13,13 millions d'euros en 2013. Ce résultat s'explique par la diminution du produit des redevances au titre de la coédition « Référence 3D » et le retard dans la signature d'un contrat qui n'a pas permis de livrer en 2013 les données prévues.

Source : réponses au questionnaire budgétaire de la commission des finances

La tendance actuelle d'érosion du chiffre d'affaires devrait perdurer en 2014. Les prévisions de recettes tiennent compte des évolutions observées dans le secteur aussi bien chez les professionnels que pour le grand public. Les recettes commercialisées devraient ainsi diminuer de 0,9 million d'euros en 2013 et 2014.

En outre, l'analyse du cadre comptable de l'opérateur met au jour les difficultés suivantes :

- le **décalage entre les recettes et les dépenses d'investissement**, qui implique un prélèvement sur fonds de roulement de l'ordre de 7,46 millions d'euros ;

- une **capacité d'autofinancement de 9,4 millions d'euros** qui demeure supérieure à celle constatée lors de l'exercice passée - 8,89 millions d'euros - mais ne permet toujours pas d'assurer les investissements nécessaires au développement de l'établissement et à ses engagements contractuels envers l'État.

Aussi, votre rapporteur spécial partage la même préoccupation que celle exprimée par le Gouvernement quant à **l'efficacité de la gestion de l'IGN**, et ce, à l'heure où son nouveau directeur général doit prendre ses fonctions¹.

¹ Nomination de Daniel Bursaux comme directeur général de l'IGN intervenue le 5 novembre 2014, son prédécesseur, Pascal Berteaud, étant resté vingt mois à la tête de l'opérateur.

Votre rapporteur spécial partage ainsi les inquiétudes du Gouvernement sur le positionnement de l'IGN et espère que des résultats concrets témoigneront d'ici peu de la vigueur de son redressement tant attendu.

L'IGN : à la recherche d'un difficile équilibre financier

Après un exercice 2013 affichant une perte mesurée de 0,58 million d'euros et un prélèvement sur fonds de roulement à hauteur de 0,36 million d'euros, l'exercice 2014 devrait se conclure, après budget rectificatif, par un déficit de 0,87 million d'euros et un **prélèvement sur le fonds de roulement de 7,7 millions d'euros**

Le **niveau de fonds de roulement**, est passé de 30,3 millions d'euros fin 2012 à 22,3 millions d'euros prévus pour 2014.

Depuis plusieurs années le fonds de roulement est l'objet d'une érosion tendancielle et se situe sous le niveau prudent de deux mois de fonctionnement courant.

Le niveau de trésorerie connaît également ce phénomène d'érosion. En effet, depuis 2012, il a baissé régulièrement pour s'établir à 6,8 millions d'euros anticipés pour 2014. **Ce niveau ne représente plus que dix-sept jours de fonctionnement**, c'est-à-dire en deçà du minimum de trente jours de fonctionnement.

Cette érosion continue s'explique par un **modèle structurellement non viable**. Depuis plusieurs années, la capacité d'autofinancement constitue la principale source de financement des investissements de modernisation et d'entretien.

Or dans un contexte global d'investissement intensif dans les technologies les plus modernes, le **modèle économique actuel de l'institut remet en cause sa capacité à investir** dans de nouvelles technologies et à faire face aux missions qui lui seront confiées. Ce sont les raisons pour lesquelles a été élaboré un **nouveau contrat d'objectifs et de performance** signé début 2014, afin de relancer les recettes commerciales sur la base d'une nouvelle stratégie développant les services (et non plus seulement la vente de données) et les partenariats

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

C. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »

1. Un programme se déclinant en quatre priorités

Le programme 181 « Prévention des risques » se caractérise par un **champ très vaste et transversal**. Il met en œuvre les politiques relatives à la connaissance et à la prévention des risques industriels et des pollutions de différentes sources (chimiques, biologiques, sonores, électromagnétiques et radioactives), à la prévention des risques naturels (inondations notamment) et à la sécurité des ouvrages hydrauliques, à l'évaluation ainsi qu'à la gestion des sols pollués, à la prévention et à la gestion des déchets, ainsi qu'à l'évaluation des risques que présentent les organismes génétiquement modifiés pour la santé et l'environnement.

Ce programme vise à **mobiliser les moyens pour répondre aux engagements européens de la France** dans ce domaine ainsi qu'à la multiplicité des conventions internationales, dans les différents domaines de la protection écologique.

Ce programme présente également un **caractère transversal, puisque la prévention des risques répond à de nombreux enjeux**. À ce titre, il requiert le concours au moins de deux autres missions (« Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » ainsi que « Outre-mer ») et mobilise une grande diversité de partenaires.

Il répond ainsi à quatre priorités entre lesquelles se répartissent ses différentes actions :

- **la prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles**, qui intègre la lutte contre les pollutions occasionnées par les installations industrielles et agricoles, et la phase opérationnelle des plans de prévention de risques technologiques (PPRT) aux enjeux humains et financiers importants ;

- **la sûreté nucléaire et la radioprotection**, via un contrôle considéré comme performant, impartial, légitime et crédible conduit, au nom de l'État, par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)¹ ;

- **la prévention des risques naturels et hydrauliques**, reposant sur une connaissance des risques et destinée à préparer les territoires et la société à faire face aux aléas naturels, afin de réduire leur vulnérabilité et de favoriser leur résilience. Cette stratégie de prévention se décline d'ailleurs à l'ensemble des risques naturels susceptibles de survenir sur le territoire national, comme les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les feux de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques ou encore les cyclones et les tempêtes ;

- **la prévention des risques liés aux anciens sites miniers**, à travers l'ensemble des mesures nécessaires à la sécurité des personnes et des biens, ainsi qu'à la protection de l'environnement, à l'issue de la fermeture des exploitations minières, selon un triptyque « anticipation, prévention et traitement. »

Placé sous la responsabilité du directeur général de la prévention des risques du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le programme 181 mobilise également comme principaux opérateurs l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le Groupement d'intérêt Public INERIS/BRGM (GEODERIS) ainsi que l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

¹ Autorité administrative indépendante créée par la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.

2. Une réduction assumée des autorisations d'engagement et des crédits de paiement entre 2014 et 2015

Évolution des crédits des actions du programme 181 entre 2014 et 2015

Actions	LFI 2014		PLF 2015	
	AE	CP	AE	CP
<u>Action 1</u> « Prévention des risques technologiques et des pollutions »	248,2	110,4	167,9	107,8
<u>Action 9</u> « Contrôle de la sûreté nucléaire » y compris T2	54,2	59,2	54,2	59,2
<u>Action 10</u> « Prévention des risques naturels et hydrauliques »	37,8	37,8	40,2	40,2
<u>Action 11</u> « Gestion de l'après-mines »	41,8	41,8	41,8	41,8
Total	382,0	249,2	304,1	249,0

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Le projet de loi de finances pour 2015 propose pour le programme 181 « Prévention des risques » **une dotation globale de 304,1 millions d'euros en AE et de 249 millions d'euros en CP**. Ces montants traduisent une **évolution baissière des AE, de l'ordre de 26 %**, et une **baisse plus modeste des CP (- 1 %) par rapport à 2014**.

Cette **réduction de l'ordre de 78 millions d'euros d'AE** résulte essentiellement du réajustement des besoins des crédits consacrés aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) prenant en compte le recalage des besoins fondés sur un nouveau recensement effectué lors de la préparation du triennal 2015-2017. Cette évolution des crédits traduit ainsi une prise en compte des exécutions passées.

En outre, **5 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 7,6 millions d'euros de crédits de paiement (CP) de fonds de concours** et d'attributions de produits devraient abonder le financement du programme 181 en 2015.

3. Moins de moyens globalement affectés à la prévention

a) *La prévention des risques technologiques et des pollutions : une évolution des crédits marquée par le rythme d'avancement des plans de prévention des risques technologiques*

L'action 1, qui est consacrée à cette thématique et qui reçoit 55,2 % des crédits du programme, **sera abondée à hauteur de 167,9 millions d'euros en AE et de 107,8 millions d'euros en CP**, enregistrant ainsi une baisse respective de 33 % et de 6 % par rapport à 2014.

Les crédits de prévention des risques continuent à soutenir la mise en œuvre des PPRT¹. Leur coût est ainsi évalué à 7,9 millions d'euros en AE et à 6,83 millions d'euros en CP. La montée en puissance de ces dispositifs, déjà constatée l'année passée, s'est poursuivie tout au long de 2014. Pour preuve, 406 PPRT ont été prescrits tandis que 305 ont été approuvés au 1^{er} août 2014 (contre 248 au 1^{er} août 2013) ; l'objectif assigné aux préfets d'approuver 95 % des PPRT à la fin de l'année civile est maintenu.

De ce fait, **la participation de l'État au financement des mesures foncières décidées dans le cadre des PPRT relevant de crédits d'intervention, s'élève en 2015 à 82,4 millions d'euros en AE (contre 180 millions en 2014) et à 23,2 millions d'euros en CP (contre 41,5 millions d'euros en 2014).** Les montants engagés par l'État demeurent cependant très différents selon les PPRT puisque près de la moitié d'entre eux ne devraient pas impliquer de mesures foncières, tandis que certains pourraient coûter jusqu'à plusieurs dizaines de millions d'euros à l'État.

b) La sûreté nucléaire : une reconduite hasardeuse des crédits à l'identique

L'action 9, qui représente pour l'année 2015, près de 17,8 % des crédits du programme, assure le financement global de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Celle-ci devrait bénéficier d'une **dotation de 54,17 millions d'euros en AE, (contre 54,2 millions d'euros en 2014) et de 59,18 millions d'euros en CP (contre 59,2 millions d'euros en 2014).**

Par ailleurs, au-delà de l'appui technique qu'elle offre aux pouvoirs publics, l'ASN assure, en matière de sûreté nucléaire et radioprotection des activités de défense, de contrôle des matières nucléaires et de protection contre la malveillance, des opérations spécifiques. Celles-ci reçoivent une **dotation prévisionnelle de crédits de 11,7 millions d'euros en AE et de 16,7 millions en CP.**

Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur la **pertinence du niveau de ces crédits** au regard des lourds enjeux de sécurité auxquels notre parc nucléaire vieillissant est confronté.

Il ne peut, à cet égard, que se faire l'écho du très récent **avis de l'ASN²**, qui met en garde les pouvoirs publics quant aux risques encourus du fait des moyens budgétaires insuffisants à répondre aux grands enjeux de la sûreté nucléaire des dix prochaines années.

¹ Ces plans ont pour objectif de résoudre les situations difficiles héritées du passé en matière d'urbanisme autour des sites à hauts risques et de maîtriser l'urbanisation future.

² Avis n° 2014-AV-0214 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 17 octobre 2014 relatif au budget du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France pour les années 2015 à 2017

En effet, l'ASN, dans son avis du 14 octobre dernier, rappelle qu'il lui faudrait obtenir **quelque 21 millions d'euros supplémentaires** pour répondre aux besoins évalués pour l'année 2015¹.

Il importe ainsi de veiller à ce que l'ASN puisse exercer sa mission, en toute indépendance et partialité. Force est de constater la convergence de vue sur cette question entre votre rapporteur spécial et son homologue de l'Assemblée nationale, Hervé Mariton, s'agissant de l'examen des propositions émises par cet opérateur dans les plus brefs délais.

Par ailleurs, L'actuelle dotation proposée prend en compte l'incidence de l'opération immobilière qui a permis, au 1^{er} mars 2013, à l'ASN de se regrouper sur un seul site implanté à Montrouge. Cette nouvelle implantation a ainsi entraîné la signature d'un bail d'une durée ferme de neuf ans, dans le cadre d'une autorisation d'engagement exceptionnelle de 45,24 millions d'euros. Cette mesure exceptionnelle a ainsi entraîné une diminution du montant des autorisations d'engagement au titre des exercices suivants, dont celui de 2015.

Cette année encore, **les crédits pour les dépenses d'investissement et d'intervention demeurent marginaux.**

Les effectifs globaux de l'ASN prennent en compte l'ensemble des agents mis à disposition, dont le nombre s'établissait en 2014 à 105, pour atteindre un effectif total d'environ 480 agents. À cet égard, l'ASN devrait connaître une **hausse de ses effectifs avec 12 nouveaux ETP** résultant à la fois d'une augmentation en année courante du schéma d'emplois pour 2015 fixée à 8 ETP, ainsi que d'un effet de périmètre de 4 nouveaux ETP issus du transfert de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

Hors effet des mesures de transfert, les flux d'effectifs devraient se traduire par un **solde positif de 10 ETP.**

Il convient de noter également que l'ASN bénéficie de l'apport de près de 120 emplois issus d'autres opérateurs de l'État, parmi lesquels, outre l'IRSN précité, le Commissariat à l'énergie atomique, l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris, ou encore l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA).

Les crédits correspondant à ces mises à disposition, effectuées contre remboursement, sont budgétés sur le titre 2 de la loi de finance et exécutés en gestion sur le titre 3 de l'action 9 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » du programme 181. Il est également prévu, en 2015, une **mesure de fongibilité asymétrique à hauteur de 7,9 millions d'euros en vue de procéder au remboursement des rémunérations des personnels mis à disposition de l'ASN par des organismes extérieurs.**

¹ Parmi lesquels le démantèlement des centrales nucléaires, le déploiement de la troisième génération et la prolongation du fonctionnement au-delà de quarante ans des réacteurs, et la mise en œuvre du projet CIGEO.

c) La prévention des risques naturels : une baisse des investissements

L'action 10, qui représente 13,2 % des crédits du programme, disposera en 2015 de 40,1 millions d'euros en AE comme en CP, soit une progression de l'ordre de 6 % par rapport à l'année dernière.

En 2015, les subventions pour charges de service public des opérateurs représentent 7,99 millions d'euros et sont destinées au fonctionnement des opérateurs impliqués dans le domaine de la prévention des risques naturels, à savoir principalement l'Office national des forêts (ONF), le Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM), Météo-France, ou encore l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) et l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR).

Les dépenses d'investissement connaissent, quant à elles, une réelle baisse de l'ordre de 24 % par rapport à 2014, avec 3,2 millions d'euros. Cette baisse ne devrait pas permettre de contribuer, de façon probante, à la modernisation du réseau de mesures de prévision des inondations, ni de fournir les équipements performants en matière de surveillance des niveaux marins destinés à juguler les effets des submersions marines.

En outre, elle devrait obérer la capacité de la France à finaliser l'acquisition des modèles pertinents prescrits par la directive européenne 2007/60/EC relative à l'évaluation et la gestion des risques d'inondation.

Les dépenses d'intervention connaissent, quant à elles, une augmentation de l'ordre de 68 % par rapport à l'année passée, en atteignant 14,3 millions d'euros.

Près de 8,3 millions d'euros (AE=CP) seront ainsi affectés à la prévision des phénomènes météorologiques assurée par Météo-France, l'élaboration et l'animation des stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI), la mise en transparence des digues du Réseau Ferré de France (RFF), l'étude sur les submersions marine conduites par le Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM), ainsi que le développement d'alerte aux tsunamis.

Cette montée en puissance devrait également contribuer à la fois au financement de nouveaux programmes d'action de prévention des inondations (PAPI), de l'ordre de 10 à 15 qui devraient être labellisés courant 2015 et s'ajouter aux 73 existants, ainsi qu'à celui des missions d'appui auprès des collectivités locales conduites dans le cadre de la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI).

d) La gestion de l'après-mines : une reconduction quasi-identique des crédits

L'action 11 (13,7 % des crédits du programme) bénéficiera du même montant fixé à 41,8 millions d'euros en AE et CP que celui de l'année passée. La majorité des crédits est affectée aux dépenses de fonctionnement et, plus particulièrement, aux subventions pour charges de service public (à hauteur de 32,8 millions d'euros en AE et CP) dont le groupement d'intérêt public, GEODERIS, et le département de prévention et de sécurité minière issu du BRGM, sont les principaux bénéficiaires.

La coordination, au niveau central, de cette action est assurée par le service des risques technologiques de la direction générale de la prévention des risques du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, qui s'appuie, par ailleurs, sur ses services déconcentrés (DREAL) pour suivre la conduite des travaux de sécurité.

4. 2015 : année de la refondation du cadre d'action de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

La subvention versée à l'ADEME sur le programme 181 a été supprimée en 2014 et cette évolution est confirmée pour l'année 2015.

L'ADEME perçoit des **ressources propres, à hauteur de 41,5 millions d'euros** (à recevoir au titre de l'exercice 2014), issues de subventions contractualisées avec des tiers, de ventes de biens et services ainsi que de divers produits de gestion. L'Agence est également financée pour partie par une fraction du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

La fraction de la TGAP, comme ressource fiscale affectée, qui lui est reversée, conformément au plafonnement inscrit dans l'article 46 de la loi de finances pour 2012, est fixée, pour 2015, à 448 700 euros.

2015 devrait être une année charnière pour le fonctionnement de cette agence. Son cadre d'action devrait ainsi être modifié, du fait des nouvelles priorités dégagées lors de l'examen de la prochaine loi sur la transition énergétique, la mise en œuvre de nouveaux contrats de plan État-Régions, l'adoption par la Commission européenne de nouvelles règles en matière d'aides d'État, ainsi que par les bouleversements induits par la nouvelle gouvernance des fonds européens, du fait notamment de la délégation de leur gestion aux conseils régionaux.

L'ADEME demeure un acteur essentiel de la mise en œuvre des du programme d'investissements d'avenir (PIA) et ce, depuis 2010, pour les quatre programmes suivants :

- le programme « véhicules du futur » (920 millions d'euros) ;

- l'action « démonstrateurs énergies renouvelables et chimie verte » du programme « démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte » (917 millions d'euros) ;

- l'action « économie circulaire » du programme « démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées » (144 millions d'euros) ;

- l'action « réseaux électriques intelligents » du programme « développement de l'économie numérique » (149 millions d'euros).

Ainsi, les quatre actions d'investissements d'avenir qui ont été confiées en 2010 à l'ADEME totalisent 2,13 milliards d'euros. Dans ce cadre, ce sont près de 630 projets et 151 lauréats qui ont été sélectionnés au 30 juin 2014.

L'ADEME devrait ainsi consommer, en 2015, **586 millions d'euros en AE et 227 millions de CP** dans le cadre de la poursuite de ces actions.

Elle devrait à ce titre recevoir d'ici la fin de l'année 2014 800 millions d'euros au titre de l'action « **Énergies nouvelles, économie circulaire, rénovation thermique, biodiversité** » et 300 millions d'euros au titre de l'action «Transport de demain ».

S'il est vrai que ce versement demeure subordonné à la conclusion d'une ou plusieurs conventions entre l'État et l'ADEME, force est de constater que ces conventions doivent être soumises pour observations éventuelles aux commissions compétentes du Parlement avant leur signature, afin de s'assurer que leur contenu correspond à l'objet de l'action tel qu'il avait été présenté au Parlement au moment du vote des crédits en loi de finances pour 2014. Il importe également de s'assurer que les financements ainsi obtenus ne serviront pas à des opérations de débudgétisation, en se substituant à des financements qui auparavant étaient pris en charge sur le budget général

A ce jour, soit un mois et demi avant la fin de l'exercice 2014, aucun projet de convention n'a été transmis au Parlement et en tout état de cause, lorsqu'il le sera, le Parlement disposera d'un temps très réduit pour examiner les clauses de ces conventions et n'aura ainsi que peu de chance de voir ses éventuelles remarques prises en compte.

En outre, le schéma d'emplois de l'ADEME s'établit à - 19 ETP en 2015.

2015 marquera enfin la conclusion d'un nouveau **contrat d'objectifs portant sur la période 2015-2018**, destiné à remplacer le précédent document stratégique de l'ADEME qui avait été élaboré dans le contexte de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de l'adoption du Grenelle de l'Environnement.

D. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES »

1. Un programme au contour hétérogène

Le programme 174 s'articule autour de **trois grandes finalités** qui peuvent apparaître hétérogènes :

- la mise en œuvre d'une **politique énergétique satisfaisant aux impératifs de coûts, de sécurité d'approvisionnement et d'utilisation rationnelle de l'énergie** ;

- la **lutte contre le réchauffement climatique**, via la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques, pour relever le défi sanitaire de la qualité de l'air, s'agissant notamment des émissions des véhicules ;

- la **garantie apportée aux anciens mineurs** de la préservation de leurs droits à l'issue de l'arrêt de l'exploitation minière.

Les objectifs affichés par le ministère sur ce programme, pour l'année 2015, sont :

- la **maîtrise de l'énergie en réduisant la consommation et en développant l'usage des énergies renouvelables**. Un tel objectif se décline en diverses mesures, notamment le plan d'action national en faveur des énergies renouvelables dont l'atteinte des objectifs – seuls 24 % sont actuellement atteints – pose de réelles difficultés ;

- **l'amélioration de la qualité de l'air** ;

- **la réduction des émissions de gaz à effet de serre**.

Ce programme se décline en quatre actions :

- action 1 : **politique de l'énergie** (1 % des crédits du programme) ;

- action 4 : **gestion économique et sociale de l'après-mines** (93 %) ;

- action 5 : **lutte contre le changement climatique** (5,8 %) ;

- action 6 : **soutien** (0,2 %). Celle-ci permet d'assurer, depuis 2012, le transfert des **dépenses de fonctionnement** de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du programme 217 vers le programme 174.

Les opérateurs de ce programme sont l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), l'Agence de service et de paiement (ASP) ainsi que le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA) et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

2. Une baisse continue des crédits

Évolution des crédits des actions du programme 174 entre 2014 et 2015

	LFI 2014		PLF 2015		2014/2015	
	Autorisations d'engagement (en millions d'euros)	Crédits de paiements (en millions d'euros)	Autorisations d'engagement (en millions d'euros)	Crédits de paiements (en millions d'euros)	Evolutions autorisations d'engagement (en millions d'euros)	Evolutions crédits de paiements (en millions d'euros)
Politique de l'énergie	5,83	6,19	5,51	5,95	-0,32	-0,24
Gestion de l'après-mines	548,52	553,42	503,7	506,8	-44,82	-46,62
Lutte contre le changement climatique	34,53	34,53	31,16	31,16	-3,37	-3,37
Soutien	1,65	1,65	1,26	1,26	-0,38	-0,38

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

La tendance baissière déjà constatée en 2014 se poursuit en 2015, avec une dotation de **541,6 millions d'euros en AE et de 545,1 millions d'euros en CP**, soit une baisse respective de 8,5 et 8,7 % par rapport à l'année passée¹.

Le principal déterminant de l'évolution des crédits du programme demeure **la réduction des dépenses de l'après-mines**, et en particulier des moyens accordés à l'Agence nationale de garantie des droits des mineurs dont la diminution reflète l'évolution du nombre d'ayants-droit.

a) Les crédits affectés à la politique de l'énergie en légère baisse (action 1)

Les ressources consacrées à cette action sont de 5,5 millions d'euros en AE et de 5,9 millions d'euros en CP, soit une baisse respective de 6,7 % et de 4,8 %.

Ces crédits permettront ainsi de financer les dépenses de fonctionnement suivantes :

- la **reconduite à la baisse des subventions pour charges de service public dont bénéficie l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)**, pour un montant d'AE et de CP de 3,8 millions d'euros. Ce financement devrait ainsi contribuer à la réalisation de deux missions d'intérêt général que sont, d'une part, la réalisation de l'inventaire triennal des déchets radioactifs et, d'autre part, l'intervention de l'agence

¹ Ceux-ci étaient d'ailleurs respectivement en baisse de 13 % en 2014 par rapport à l'année 2013.

dans des sites où le principe « pollueur payeur » ne trouve pas à s'appliquer ;

- le **contrôle et la qualité des carburants**, conformément aux engagements européens de la France (directives 98/70/CE et 2009/30/CE), à hauteur de 1,05 million d'euros d'AE et de CP ;

- les **études prospectives** conduites par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) en partenariat notamment avec l'Agence internationale de l'Énergie, à hauteur de 30 000 euros d'AE et de CP ;

- le **programme Extraplac**¹, avec 100 000 euros d'AE et 460 000 euros de CP ;

- le **fonctionnement du Conseil supérieur de l'énergie**, avec 200 000 euros d'AE et de CP ;

- la **coopération dans les domaines de l'énergie et des matières premières**, ainsi que la contribution aux organismes internationaux, avec 100 000 euros d'AE et 185 191 euros de CP ;

- le **comité local d'information et de suivi de laboratoire souterrain de recherche de Meuse-Haute-Marne** - CLIS de Bure, à hauteur de 157 500 euros d'AE et de CP.

Si la plupart de ces moyens demeurent globalement stables, la baisse de l'ordre de 7 % entre 2014 et 2015 de la dotation de l'ANDRA préoccupe votre rapporteur spécial, alors que l'on connaît les difficultés engendrées, dans nos territoires, par le stockage et l'entreposage des déchets nucléaires.

b) La baisse continue des dépenses relatives à la gestion économique et sociale de l'après-mines (action 4)

Les crédits liés à la gestion de l'après-mines connaissent, cette année encore, une réduction, en raison de l'évolution démographique à la baisse du nombre des anciens mineurs et de leurs ayants droits.

Ainsi, la dotation de cette action 4 s'élève à **503,6 millions d'euros en AE et à 506,8 millions d'euros en CP**, soit une baisse respective de l'ordre de 8 % et de 8,4 %.

Les **dépenses d'intervention représentent 489,7 millions en AE et 492,9 millions en CP pour l'année 2015**, dont 442 millions seront affectés au financement des prestations servies par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM). Cette année encore, le montant des dotations qui seront allouées en 2015 à cette agence connaîtra une baisse marquée de 11 %.

¹ Le programme EXTRAPLAC est un programme interministériel d'extension de la plaque continentale, initié en 2002 et prolongé jusqu'en 2018, dans le cadre d'un contrat pluriannuel, dont l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) est porteur.

Ces dépenses d'intervention bénéficieront également aux prestations assurées également par la **Caisse autonome nationale de Sécurité sociale dans les mines (CANSSM) à hauteur de 18,2 millions d'euros (- 21 %)**, ainsi que par la **Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières (CNIIEG), abondée à hauteur de 11 millions d'euros (- 8 % par rapport à 2014)**.

En outre, **les mines de potasse d'Alsace (MPDA) disposeront de 18 millions d'euros en AE et CP**, dotation qui doit permettre d'achever la fermeture du site de stockage souterrain de déchets Stocamine. Cette démarche n'est pas achevée et entraîne, pour l'heure, un processus d'instruction prévu par le code de l'environnement impliquant une tierce expertise et une enquête publique.

Enfin, le **Fonds d'industrialisation des bassins miniers (FIBM) bénéficiera d'une dotation de 60 000 euros en AE et de 3,1 millions d'euros en CP**.

Acteur de la reconversion économique des anciens bassins depuis 1984, le FIBM a vu ses missions prolongées jusqu'au 31 décembre 2013 pour le Bassin lorrain. La dotation en crédits de paiement permettra d'honorer les autorisations d'engagement souscrites avant cette date ; un tel dispositif correspond à une aide versée *a posteriori* sur justificatifs et sur la base de conventions signées avec les entreprises, les collectivités locales, les associations professionnelles et les sociétés d'économie mixte.

c) La baisse constatée des moyens affectés à la lutte contre le changement climatique (action 5)

Les crédits alloués à l'action 5 connaissent, cette année encore, une baisse marquée. La dotation de 31,1 millions d'euros en AE et CP est ainsi en baisse de l'ordre de 11 % par rapport à 2014.

Votre rapporteur spécial constate qu'une **telle réduction remet en cause l'exigence de continuité et de moyens nécessaires à la réalisation des objectifs notamment fixés par les directives communautaires** ainsi que par le Grenelle de l'Environnement dans ces domaines. Cette réduction paraît à votre rapporteur spécial de surcroît contradictoire avec le discours du Gouvernement sur la transition énergétique et écologique. Enfin, elle envoie un très mauvais signal, à quelques mois de la conférence de Paris sur le climat.

Les dépenses de fonctionnement représentent un montant de 4,2 millions d'euros en AE comme en CP. Les dépenses d'intervention reçoivent, quant à elles, **25,4 millions d'euros en AE et CP ; elles sont principalement destinées, à hauteur de 25,2 millions d'euros en AE et CP, à soutenir deux acteurs principaux, à savoir le Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA), qui reçoit 5,8 millions d'euros en AE et CP, et les 26 associations agréées de surveillance de la qualité de**

l'air (AASQA) qui sont, pour leur part, dotées de 19,3 millions d'euros en AE et CP.

d) La baisse constatée des dépenses de soutien (action 6)

Les crédits de l'action de soutien du programme, qui représentent 0,2 % de la dotation du programme 174, enregistrent une **baisse de l'ordre de 30 %, pour atteindre 1,26 million d'euros d'AE et de CP.**

E. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES »

1. Les dépenses de personnel du ministère de l'écologie et du ministère du logement au cœur de ce programme

Le **programme 217 reçoit près de 2,5 milliards d'euros de crédits de paiement et enregistre une très légère baisse par rapport à la dotation de 2014 (0,2 %).** Il représente, à lui seul, plus du tiers des crédits de la mission.

Ce programme fournit le support à la mise en œuvre des politiques publiques des ministères de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR). Il est placé sous la responsabilité du secrétaire général de ces deux ministères.

Ce programme répond aux **objectifs** suivants :

- **mobiliser les pouvoirs publics et la société civile** en faveur de la transition écologique vers un développement durable ;

- **incarner une administration exemplaire** au regard du développement durable dans la maîtrise des moyens de fonctionnement ;

- appliquer une **politique des ressources humaines responsable.**

Il porte par ailleurs les **effectifs et la masse salariale du MEDDE**, à l'exception de ceux de l'Autorité de sûreté nucléaire qui relèvent du programme 181 « Prévention des risques ».

Près de 80 % des crédits du programme, soit deux milliards d'euros, sont consacrés aux dépenses du personnel.

À la suite de la **nouvelle composition des périmètres ministériels intervenue en mai 2012 et compte tenu du triennal 2013-2015,** la répartition des moyens de personnel entre les deux ministères devrait être poursuivie en 2015.

En effet, **l'opération de regroupement immobilier des services centraux des deux ministères sur deux sites, au lieu de cinq jusqu'au second semestre 2014, sera poursuivie en 2015.** Les travaux de rénovation et de modernisation de la Paroi Sud du Toit de la Grande Arche devraient

également débuter en 2015, afin d'améliorer les conditions de travail des agents dans un contexte immobilier qui se veut plus performant.

Cette année sera également marquée par la restructuration des services du Ministère : alors que 2014 avait connu la création du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), issue de la fusion de la Mission interministérielle de l'Inspection du logement social et de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction, devrait être créée au 1^{er} janvier 2015.

2. Un premier bilan de la création du Centre d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

Issu du regroupement de onze services du METL et du MEDDE¹, cet établissement public a été créé par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transport. Le programme 217 a ainsi servi de support budgétaire à cette création.

La subvention pour charges de service public du CEREMA est inscrite sur l'action 01 et s'élève, pour l'année 2015, à 227,2 millions d'euros en AE et CP, soit une hausse de 3 % par rapport à 2014.

Cette dotation a vocation à couvrir les charges d'exploitation² et les dépenses de personnel du nouvel opérateur qui est ainsi appelé à finaliser son premier projet stratégique au printemps 2015, avant de préparer son premier contrat d'objectifs et de performance.

Ainsi, conformément aux protocoles signés par les ministres de tutelle avec l'ensemble des organisations syndicales en 2012 prévoyant le maintien, durant les deux premières années, des moyens attribués à l'établissement, **le projet de loi de finances pour 2015 accorde une base de 3 152 ETPT sous plafond de personnel afférent.** De ce fait, à l'exception du transfert de 3 ETPT vers le programme 337³, les ETPT du CEREMA sont reconduits à l'identique du plafond qui avait été arrêté en 2014 lors de sa création.

¹ En l'occurrence, huit centres d'études techniques de l'équipement (CETE), le Centre d'étude sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), le Centre d'études techniques, maritimes et fluviales (CETMEF), et le Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA)

² Fonctionnement courant, entretien, maintenance et investissements courants.

³ Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville.

3. Un programme aux évolutions contrastées

a) Le revirement du projet immobilier du ministère

La loi de finances pour 2014 avait accordé au programme 217 un montant de 907,07 millions d'euros en AE et de 534,96 millions d'euros en CP. Les crédits consacrés au fonctionnement global du ministère s'élevaient à 593,3 millions d'euros en AE et à 221,1 millions d'euros en CP.

Parmi ces derniers crédits, la part représentée par le fonctionnement courant et immobilier des services représentait 536,7 millions d'euros en AE et 164,6 millions d'euros en CP. Au 30 juin 2014, seulement 10,95 % des AE et 45 % des CP ont été consommés, soit respectivement 58,7 et 74,09 millions d'euros.

L'évolution des crédits demandés pour 2015 résulte largement des modifications apportées au projet immobilier des ministères, consistant à réduire de cinq à deux le nombre de ses implantations.

Le projet immobilier Arche-Séquoïa

Le calendrier du projet

L'opération dans son ensemble s'échelonne selon un calendrier tendu et optimisé pour tenir compte des échéances des baux actuels, permettant ainsi la **réduction des dépenses des loyers externes** :

*Transfert au cours du second semestre 2014 de plus de 2500 postes de travail dans la tour Séquoïa ;

*Réalisation en 2015 et 2016 des travaux de réhabilitation de la paroi Sud de l'Arche, non occupée ;

*Transfert final des services dans les locaux rénovés de la Grande Arche début 2017, libérant ainsi les Tours Pascal, à l'échéance de leurs baux.

Données budgétaires

Pour réaliser ce projet, les besoins en autorisations d'engagement sont les suivants :

***542 millions au titre du bail de l'immeuble Séquoïa** ; ces autorisations d'engagement ont été votées dans le cadre de la loi de finances rectificatives de décembre 2012 ;

***293 millions d'euros au titre du BEA** ; ces autorisations d'engagements relèvent du projet de loi de finances 2015 ;

***584 millions d'euros pour l'achat en crédit-bail de la tour Séquoïa** ; ces autorisations d'engagement sont demandées dans le projet de loi de finances 2015. A noter que l'achat en crédit-bail conduisant à la résiliation du bail, plus de 500 millions d'autorisations d'engagement engagées pour le bail Esplanade seront libérées.

État d'avancement du projet

La signature, le 31 décembre 2012, du bail de l'immeuble Séquoïa a constitué la première étape de la mise en œuvre de ce projet. Suite au départ du précédent locataire fin décembre 2013, le propriétaire a engagé comme convenu les travaux de régénération de la tour. La première phase de ces travaux a été réceptionnée début juillet 2014, ce qui a permis l'emménagement courant juillet 2014 de 1 000 agents dans les étages supérieurs de la tour. La deuxième et dernière phase de livraison est prévue le 15 octobre 2014, ce qui permettra l'emménagement d'ici la fin de l'année 2014 des 1 500 agents supplémentaires, dans les étages inférieurs de la tour. Il est à noter que l'emménagement de ces agents s'est accompagné d'un renouvellement complet des mobiliers de bureau.

Concernant le bail emphytéotique administratif dit de valorisation de la Grande Arche, la procédure de dialogue compétitif a été lancée en mars 2013. Ce dialogue s'est clôturé en juin 2014 ce qui a permis le démarrage de la phase de mise au point des contrats avec le lauréat pressenti. À ce jour, la mise au point étant terminée, il est prévu de signer les contrats fin septembre 2014. Une fois la tour vidée de ses occupants fin décembre 2014, les travaux seront lancés par le titulaire du bail pour une durée de deux ans. L'emménagement des agents installés dans les tours Pascal dans la Paroi Sud rénovée se fera alors courant du premier trimestre 2017.

A titre d'information, du fait de la cohésion granulaire observée sur les pierres de façade, l'ensemble des propriétaires de la Grande Arche a validé le principe du remplacement du marbre de Carrare actuel par du marbre Kalliston ou par une pierre reconstituée (béton de marbre).

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Les autorisations d'engagements libérées par la résiliation du bail emphytéotique devraient d'abord, selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, faire l'objet d'un retrait, puis d'une remontée au niveau du programme 217, pour être annulées en fin de gestion 2015.

Cette opération apparaîtra alors dans le rapport annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » annexé au projet de loi de règlement pour 2015, où le montant des restes à payer sur ces autorisations d'engagement aura diminué du montant correspondant.

Par ailleurs, puisque la motivation qui a présidé à la transformation du bail initial en bail emphytéotique demeure la recherche d'économies budgétaires et que cette démarche a reçu l'aval du Conseil immobilier de l'État, il faudra demeurer tout particulièrement vigilant quant aux retombées d'une telle mesure et vérifier si le dispositif retenu est bel et bien une source d'économies pour l'État.

b) L'évolution contrastée des différentes actions du programme

Ce programme se caractérise par son ampleur. Il se décline en 22 actions, soit 6 actions principales pour 2015 (contre 8 pour 2014) auxquelles s'ajoutent 16 actions dites miroirs, portant les moyens de

personnel dédiés aux différentes politiques publiques et aux fonctions support. :

- **l'action 1 « Stratégie, expertise et études en matière de développement durable »** est dotée de 247,6 millions d'euros, soit 8,1 % des crédits du programme. Cette action bénéficie ainsi d'une augmentation de l'ordre de 2,5 % par rapport à 2014. Cette année, le Commissariat général au développement durable (CGDD) devrait bénéficier d'une dotation de 11 millions d'euros en AE et en CP ;

- **l'action 2 « Fonction juridique »** est abondée à hauteur de 2,8 millions d'euros en AE et CP, soit 0,1 % des crédits du programme. Elle connaît une baisse de dotation de 3 % par rapport à 2014.

Cette action connaît enfin de nouveaux mouvements de crédits, parmi lesquels le **débasage de 1,8 million en AE et CP résultant de la participation du programme 217 aux frais immobiliers et de fonctionnement liés à la création de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), à compter du 1^{er} janvier 2015.**

- **l'action 4 « Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques »** recevra 24,9 millions d'euros en AE et CP, soit une légère baisse de l'ordre de 2 % par rapport à 2014. Le remplacement de deux activités par six autres, qui doit intervenir en 2015, au sein de cette action conduit à s'interroger sur la mise en œuvre effective du processus de rationalisation du fonctionnement du ministère.

- **l'action 5 « Politique des ressources humaines et formation »** sera abondée à hauteur de 217,9 millions d'euros en AE et CP, soit 7,2 % du financement du programme. Il est vrai qu'après une baisse relative de l'ordre de 2 % en 2014, le financement de cette action connaît une nouvelle hausse de l'ordre de 5 %.

- **l'action 6 « Action européenne et internationale »** représente 0,3 % du programme et sera dotée, en 2015, de 8,8 millions d'euros en AE comme en CP. Cette baisse demeure limitée (3 %) et ne devrait pas obérer la capacité de la France à assumer ses obligations internationales, via le versement de contributions au fonctionnement d'organisations européennes ou internationales. C'est pourquoi près de 8,32 millions d'euros en AE et CP seront consacrés à l'animation de la politique stratégique et de la gouvernance en matière de changement climatique et de développement durable.

En 2015, **deux actions reçoivent les plus fortes dotations en crédits de personnel** : d'une part, **l'action 8 « personnels œuvrant pour les politiques du programme infrastructures et services de transport »** est abondée à hauteur de 618 millions d'euros en AE et CP, soit une baisse de 3,9 % par rapport à 2014. D'autre part, **l'action 7 « personnels œuvrant pour les politiques du programme »** est abondée à hauteur de 501 millions d'euros en AE et CP, en hausse de 0,7 % par rapport à son niveau de 2014.

À ce titre, il est constaté le fonctionnement courant de l'administration centrale augmente de 10 % tandis que celui des services déconcentrés baisse de 3,8 %.

c) La réduction continue des effectifs du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

En 2015, le plafond autorisé d'emplois du MEDDE s'élève à 33 763 ETPT, soit une réduction de 723 ETPT résultant des éléments suivants :

- l'« effet décentralisation », non pris en compte par la loi de finances de 2014, à hauteur de - 271 ETPT ;

- l'effet, en année pleine, du schéma d'emplois mis en œuvre en 2014, soit - 162 ETPT ;

- l'effet, en année courante, du schéma d'emplois pour 2015, soit une baisse de 371 ETPT ;

- le solde des transferts d'emplois établi à 81 ETPT.

Pour autant, **une telle évaluation n'intègre pas les éventuelles conséquences de l'option dont bénéficient les ouvriers des parcs et ateliers (OPA) des parcs de l'équipement** transférés aux collectivités locales, d'intégrer les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, conformément aux dispositions du décret n° 2014-456 du 6 mai 2014.

Alors que ces personnels avaient jusqu'au 31 août 2014 pour se prononcer sur leur intégration au 1^{er} janvier 2015, un recensement conduit par le ministère laisse supposer que 50 % des agents concernés (sur une population totale de 3 800 agents) seraient susceptibles d'y consentir.

En outre, **la mise en œuvre de ces schémas d'emplois devrait être relayée, à partir de 2016, par d'autres mouvements de personnels** issus de la sécurité routière et ceux chargés des missions relatives à la gestion de l'eau et à la préservation de la biodiversité.

CHAPITRE II COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « AIDES À L’ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »

Faisant suite aux conclusions du « Grenelle de l’environnement » de 2007, le système bonus/ malus écologique vise à récompenser, via un bonus, les acquéreurs de voitures neuves émettant le moins de dioxyde de carbone (CO₂), et à pénaliser, via un malus, ceux qui optent pour les modèles les plus polluants. **Ce dispositif concerne les voitures particulières neuves, achetées en France ou à l’étranger, comportant au maximum 9 places assises** (place du conducteur comprise). Les voitures de société sont aussi concernées. Toutefois, avec les dernières modifications des barèmes du bonus et du malus, la plupart des véhicules neufs se retrouve dans la « zone neutre », c’est-à-dire qu’ils ne sont concernés ni par la bonus, ni par le malus.

Le bonus et le malus sont tous deux déterminés sur la base d’un barème, dont le tarif est fonction du taux d’émission de CO₂ en grammes par kilomètre. En cas d’absence de mesure du taux d’émission, la puissance fiscale (chevaux-vapeur) est prise en compte.

Tandis que le barème du bonus est réglementaire¹, le malus est fixé, en tant que taxe, par la loi de finances. Il relève ainsi de l’article 1011 *bis* du code général des impôts et a connu plusieurs ajustements depuis sa création.

En outre, **depuis le 1^{er} avril 2012, un « superbonus » est accordé lorsque l’acquisition ou la prise en location d’un véhicule bénéficiant d’un bonus est accompagnée du retrait de la circulation d’un véhicule de plus de quinze ans**, à des fins de destruction. Son montant, forfaitaire, est actuellement de 200 euros et n’a pas rencontré le succès escompté². **La nature de ce superbonus est cependant appelée à être modifiée profondément.**

Enfin, le Fonds d’aide à l’acquisition de véhicules propres, adossé à un **compte d’affectation spéciale (CAS)³ créé à cet effet, a été instauré pour la mise en œuvre du dispositif de bonus/malus.** Sa gestion est confiée à l’Agence de services et de paiement (ASP).

¹ Décret n° 2013-971 du 30 octobre 2013 modifiant le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l’acquisition des véhicules propres.

² Pour preuve, le nombre de véhicules bénéficiaires du super-bonus a enregistré une forte baisse entre 2012 et 2013 et demeure très en-deçà de la cible initialement fixée par la loi de finances initiale (soit 5 893 sur 8 000 véhicules prévus).

³ Le CAS retrace, en recettes, le produit de la taxe instituée à l’article 1011 bis du code général des impôts (malus), déduction faite des frais d’assiette et de recouvrement et, en dépenses, des contributions au financement de l’attribution d’aides à l’acquisition de véhicules propres ou au retrait de véhicules polluants (bonus et super-bonus).

I. UN DISPOSITIF STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRE

A. UN DISPOSITIF RENOUVELÉ DEPUIS 2008 MAIS TOUJOURS DÉFICITAIRE

Initialement, les recettes du malus devaient équilibrer les dépenses résultant de l'obtention du bonus écologique. Or, du fait de la crise économique, les niveaux de ventes de véhicules neufs se sont avérés inférieurs aux prévisions et l'existence d'un malus écologique a détourné un nombre supérieur aux prévisions d'acheteurs de véhicules plus polluants vers des véhicules électriques et hybrides.

Aussi, **l'année 2013 a été marquée par un exercice déficitaire du bonus-malus qui a atteint 4,9 millions d'euros**, déjouant ainsi les projections qui avaient surestimé les recettes et les dépenses de ce dispositif.

L'exigence de redresser les comptes du dispositif a également conduit à modifier, via l'article 56 de la loi de finances pour 2012¹, l'organisation budgétaire du bonus/malus, en substituant au compte de concours financiers un compte d'affectation spéciale dont l'équilibre est une obligation².

En 2013, le niveau des crédits consommés par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale avait été seulement de 70 %. Cet écart résultait d'un niveau de recettes collectées de 283 millions d'euros - dont 6,7 millions d'euros de report du solde 2012 - inférieur à la prévision. Les recettes du CAS n'avaient permis de financer les deux bonus qu'à hauteur de 281,5 millions d'euros au lieu des 403,6 millions d'euros prévus.

Comme l'a relevé la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire du bonus-malus, *« le montant des crédits consommés affichés dans le CAS (281,5 millions d'euros) ne reflète donc pas le coût réel du dispositif »*. En effet, *« afin de compenser l'insuffisance des recettes du malus, un versement complémentaire de 80 millions d'euros a été réalisé en provenance du budget général au profit de l'ASP, dont seuls 50 millions d'euros ont été autorisés en loi de finances initiale »*³.

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

² Article 21 de la LOLF : « Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte [...] Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte ».

³ Voir l'analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et par programme, exercice 2013, compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », Cour des comptes, mai 2014.

Autrement dit, en 2013, l'équilibre du CAS n'a été atteint, contrairement à ce que prévoit la LOLF, que grâce à une subvention du budget général à l'Agence de services de paiement.

Une telle pratique est contrainte au droit budgétaire. En réponse à votre rapporteur général qui lui demandait si le projet de loi de finances pour 2015 prévoyait une dotation budgétaire pour abonder l'ASP, le Gouvernement a indiqué les éléments suivants : « Afin d'accompagner la baisse des émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs vendus en France, différents scénarios d'ajustement du dispositif de bonus-malus automobile sont en cours d'évaluation. Les aides destinées à l'acquisition des véhicules les plus vertueux devraient toujours être importantes, en cohérence avec les objectifs de développement de la mobilité électrique et de commercialisation de véhicules consommant moins de 2 litres de carburant aux 100 km à horizon 2020 ».

« Les différents scénarios envisagés prévoient que les dépenses du bonus soient compensées entièrement par les recettes du malus, sans mise en œuvre prévisionnelle d'une subvention d'équilibre. »

B. L'ÉVOLUTION ANNONCÉE DU DISPOSITIF

Pour contrer une telle situation, **il a été décidé de modifier les barèmes respectifs du bonus et du malus**. Ainsi, le décret n° 2013-971 du 30 octobre 2013 a réinscrit l'effet du bonus sur les véhicules électriques et a, de ce fait, eu pour effet d'accroître le nombre de véhicules inclus dans la « zone neutre » du dispositif, provoquant un effet d'éviction.

De son côté, le **montant maximum du malus a été relevé de 2 600 à 8 000 euros par l'article 37 de la loi de finances pour 2014**. Conformément aux dispositions du projet annuel de performances du CAS, **l'actuel barème devrait être maintenu en 2015 et rapporter un produit de l'ordre de 242,15 millions d'euros**.

Pour autant, la **récente redéfinition du dispositif en souligne la précarité et traduit son manque de lisibilité auprès des acheteurs potentiels de véhicules neufs**.

En effet, à compter de la mi-2015, comme l'a annoncé le ministre de l'économie début octobre dans le cadre du salon de l'automobile, le bonus dont bénéficient actuellement les véhicules à moteur thermique peu polluant serait supprimé. Par ailleurs, un **nouveau « superbonus » de 3 700 euros serait accordé pour l'achat d'un véhicule électrique**, en contrepartie de l'abandon d'un véhicule diesel de plus de treize ans et viendrait s'ajouter aux 6 300 euros de bonus écologique déjà accordés. En outre, un autre super bonus de 2 500 euros serait accordé aux acheteurs d'un véhicule hybride rechargeable, tandis que le bonus qui bénéficie aux véhicules hybrides simples passerait de 2 000 à 1 500 euros ; les malus existants demeureraient, quant à eux, inchangés.

**La réforme du bonus selon les informations transmises
par le Gouvernement à votre rapporteur spécial**

« Un renforcement de ce dispositif est prévu pour l'année 2015 avec la mise en place, en zones concernées par un plan de protection de l'atmosphère, d'une aide de 3 700 euros pour l'achat d'un véhicule émettant moins de 20 g de CO₂/km, de 2 500 euros pour l'achat d'un véhicule émettant entre 21 et 60 g de CO₂/km et, pour les seuls ménages non-imposables à l'impôt sur le revenu, de 500 euros pour l'achat d'un véhicule essence ou diesel Euro 6 neuf non malussé, en cas de destruction simultanée d'un véhicule diesel de plus de 13 ans ».

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

En conséquence de ces annonces, les crédits du programme 792 du présent compte sont significativement augmentés dans le projet de loi de finances pour 2015. Par ailleurs, l'article 13 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte dispose qu' « afin d'améliorer l'efficacité énergétique du transport routier de personnes et d'en réduire les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, des aides à l'acquisition de véhicules propres définis à l'article L. 224-6 du code de l'environnement en remplacement de véhicules anciens polluants peuvent être attribuées, dans des conditions définies par voie réglementaire, en fonction de critères sociaux ou géographiques ».

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

Le programme 791 retrace la dépense résultant de l'application du bonus alors que le programme 792 porte celle relative au super-bonus.

A. LE PROGRAMME 791 « CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE L'ATTRIBUTION D'AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »

214,5 millions d'euros d'AE et de CP sont prévus pour 2015. Cette dotation est ainsi en baisse de 20 % par rapport à 2014.

Comme indiqué précédemment, diverses modifications sont ainsi proposées à partir du 1^{er} janvier 2015, à savoir :

- la suppression des bonus pour les moteurs thermiques ;
- le maintien du bonus maximal en faveur des véhicules électriques (diffusant des émissions inférieures à 20g de CO₂ par km) et des véhicules hybrides rechargeables (diffusant des émissions comprises entre 21g/km et 60g/km) aux niveaux de 2004, soit respectivement 6 300 euros et 4 000 euros ;

- la diminution du bonus moyen versé en faveur des véhicules hybrides à 1 500 euros.

Les prévisions de dépenses reposent sur des hypothèses de vente de 49 000 véhicules hybrides, 1 904 véhicules hybrides rechargeables et 18 900 véhicules électriques.

La **maquette de performance du programme change également cette année**. En effet, un indicateur unique relatif à l'évolution des émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs remplace celui, jusqu'alors en vigueur, qui retraçait les parts des véhicules soumis au malus ou bénéficiaires du bonus.

B. LE PROGRAMME 792 « CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE L'ATTRIBUTION D'AIDES AU RETRAIT DE VÉHICULES POLLUANTS »

La **dotation du programme 792 connaît une augmentation exponentielle en 2015 pour s'établir à 28 millions d'euros**, soit 16,5 fois la dotation de l'année passée (1,6 million d'euros).

Une telle hausse traduit la récente annonce de la **modification de la fonction assignée au super bonus, conformément aux dispositions du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte** en cours d'examen par le Parlement¹ et aux annonces du ministre de l'économie.

L'indicateur de performance du programme demeure, quant à lui, inchangé par rapport à celui de l'an passé et repose sur le nombre de véhicules bénéficiaires d'aides au retrait de véhicules polluants.

III. UNE EFFICACITÉ DISCUTABLE

A. UNE DIMINUTION DES ÉMISSIONS DE CO₂ CONSTATÉE

Le projet annuel de performances du compte d'affectation spéciale (CAS) rappelle que le dispositif bonus/malus écologique contribue aux objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement en matière de réduction des émissions de CO₂.

En effet, la baisse de ces émissions de 20 %, afin de les ramener à leur niveau de 1990, constitue un principe de la politique durable des transports dont les bases ont été jetées à cette occasion.

¹ *Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, enregistré à la Présidence du Sénat le 14 octobre 2014.*

Force est ainsi de constater que ce dispositif écologique a motivé les constructeurs automobiles à proposer de nouvelles gammes aux consommateurs qui soient davantage respectueuses de l'environnement. En effet, les émissions moyennes des véhicules neufs sont passées de 149 grammes de CO₂ par kilomètre en 2007 à 114 grammes en 2014, soit une baisse en sept ans de près de 23,4 %.

L'adaptation de l'offre des constructeurs s'inscrit également en conformité avec le **Règlement européen n° 443/2009¹ et les normes Euro 6** en vigueur depuis septembre 2014. **Le dispositif français semble avoir contribué à l'accélération des mutations nécessaires des constructeurs.**

Un tel constat ne vaut pas pour autant satisfecit. En effet, d'autres pollutions d'origine automobile, parmi lesquelles **les particules fines et l'émission de dérivés oxydés de l'azote (NO_x), ne sont que faiblement impactées par le dispositif de bonus/malus.** Cette carence appelle **une réflexion sur l'élaboration d'outils adéquats pour réduire ces sources de pollutions particulièrement nocives pour la santé.**

B. DES EFFETS ÉCONOMIQUES CONTROVERSÉS

Le bonus/malus n'a pas été conçu comme un outil de soutien à la filière automobile. Il apparaît néanmoins légitime d'observer ses conséquences sur les ventes de véhicules et le comportement des consommateurs puisque dispositif repose pour partie sur des projections de ventes d'automobiles.

Or, cette **observation demeure complexe, en raison des nombreux paramètres qui expliquent la diffusion de CO₂/km parcouru.**

En effet, comme le souligne l'INSEE dans une étude de 2012, *« pour pouvoir apprécier l'impact de la mesure, il est important d'évaluer ses différents effets. Ainsi, à court terme, dans le cas où l'effet sur les ventes totales est positif, l'accroissement induit de la production de véhicules augmentera les émissions de CO₂. En effet, la construction de voitures est fortement émettrice de CO₂. D'après les estimations de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), la production de véhicules occasionne l'émission de 5,5 tonnes de CO₂ par tonne de véhicules. Si par ailleurs le parc automobile augmente, le surcroît de véhicules en circulation entraîne mécaniquement davantage d'émissions »*².

¹ Règlement européen n°443/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant des normes de performance d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules légers. À cet égard, ce règlement fixe qu'à partir de 2020, le niveau d'émission de CO₂ par automobile neuve doit être réduit à 95g de CO₂/km.

² Pauline Givord et Xavier d'Haultfeuille, *Le bonus/malus écologique : éléments d'évaluation, division Marchés et stratégies d'entreprise, Insee, 2012*

À court terme, le barème de 2008 semble avoir contribué à l'accroissement des émissions de CO₂, en stimulant la production et la vente de véhicules neufs. Cependant, l'évaluation de son effet, à plus long terme, demeure dépendante des hypothèses de consommation et d'élasticité-prix retenues, et ce, dans un contexte technologique et réglementaire fluctuant.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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 ».

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 discutabile 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 « Ecologie » 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. A 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. A 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.