

Paris, le 12 novembre 2013



## PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

COMMISSION  
DES  
FINANCES

### NOTE DE PRÉSENTATION

#### **Mission**

**« Écologie, développement et mobilité durables »  
(programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité », 159 « Information géographique et cartographique », 181 « Prévention des risques », 174 « Énergie, climat et après-mines », 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », 403 « Innovation pour la transition écologique et énergétique », 404 « Projets industriels pour la transition écologique et énergétique », 414 « Villes et territoires durables »)  
(et article 63)**

**Compte d'affectation spéciale  
« Aides à l'acquisition de véhicules propres »**

**Rapporteur spécial :**

**M. Gérard MIQUEL**



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>7</b>
<b>ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »</b>	
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES » .....</b>	<b>11</b>
<b>A. UNE MISSION AU PÉRIMÈTRE STABILISÉ PAR RAPPORT À 2013, ET QUI EST CONCERNÉE PAR LE NOUVEAU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR.....</b>	<b>11</b>
1. <i>Une maquette stabilisée en 2014, après de profondes modifications en 2013.....</i>	<i>11</i>
2. <i>Une mission concernée par le nouveau programme d'investissements d'avenir .....</i>	<i>13</i>
<b>B. DES CRÉDITS EN BAISSÉ EN 2014, CONFORMÉMENT À LA TRAJECTOIRE PRÉVUE PAR LE TRIENNAL 2013-2015 .....</b>	<b>13</b>
1. <i>Une baisse des crédits conséquente par rapport à 2013 .....</i>	<i>13</i>
2. <i>Les investissements d'avenir représentent une dotation supplémentaire de 1,94 milliard d'euros .....</i>	<i>15</i>
3. <i>Une contribution importante du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie à la réduction des effectifs.....</i>	<i>15</i>
<b>C. UNE CONTRIBUTION PARTICULIÈRES DE CERTAINS OPÉRATEURS À LA RÉDUCTION DES DÉPENSES EN 2014.....</b>	<b>16</b>
1. <i>Une réduction ciblée des subventions attribuées aux opérateurs de la mission entre 2013 et 2014 .....</i>	<i>16</i>
2. <i>Une réduction de 2,2 % des emplois sous plafond.....</i>	<i>16</i>
<b>D. DES DÉPENSES FISCALES TOUJOURS NOMBREUSES.....</b>	<b>17</b>
<b>ANALYSE PAR PROGRAMME</b>	
<b>I. LE PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ ».....</b>	<b>19</b>
<b>A. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ .....</b>	<b>19</b>
<b>B. UNE PRÉSERVATION GLOBALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME PAR RAPPORT À 2013.....</b>	<b>19</b>
<b>C. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS SELON LES DIFFÉRENTES ACTIONS DU PROGRAMME.....</b>	<b>20</b>
1. <i>L'action 1 « Sites, paysages, publicité ».....</i>	<i>20</i>
2. <i>L'action 2 « Logistique, formation et contentieux » .....</i>	<i>21</i>
3. <i>L'action 7 : « Gestion des milieux et biodiversité » .....</i>	<i>21</i>
4. <i>L'action 8 « Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique » .....</i>	<i>23</i>

<b>II. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »</b> .....	23
<b>A. L'INSTITUT GÉOGRAPHIQUE NATIONAL DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE (IGN)</b> .....	23
1. <i>Un établissement issu de la fusion entre l'Institut géographique national et l'Inventaire forestier national</i> .....	23
2. <i>Les orientations stratégiques du nouvel établissement</i> .....	24
<b>B. L'ÉVOLUTION DES MOYENS PAR RAPPORT À 2013</b> .....	24
1. <i>Des crédits en légère hausse</i> .....	24
2. <i>Une réduction significative du plafond d'emplois</i> .....	28
3. <i>Une réflexion stratégique interne bienvenue</i> .....	28
<b>C. DES EFFORTS DE RATIONALISATION DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE</b> .....	29
<b>D. UNE SITUATION FINANCIÈRE TOUJOURS FRAGILE</b> .....	30
1. <i>Une hausse des charges de personnel en 2013</i> .....	30
2. <i>Un résultat net déficitaire</i> .....	30
<b>III. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »</b> .....	31
<b>A. UN PROGRAMME STRUCTURÉ AUTOUR DE QUATRE PRIORITÉS</b> .....	31
<b>B. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT ENTRE 2013 ET 2014</b> .....	32
<b>C. DES CRÉDITS GLOBALEMENT PRÉSERVÉS EN FAVEUR DE LA PRÉVENTION CONTRE LES DIFFÉRENTS TYPES DE RISQUES</b> .....	33
1. <i>La prévention des risques technologiques et des pollutions : une évolution des crédits marquée par le rythme de mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT)</i> .....	33
2. <i>La prévention des risques naturels : une forte réduction des crédits compensée par une débudgétisation</i> .....	34
3. <i>La sûreté nucléaire : des moyens en légère hausse</i> .....	34
4. <i>La gestion de l'après-mines : des moyens en légère baisse</i> .....	35
<b>D. UNE CONTRIBUTION SIGNIFICATIVE DE L'ADEME À LA RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES</b> .....	36
<b>IV. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES »</b> .....	37
<b>A. UN PROGRAMME DONT LE PÉRIMÈTRE DEMEURE HÉTÉROGÈNE</b> .....	37
<b>B. DES CRÉDITS EN BAISSÉ DE 13 % PAR RAPPORT À 2013</b> .....	37
1. <i>Des crédits globalement stables en faveur de la politique de l'énergie (action 1)</i> .....	38
2. <i>La baisse inéluctable des dépenses relatives à la gestion économique et sociale de l'après-mines » (action 4)</i> .....	38
3. <i>Une constance nécessaire des moyens alloués à l'amélioration de la qualité de l'air (action 5)</i> .....	39
4. <i>Une stabilité des dépenses de soutien (action 6)</i> .....	40

<b>V. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES »</b> .....	40
A. UN PROGRAMME SUPPORT QUI PORTE LES DÉPENSES DE PERSONNEL DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU MINISTÈRE DU LOGEMENT .....	40
B. UNE DÉMARCHE DE RATIONALISATION UTILE : LA CRÉATION DU CEREMA ....	41
C. UN PROGRAMME DONT LA BUDGÉTISATION REFLÈTE LE FINANCEMENT D'UNE IMPORTANTE OPÉRATION IMMOBILIÈRE .....	42
1. <i>Un programme marqué par la prégnance des dépenses de personnel</i> .....	42
2. <i>Une forte hausse des autorisations d'engagement liée au financement du projet immobilier du ministère</i> .....	42
3. <i>La contribution du ministère à la réduction des effectifs se poursuit</i> .....	45
D. UNE SITUATION TOUJOURS PRÉOCCUPANTE DU POINT DE VUE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	46
<b>VI. TROIS NOUVEAUX PROGRAMMES AU TITRE DU NOUVEAU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR</b> .....	47
A. DES PROGRAMMES CENTRÉS SUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE.....	48
1. <i>Le programme 403 « Innovation pour la transition écologique et énergétique »</i> .....	48
2. <i>Le programme 404 « Projets industriels pour la transition écologique et énergétique »</i> .....	49
3. <i>Le programme 414 « ville et territoires durables »</i> .....	49
B. LA SPÉCIFICITÉ DE CES NOUVEAUX PROGRAMMES.....	50
1. <i>Des programmes qui s'inscrivent dans la continuité du premier programme d'investissements d'avenir (PIA), mais dont les projets obéiront à des critères d'éco-conditionnalité</i> .....	50
2. <i>Des programmes budgétaires intégralement versés début 2014 aux opérateurs désignés</i> .....	51
3. <i>La préparation des conventions</i> .....	52
<b>COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »</b>	
<b>I. UN FINANCEMENT ÉQUILIBRÉ EN 2014</b> .....	53
A. UN DISPOSITIF CONSTAMMENT EN DÉFICIT DEPUIS 2008 .....	53
B. UN DURCISSEMENT SIGNIFICATIF DU BONUS ET DU MALUS EN 2014 .....	54
1. <i>Un bonus moins généreux et plus concentré</i> .....	54
2. <i>Le malus : un durcissement constant</i> .....	56
C. UN RETOUR À L'ÉQUILIBRE PRÉVU EN 2014 .....	59
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME</b> .....	62
A. LE PROGRAMME 791 « CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE L'ATTRIBUTION D'AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » .....	62
B. LE PROGRAMME 792 « CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE L'ATTRIBUTION D'AIDES AU RETRAIT DE VÉHICULES POLLUANTS » .....	62

<b>III. DES EFFETS ÉCONOMIQUES ET ÉCOLOGIQUES ENCORE DÉBATTUS .....</b>	<b>62</b>
A. UNE DIMINUTION CERTAINE DES ÉMISSIONS DE CO <sub>2</sub> .....	62
B. DES EFFETS ÉCONOMIQUES CONTROVERSÉS.....	63
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ .....</b>	<b>65</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### La mission « Ecologie, développement et mobilité durables »

1) **8,30 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et **7,83 milliards d'euros en crédits de paiement** sont demandés, en 2014, au titre de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables ».

2) **La mission change d'intitulé** pour tenir compte des évolutions de la maquette intervenues en 2013, et rendre davantage compte de la part significative des crédits dédiés aux infrastructures de transport. Le terme de mobilité remplace ainsi celui d'aménagement.

3) En volume et à périmètre constant, **les crédits de la mission diminuent de 0,7 % en autorisations d'engagement et de 6,2 % en crédits de paiement** par rapport à 2013. Le plafond d'emplois ministériel régresse de 1,4 %, pour un nombre total de 34 641 équivalents temps plein travaillés (ETPT). **La mission poursuit ainsi sa contribution à l'effort de redressement des comptes publics** engagé l'année dernière dans le cadre du triennal 2013-2015.

4) Celui-ci prévoit une **réduction des moyens de la mission de l'ordre de 7 % sur la période**. Les crédits de paiement prévus par le projet de loi de finances pour 2014 sont inférieurs au plafond prévu par la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017, en raison notamment d'économies supplémentaires ciblées sur certains opérateurs. **Votre rapporteur spécial salue cet effort**.

5) La mission « Ecologie, développement et mobilité durables » portera en 2014 **trois nouveaux programmes, dans le cadre du second programme d'investissements d'avenir (PIA), pour un montant de 1,94 milliard d'euros**. Ces trois programmes seront respectivement dédiés à l'innovation pour la transition écologique et énergétique (programme 403), aux projets industriels pour la transition écologique et énergétique (programme 404) ainsi qu'aux villes et territoires durables (programme 414). **Ils s'inscrivent dans la continuité des programmes portés par la mission dans le cadre du premier PIA**.

6) Si l'on tient compte de ces nouveaux programmes, les crédits globaux de la mission s'élèveront, en 2014, à 10,24 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 9,7 milliards d'euros en crédits de paiement.

7) **Les opérateurs de la mission sont mis à contribution, puisqu'ils subiront, en moyenne, une régression de 10 % de leurs subventions**, cette évolution se concentrant pour l'essentiel sur l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), et les opérateurs de l'après-mines. Les Agences de l'eau subiront un prélèvement exceptionnel de 210 millions d'euros sur leur fonds de roulement. **Enfin, le projet de loi de finances pour 2014 prévoit une réduction moyenne de 2,2 % des plafonds d'emplois des opérateurs**.

8) **Les dotations du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » sont stables, de l'ordre de 279 millions d'euros**. Les crédits seront notamment dédiés à la mise en œuvre de la directive cadre « Stratégie pour le milieu marin ». A cet égard, les moyens de l'Agence des aires marines protégées (AAMP) seront renforcés. A l'inverse, les parcs nationaux connaîtront une diminution significative de leurs subventions.

9) Le **programme 159** « Information géographique et cartographique », qui porte la subvention pour charges de service public de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), connaît une légère augmentation de ses crédits, pour un montant proche de **97 millions d'euros**. Cette budgétisation prend en compte la maîtrise de sa masse salariale, la baisse de ses dépenses de fonctionnement, la couverture de ses besoins en investissements, ainsi que l'accompagnement du changement de modèle économique de l'opérateur, marqué par la chute des recettes commerciales. Dans ce contexte, **l'IGN a engagé une réflexion stratégique interne pour repenser ses missions, qui aboutira dans le cadre du prochain contrat d'objectifs et de moyens 2014-2016.**

10) Le **programme 181** « Prévention des risques » disposera d'une dotation de **386 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), en hausse de 4,5 % par rapport à 2013, et de 253 millions d'euros en crédits de paiement (CP), en baisse de 11 %**. Le décalage entre les AE et les CP s'explique notamment par le rythme d'exécution des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). La baisse des crédits de paiement porte principalement sur l'ADEME, qui voit sa subvention supprimée, ainsi que sur les crédits dédiés à la prévention des risques naturels et hydrauliques. Toutefois, **cette évolution est compensée par une débudgétisation** : certaines missions antérieurement financées par le programme 181 seront transférées au Fonds de prévention des risques naturels majeurs (article 63 rattaché du projet de loi de finances pour 2014).

11) L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) bénéficiera de moyens en légère hausse et d'un plafond d'emplois stable, afin de lui permettre de faire face aux obligations supplémentaires imposées à la suite de la catastrophe nucléaire de Fukushima.

12) Le **programme 174** « Energie, climat et après-mines » connaît une **baisse de 13 % de ses crédits par rapport à 2013**. Cette évolution est permise par la réduction des dépenses de l'après-mines : les moyens de fonctionnement et d'intervention de l'Agence nationale de la garantie des droits des mineurs (ANGDM) sont réduits pour tenir compte de l'attrition du nombre d'ayants-droit. Par ailleurs, **les crédits dédiés à la lutte contre le changement climatique demeurent stables, à hauteur de 35 millions d'euros**. Ils contribueront notamment à financer des actions en faveur de l'amélioration de la qualité de l'air.

13) Le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » est le dispositif support de la mission. **Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit une dotation de 2,5 milliards d'euros en crédits de paiement et de 2,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement**, en hausse par rapport à 2013. Le budget 2014 est marqué par deux éléments principaux : d'une part, la **création du CEREMA au 1<sup>er</sup> janvier 2014**, opérateur qui regroupe différentes structures existantes, ce qui donne lieu à l'inscription d'une subvention pour charges de service public de 220,6 millions d'euros. D'autre part, **l'inscription d'une enveloppe d'autorisations d'engagement de 429 millions d'euros, en vue de la conclusion d'un bail emphytéotique administratif (BEA)** pour la rénovation de la Paroi Sud et du toit de la Grande Arche de la Défense, dans le cadre du projet immobilier commun au ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et au ministère de l'égalité des territoires et du logement (METL).

14) **Le plafond d'emplois du programme 217 diminue de 3 557 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, pour un montant total de 34 278 ETPT. La baisse des effectifs concerne l'ensemble des programmes de la mission. Les dépenses de personnel représentent 80 % du programme, pour un montant de 2 milliards d'euros, en régression de près de 8 % par rapport à l'année dernière.



15) Enfin, comme en 2011 et 2012, **le programme 217 devrait faire face à une exécution tendue en 2013**. La fin de gestion hors titre 2 s'annonce de nouveau très difficile, malgré un plan de maîtrise de la dépense initié dès le début de l'année. Par ailleurs, s'agissant du titre 2, il conviendra de **rester vigilant sur le rattachement des fonds de concours pour le remboursement au titre du transfert des parcs de l'équipement**.

**Le compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres »**

1) En 2013, le dispositif bonus/malus devrait connaître un déficit de 100 millions d'euros. Sans ajustement, ce déficit s'élèverait à 340 millions d'euros en 2014.

Dès lors, en vue de **rétablir l'équilibre budgétaire du CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres », les barèmes du bonus et du malus sont durcis** afin, respectivement, de diminuer la dépense du bonus et d'augmenter la recette du malus.

2) En 2014, les recettes du CAS s'élèveront à **269,9 millions d'euros** permettant de couvrir ses dépenses, à raison de **268,3 millions d'euros pour le bonus et 1,6 million pour le superbonus**. Au vu de la très faible dépense que représente ce dernier, votre rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité de maintenir ce dispositif.

3) Depuis l'introduction du bonus/malus, **les émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules ont nettement diminué**, passant de 149 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre en 2007 à 124 grammes fin 2012. En revanche, le dispositif n'a **aucune influence sur les émissions de particules fines ou des dérivés oxydés de l'azote (NO<sub>x</sub>)**.

D'un point de vue économique, **ses effets sur les constructeurs économiques apparaissent délicats à déterminer**.

*Au 10 octobre 2013, délai fixé par la loi organique, **90,5 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues** à votre rapporteur spécial. Il note cependant des variations selon les programmes allant de 50 % à 100 %. Il a pu disposer de l'ensemble des réponses pour rédiger le présent rapport.*



---

## ANALYSE GÉNÉRALE DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »

### I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »

#### A. UNE MISSION AU PÉRIMÈTRE STABILISÉ PAR RAPPORT À 2013, ET QUI EST CONCERNÉE PAR LE NOUVEAU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR

##### 1. Une maquette stabilisée en 2014, après de profondes modifications en 2013

En 2013, la mission avait substantiellement évolué par rapport à 2012, après deux années de stabilité.

En effet, le programme 207 « Sécurité et éducation routières » avait été transféré dans la mission « Sécurité ». De plus, le périmètre du programme 205 avait été élargi, en incluant les crédits dédiés à la pêche et à l'aquaculture qui relevaient auparavant du programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ».

À l'inverse, le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » avait connu une diminution de son périmètre, les crédits liés à l'urbanisme étant transférés vers le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Egalité des territoires, logement et ville<sup>1</sup> ».

**En 2014, la maquette de la mission est stabilisée et ne connaît pas de nouvelle modification par rapport à l'année dernière.** Le programme support de la mission connaît cependant un changement de périmètre (hors titre 2), qui sera détaillée dans l'analyse de ce programme.

Afin de prendre acte de ces différentes évolutions et pour rendre davantage compte de la proportion significative que représentent les crédits dédiés aux infrastructures de transports au sein de la mission, **cette dernière s'intitule désormais « Ecologie, développement et mobilité durables », le terme de mobilité remplaçant celui d'aménagement.**

Dans son périmètre actuel, la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » rassemble une part importante des activités et moyens du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

---

<sup>1</sup> Jusqu'à l'année dernière, l'intitulé de ce programme était « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité ».

(MEDDE). Elle regroupe l'ensemble des programmes mobilisés autour de la politique de développement durable :

- le **programme 203 « Infrastructures et services de transport »**, qui regroupe les moyens dévolus aux infrastructures et aux services de transports routiers, ferroviaires, fluviaux, portuaires, maritimes et aéroportuaires. Il fait appel aux financements de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) sous forme de fonds de concours ;

- le **programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture »**, qui rassemble l'ensemble des crédits concourant à la mise en œuvre de la politique maritime (sécurité maritime, emploi maritime, développement durable maritime et littoral) ;

- le **programme 170 « Météorologie »**, qui porte les crédits dédiés à l'établissement public « Météo France », dont l'action s'articule autour de deux priorités : l'observation et la prévision météorologique d'une part, la recherche dans ce domaine d'autre part ;

- le **programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »**, qui constitue le support des actions engagées pour préserver la biodiversité dans ses différentes composantes ;

- le **programme 159 « Information géographique et cartographique »**, qui comprend les moyens dévolus à la production de l'information géographique et aux activités de recherche menées dans cette discipline ;

- le **programme 181 « Prévention des risques »**, qui regroupe les crédits destinés à la lutte contre les risques naturels, technologiques, hydrauliques, et les moyens destinés à renforcer la sûreté nucléaire ;

- le **programme 174 « Energie, climat et après-mines »**, au sein duquel coexistent les ressources dédiées au pilotage de la politique énergétique, à la gestion économique et sociale de l'après-mines et à la lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air ;

- le **programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables<sup>1</sup> »**, qui constitue le dispositif support à la mise en œuvre des politiques publiques portées par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE). A ce titre, il finance les activités de soutien nécessaires aux services pour l'exercice de leurs missions (systèmes d'information, fonctions juridiques...). De même, il porte les effectifs et la masse salariale du MEDDE.

---

<sup>1</sup> L'intitulé du programme a été ajusté pour tenir compte de l'évolution de celui de la mission.

---

## 2. Une mission concernée par le nouveau programme d'investissements d'avenir

La mission « Ecologie, développement et mobilité durables » est concernée par le nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA).

En effet, elle comprend trois nouveaux programmes à ce titre, dont le contenu sera détaillé dans l'analyse des programmes<sup>1</sup> :

- le programme 403 « Innovation pour la transition écologique et énergétique » ;

- le programme 404 « Projets industriels pour la transition écologique et énergétique » ;

- le programme 414 « Ville et territoires durables<sup>2</sup> ».

### *B. DES CRÉDITS EN BAISSÉ EN 2014, CONFORMÉMENT À LA TRAJECTOIRE PRÉVUE PAR LE TRIENNAL 2013-2015*

#### 1. Une baisse des crédits conséquente par rapport à 2013

**La construction du projet de loi de finances pour 2013 a été réalisée dans le cadre de la nouvelle programmation triennale 2013-2015.**

Pour mémoire, l'évolution des crédits sur cette période fait apparaître que la mission « Ecologie, développement et mobilités durables » sera fortement sollicitée au titre de la maîtrise des dépenses publiques. Ainsi, comme l'indique le tableau ci-dessous, **le taux de réduction du plafond des crédits de la mission a été fixé à 4,5 % entre 2013 et 2014, et à 2,7 % entre 2014 et 2015, soit une baisse globale de 7,1 % sur l'ensemble de la période.**

---

<sup>1</sup> Voir le II de la présente note de présentation.

<sup>2</sup> Ce programme dépend du ministère de l'égalité des territoires et du logement (METL). Le responsable de programme des trois programmes d'investissement d'avenir et le secrétaire général du MEDDE et du METL.

## Évolution des crédits pour 2013-2015

*(en millions d'euros)*

	LFI 2013 (CP)	LPFP 2014 (CP)	LPFP 2015 (CP)
<b>Plafond de la mission (hors contribution directe de l'Etat au CAS Pensions)<sup>1</sup></b>	7 634	7 289	7 091

Source : projet annuel de performances de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » annexé au projet de loi de finances pour 2014.

Le projet de loi de finances pour 2014 propose une dotation de **8,30 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et de **7,83 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP)<sup>2</sup>, pour la mission « Ecologie, développement et mobilité durables ».

A périmètre constant, les crédits de la mission **diminuent de 0,7 % en AE et de 6,2 % en CP** par rapport à 2013.

Avec un montant de **7,16 milliards d'euros de crédits de paiement hors contribution au CAS Pensions**, la budgétisation opérée pour l'année **2014 est inférieure au plafond prévu** par la loi de programmation des finances publiques, évolution qui s'explique par un effort particulier ciblé sur certains opérateurs. Votre rapporteur spécial salue cet effort.

Par ailleurs, **1,6 milliard d'euros de fonds de concours et d'attributions de produits** sont prévus en autorisations d'engagement, et **2,2 milliards d'euros en crédits de paiement en 2014**, contre 1,3 milliard d'euros en AE et 1,8 milliard d'euros en CP en 2013. La majorité de ce montant provient de l'AFITF pour financer, notamment, des projets de développement du réseau routier national non concédé ainsi que des infrastructures de transport ferroviaire<sup>3</sup>.

Dans ce contexte, en 2014, les **priorités** du ministère porteront plus particulièrement sur :

- la mise en œuvre de la **transition énergétique**, sur la base des conclusions du débat national qui s'est tenu en 2013, à travers, en particulier, l'action de l'ADEME (fonds chaleur, fonds déchets) et les nouveaux programmes d'investissements d'avenir;

<sup>1</sup> Conformément au projet de loi de programmation des finances publiques, les plafonds des missions du budget général sont présentés hors contribution directe de l'Etat au CAS Pensions.

<sup>2</sup> Contribution directe de l'Etat au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » incluse. Hors contribution au CAS « Pensions », ce montant est de 7,16 milliards d'euros.

<sup>3</sup> Voir le rapport de Marie-Hélène Des Esgaulx sur le programme 203 « Infrastructures et services de transport » de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables ».

- la **protection de la biodiversité**, à travers, notamment, le renforcement des moyens attribués à l'Agence des aires marines protégées ;

- la **lutte contre le changement climatique et l'amélioration de la qualité de l'air**, grâce à des crédits budgétaires maintenus à un haut niveau et à des moyens fiscaux renforcés.

## **2. Les investissements d'avenir représentent une dotation supplémentaire de 1,94 milliard d'euros**

L'évolution des crédits entre 2013 et 2014 doit également prendre en compte les **trois nouveaux programmes d'investissement d'avenir**, qui représentent un montant de **1,94 milliard d'euros**.

Si l'on tient compte de ces crédits, le montant total des moyens alloués à la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » en 2014 est de 10,24 milliards d'euros en autorisation d'engagement et de **9,8 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une **hausse de 22,5 % en AE et de 16,9 % en CP par rapport à 2013**.

## **3. Une contribution importante du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie à la réduction des effectifs**

**Pour l'année 2014**, le schéma d'emploi ministériel prévoit une **réduction de 522 équivalents temps plein (ETP)** pour le budget général, après une baisse de 614 ETP en 2013. Par rapport au plafond d'emplois 2013, à périmètre constant, le taux d'évolution des effectifs ministériels diminue de 1,4 %.

Au total, le plafond d'emplois du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDE) pour 2014 s'élèverait à **34 641 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**<sup>1</sup>.

En 2014, les réductions d'emplois affecteront les programmes suivants, par ordre décroissant :

- Programme 217 : - 221 ETP, pour un plafond d'emplois de 7 800 ETPT ;

- Programme 203 : - 164 ETP, pour un plafond d'emplois de 11 175 ETPT ;

- Programme 205 : - 31 ETP, pour un plafond d'emplois de 2 882 ETPT ;

- Programme 113 : - 39 ETP, pour un plafond d'emplois de 3 089 ETPT ;

---

<sup>1</sup> Programme 217 + programme 181.

- Programme 181 : - 35 ETP, pour un plafond d'emplois de 3 154 ETPT ;

- Programme 174 : - 10 ETP, pour un plafond d'emplois de 784 ETPT.

Les effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), imputés sur le programme 181 « Prévention des risques », sont stables, à hauteur de 363 ETPT.

### ***C. UNE CONTRIBUTION PARTICULIÈRES DE CERTAINS OPÉRATEURS À LA RÉDUCTION DES DÉPENSES EN 2014***

#### **1. Une réduction ciblée des subventions attribuées aux opérateurs de la mission entre 2013 et 2014**

Conformément au triennal 2013-2015, comme en 2013, les mêmes efforts d'économie sur les effectifs et sur les dépenses de fonctionnement sont demandés aux opérateurs qu'aux services de l'Etat en 2014.

Dans le détail, le montant des subventions pour charges de service public et pour interventions des opérateurs de l'Etat financés sur la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » passera de 2,2 milliards d'euros à 1,98 milliard en 2014, soit **une baisse de 10 %**.

Cette évolution se concentre pour l'essentiel sur :

- l'AFITF, dont la baisse de subvention devait être compensée par les recettes de la taxe poids lourds ;

- la suppression anticipée de la subvention du programme 181 à l'ADEME, pour un montant de 10 millions d'euros ;

- la réduction des subventions pour interventions aux opérateurs de l'après-mines (programme 174) en raison de la diminution du nombre d'ayants-droit.

#### **2. Une réduction de 2,2 % des emplois sous plafond**

Les opérateurs de la mission contribuent également à l'effort d'assainissement des comptes publics à travers la réduction de leur nombre d'emplois en 2014. Globalement, le nombre d'équivalents temps plein (ETP) sous plafond connaîtra une baisse de 2,2 %. Comme en 2013, **l'un des leviers pour atteindre cet objectif sera le non-remplacement des départs en retraite**. Le schéma d'emplois des opérateurs pour 2014 prévoit une réduction de 390 ETP.



Le total des emplois sous plafond des opérateurs de la mission s'élèvera à 17 666 ETP en 2014. Le total des ETP des opérateurs de la mission (emplois sous plafond et hors plafond) s'élèvera quant à lui à 18 807 ETP.

#### **D. DES DÉPENSES FISCALES TOUJOURS NOMBREUSES**

**42 dépenses fiscales sont rattachées à la mission** « Ecologie, développement et mobilité durables » en 2014, contre 44 en 2013<sup>1</sup>, pour un coût de **1,68 milliard d'euros** contre 1,52 milliard d'euros en 2013. La majorité des dépenses fiscales de la mission est relative à des **exonérations sectorielles de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**, encadrées par la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

Le coût de ces dépenses évolue à la hausse entre 2014 et 2013. En effet, **le chiffrage 2014 a été réalisé sur la base de la nouvelle assiette de la TICPE** (introduction d'une composante carbone) prévue par l'article 20 du projet de loi de finances pour 2014.

Seul le coût de l'exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel et les réseaux de chaleur diminue, **passant de 253 millions d'euros à 60 millions d'euros**, du fait de sa suppression par l'article 20 précité à compter du 1<sup>er</sup> avril 2014.

Par ailleurs, le coût du crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable<sup>2</sup>, principale dépense fiscale de la mission, reste stable, à hauteur de 660 millions d'euros.

**L'article 56 du présent projet de loi de finances prévoit un aménagement de ce dispositif**, visant à le simplifier par la substitution aux dix taux actuellement applicables de deux taux, selon que la dépense est réalisée en action seule ou dans le cadre d'un bouquet de travaux, et à cibler son action au bénéfice des contribuables réalisant des rénovations lourdes, dans le cadre d'un « bouquet » de travaux d'au moins deux actions.

Enfin, l'article 17 du projet de loi de finances pour 2014 prévoit la non prorogation de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses réalisées sur certains espaces naturels en vue du maintien et de la protection du patrimoine naturel.

<sup>1</sup> Disparition en 2014 de deux amortissements exceptionnels.

<sup>2</sup> Communément appelé crédit d'impôt développement durable « CIDD », article 200 quater du code général des impôts.



## ANALYSE PAR PROGRAMME

### I. LE PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »

#### A. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ

Le programme est composé de quatre actions :

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

- **l'action 2 « Logistique, formation et contentieux »**, qui regroupe les crédits relatifs aux activités supports dédiées au programme et ceux destinés au règlement des contentieux relatifs à l'ingénierie publique, à l'eau et à la nature ;

- **l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité »**, qui rassemble les crédits concourant à la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la nature ainsi qu'au soutien des opérateurs et autres organismes œuvrant dans ces domaines (Agences de l'eau, parcs nationaux, Office national de la chasse et de la faune sauvage - ONCFS, Office national de l'eau et des milieux aquatiques - ONEMA...);

- **l'action 8 « Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique »**, qui porte les crédits de paiement destinés à couvrir les dépenses engagées en 2012 et 2013 dans ce domaine. Pour mémoire, ce fonds a été créé le 20 octobre 2011 et repose sur quatre priorités : l'amélioration de la connaissance de la biodiversité, la restauration des milieux naturels dégradés, la restauration des continuités écologiques et le suivi des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE).

#### B. UNE PRÉSERVATION GLOBALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME PAR RAPPORT À 2013

Le projet de loi de finances pour 2014 propose pour le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » une dotation stable, à hauteur de **279,7 millions d'euros en autorisations d'engagement** (+ 0,17 % par rapport à 2013) **et de 278,5 millions d'euros en crédits de paiement** (+ 0,23 % par rapport à 2013).

Cependant, cette évolution générale occulte des disparités entre les différentes actions et sous-actions (*cf. infra*).

Du point de vue de la nature des dotations, **137,7 millions d'euros de crédits de paiement relèvent de subventions pour charges de services publics versées aux opérateurs du programme.**

L'année 2014 aura pour priorité la mise en œuvre des engagements pris par le Gouvernement pour assurer la préservation de la biodiversité, thème qui a fait l'objet d'une table ronde lors de la seconde conférence environnementale de septembre 2013. Par ailleurs, une loi-cadre sur la biodiversité est attendue en 2014, qui pourrait préciser les contours de la future Agence de la biodiversité. Cette dernière a vocation à regrouper les moyens jusqu'à présent dispersés dans différentes structures, dans un souci de rationalisation des moyens.

Les crédits du programme contribueront en particulier à la réalisation des objectifs fixés par la directive cadre « Stratégie pour le milieu marin ».

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

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

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

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

*Source : site Internet de la Commission européenne*

### **C. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS SELON LES DIFFÉRENTES ACTIONS DU PROGRAMME**

#### **1. L'action 1 « Sites, paysages, publicité »**

L'action 1 représente 2,6 % des crédits du programme, pour un montant de 7,2 millions d'euros en AE (+ 10,3 % par rapport à 2013) et 6,2 millions d'euros en CP (-5,1 % par rapport à 2013).

D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, la hausse des autorisations d'engagement s'explique principalement par la **nécessité de prendre en compte l'accroissement des activités dans ce domaine**, notamment pour ce qui concerne la gestion de sites classés, qu'ils

relèvent du patrimoine national (Grands sites de France) ou mondial (UNESCO).

## 2. L'action 2 « Logistique, formation et contentieux »

L'action 2 représente 2,3 % des crédits du programme, pour un montant de 6,6 millions d'euros en AE et de 6,2 millions d'euros en CP, soit des hausses respectives de 80,3 % et 70,7 %.

Cette évolution s'explique par plusieurs facteurs. D'une part, la sous-action 1 « Fonctionnement courant et logistique » connaît une **progression exceptionnelle de ces dotations au titre de la contribution** du programme aux dépenses d'organisation de **l'exposition universelle qui se tiendra à Milan en 2015** (1,38 million d'euros en AE et 1,03 million d'euros en CP, contre 0,36 million d'euros en AE=CP en 2013).

D'autre part, la sous-action 2 « Contentieux de l'ingénierie, de l'eau et de la biodiversité » connaît une **hausse des crédits affectés au règlement des contentieux** (près de 1,8 million d'euros). En effet, la budgétisation détermine des prévisions de dépenses conformes à l'exécution constatée au cours des dernières années (environ 5 millions d'euros). **Les dépenses de contentieux connaissent une croissance soutenue depuis 2010 en raison des procédures liées à l'ingénierie publique concurrentielle** ainsi qu'à la réforme de la publicité extérieure. Au total, les crédits de cette sous-action s'élèvent à 5,18 millions d'euros contre 3,28 millions d'euros en 2013.

## 3. L'action 7 : « Gestion des milieux et biodiversité »

L'action 7 représente 95,1 % des crédits du programme, pour un montant de 265,9 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de 1,2 % par rapport à 2013, et de 264,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit une réduction de 0,6 % par rapport à 2013.

Par ailleurs, des fonds de concours et attributions de produits sont attendus à hauteur de 28,4 millions d'euros en AE et de 6,2 millions d'euros en CP, en provenance notamment des Agences de l'eau Loire Bretagne, Rhône Méditerranée Corse et Seine Normandie. Ils sont destinés majoritairement au **financement d'opérations d'investissement dans le cadre de la politique de restauration de la continuité écologique**<sup>1</sup> des cours d'eau. Le décalage entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement s'explique par la programmation d'une opération estimée à 24 millions d'euros, sur cinq ans (2014 à 2018), par l'agence de l'eau Seine Normandie, qui échelonnera les versements des crédits sur la période.

---

<sup>1</sup> La continuité écologique des milieux aquatiques se définit par la circulation des espèces et le bon déroulement des transports de sédiments.

**L'évolution globale des crédits de l'action 7 occulte des différences entre les six sous-actions<sup>1</sup>.** Les évolutions les plus significatives sont détaillées ci-après.

Les moyens affectés à la Trame verte et bleue et aux espaces protégés diminuent de 6,8 % en AE et de 5,5 % en CP. **La baisse porte essentiellement sur les subventions attribuées aux parcs nationaux (- 3,6 %),** aux parcs naturels régionaux et aux réserves naturelles nationales. Au total, les moyens dédiés à cette sous-action passent de 113,8 millions d'euros à 107,6 millions d'euros (CP).

A l'inverse, **les moyens attribués aux milieux et espaces marins sont en progression de 2,5 % en AE et de 5,5 % en CP.** Cette évolution s'explique par deux facteurs principaux :

- d'une part, **la hausse de 3 millions d'euros de la subvention pour charges de service public de l'Agence des aires marines protégées (AAMP).** De surcroît, l'agence bénéficiera d'un renforcement de ses effectifs, permis par un redéploiement (+ 5 ETP en provenance de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage - ONCFS). Ces renforts lui permettront de faire face à la croissance des parcs naturels marins dernièrement créés (notamment ceux du Golfe du Lion et des Estuaires picards et de la mer d'Opale) et de prendre à sa charge les nouvelles missions confiées par l'Etat (gestion du dispositif Natura 2000 en mer et mise en œuvre de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin en particulier).

- d'autre part, **la couverture d'engagements antérieurs dans le cadre de la mise en œuvre de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin.**

Au total, les moyens alloués à cette sous-action s'élèvent à 33,8 millions d'euros contre 32 millions d'euros en 2013 (en CP).

Par ailleurs, **un redéploiement de 5 ETP est également opéré en provenance de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) au bénéfice du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), afin de permettre la mise en œuvre des mesures de déprécarisation des personnels** prévues par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 dite « loi Sauvadet », lesquelles impliquent la transformation d'emplois hors plafond en emplois sous plafond.

Enfin, **les crédits attribués à la connaissance et à la préservation de la biodiversité augmentent de 2,3 % en AE et de 1,2 % en CP** au profit des activités de valorisation et de mobilisation de la connaissance de la biodiversité<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Milieux et espaces marins ; Mesures territoriales dans le domaine de l'eau ; Trame verte et bleue – espaces protégés ; Natura 2000 ; Connaissance et préservation de la biodiversité ; Sécurité d'approvisionnement des matières premières.

<sup>2</sup> Pour mémoire, la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) fait de la connaissance un élément clé dans l'atteinte des objectifs de conservation et de restauration de la biodiversité.

#### **4. L'action 8 « Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique »**

L'action 8 porte les crédits du Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique (FIBRE). Pour mémoire, le FIBRE a été créé par le décret n° 2012-228 du 16 février 2012, afin de financer des projets dans le cadre d'appels à projets réalisés au titre de la Stratégie nationale pour la biodiversité, en complément des moyens des Agences de l'eau et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

**L'action 8 sera dotée de 2 millions d'euros** de crédits de paiement (contre 2,1 millions d'euros en 2013), qui abonderont notamment des opérations initiées en 2012 et 2013 portant sur la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques dans les espaces agricoles et forestiers, la restauration de milieux naturels dégradés, l'amélioration de la transparence écologique des infrastructures de transport et des espaces urbains et péri-urbains, et la restauration des sites dégradés.

**Pour 2014, seuls des crédits de paiement sont mobilisés afin de solder une partie des engagements antérieurs passés.**

## **II. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »**

### **A. L'INSTITUT GÉOGRAPHIQUE NATIONAL DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE (IGN)**

#### **1. Un établissement issu de la fusion entre l'Institut géographique national et l'Inventaire forestier national**

Le programme 159 « Information géographique et cartographique » comprend les moyens dévolus à **la production de l'information géographique et aux activités de recherche menées dans cette discipline.**

**La quasi-totalité des crédits du programme est consacrée à la subvention pour charges de service public** de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), qui résulte de la fusion de l'Institut géographique national et de l'Inventaire forestier national<sup>1</sup> (IFN), et est placé sous la double tutelle des ministres chargés de l'écologie et des forêts<sup>2</sup>.

**La vocation principale de cet opérateur est de rendre compte de la surface du territoire national et de l'occupation de son sol, ainsi que**

---

<sup>1</sup> Jusqu'en 2012, celui-ci était rattaché au programme 149 « Forêt » du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

<sup>2</sup> Pour mémoire, cette fusion résulte d'une décision du conseil de modernisation des politiques publiques, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

## **d'élaborer et d'actualiser l'inventaire permanent des ressources forestières nationales.**

Par ailleurs, l'Institut conçoit et commercialise des produits et services à partir des données recueillies dans le cadre de ses missions de service public.

Le cadre juridique de l'IGN est défini par le décret n° 2011-1371 du 27 octobre 2011.

### **2. Les orientations stratégiques du nouvel établissement**

L'Institut national de l'information géographique et forestière est doté d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2010-2013, qui reprend aussi les orientations de celui de l'IFN (période 2007-2012). Le nouvel établissement vise notamment à :

- promouvoir une politique nationale d'information géographique partagée, renforcer la coopération entre ses différents acteurs et mettre en œuvre la directive INSPIRE ;
- généraliser l'accès à l'information géographique par Internet ;
- dresser l'inventaire de la ressource forestière et observer l'évolution des écosystèmes forestiers.

### **B. L'ÉVOLUTION DES MOYENS PAR RAPPORT À 2013**

#### **1. Des crédits en légère hausse**

##### *a) Les déterminants du projet de budget pour 2014*

Le projet de loi de finances pour 2013 propose pour le programme 159 « Information géographique et cartographique » une dotation de **96,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP)**. Ce montant est en légère hausse par rapport à 2012 (+ 0,9 %).

Cette budgétisation prend en compte la maîtrise de la masse salariale de l'IGN, une **réduction des dépenses de fonctionnement** de l'établissement, la couverture de ses besoins en investissement (notamment l'immobilisation des bases de données), ainsi que l'accompagnement du changement de son modèle économique, marqué par la chute des recettes commerciales de l'IGN sur les marchés professionnels et grand public.

La dotation prévue pour 2014 est inférieure à celle qui était prévue par le triennal (- 0,33 million d'euros), évolution qui est permise par un effort particulier sur les dépenses de personnel en 2014.



L'IGN estime que l'évolution prévue en 2014 de sa subvention pour charges de service public conduira à un **prélèvement de l'ordre de 5 millions d'euros sur le fonds de roulement**.

*b) Une ventilation entre trois actions*

Les crédits sont ventilés entre trois actions :

- **l'action 1 « Production de l'information géographique »** : dotée de 81,2 millions d'euros (+ 0,9 % par rapport à 2013), soit 83,7 % des crédits du programme, elle retrace la part de la subvention pour charges de service public de l'IGN consacrée au financement des activités exercées par l'Institut dans le cadre de la mission de service public en matière de production de l'information géographique et cartographique, de réalisation de l'inventaire permanent des ressources forestières<sup>1</sup> et de formation.

Cela comprend notamment les activités relatives au **maintien des réseaux géodésiques**<sup>2</sup>, de prise de vue aérienne et de documentation, ainsi que des travaux d'entretien, de mise à jour et de **diffusion du référentiel à grande échelle** (RGE) et de celles des autres bases de données, des fonds cartographiques et du **Géoportail de l'Institut**. Ce dernier permet à tout citoyen connecté au réseau Internet de visualiser un ensemble de couches d'informations géographiques de la zone de son choix.

---

<sup>1</sup> Cette mission inclut l'observation et la surveillance des écosystèmes forestiers, la diffusion des données d'inventaire sur les milieux forestiers, ainsi que la fourniture, à l'Etat, des éléments nécessaires à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des orientations de la politique forestière nationale.

<sup>2</sup> Un réseau géodésique est un ensemble de points matériels dont les coordonnées ont été déterminées. Sa fonction est de réaliser un système de référence terrestre. Il constitue une composante d'un processus de positionnement (source : IGN).

### Le Géoportail

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

**Courant 2009, l'IGN a engagé la réflexion sur la troisième phase destinée à renouveler la version actuelle du Géoportail.** Le Géoportail 3 est construit sur le principe du service des données en flux avec l'objectif :

- d'une part, d'en faire l'élément structurant de la mise en œuvre en France de la **directive INSPIRE, qui vise à mettre en place une infrastructure européenne d'information géographique**, c'est-à-dire un ensemble de services d'information disponibles sur Internet, répartis sur les sites web des différents acteurs concernés, et permettant la diffusion et le partage de données géographiques ;

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

*Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial*

- **l'action 2 « Recherche dans le domaine géographique »** : dotée de 15,2 millions d'euros (+ 0,9 % par rapport à 2013), soit 15,7 % des crédits du programme, elle retrace la part de la subvention pour charges de service public de l'IGN consacrée au financement des activités de recherche et de développement de l'opérateur. Les principaux objectifs en la matière concernent la préparation du Référentiel à grande échelle de nouvelle génération, les infrastructures de données géographiques et la mise en œuvre de la directive INSPIRE, la contribution à la réalisation des engagements du Grenelle de l'environnement, et la préparation de l'arrivée du système de référence terrestre Galileo.

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

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

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

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

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

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

Source : site du MEDDTL

**- l'action 3 « Pilotage de la politique d'information géographique »** : dotée de 560 000 euros comme en 2013, soit 0,6 % des crédits du programme, elle retrace le financement de l'activité d'animation et de coordination interministérielle assurée par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du Géoportail national. En outre, elle porte les moyens destinés au fonctionnement et aux activités du Conseil national de l'information géographique (CNIG), réorganisé par le décret n° 2011-127 du 31 janvier 2011, pour devenir la structure de coordination nationale prévue par la directive INSPIRE. Enfin, cette action intègre le soutien de l'Etat aux activités d'animation de la communauté des acteurs du domaine exercées par l'Association française pour l'Information géographique (AFIGEO).

Votre rapporteur spécial relève que **le dispositif de performance a subi deux modifications**, à travers la création d'un indicateur relatif à la

précision de l'inventaire forestier statistique et la suppression du sous-indicateur « Age moyen des cartes au 1 : 25 000 ».

## 2. Une réduction significative du plafond d'emplois

**Le projet de loi de finances pour 2014 accorde à l'IGN 1 632 emplois sous plafond, contre 1 707 en 2012 (-75 ETP), soit une réduction de 4,4 %, supérieure à la moyenne de 2,5 % prévue pour les opérateurs du ministère.**

Toutefois, sur les 75 ETP concernés, 33 correspondent à un « *abattement technique visant à tirer les conséquences de la vacance structurelle observée au sein de l'établissement* ». **Le solde net des suppressions d'emplois prévu s'élève donc à 42 ETP en 2014.**

En revanche, le nombre d'emplois hors plafond augmentera de 37 à 42 entre 2013 et 2014, dont trois contrats aidés. Le projet annuel de performances de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » annexé au projet de loi de finances pour 2014 explique cette évolution par un **recours à des agents sur contrats pour les projets de recherche et de développement menés par l'IGN**, en particulier en réponse aux appels d'offres de l'Agence nationale de la recherche (ANR).

## 3. Une réflexion stratégique interne bienvenue

**Une réflexion stratégique interne à l'Institut a été lancée en 2012** afin de repenser les activités, les conditions de leur mise en œuvre et le modèle économique de l'IGN dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs et de performance pour la période 2013-2016. Celui-ci, qui devrait être adopté d'ici la fin de l'année, articule les nouvelles orientations de l'établissement autour de trois axes stratégiques :

- **contribuer à la souveraineté et à l'indépendance nationales** en assurant la possibilité pour l'Etat et les collectivités locales de fonder leurs décisions et leurs actions sur des informations géographiques et forestières maîtrisées ;

- développer le **rôle d'opérateur de référence** auprès de l'ensemble des acteurs publics ;

- passer d'un positionnement centré sur la production et la diffusion de données géographiques et forestières à un positionnement de **fournisseur de services de référence**.

Cette réorientation stratégique se caractérisera par un recentrage sur la mission de service public de l'établissement, caractérisée notamment par des critères de disponibilité (couverture de l'ensemble du territoire...) et de qualité des données.

### **La mission de service public de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)**

La mission de service public de l'IGN se décline en quatre activités structurantes qui concernent aussi bien les activités civiles que de défense :

- produire des connaissances, des compétences et des innovations dans le domaine de la géomatique<sup>1</sup>, en propre ou en partenariat, voire en accompagnement d'acteurs privés ;

- spécifier, collecter, agréger des données et produire des référentiels faisant autorité sur la géolocalisation et les ressources ou écosystèmes forestiers, à des fins civiles ou militaires, ce qui induit notamment une activité de fond en géodésie<sup>2</sup>, indispensable pour la normalisation de toutes les informations géolocalisées et leur positionnement en général, et vis-à-vis de laquelle l'IGN doit entretenir le niveau d'excellence qui lui est reconnu aujourd'hui ;

- assurer la diffusion à l'échelle nationale de données multithématiques produites par l'IGN ou provenant d'autres acteurs puis contrôlées et mises en cohérence par l'IGN, ce qui induit notamment un **renforcement des activités de l'Institut dans le domaine du stockage et de la gestion des données**, ainsi que de l'hébergement de données pour autrui ;

- développer, en propre, en partenariat ou en accompagnement d'acteurs privés, des services d'accès personnalisé aux données et de croisement ou de traitement d'informations pour les professionnels du public ou du privé, ainsi que pour le grand public.

*Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial*

### **C. DES EFFORTS DE RATIONALISATION DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE**

Enfin, en 2014, l'IGN poursuivra son effort de réorganisation et de modernisation des sites en région engagé lors de la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2012 avec l'IFN. Pour mémoire, cette fusion a enrichi le patrimoine mobilier de l'IGN de six sites supplémentaires en province, dont certains dans des agglomérations au sein desquelles l'ex-IGN était également présent.

**La politique immobilière du nouvel établissement s'oriente donc vers une rationalisation de leur occupation et une modernisation de ce patrimoine public** qui se traduit par les regroupements des unités IFN et IGN sur un même site à Lyon, Bordeaux et Nancy, ainsi que la remise à France Domaine des sites IFN dont l'IGN n'a plus l'utilité (Bordeaux, Lattes, Bron). Ces éléments ont été présentés au conseil d'administration du 1<sup>er</sup> février 2013, dans le cadre du suivi du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI). D'importants travaux ont commencé à Lyon, qui doivent permettre le regroupement et l'installation des services d'ici la fin de l'année.

<sup>1</sup> La géomatique recouvre l'ensemble des outils et méthodes permettant d'acquérir, de représenter, d'analyser et d'intégrer des données géographiques.

<sup>2</sup> La géodésie est une science ayant pour objet de déterminer la forme et la dimension de la Terre.

De surcroît, le vaste projet de restructuration immobilière du site de Saint-Mandé se poursuit. Son but est de valoriser le site en mettant à disposition de l'IGN des locaux plus performants en termes de surface et de confort, mieux adaptés à son activité. Pour mémoire, ce site a également vocation à accueillir le siège de Météo-France ainsi que l'antenne parisienne du Service hydrographique et océanographique de la marine.

Outre l'optimisation de la gestion et du fonctionnement de l'IGN, le but de ce projet est également de libérer, en vue de sa cession, la moitié de la surface de terrain, propriété de l'Etat, que l'institut occupe actuellement. Dans le cadre de cette opération, **l'IGN espère pouvoir réaliser divers investissements, notamment les aménagements d'une nouvelle salle pour ses serveurs et d'espaces de stockage adaptés, mais dont le financement n'est pas encore précisé.**

#### *D. UNE SITUATION FINANCIÈRE TOUJOURS FRAGILE*

##### **1. Une hausse des charges de personnel en 2013**

En 2013, L'IGN constate une hausse des charges de personnel par rapport à l'exécution 2012, à hauteur de 1,1 million d'euros, dont 0,8 million d'euros sur la masse salariale, du fait des facteurs suivants :

- l'effet de la progression du taux du CAS pension de 68,59 % à 74,28 % ;
- les mesures catégorielles et le glissement vieillesse technicité (GVT) ;
- 0,25 million d'euros au titre de la taxe sur les salaires.

En conséquence, **les charges de personnel, d'un montant de 114 millions d'euros, représentent près de 75 % des charges décaissables de l'Institut.**

Comme le souligne le projet annuel de performances de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » annexé au projet de loi de finances pour 2014, *« la hausse du taux de la contribution au CAS « Pensions » représente une dépense supplémentaire qui porte l'essentiel de l'augmentation de la masse salariale, en dépit des gels du point fonction publique et du point ouvrir, et de l'effort de réduction des effectifs ».*

##### **2. Un résultat net déficitaire**

La situation financière de l'IGN reste proche de celle constatée l'année dernière. Le rapport annuel de performances précité indique que **l'exercice 2013 devrait se solder par un résultat net déficitaire de l'ordre de 0,38 million d'euros, un prélèvement sur le fonds de roulement de**

5,28 millions d'euros, conduisant à un niveau de fonds de roulement de 28,3 millions d'euros et une trésorerie de l'ordre de 12,5 millions d'euros, correspondant à trente-deux jours de fonctionnement. **De surcroît, la capacité d'autofinancement (8,89 millions d'euros) reste insuffisante pour financer les investissements.**

### III. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »

#### A. UN PROGRAMME STRUCTURÉ AUTOUR DE QUATRE PRIORITÉS

Le programme 181 « Prévention des risques » se caractérise par un **champ très vaste et transversal**. Il est structuré autour de **quatre priorités**, correspondant à ses différentes actions :

- la **prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles** (action 1), qui couvre la lutte contre les pollutions émises par les installations industrielles et agricoles, la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) et du plan national santé environnement (PNSE 2), la prévention du bruit et les mesures de réduction de la production des déchets et de développement de leur valorisation ;

- la **prévention des risques naturels et hydrauliques** (action 10), qui vise à adapter les territoires aux aléas naturels en réduisant leur vulnérabilité. Ce travail passe notamment par l'amélioration de la connaissance des risques, la prise en compte du risque dans l'aménagement du territoire, le contrôle des ouvrages, la préparation à la gestion des crises, l'élaboration de différents outils de prévention (PPRN<sup>1</sup>, PAPI<sup>2</sup>...) et les retours d'expérience ;

- la **sûreté nucléaire et la radioprotection** (action 9), assurées, au nom de l'Etat, par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), dont le rôle est de protéger les travailleurs, le public et l'environnement des risques liés aux activités nucléaires, et d'informer le public ;

- la **prévention des risques liés aux anciens sites miniers** (action 11), à travers la réalisation de travaux de mise en sécurité, d'indemnisations et d'expropriations sur les sites dangereux.

---

<sup>1</sup> Plans de prévention des risques naturels.

<sup>2</sup> Programmes d'actions de prévention contre les inondations.

**Le programme est particulièrement contraint par l'accroissement des exigences communautaires dans ces différents domaines.** Il est placé sous la responsabilité du directeur général de la prévention des risques du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Les principaux opérateurs concourant à la réalisation de ses priorités sont l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), GEODERIS<sup>1</sup> et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

Le dispositif de performance est modifié à la marge : le sous-indicateur 3.2.1 « pourcentage de la population habitant en zone inondable protégée par un projet subventionné » voit son libellé explicite et devient « pourcentage de la population habitant en zone inondable protégée par un projet subventionné par l'Etat ».

Par ailleurs, **le sous-indicateur 3.1.3 « coût moyen d'un PPRN par habitant de la commune couverte » est supprimé dans un souci de simplification, et remplacé par une analyse enrichie** sur l'aspect coût de l'indicateur 3.1 « Nombre de communes couvertes par un PPR ».

#### **B. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT ENTRE 2013 ET 2014**

Le projet de loi de finances pour 2014 propose pour le programme 181 « Prévention des risques » une dotation de **385,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 253,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Ces montants marquent une hausse dynamique des AE (+4,5 %), et, à l'inverse, une importante régression des CP (-10,9 %) par rapport à 2013.

La baisse des crédits de paiement est supérieure à celle prévue par le triennal. Cette réduction supplémentaire de l'ordre de 22 millions d'euros résulte essentiellement de :

- la **suppression** de la **subvention** pour charges de service public de l'ADEME dès 2014, pour un montant de 10 millions d'euros ;

- la régression de 5,2 millions d'euros de crédits relatifs à la prévention des risques naturels et hydrauliques, **compensée par une débudgétisation** (prise en charge à cette hauteur de diverses actions sur le Fonds de prévention des risques naturels majeurs - FPRNM) et par la mise en place d'un fonds de concours alimenté par le FPRNM pour couvrir les besoins en crédits de paiement des engagements juridiques antérieures à 2013 dans les domaines des risques naturels et hydrauliques<sup>2</sup> ;

---

<sup>1</sup> Groupement d'intérêt Public INERIS/BRGM.

<sup>2</sup> Sur ce point, voir le commentaire de l'article 63 rattaché.



Enfin, l'INERIS est fortement sollicité, à travers une réduction de 4,5 % de sa subvention.

L'évolution globale des crédits du programme masque toutefois des **tendances contrastées selon les différentes actions** (*cf. infra*).

Par ailleurs, 5,7 millions d'euros en AE et 5,1 millions d'euros en CP de fonds de concours et d'attributions de produits sont attendus, notamment au titre du plan « Loire Grandeur Nature », de la participation de l'ADEME au versement de subventions pour des opérations acoustiques, de la participation du Fonds européen de développement régional (FEDER) aux actions dans le domaine des risques naturels et hydrauliques, ou de contributions de l'Union européenne à des actions de coopération dans le domaine de la sécurité nucléaire.

### **C. DES CRÉDITS GLOBALEMENT PRÉSERVÉS EN FAVEUR DE LA PRÉVENTION CONTRE LES DIFFÉRENTS TYPES DE RISQUES**

#### **1. La prévention des risques technologiques et des pollutions : une évolution des crédits marquée par le rythme de mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT)**

L'action 1 (65,3 % des crédits du programme) disposera de 252,2 millions d'euros en AE (+8,8 % par rapport à 2012) et de 114,7 millions d'euros en CP (- 19,7 %).

Cette évolution des crédits de paiement a deux explications principales :

- d'une part, la **baisse des subventions pour charges de service public octroyées aux différents opérateurs** concourant à la mise en œuvre du programme, notamment celle de l'ADEME (*cf. supra*) ;

- d'autre part, les économies dégagées sur les dépenses de fonctionnement, conformément aux objectifs fixés par le Gouvernement.

Par ailleurs, **les crédits de prévention des risques ont été adaptés pour tenir compte de la montée en puissance des PPRT<sup>1</sup>**. D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, au 1<sup>er</sup> août 2013, sur les 407 PPRT à réaliser, la quasi-totalité d'entre eux sont prescrits (406) et 60 % environ (248) sont approuvés. **L'objectif fixé aux préfets est d'approuver 75 % des PPRT fin 2013 et 95 % fin 2014.**

Ainsi, les crédits de paiement relatifs aux mesures foncières liées à ces plans (dépenses d'intervention) s'élèveront à 41,5 millions d'euros (contre 34 millions d'euros en 2013), en raison de l'avancement attendu de

---

<sup>1</sup> 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.

---

leur approbation et de leur mise en œuvre. **Les AE correspondant à ces mesures foncières s'élèvent quant à elles à 180 millions d'euros** (contre 123,6 millions d'euros en 2013).

S'agissant des dépenses de fonctionnement liées à l'élaboration des PPRT, les AE passent de 9,8 millions à 6,7 millions d'euros, et les CP de 10,6 millions à 7,4 millions d'euros. **Au total, seront dédiés aux PPRT, en 2014, 186,7 millions d'euros en AE** (contre 133,4 millions d'euros en 2013) et **48,9 millions d'euros en CP** (contre 44,6 millions d'euros en 2013).

## **2. La prévention des risques naturels : une forte réduction des crédits compensée par une débudgétisation**

L'action 10 (9,8 % des crédits du programme) disposera de 37,8 millions d'euros en AE comme en CP, **soit une régression de l'ordre de 11 % en AE et de 9 % en CP**. Cette baisse est cependant moins marquée que l'année dernière.

Elle s'explique par les mesures d'économies réalisées sur cette action ainsi que par une **débudgétisation** (*cf. supra*).

Sur cette dotation, 12,5 millions d'euros seront dédiés aux subventions pour charges de service public des différents opérateurs œuvrant dans le domaine de la prévention des risques naturels (Office national des forêts - ONF, Bureau de recherches géologiques et minières - BRGM, Météo France, Institut national de l'environnement industriel et des risques - INERIS notamment).

S'agissant des dépenses d'investissement, 4,2 millions d'euros seront dédiés aux équipements et moyens techniques du Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) et des services de prévision des crues et unités d'hydrométrie du territoire national. De plus, 1,5 million d'euros seront consacrés à l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation pour la mise en œuvre de la directive européenne 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation<sup>1</sup>.

Enfin, les dépenses d'intervention (8,5 millions d'euros), financeront essentiellement des travaux d'étude et d'information sur la connaissance des risques naturels, ainsi que des associations œuvrant dans ce domaine.

## **3. La sûreté nucléaire : des moyens en légère hausse**

L'action 9 (14 % des crédits du programme) finance l'Autorité de sûreté nucléaire en fonctionnement et en personnel. Celle-ci bénéficiera

---

<sup>1</sup> Ces plans doivent être réalisés avant fin 2015.

d'une dotation de 54,2 millions d'euros en AE (+1,7 % par rapport à 2013) et de 59,2 millions d'euros en CP (+ 1,5 % par rapport à 2013).

La différence entre les AE et les CP est consécutive au financement de l'opération immobilière de l'ASN sur des crédits de 2012<sup>1</sup>.

**Ces moyens demeurent à un niveau élevé après la hausse consécutive à l'accident de Fukushima.** Ils doivent permettre à l'Autorité de poursuivre ses missions complémentaires « post-Fukushima » dans des conditions satisfaisantes.

Dans le détail, les crédits de fonctionnement s'élèveront à 11,8 millions d'euros en AE et à 16,6 millions d'euros en CP. Ils prennent en compte l'opération immobilière de regroupement de l'ensemble de ses services, sa mission d'information du public, ses dépenses d'informatique, ses besoins en études et expertises, le fonctionnement de ses divisions territoriales, la formation de ses agents et son fonctionnement opérationnel. **Les crédits pour les dépenses d'investissement et d'intervention sont marginaux.**

**S'agissant des effectifs, l'ASN disposera d'un nombre stable d'ETP (363), pour un montant de 32,6 millions d'euros.** De surcroît, pour tenir compte des suites en France de l'accident nucléaire de Fukushima, les effectifs de l'ASN sont renforcés, depuis l'exercice 2012, par le recrutement de 22 agents mis à disposition par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Ces 22 agents s'ajoutent à d'autres agents mis à disposition par plusieurs autres organismes, au-delà de l'IRSN : le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et l'Agence nationale de gestion des déchets radioactifs (ANDRA) notamment.

Au total, en 2014, les effectifs globaux de l'ASN s'élèveront à 483 agents (363 ETP sous plafonds + 120 agents mis à disposition par l'IRSN, le CEA et l'ANDRA).

#### **4. La gestion de l'après-mines : des moyens en légère baisse**

L'action 11 (10,8 % des crédits du programme) disposera de 41,8 millions d'euros en AE=CP, montant stable par rapport à l'an dernier. La majorité des crédits relèvent de dépenses de fonctionnement et abondent les subventions pour charges de service public de GEODERIS et du département de prévention et de sécurité minière (DPSM), créé en 2006 au sein du BRGM, pour assurer pour le compte de l'Etat les missions d'après-mine technique (surveillance, prévention et sécurité des sites miniers).

---

<sup>1</sup> L'ensemble des loyers à payer sur plusieurs années a été engagé sur 2012 en une fois, la baisse des AE est donc purement technique.

---

#### D. UNE CONTRIBUTION SIGNIFICATIVE DE L'ADEME À LA RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

Comme l'a indiqué votre rapporteur spécial, la subvention versée à l'ADEME sur le programme 181 « Prévention des risques » sera supprimée dès 2014, alors qu'elle devait intervenir en 2015. Les subventions publiques de l'opérateur passeront ainsi de 57,6 millions d'euros en 2013, à 26,3 millions d'euros en 2014<sup>1</sup>.

Toutefois, **la capacité d'engagement de l'Agence, qui porte sur les dépenses du budget dit incitatif<sup>2</sup>, sera maintenue en 2014 au même niveau qu'en 2013, à hauteur de 590 millions d'euros.** La constance de ces moyens a vocation à permettre à l'opérateur de poursuivre le soutien aux investissements de production de chaleur renouvelable (**la dotation du fonds chaleur sera stable en 2014, à hauteur de 220 millions d'euros**), à la prévention des déchets, à leur recyclage et à leur valorisation. Par ailleurs, dans le cadre du plan de rénovation énergétique de l'habitat, les actions de rénovation énergétique des bâtiments seront soutenues, qu'il s'agisse des guichets uniques de la rénovation ou de la communication à destination du grand public.

**De surcroît, l'ADEME demeure un acteur clé du ministère dans le cadre des investissements d'avenir (PIA).** Pour mémoire, depuis 2010, quatre programmes du PIA lui ont été confiés, pour un montant initial de 2,850 milliards d'euros. Un cinquième programme lui est confié dans le cadre du nouveau plan d'investissements d'avenir, pour un montant supplémentaire de 1,1 milliard d'euros (*cf. infra*).

Il n'en reste pas moins que l'ADEME participera à l'effort général des opérateurs de l'Etat pour le redressement des comptes publics : outre la suppression de sa subvention précédemment évoquée, ses ressources fiscales sont plafonnées, et leur plafond est abaissé de 10 % en 2014 par l'article 31 du projet de loi de finances pour 2014<sup>3</sup>.

De surcroît, les effectifs et les crédits de fonctionnement courant diminueront en 2014 selon la trajectoire prévue par le triennal 2013-2015, à savoir - 15 ETP, comme en 2013, et - 4 % en crédits de fonctionnement courant, après une baisse de 7 % en 2013.

---

<sup>1</sup> Désormais, seul le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement durables » porte une subvention, à hauteur de 26,3 millions d'euros en 2014, contre 28,3 millions d'euros en 2013.

<sup>2</sup> Le budget incitatif de l'ADEME est destiné à assurer les missions de l'Agence sous la forme d'aides financières à des bénéficiaires (entreprises, collectivités territoriales, associations), de prestations ou travaux commandés à des prestataires (études visant à développer les connaissances de l'agence sur certains sujets, outils spécifiques liés aux métiers de l'Agence par exemple), ou sous forme d'investissements techniques, ou financiers (fonds de garantie, participation).

<sup>3</sup> Le montant de la taxe affectée à l'ADEME, la taxe générale sur les activités polluantes, passera de 499 millions d'euros à 449 millions d'euros.

Enfin, **le contrat d'objectifs portant sur la période 2009-2012**, centré sur la mise en œuvre des objectifs du Grenelle de l'environnement, **a été prorogé pour l'année 2013**, et que **la mise en chantier d'un nouveau document stratégique sera prochainement engagée**.

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

##### A. UN PROGRAMME DONT LE PÉRIMÈTRE DEMEURE HÉTÉROGÈNE

Le programme 174 « Energie, climat et après-mines » est placé sous la responsabilité de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC). **Il se caractérise par son hétérogénéité**. En effet, il est structuré autour de trois grandes priorités, dont les enjeux et les déterminants sont très différents : d'une part, le pilotage de la politique énergétique. D'autre part, la gestion économique et sociale de l'après-mines. Enfin, la lutte contre le changement climatique et l'amélioration de la qualité de l'air.

Il se compose en conséquence des actions suivantes, qui pèsent d'un poids très différent du point de vue de la part des crédits du programme qu'elles représentent :

- action 1 : **politique de l'énergie** (1 % des crédits du programme) ;
- action 4 : **gestion économique et sociale de l'après-mines** (92,8 %) ;
- action 5 : **lutte contre le changement climatique** (5,9 %) ;
- action 6 : **soutien** (0,3 %). Celle-ci, créée en loi de finances pour 2012, a pour objet **de financer les dépenses courantes** de fonctionnement de la DGEC transférées en provenance du programme 217.

Les principaux 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) et le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA).

##### B. DES CRÉDITS EN BAISSÉ DE 13 % PAR RAPPORT À 2013

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit une dotation **de 592,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 597,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une régression de 13 % par rapport à 2013. Le principal déterminant de l'évolution des crédits du programme demeure **la réduction des dépenses de l'après-mines**. En effet, les moyens de fonctionnement et d'intervention de l'Agence nationale de garantie des droits des mineurs sont réduits, afin de tenir compte de l'évolution du nombre d'ayants-droit.

Les priorités affichées par le ministère sur ce programme, pour l'année 2014, sont les suivantes : amorcer la transition énergétique, assurer la garantie des droits collectifs des mineurs et la gestion économique et sociale de l'après-mines, et amplifier la politique d'amélioration de la qualité de l'air.

### **1. Des crédits globalement stables en faveur de la politique de l'énergie (action 1)**

**Les ressources dédiées à l'action 1 augmentent de 5,6 % en AE et diminuent de 3,4 % en CP par rapport à 2013, pour des montants respectifs de 5,9 et 6,2 millions d'euros.** En fonctionnement, ces crédits financeront des études (250 000 euros), le contrôle de la qualité des carburants (750 000 euros<sup>1</sup>), ainsi que la subvention pour charges de service public allouée à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), pour un montant de 4,1 millions d'euros. S'agissant des dépenses d'intervention, les crédits abonderont le Comité local d'information et de suivi (CLIS) du laboratoire souterrain de recherche de Meuse/Haute-Marne – CLIS de Bure, à hauteur de 157 500 euros, la coopération internationale dans le domaine de l'énergie et des matières premières (151 000 euros) et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'énergie (240 000 euros). **Tous ces moyens sont stables par rapport à 2013.**

En revanche, les crédits de paiement dédiés à la coopération dans le domaine de l'énergie et des matières premières et à la contribution aux organismes internationaux diminuent significativement (151 004 euros en 2014, contre 306 000 euros en 2013).

Cette action finance également le programme Extraplac (300 000 euros en AE et 609 320 euros en CP), programme interministériel d'extension de la plaque continentale, initié en 2002 et prolongé en 2009 dans le cadre d'un contrat pluriannuel jusqu'en 2018<sup>2</sup>.

### **2. La baisse inéluctable 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 une réduction sensible par rapport à l'an dernier. **La dotation affectée à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) diminue fortement en raison de la décroissance naturelle du nombre de ses ayants droit.** Les anciens mineurs étant de moins en moins nombreux, les crédits d'intervention diminuent régulièrement d'année en année.

---

<sup>1</sup> En AE=CP. En 2013, seuls les crédits de paiement avaient bénéficié d'une dotation.

<sup>2</sup> Le porteur du programme est l'IFREMER.

La dotation du programme 174 pour l'après-mines s'élève ainsi à **549,5 millions d'euros en AE et à 544,4 millions d'euros en CP**, en baisse de près de 7 %, dont la majeure partie abondera l'ANGDM (498,7 millions d'euros, contre 528,2 millions d'euros en 2013, soit une régression de près de 5,6 %).

**La Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM) et la Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières (CNIEG) connaissent également une décroissance de leurs ayants-droit.** Leurs crédits d'intervention seront respectivement de 23,3 millions d'euros (contre 28,1 millions d'euros en 2013) et de 11,9 millions d'euros (contre 12,9 millions d'euros en 2012).

Par ailleurs, **les Mines de potasse d'Alsace (MPDA) disposeront de 15,5 millions d'euros en AE = CP (contre 19 millions d'euros en AE et 17,3 millions d'euros en CP en 2013), après la forte hausse de l'an dernier destinée à permettre les travaux de dépollution** des quatre concessions minières de Stocamine<sup>1</sup>. Par ailleurs, un processus de concertation est en cours pour déterminer les modalités de fermeture des MDPA.

Enfin, le Fonds d'industrialisation des bassins miniers (FIBM) bénéficiera d'une dotation de 70 000 euros en AE (fonctionnement) et de 4,97 millions d'euros en CP (fonctionnement + intervention). Le décalage entre les AE et les CP s'explique par le fait que l'intervention du FIBM est limitée dans le temps, et qu'elle a cessé progressivement fin 2007 puis fin 2010 pour la plupart des bassins miniers, à l'exception du bassin lorrain pour lequel elle a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2013. **Au-delà de cette date, n'est prévue que la couverture en crédits de paiement des autorisations d'engagement restant ouvertes au 31 décembre 2013.**

### **3. Une constance nécessaire des moyens alloués à l'amélioration de la qualité de l'air (action 5)**

Les crédits alloués à l'action 5 affichent une très forte baisse de 59 %, qui s'explique par la **non reconduction, entre 2013 et 2014, de la ligne de 50 millions d'euros inscrite dans le programme en loi de finances initiale pour 2013 en vue d'assurer l'équilibre du dispositif d'aide à l'acquisition de véhicules propres** (bonus/malus automobile). Celui-ci fait l'objet d'une modification par l'article 37 du projet de loi de finances pour 2014.

**En dehors de cette évolution, le budget dédié à la lutte contre le changement climatique est constant, à hauteur de 35 millions d'euros, et financera notamment des actions en faveur de l'amélioration de la qualité de l'air.** La constance des moyens en faveur de cette politique est nécessaire pour parvenir à respecter les objectifs des directives communautaires dans ce domaine, et pour garantir la santé publique, les émissions polluantes telles

---

<sup>1</sup> Filiale des MPDA.

que les particules ou les oxydes d'azote étant particulièrement nocives pour la santé comme pour l'environnement.

Votre rapporteur spécial note qu'il faut également **associer aux moyens budgétaires portés par cette action les moyens fiscaux** prévus par les articles 19 *bis* (introduction d'une composante « air » dans le barème de la taxe sur les véhicules de société), 21 (extension de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) « air » à sept nouvelles substances polluantes) et 37 (modification du barème du malus automobile) du projet de loi de finances pour 2014.

#### **4. Une stabilité des dépenses de soutien (action 6)**

Les crédits de l'action de soutien du programme demeurent stables, à hauteur de 1,8 million d'euros.

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

#### **A. UN PROGRAMME SUPPORT QUI PORTE LES DÉPENSES DE PERSONNEL DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU MINISTÈRE DU LOGEMENT**

Dispositif support de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables », le programme 217 est placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE).

**L'évolution du champ de la mission en 2013 a eu des conséquences sur celui du programme 217.**

Pour mémoire, à la suite de la nouvelle composition des périmètres ministériels intervenue en mai 2012 et en vue de la préparation du triennal 2013-2015, **les moyens de personnel inscrits en loi de finances initiale pour 2013 sur la mission « Ecologie, développement et mobilité durables »** avaient été répartis entre le ministère de l'égalité des territoires et du logement, et le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Le premier disposait ainsi, également, d'un plafond d'emplois propre.

Les crédits de rémunérations et charges sociales correspondants ne sont plus inscrits sur le programme 217 mais sur le nouveau programme 337 « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville » de la mission « Egalité des territoires, logement et ville ».



Toutefois, compte tenu de la polyvalence des agents actuellement rémunérés sur le programme 217, les crédits de l'action 1 du programme 337 sont transférés en gestion sur l'action 15 « Personnels relevant du ministère de l'égalité des territoires et du logement » du programme 217, non dotée en loi de finances.

Le programme 217 reste donc le support d'exécution de l'ensemble de ces dépenses. Il s'agit de **garantir une politique unifiée des ressources humaines, prenant en compte le rattachement aux deux ministères de nombreux services communs tant en services déconcentrés qu'en administration centrale.**

**Le programme 217 est composé de vingt actions, dont douze « actions miroirs ».**

Son dispositif de performance reste stable en 2014, mais les intitulés de l'objectif 1 et de son indicateur 1.1 sont modifiés pour tenir compte de la priorité affichée par le Gouvernement d'établir une stratégie nationale pour la transition écologique<sup>1</sup>.

## **B. UNE DÉMARCHE DE RATIONALISATION UTILE : LA CRÉATION DU CEREMA**

La maquette du programme 217 hors titre 2 est modifiée par rapport à l'année dernière.

En effet, le programme 217 participe à la modernisation de l'action publique en servant, en 2014 de support budgétaire au regroupement de onze services du METL et du MEDDE (les 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) en un seul établissement public : le **Centre d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).**

Pour mémoire, **cet établissement a été créé dans le cadre de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transport.**

La subvention pour charges de service public du CEREMA sera inscrite sur l'action 01, pour un montant de 220,6 millions d'euros<sup>2</sup>, qui correspond au regroupement des crédits votés jusqu'à présent dans le cadre de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » au bénéfice

---

<sup>1</sup> L'objectif 1 s'intitule donc « Mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur de la transition écologique et du développement durable », et son indicateur 1.1 « Mettre en œuvre la stratégie nationale 2014-2020 en faveur de la transition écologique et du développement durable ».

<sup>2</sup> Ce montant intègre un abattement de 17 millions d'euros au titre des produits que le CEREMA tirera de son activité.

des entités que regroupe le CEREMA. Cette dotation a vocation à couvrir les charges d'exploitation<sup>1</sup> et les dépenses de personnel du nouvel opérateur.

S'agissant des effectifs du nouvel opérateur, le projet de loi de finances pour 2014 est construit sur la base d'un transfert de 3 000 ETPT et des crédits de personnel afférents en provenance du programme 217 (2 952 ETPT) et du programme 337 (48 ETPT). Le transfert de cette dépense au CEREMA s'accompagne d'une mesure de périmètre de 12,17 millions d'euros intégrée dans le montant de la subvention pour lui permettre d'acquitter la taxe sur les salaires.

Le CEREMA sera opérationnel dès janvier 2014. **Votre rapporteur spécial se félicite de la création et de la mise en place rapide de cet opérateur, qui permettra notamment aux collectivités de disposer d'un appui spécifique et technique renforcé pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques de l'aménagement et du développement durables.**

### **C. UN PROGRAMME DONT LA BUDGÉTISATION REFLÈTE LE FINANCEMENT D'UNE IMPORTANTE OPÉRATION IMMOBILIÈRE**

#### **1. Un programme marqué par la prégnance des dépenses de personnel**

**Près de 80 % des crédits de paiement - 2 milliards d'euros - relèvent du titre 2 « Dépenses de personnel ».** Celles-ci sont ventilées dans des actions miroirs correspondant aux différents programmes de politique publique portés par le ministère.

En outre, **504,2 millions d'euros de CP sont consacrés aux dépenses de fonctionnement**, soit 20 % de la dotation du programme, en hausse de 59,5 % par rapport à 2013. Cette évolution s'explique en partie par la **forte hausse de la dotation allouée à la gestion des systèmes d'information et des réseaux informatique** (action 4), dont les crédits augmentent de près de 16 % (*cf. infra*).

Enfin, la part des dépenses d'intervention (17,1 millions d'euros) et d'investissement (5,3 millions d'euros en CP) demeure marginale, inférieure à 1 % des ressources totales du programme support.

#### **2. Une forte hausse des autorisations d'engagement liée au financement du projet immobilier du ministère**

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit une dotation de **2,9 milliards d'euros en AE, montant en hausse de 17,4 % par rapport à**

---

<sup>1</sup> Fonctionnement courant, entretien, maintenance et investissements courants.

**2013, et de 2,5 milliards d'euros en CP**, montant quasiment stable par rapport à 2013 (+0,34 %).

Par ailleurs **177,6 millions d'euros de fonds de concours sont attendus en 2013**, montant très légèrement inférieur à celui de l'an dernier. Ils ont notamment vocation à rembourser la masse salariale des ouvriers des parcs et ateliers (OPA) mis à disposition dans le cadre des transferts des parcs de l'équipement aux départements.

Les actions prioritaires du programme 217 en 2014 s'inscriront, comme en 2013, dans le cadre de la stratégie ministérielle de maîtrise des dépenses publiques, en lien avec les engagements du Gouvernement. **Le budget 2014 sera de nouveau contraint par la nécessité de dégager des économies permettant de réduire globalement le montant des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'intervention.**

**Le programme 217 revêt un champ très vaste.** Au-delà des douze actions « miroirs », il compte **huit actions** :

- **l'action 1 « Stratégie, expertise et études en matière de développement durable »** est dotée de 241,4 millions d'euros, **montant en très forte hausse par rapport à 2013, du fait du rattachement du CEREMA (cf. supra)**. En revanche, les dépenses d'intervention associées à l'action du Commissariat général au développement durable (CGDD) diminueront de l'ordre de 2 %, évolution qui obligera ce dernier à cibler davantage ses aides sur les projets et actions à fort effet de levier ;

- **l'action 2 « Fonction juridique »** est abondée à hauteur de 2,9 millions d'euros (- 2,1 %) ;

- **l'action 3 « Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement »** bénéficie de 536,8 millions d'euros en AE (+337 %) et de 164,7 millions d'euros en CP (- 4,13 %). **La très forte hausse du montant des AE s'explique par l'inscription du montant nécessaire à la conclusion d'un bail emphytéotique pour la rénovation de la Paroi Sud et du Toit de la Grande Arche de la Défense, dans le cadre du projet immobilier commun aux MEDDE et au METL.**

**Le projet immobilier de regroupement de l'administration centrale du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère du logement à la Défense**

Le regroupement de l'ensemble des services de l'administration centrale du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère de l'égalité des territoires et du logement à la Défense est effectif depuis juin 2009 ; les services y sont dorénavant installés dans cinq immeubles.

Cette situation reste imparfaite, car la répartition entre plusieurs immeubles ne favorise pas la synergie attendue de la création des nouveaux ministères, et ne représente pas l'optimum en termes de coûts de fonctionnement.

Le projet retenu par les ministères et France Domaine consiste en le **maintien d'une partie des services dans la paroi sud de l'Arche de la Défense**, après rénovation et densification dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif (BEA), et en la **prise à bail avec option d'achat de la tour Esplanade** située non loin de la Grande Arche. Pour permettre à l'Etat d'être propriétaire à terme de cet immeuble, et compte tenu des contraintes budgétaires, **il est prévu de lever l'option d'achat via un crédit-bail.**

La rénovation de la paroi sud de l'Arche et du Toit, dans le cadre d'un BEA, permet de répondre à la nécessité de rénovation lourde de ces immeubles, de la densification de l'occupation et de la mise en conformité réglementaire des locaux.

Ce montage permet à l'Etat de transférer à un partenaire privé, « le tiers investisseur », une partie des risques d'une opération de cette complexité, notamment en termes de délai de réalisation et de maîtrise des coûts.

Ce projet permettra de réduire de cinq à deux le nombre d'implantations, de reloger 4 500 agents dans le strict respect des normes d'occupation qui s'imposent à l'immobilier de l'Etat, de mettre la propriété de l'Etat dans l'Arche en conformité avec les nouvelles réglementations issues du Grenelle de l'environnement, et d'optimiser les conditions de gestion immobilières. **A terme, il permettra de dégager des économies significatives, de l'ordre de 10 millions d'euros en 2015 et de 20 millions d'euros à partir de 2017, sur le poste de dépenses immobilières des ministères par rapport à la situation actuelle.**

*Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial*

- **l'action 4 « Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques »** est dotée de 25,4 millions d'euros (+ 15,7 %). **La forte hausse des crédits s'explique par les importantes dépenses prévisibles en 2014 au titre des travaux de raccordement du système d'information de la gestion des ressources humaines du METL-MEDDE à celui de l'Opérateur national de paye ;**

- **l'action 5 « Politique des ressources humaines et formation »** est abondée à hauteur de 207,6 millions d'euros (- 2,04 %), après une hausse conséquente en 2013 ;

- **l'action 6 « Action européenne et internationale »** dispose d'une **dotation stable**, à hauteur de 9,1 millions d'euros. La stabilité de ce montant est liée aux obligations inhérentes à la participation aux organisations internationales (versement de contributions au fonctionnement d'organisations européennes ou internationales) ;

- enfin, la Commission nationale du débat public (action 25) et l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (action 26) bénéficieront respectivement de 2,4 millions et 1,6 million d'euros.

Les deux actions totalisant la part la plus importante des crédits de personnel sont l'action 8 (personnels œuvrant pour les politique du programme « Infrastructures de transport »), à hauteur de 643,7 millions d'euros, en baisse de 1,6 % par rapport à 2013, et l'action 7 (personnels

œuvrant pour la politique du programme 217), à hauteur de 497 millions d'euros (- 2,7 % par rapport à 2013).

### **3. La contribution du ministère à la réduction des effectifs se poursuit**

A périmètre constant, le plafond d'emplois du programme 217 voté en loi de finances initiale pour 2013 était de 37 835 équivalents temps plein travaillé (ETPT). **Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit une régression de son plafond d'emplois de 3 557 ETPT pour un montant global de 34 278 ETPT.** D'après le projet annuel de performances pour 2014 de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » annexé au projet de loi de finances pour 2014, cette évolution s'explique par :

- l'effet en année pleine (ETPT) du schéma d'emplois mis en œuvre en 2013, soit - 187 ETPT, et l'effet en année courante (ETPT) du schéma d'emplois pour 2014, soit - 360 ETPT ;

- le solde des transferts d'emplois établi à - 3 010 ETPT.

Les tableaux ci-dessous présentent l'évolution et la répartition du plafond d'emplois par service et par action :

**Tableau n° 1 : Répartition du plafond d'emplois du programme 217 par action en 2013 et 2014**

Numéro et intitulé de l'action	ETPT 2013	ETPT 2014
7 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme 217	8 433	7 800
8 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme 203	11 657	11 175
9 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme 207	732	666
11 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme 205	2 959	2 882
13 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme 113	3 144	3 089
14 - Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique	2 442	164 <sup>1</sup>
16 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme 181	3 199	3 154
22 - Personnels transférés aux collectivités territoriales	4 785	4 505
23 - Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Énergie, climat et après-mines »	791	784
24 - Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens	42	40
25 - Commission nationale du débat public	7	7
26 - ACNUSA	12	12
<b>Total</b>	<b>34 278</b>	<b>38 203</b>

Source : projet annuel de performances pour 2014

**La diminution des effectifs du ministère doit permettre de réaliser des économies en matière d'action sociale** et de prévention. La dotation dédiée au financement de ces dépenses régressera de l'ordre de 3 %, pour un montant de 19,7 millions d'euros en 2014.

#### ***D. UNE SITUATION TOUJOURS PRÉOCCUPANTE DU POINT DE VUE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE***

Depuis deux ans, votre rapporteur spécial souligne la situation préoccupante du programme 217, dont les gestions 2011 et 2012 se sont avérées tendues. **L'exécution 2013 s'annonce également très contrainte.**

<sup>1</sup> Le nombre des emplois correspondant aux anciens CETE regroupés dans le CEREMA sera ajusté par amendement gouvernemental au cours du débat parlementaire, en vue d'un transfert au CEREMA.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, dans la perspective d'une gestion 2013 difficile, un plan de maîtrise de la dépense a été initié dès le début de l'année afin de parvenir à contenir l'exécution en-deçà de la loi de finances initiale pour 2013.

Les efforts de la régulation des dépenses, déjà entrepris en 2012, se sont poursuivis et certaines dépenses ont été abandonnées. Le retard pris par le chantier de raccordement du système d'information ministériel de gestion des ressources humaines à l'Opérateur national de paye a par ailleurs permis de reporter certains projets sur 2014.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, « *cette situation fait apparaître une insuffisance budgétaire prévisionnelle de l'ordre de 7 millions d'euros en AE et de 9,7 millions d'euros en CP, annonçant une fin de gestion difficile qui nécessitera une levée partielle des crédits mis en réserve à due concurrence [...] A défaut d'obtenir une levée de la mise en réserve, les charges reportées sur 2014 pourraient faire peser un risque sur la gestion à venir<sup>1</sup> ».*

Par ailleurs, en ce qui concerne les crédits du titre 2, **la gestion des crédits de personnel est exposée chaque année au risque de non recouvrement d'une partie des fonds de concours liés au remboursement de la masse salariale des ouvriers des parcs et ateliers (OPA) mis à disposition dans le cadre du transfert des parcs de l'équipement, ce qui donne lieu à des ouvertures de crédits en décret d'avance de fin d'année. Cette situation appellera donc des clarifications de la part du ministre.**

## VI. TROIS NOUVEAUX PROGRAMMES AU TITRE DU NOUVEAU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Le projet annuel de performance de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » annexé au projet de loi de finances pour 2014 comprend **trois nouveaux programmes au titre du nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA)<sup>2</sup>** :

- le **programme 403** « Innovation pour la transition écologique et énergétique » ;
- le **programme 404** « Projets industriels pour la transition écologique et énergétique » ;
- le **programme 414** « Ville et territoires durables ».

---

<sup>1</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

<sup>2</sup> Pour mémoire, le 9 juillet 2013, le Premier ministre a présenté un nouveau programme d'investissements d'avenir de 12 milliards d'euros. Sur ce montant, 2,3 milliards d'euros seront consacrés à la transition écologique.

## A. DES PROGRAMMES CENTRÉS SUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE

### 1. Le programme 403 « Innovation pour la transition écologique et énergétique »

Ce programme sera doté de **1,1 milliard d'euros**, et sa gestion sera confiée à l'ADEME.

Sur ce montant, 800 millions d'euros ont vocation à accompagner les « projets exemplaires » des entreprises et des collectivités territoriales dans le domaine de la transition écologique.

Ce programme vise à **favoriser l'émergence de démonstrateurs de recherche<sup>1</sup> autour de six thématiques stratégiques** : la biodiversité, l'économie circulaire<sup>2</sup>, les énergies renouvelables, la décarbonation<sup>3</sup> des usages de l'énergie, la rénovation énergétique du bâti et la santé-environnement.

Les financements prendront la forme de **subventions** (100 millions d'euros) et d'**avances remboursables** (550 millions d'euros). De surcroît, des **prises de participation** dans des entreprises existantes ou créées pour les besoins du projet, à hauteur de 150 millions d'euros, pourront être versées sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat ».

Par ailleurs, **300 millions d'euros seront plus spécifiquement dédiés aux « transport de demain »**. Ils visent à expérimenter et à promouvoir des technologies, des infrastructures et des organisations permettant de réduire les consommations d'énergie fossile et les émissions de gaz à effet de serre et de polluants liés aux déplacements, à favoriser la politique de report modal et à **renforcer la sécurité des transports**.

Sur cette base, seront soutenus des projets de recherche et développement, d'industrialisation et d'expérimentation participant à la transition écologique, et débouchant sur la commercialisation de produits et de services ou engendrant des créations d'emplois sur le territoire.

Les financements des projets prendront la forme de **subventions** (100 millions d'euros) et de **prises de participations avisées** (200 millions d'euros), qui pourront être versés par le programme sur le CAS précité.

---

<sup>1</sup> Les démonstrateurs constituent une étape importante du processus de recherche et développement de l'industrialisation des technologies. En effet, cette étape se situe après la phase de recherche en laboratoire et avant la phase d'industrialisation qui, elle, relève de la phase de déploiement de la technologie (source : ADEME).

<sup>2</sup> Modèle économique consommant moins de matières premières et promouvant leur réutilisation.

<sup>3</sup> On parle aussi de décarbonisation ou de décarbonatation. Il s'agit de l'ensemble des mesures techniques qui visent à réduire la teneur en carbone, plus spécifiquement en CO<sub>2</sub>, des énergies.



**Le programme 403 s'articule autour de deux actions :**

- l'action 1 « Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique » (72,7 % des crédits du programme) ;
- l'action 2 « Transport de demain » (27,3 % des crédits du programme).

**2. Le programme 404 « Projets industriels pour la transition écologique et énergétique »**

**Ce programme sera doté de 470 millions d'euros et confié à BPI-France.** Il a vocation à encourager l'investissement des filières industrielles dans les projets liés à la transition énergétique et écologique. Une nouvelle génération de prêts verts<sup>1</sup>, produits de financement bonifiés par BPI-France, soutiendra les investissements de modernisation du parc industriel visant à renforcer la performance environnementale de l'industrie française.

**En outre, un soutien spécifique sera accordé aux projets industriels les plus structurants pour chacune des filières impliquées dans la transition énergétique et écologique :** mobilité, production et gestion de l'énergie, chimie, matériaux, bâtiment durable. Seront particulièrement concernées les filières des matériaux bio-sourcés<sup>2</sup> et du bois-construction. Les financements des projets prendront la forme de subventions (125 millions d'euros), d'avances remboursables (50 millions d'euros), et de prises de participations avisées (225 millions d'euros).

**Ce programme est également divisé en deux actions :**

- l'action 1 « Usine sobre : prêts verts », dotée de 70 millions d'euros (14,9 % des crédits du programme) ;
- l'action 2 « Projets industries d'avenir pour la transition énergétique », dotée de 400 millions d'euros (85,1 % des crédits du programme).

**3. Le programme 414 « ville et territoires durables »**

**Ce programme sera doté de 370 millions d'euros et confié à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et à la Caisse des dépôts et Consignations (CDC).** Il a vocation à « soutenir l'émergence de

---

<sup>1</sup> Prêts qui s'adressent aux PME et ETI qui réalisent des programmes d'investissement pour accroître leur compétitivité et qui contribuent à améliorer la protection de l'environnement.

<sup>2</sup> Les matériaux bio-sourcés sont des matériaux issus de la biomasse d'origine végétale ou animale. Ils trouvent de multiples applications dans le domaine du bâtiment et de la construction, par exemple en tant qu'isolants (laines de fibres végétales ou animales, de textile recyclé, ouate de cellulose...).

*démonstrateurs de territoires à énergie positive<sup>1</sup>*», à travers cinq à dix projets portés par des collectivités locales petites et moyennes.

En outre, en cohérence avec le nouveau programme national de renouvellement urbain, une nouvelle génération de subventions favorisera les actions innovantes en matière de réduction des besoins en énergie, d'utilisation des énergies renouvelables et de récupération, notamment locales.

Enfin, ce programme vise à « *renforcer la diversification fonctionnelle et l'attractivité des quartiers, pour leur donner toutes les caractéristiques de la ville durable et solidaire<sup>2</sup>* ».

Il est également constitué de **deux actions** :

- **l'action 1** « Projets territoriaux intégrés pour la transition énergétique (9,5 % des crédits du programme), doté de 35 millions d'euros. Les crédits seront mis en œuvre dans le cadre d'un fonds dédié de 75 millions d'euros au total, incluant 40 millions d'euros de prêts versés par l'Etat à travers le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » géré par l'opérateur.

- **l'action 2** « Ville durable et solidaire, excellence environnementale et renouvellement urbain » (90,5 % des crédits du programme), dotée de 335 millions d'euros.

Les financements des projets prendront la forme de **subventions** (85 millions d'euros) et de **dotations en fonds propres** (250 millions d'euros).

## **B. LA SPÉCIFICITÉ DE CES NOUVEAUX PROGRAMMES**

### **1. Des programmes qui s'inscrivent dans la continuité du premier programme d'investissements d'avenir (PIA), mais dont les projets obéiront à des critères d'éco-conditionnalité**

#### *a) Des programmes qui s'inscrivent dans la continuité du premier PIA*

Ces trois nouveaux programmes s'inscrivent dans la continuité des programmes portés par la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » au titre du premier programme d'investissements d'avenir. Pour mémoire, ces derniers étaient les suivants :

- le **programme 313** « Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte », composé de deux actions : « Démonstrateurs énergies renouvelables et chimie verte » d'une part, et « Tri et valorisation des déchets, dépollution, éco-conception de produits » d'autre part ;

---

<sup>1</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

<sup>2</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

- **le programme 320** « Transports durables », composé d'une action « Ville de demain » ;

- **le programme 321** « Véhicules du futur », composé d'une action « Recherche dans le domaine des transports ».

L'ADEME est, depuis 2011, l'opérateur des investissements d'avenir pour plusieurs de ces programmes et actions, pour un montant de 2,3 milliards d'euros.

*b) Des projets qui obéiront à des critères d'éco-conditionnalité*

Par rapport au premier programme d'investissements d'avenir, **un critère d'éco-conditionnalité est introduit pour apprécier la qualité et le caractère innovant des projets.**

Concrètement, cela signifie que l'ensemble des programmes du nouveau PIA obéiront à des **critères d'éco-conditionnalité** qui guideront, au même titre que les critères d'excellence, de viabilité économiques ou de retombées attendues, **la sélection des projets.**

L'éco-conditionnalité servira de base à la bonification des soutiens publics comme à l'exclusion des projets dont les effets sur l'environnement seront jugés négatifs. A ce titre, seront pris en compte les impacts sur le climat, la qualité de l'air, l'efficacité énergétique, le bruit, la consommation de matières et de ressources, les déchets, l'eau, la biodiversité, les sols, les risques industriels, les ondes ou les activités humaines liées à l'environnement (agriculture, sylviculture, pêche...).

## **2. Des programmes budgétaires intégralement versés début 2014 aux opérateurs désignés**

Ces programmes budgétaires *ad hoc* ont vocation à être intégralement versés début 2014 aux opérateurs désignés, puis à disparaître, comme dans le cadre du premier PIA. **Les décaissements des opérateurs s'échelonnent de 2014 à 2024.** Les fonds sont en grande partie des dotations non consommables, sans impact sur la dette de l'Etat.

Seul aura un impact le décaissement depuis les comptes du Trésor ouverts au nom des opérateurs vers les bénéficiaires. En effet, en exécution budgétaire, tout sera ordonnancé et soldé en 2014 (à savoir le versement depuis le budget de l'Etat vers les comptes au Trésor ouverts au nom des opérateurs).

Les dotations consommables sont, comme dans le premier PIA, des subventions et des avances remboursables d'une part, et des prêts et fonds propres d'autre part.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, « *L'Etat restera le décideur en dernier ressort de leur utilisation, les opérateurs étant des « gestionnaires transparents<sup>1</sup> ».*

### 3. La préparation des conventions

Les conventions (ou avenants aux conventions existantes) seront préparées début 2014 après la promulgation de la loi de finances initiale pour 2014, et seront proches, sur la forme comme sur le fond, des conventions du premier PIA.

De premières conventions pourront être signées et des appels à manifestation d'intérêt (AMI) lancés fin 2014, mais cela n'aura pas d'impact sur la norme de dépense.

Au total, si votre rapporteur spécial salue l'engagement du Gouvernement en faveur de la transition écologique et énergétique, il relève **le caractère encore relativement flou, à ce stade, du contenu des nouveaux programmes**. De surcroît, il conviendra de **se montrer particulièrement vigilant sur l'utilisation de ces fonds par les opérateurs**, en vérifiant notamment qu'ils serviront effectivement à financer des investissements répondant aux nouvelles priorités du Gouvernement, sur la base d'appels à projets nouveaux, et non des débudgétisations.

---

<sup>1</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

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

Mis en place fin 2007, le mécanisme du bonus/malus fait suite aux conclusions du « Grenelle de l'environnement ». Il se traduit par l'octroi d'un bonus en cas d'acquisition d'un véhicule neuf émettant peu de CO<sub>2</sub> ou par l'application d'un malus, sous forme d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation (carte grise), pour l'achat d'un véhicule émettant beaucoup de CO<sub>2</sub>. Certains véhicules se situent dans la « zone neutre », c'est-à-dire que leurs acquéreurs ne seront ni éligibles au bonus, ni soumis au malus.

Le bonus et le malus sont déterminés à partir d'un barème, dont le tarif est fonction du taux d'émission de CO<sub>2</sub> en grammes par kilomètre. Pour les véhicules dont le taux d'émission n'est pas mesuré, il est fait référence à la puissance fiscale (mesurée en chevaux-vapeur).

Le barème du bonus est d'ordre réglementaire tandis que celui du malus relève de la loi de finances puisque, juridiquement, il s'agit d'une taxe.

### I. UN FINANCEMENT ÉQUILIBRÉ EN 2014

#### A. UN DISPOSITIF CONSTAMMENT EN DÉFICIT DEPUIS 2008

Dans sa conception initiale, **les recettes du malus devaient équilibrer les dépenses du bonus**. Cependant, le dispositif s'est vite révélé **structurellement déficitaire** puisque, entre 2008 et 2012, l'écart cumulé entre recettes et dépenses a atteint près de **1,5 milliard d'euros**.

Afin de redresser les comptes du dispositif, l'article 56 de la loi de finances pour 2012 a modifié l'organisation budgétaire du bonus/malus. Précédemment, le support budgétaire utilisé était un compte de concours financiers (CCF). Il lui a été substitué le présent compte d'affectation spéciale (CAS). En effet, un CCF ne correspondait en rien à la nature des opérations financées dans le cadre du bonus/malus. En outre, aux termes de l'article 21 de la LOLF, un CAS doit être à l'équilibre et ses dépenses ne peuvent pas excéder ses recettes<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'article 7 de la loi de règlement pour 2012 a soldé les comptes du CCF, c'est-à-dire que l'Etat a définitivement enregistré la perte d'1,5 milliard d'euros sur le bonus/malus entre 2008 et 2011.

---

Le CAS retrace en recettes le produit du malus, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement, et en dépenses « des contributions » au financement du bonus et du superbonus<sup>1</sup>. **Par conséquent, toute évolution favorable du bonus doit en théorie être compensée par un durcissement du malus**, afin de maintenir le fonctionnement du compte, qui ne permet la dépense qu'à la condition de l'encaissement préalable des recettes.

Pour l'année 2013, la loi de finances initiale avait prévu que la dépense budgétaire relative au bonus s'élèverait à près de 452 millions d'euros, contre 226 millions prévus pour l'année 2012, soit un doublement.

En effet, dans le cadre du plan de soutien à la filière automobile, annoncé le 25 juillet 2012, le Gouvernement avait décidé de renforcer le bonus à compter du 1<sup>er</sup> août 2012. En contrepartie, l'article 17 de la loi de finances pour 2013 a durci le barème du malus.

Pour autant, comme l'indique le projet annuel de performances du CAS, « *si le bonus/malus a été équilibré en 2012, pour 2013, les prévisions font état d'un déficit de 100 millions d'euros. Les modifications proposées doivent donc permettre de rééquilibrer le dispositif qui, faute d'ajustement, s'orienterait vers un déficit tendanciel de plus de 340 millions d'euros en 2014* ».

## **B. UN DURCISSEMENT SIGNIFICATIF DU BONUS ET DU MALUS EN 2014**

**Afin de préserver l'équilibre budgétaire du dispositif, le Gouvernement a décidé de durcir à la fois le bonus (diminution de la dépense) et le malus (augmentation de la recette).**

### **1. Un bonus moins généreux et plus concentré**

La modification du bonus est intervenue par un décret du 30 octobre 2013 qui vient préciser les nouvelles modalités de l'aide à l'acquisition de véhicules propres (cf. tableau ci-dessous)<sup>2</sup>. Le bonus maximal est désormais de 6 300 euros contre 7 000 euros précédemment.

Au-delà de 60 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre, l'aide est réduite de 550 à 150 euros. Il s'agit de la tranche du bonus qui concerne les voitures disposant d'un moteur thermique de petite cylindrée, c'est-à-dire la partie la plus importante - et de loin - des véhicules « bonusés ». La réduction de l'avantage du bonus est donc notable sur ce segment et devrait permettre de réaliser des économies.

---

<sup>1</sup> Un superbonus de 300 euros est attribué en cas d'acquisition d'un véhicule « bonusé » concomitamment au retrait de la circulation d'un véhicule polluant de plus de quinze ans. Il représente une dépense budgétaire marginale de l'ordre de 1,6 million d'euros. Ce dispositif avait été suspendu en 2010 et 2011 au profit de la « prime à la casse ».

<sup>2</sup> 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.

Il faut également noter que le décret a introduit un seuil maximal au bonus. Pour les véhicules dont les émissions sont comprises entre 0 et 20 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre, ce seuil est fixé à 27 % du coût du véhicule<sup>1</sup>. Il est abaissé à 20 % pour les émissions comprises entre 20 et 60 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre et à 8,25 % pour les véhicules hybrides émettant moins de 110 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre.

### Évolution du barème du bonus depuis sa création

Taux d'émission de CO <sub>2</sub> (en grammes par kilomètre)	Montant de l'aide (en euros)						
	Date de facturation						
	2008	2009	2010	2011	Du 1 <sup>er</sup> janvier au 31 juillet 2012	Du 1 <sup>er</sup> août au 31 octobre 2012 au 31 octobre 2013	À compter du 1 <sup>er</sup> novembre 2013
Taux ≤ 20						7 000	6 300
20 < taux ≤ 50	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	4 000
50 < taux ≤ 60					3 500	4 500	4 000
60 < taux ≤ 90				800	400	550	150
90 < taux ≤ 95	1 000	1 000	1 000				
95 < taux ≤ 100				400	100	200	
100 < taux ≤ 105			500				
105 < taux ≤ 110	700	700					0
110 < taux ≤ 115							
115 < taux ≤ 120			100	0	0	0	
120 < taux ≤ 125							
125 < taux ≤ 130	200	200	0				

Source : décret n° 2013-971 du 30 octobre 2013

<sup>1</sup> Le bonus ne sera donc versé au taux plein que pour des véhicules de 23 334 euros ou plus.

### Les fraudes au bonus automobile

*La presse a relaté des fraudes présumées au dispositif national d'aide à l'acquisition des véhicules propres, notamment des véhicules électriques. L'exemple d'un concessionnaire norvégien a été cité, celui-ci faisant immatriculer des voitures électriques en France afin de bénéficier de l'aide de 7 000 euros avant de les revendre en Norvège en tant que véhicules d'occasion.*

*Au 1<sup>er</sup> octobre 2013, 322 véhicules électriques ayant bénéficié de l'aide de l'État ont été revendus à l'étranger moins de six mois après leur première immatriculation en France depuis janvier 2011, dont 309 uniquement sur les 12 derniers mois (correspondant au relèvement de l'aide à l'achat des véhicules électriques de 5 000 à 7 000 euros). 89 % des modèles concernés sont des Nissan Leaf. Ces pratiques sont essentiellement le fait de personnes isolées (cinq personnes morales sont responsables de 80 % des fraudes).*

*Une des conditions d'attribution de l'aide à l'achat de véhicules propres définies dans le décret (depuis sa première parution fin 2007 et avant sa révision applicable au 1<sup>er</sup> novembre 2013) est que le véhicule donnant droit à l'octroi d'une aide ne doit pas être « destiné à être revendu en tant que véhicule neuf ».*

*Cette formulation est claire mais potentiellement fragile en raison de l'emploi des termes « destiné à » et de la caractérisation du véhicule « neuf ». La notion de véhicule neuf varie selon le champ disciplinaire et les intérêts juridiques concernés. Le droit fiscal par exemple considère qu'il s'agit d'un véhicule de moins de six mois ayant moins de 6 000 kilomètres, mais la jurisprudence ne retient pas cette définition lorsqu'elle cherche à défendre les intérêts du consommateur ou à garantir le jeu de la libre concurrence. Dans ce dernier cas, le juge peut alors considérer qu'un véhicule neuf est, selon les intérêts en jeu, un véhicule qui n'a pas été immatriculé ou un véhicule immatriculé n'ayant pas fait l'objet d'une conduite sur route.*

*Sur ces bases, si l'utilisation faite par les professionnels étrangers de la revente automobile précitées du dispositif d'aide à l'acquisition de véhicules propres est clairement une dérive, la caractérisation juridique de cette dérive en tant que fraude n'est pas garantie.*

*Les modifications juridiques nécessaires permettant de caractériser sans ambiguïté la fraude, dans le cas où de nouvelles dérives seraient constatées, ont été introduites dans la version du décret applicable au 1<sup>er</sup> novembre 2013. Ces modifications portent sur les conditions d'attribution de l'aide en stipulant que si un véhicule ayant donné droit à l'octroi d'une aide est revendu dans les six mois suivant sa première immatriculation ou avant d'avoir parcouru 6 000 km, le bénéficiaire de l'aide doit rembourser cette dernière.*

*De plus, un dispositif de surveillance et de gestion des cas frauduleux est en train d'être formalisé en partenariat avec l'Agence de services et de paiement à qui est délégué le traitement des dossiers de bonus. Suite à l'application de la nouvelle formulation du décret, ce dispositif permettra d'identifier les acteurs devant rembourser une aide indûment versée et de poursuivre les éventuels contrevenants.*

*Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial*

## 2. Le malus : un durcissement constant

### a) Un barème qui a déjà fait l'objet de plusieurs ajustements

L'article 1011 bis du code général des impôts, dernièrement modifié par l'article 17 de la LFI pour 2013, fixe le régime du malus.

Celui-ci est en partie « familialisé » puisqu'il est prévu une diminution de 20 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre par enfant à charge à partir



du troisième enfant. De même, les véhicules adaptés aux personnes handicapées ou acquis par des personnes titulaires de la carte d'invalidité sont exonérés du paiement du malus.

**Tarif du malus résultant de l'article 17 de la loi de finances pour 2013**

Taux d'émission de CO <sub>2</sub> (en grammes par kilomètre)	Tarif de la taxe en euros par année d'acquisition											
	2008	2010	2011	Premier barème 2012 (LFI 2010)	Deuxième barème 2012	Troisième barème 2012 (LFI 2012)	2013					
	et 2009				(LFR 2010)							
Taux ≤ 135	0	0	0	0	0	0	0					
De 135 à 140							100					
De 141 à 145							300					
De 146 à 150					200	200	400					
De 151 à 155						200	200	500	500	1 000		
De 156 à 160	200	750	750	750	750	750	1 500					
De 161 à 165	200											
De 166 à 175	750							750	1 100	1 300	2 600	
De 176 à 180												
De 181 à 185												
De 186 à 190	750	750	1 100	1 300	2 600	3 000						
De 191 à 195												
De 196 à 200												
De 201 à 230	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600	2 300	5 000					
De 231 à 235												
De 236 à 240												
De 241 à 245												
De 246 à 250												
Supérieur à 250	2 600	2 600	2 600	2 600	3 600	6 000						

Source : article 1011 bis du code général des impôts

*b) Un nouveau barème du malus fixé par l'article 37 du PLF*

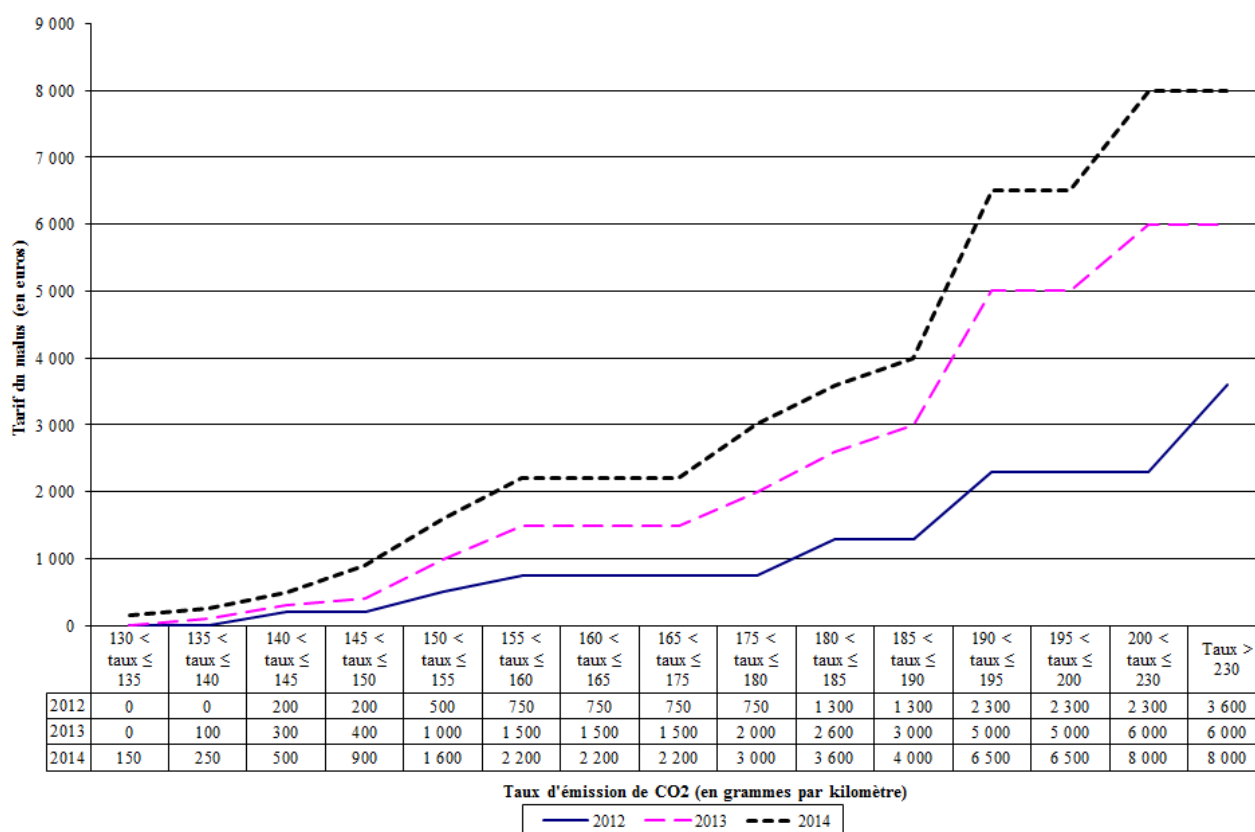
En complément d'une action sur le bonus, l'article 37 du présent projet de loi de finances procède à un nouveau durcissement du barème du malus en vue d'assurer le retour à l'équilibre budgétaire du dispositif en 2014. Il établit le barème suivant :

Taux d'émission de dioxyde de carbone (en grammes de CO <sub>2</sub> par kilomètre)	Tarif de la taxe (en euros)
	Année d'immatriculation
	2014
Taux ≤ 130	0
130 < taux ≤ 135	150
135 < taux ≤ 140	250
140 < taux ≤ 145	500
145 < taux ≤ 150	900
150 < taux ≤ 155	1 600
155 < taux ≤ 175	2 200
175 < taux ≤ 180	3 000
180 < taux ≤ 185	3 600
185 < taux ≤ 190	4 000
190 < taux ≤ 200	6 500
200 < taux	8 000

Le barème est très sensiblement relevé par rapport à 2013. Le seuil d'entrée dans le malus est abaissé de 135 à 130 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre. En outre, le tarif applicable à chaque tranche augmente. Au-delà de 200 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre, le malus maximal est désormais de 8 000 euros alors qu'il n'était que de 6 000 euros auparavant.

Il convient aussi de souligner que **le barème proposé est plus exponentiel que les précédents**, comme le montre le graphique ci-dessous. En 2013, le malus restait modéré jusqu'à 150 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre (400 euros) ; désormais, pour la même tranche d'émission, il a plus que doublé (900 euros).

### Durcissement du barème du malus depuis 2012



Source : commission des finances du Sénat

### C. UN RETOUR À L'ÉQUILIBRE PRÉVU EN 2014

Au total, le projet annuel de performances relatif au présent CAS prévoit que **les recettes du malus s'établiront, en 2014, à 269,9 millions d'euros, soit un montant équivalent aux dépenses prévisionnelles du CAS. L'effort du Gouvernement en vue de présenter un dispositif budgétairement équilibré doit être salué.**

Les évaluations de véhicules mis sur le marché présentées dans le tableau prévisionnel ci-après ont été établies en tenant compte de la situation très difficile de la filière automobile. En effet, le Gouvernement estime que 1,75 million de véhicules neufs seront vendus en 2013 contre 1,93 million en 2012 et 1,85 million en 2013.

	Tranches de CO <sub>2</sub> (en g par km)	Bonus/malus 2014 (en euros)	Exemples de véhicules <sup>1</sup>	Part de marché estimée en 2014	Nombre de véhicules
<b>Bonus</b>	0 < taux ≤ 20	6 300 € (limité à 27 % du coût du véhicule)	Citroën C-Zero, Nissan Leaf, Peugeot Ion, Renault Zoe, Cecom Bluecar, etc.	0,87 %	15 250
	20 < taux ≤ 60	4 000 € (limité à 20 % du coût du véhicule)	Toyota Prius rech., Chevrolet Volt, Opel Ampera	0,06 %	1 000
	60 < taux ≤ 90	150 €	Alfa Mito, Fiat 500, Ford Fiesta, Peugeot 208, Renault Clio, Seat Ibiza, VW Polo, etc.	6,86 %	120 086
	Hybride taux < 110	Montant moyen de 2 475 € (8,25 % du coût du véhicule, bonus entre 1 650 et 3 300 €)	Peugeot 3008 Hy4, Toyota Auris HSD, Citroën DS 5 Hy4, Toyota Prius, etc.	2,72 %	47 600
				<b>10,51 %</b>	<b>183 936</b>
<b>Zone neutre (91-130)</b>				<b>72,58 %</b>	<b>1 269 472</b>
<b>Malus</b>	130 < taux ≤ 135	150 €	Citroën C3, Citroën C4, Renault Mégane, Volkswagen Golf, etc.	6,26 %	109 481
	135 < taux ≤ 140	250 €	Dacia Duster, Renault Clio, Citroën C3, Nissan Qashqai, Volkswagen Tiguan, etc.	2,69 %	47 043
	140 < taux ≤ 145	500 €	Citroën C3 Picasso, Volkswagen Golf, BMW série 3, Citroën C4, Skoda Superb, etc.	2,73 %	47 841
	145 < taux ≤ 150	900 €	Renault Koléos, BMW série 5, Volkswagen Tiguan, Peugeot 508, Peugeot 308, etc.	1,02 %	17 831
	150 < taux ≤ 155	1 600 €	Dacia Sandero, Ford Kuga, Peugeot 807, Citroën C8, etc.	1,11 %	19 369
	155 < taux ≤ 175	2 200 €	Toyota RAV4, Audi Q3, Dacia Lodgy, Dacia Duster, Chevrolet Orlando, Citroën DS5, etc.	2,19 %	38 374
	175 < taux ≤ 180	3 000 €	Hyundai Santa Fe, Volvo XC60, Renault Modus, Volkswagen New Beetle etc.	0,14 %	2 409
	180 < taux ≤ 185	3 600 €	Audi Q5, Kia Sportage, Peugeot 5008, Mazda MX5, Nissan Qashqai, etc.	0,24 %	4 146
	185 < taux ≤ 190	4 000 €	Volkswagen Touareg, Renault Espace, Porsche Cayenne, Toyota RAV4, etc.	0,12 %	2 124
	190 < taux ≤ 200	6 500 €	BMW série X5, Mercedes classe M, Kia Sorento, Audi Q7, Chevrolet Captiva, etc.	0,09 %	1 656
	taux > 200	8 000 €	Land Rover Range Rover, Toyota Land Cruiser, Jeep Grand Cherokee, Chevrolet Camaro, etc.	0,32 %	5 618
			<b>16,91 %</b>	<b>295 892</b>	

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

<sup>1</sup> À titre indicatif, les émissions de CO<sub>2</sub> variant, pour chaque modèle, en fonction de leur motorisation.

En 2012, suite aux modifications favorables sur le bonus, le pourcentage de véhicules « bonusés » était passé de 21,2 % du total des ventes à 34,9 %. Cette fraction devrait diminuer à 10,51 % en 2014.

À l'inverse, la part des véhicules « malusés », après l'entrée en vigueur du présent article, devrait rester stable - et même légèrement progresser - autour de 16,9 %.

**Au total, la combinaison du décret du 30 octobre 2013 et de l'article 37 du présent projet de loi de finances conduit à ce que la très grande majorité des véhicules vendus soient dans la « zone neutre », c'est-à-dire ni « bonusés », ni « malusés ».** Le pourcentage atteint près de 73 % alors qu'il n'était que de 47 % l'année dernière.

Il faut néanmoins noter que le dispositif connaît une dynamique qui conduit les consommateurs à s'adapter très vite aux incitations du bonus et du malus. Ils peuvent ainsi facilement se détourner des véhicules les plus polluants, entraînant des recettes moindre qu'attendues, ou à l'inverse, se reporter vers des véhicules « bonusés », ce qui accroît les dépenses par rapport à la prévision.

À cet égard, en 2012, la Cour des comptes<sup>1</sup> relevait que *« l'augmentation du malus risque [...] de déplacer les ventes vers des véhicules moins polluants plutôt que d'augmenter les recettes du compte d'affectation spéciale »*. Cette analyse demeure valable pour l'année 2014 : le durcissement du malus risque de ne pas produire les effets attendus en termes de recettes, conduisant à nouveau à devoir adapter le dispositif, comme chaque année depuis sa création. Le projet annuel de performances souligne clairement que, faute d'ajustement du barème du malus en 2015, le taux des véhicules « malusés » tombera de 16,9 % à 10,6 %.

C'est d'ailleurs l'objet même du dispositif, par l'intermédiaire d'un signal-prix, que d'induire des changements dans l'attitude des consommateurs. Le bonus démontre son efficacité ; c'est pourquoi, les tarifs du bonus/malus doivent régulièrement être réajustés dans le souci de maintenir l'équilibre budgétaire du dispositif.

---

<sup>1</sup> Note d'analyse budgétaire « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres », mai 2012.

## II. ANALYSE PAR PROGRAMME

Le programme 791 porte la dépense relative au bonus tandis que le programme 792 retrace celle ayant trait au superbonus.

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

Compte tenu du nouveau barème du bonus, les crédits inscrits sur le présent programme passent de 402 millions d'euros en 2013 à **268,3 millions d'euros en 2014**.

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

La dotation du programme 792 est stable par rapport à en 2013 : elle s'établit à **1,6 million d'euros**. Le budget 2014 est donc construit sur une prévision de **8 000 véhicules bénéficiaires** au superbonus.

Devant une dépense aussi maigre, votre rapporteur spécial s'interroge sur **l'opportunité de maintenir un dispositif dont l'effet incitatif apparaît mineur**.

## III. DES EFFETS ÉCONOMIQUES ET ÉCOLOGIQUES ENCORE DÉBATTUS

### A. UNE DIMINUTION CERTAINE DES ÉMISSIONS DE CO<sub>2</sub>

Le projet annuel de performances du présent CAS souligne que « *le Grenelle de l'environnement a défini les principes d'une politique durable des transports et fixé un objectif de réduction de 20 % des émissions de CO<sub>2</sub> d'ici 2020, afin de les ramener à cette date au niveau qu'elles avaient atteint en 1990* ». Par ailleurs, l'évaluation préalable de l'article 37 du présent projet de loi de finances rappelle que les règles européennes<sup>1</sup> imposent que, pour les véhicules neufs, les émissions moyennes ne dépassent 95 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre en 2020.

Depuis la création du bonus/malus, les émissions moyennes des véhicules neufs ont fortement diminué puisqu'elles sont passées de **149 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre en 2007 à 124 grammes fin 2012**.

---

<sup>1</sup> 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 CO<sub>2</sub> des véhicules légers.

Le projet annuel de performances rappelle en outre que « *le renforcement du dispositif dans le cadre du Plan automobile a permis une nouvelle baisse historique de la moyenne des émissions de CO<sub>2</sub> des ventes de véhicules neufs. Au premier semestre 2013, cette moyenne a baissé de 6,8 grammes en six mois (de 124,3 grammes à 117,5 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre, contre 127,5 grammes en moyenne en Europe). La France se place au troisième rang européen des pays à plus faibles émissions de CO<sub>2</sub>* ».

Ce résultat est aussi la conséquence d'une adaptation de l'offre des constructeurs en vue de diminuer les émissions moyennes de CO<sub>2</sub> des véhicules d'ici 2016 requises par le règlement européen précité et les normes Euro 5 (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011) et Euro 6 (applicables en septembre 2014). **Le dispositif français a ainsi pu contribuer à accélérer et anticiper des mutations nécessaires.**

Ce constat satisfaisant n'épuise pas le débat récurrent depuis la création du dispositif sur la persistance d'autres pollutions d'origine automobile, au premier rang desquelles les particules fines et l'émission de dérivés oxydés de l'azote (NO<sub>x</sub>). Or ces pollutions sont principalement le fait des motorisations diesel, moins émettrices de CO<sub>2</sub> et donc relativement plus favorisées par le bonus/malus.

## **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.

Dans son étude de mai 2010, le Commissariat général au développement durable (CGDD) n'avait pas souhaité examiner l'impact macro-économique du dispositif « *en raison de la complexité des phénomènes en jeu* ». Il expliquait par exemple que, « *si le dispositif a plutôt bénéficié aux constructeurs français dans la mesure où ils produisent des véhicules en moyenne moins émetteurs que leurs concurrents étrangers, les petits véhicules français sont plutôt produits à l'étranger* ».

En tout état de cause, le bonus/malus profite à tous les constructeurs. Dans le cas contraire, il serait considéré comme une aide d'Etat incompatible avec les règles européennes en matière de concurrence.





## EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

### ARTICLE 63

(Art. 128 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 et art. 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

### **Extension du périmètre du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)**

**Commentaire :** le présent article a pour objet d'étendre le périmètre d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs.

### **I. LE FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS (FPRNM)**

#### ***A. LES MISSIONS DU FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS : UN CHAMP DE PLUS EN PLUS LARGE DEPUIS SA CRÉATION***

Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier », a été instauré par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Les dispositions le concernant figurent à l'article L. 561-3 du code de l'environnement. Ses bénéficiaires sont, à l'exception des cas d'expropriation, des personnes qui ont assuré leurs biens et se sont elles-mêmes engagées dans une démarche de prévention.

**Les missions du fonds ont évolué depuis sa création.** Initialement dédié à l'indemnisation des expropriations des biens exposés à certains risques naturels, il est ensuite intervenu dans le financement d'actions de prévention afin d'assurer la sécurité des personnes et de réduire les dommages aux biens exposés à un risque naturel majeur. **De plus, entre 1995 et 2012, douze lois ont élargi son champ d'intervention** au financement d'études et de travaux, d'acquisitions amiables de biens menacés, ainsi que d'actions d'information du public.

### **L'élargissement progressif du champ des opérations finançables par le FPRNM**

1) Loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997 de finances rectificative pour 1997 : financement, à titre exceptionnel et sous certaines conditions, des études et travaux réalisés dans le cadre de la prévention des risques liés aux glissements de terrain de grande ampleur des Ruines de Séchilienne (Isère) et de La Clapière (Alpes-Maritimes).

2) Loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 de finances rectificative pour 1999 : financement, du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 1<sup>er</sup> septembre 2006, de 50 % des dépenses de l'Etat afférentes aux études nécessaires à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles.

3) Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité : contribution possible du fonds au financement des opérations de reconnaissance des cavités souterraines et des marnières dont les dangers pour les constructions ou les vies humaines sont avérés, à l'acquisition amiable d'un immeuble exposé à des risques d'effondrement du sol qui menace gravement des vies humaines, et à des travaux de mise en sécurité relatifs à ces risques dès lors que ces travaux sont moins coûteux que l'expropriation prévue à l'article L. 561-1 du code de l'environnement.

4) Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages :

Extension, sous certaines conditions, de la contribution du fonds :

a) à l'acquisition amiable, par l'Etat, par une commune ou un groupement de communes, de biens menacés par l'un des risques éligibles à l'expropriation pour risque naturel majeur, lorsque les travaux de prévention sont plus coûteux ;

b) à l'acquisition amiable de biens d'habitation et des biens liés à une activité économique de taille modeste fortement sinistrés à la suite d'une catastrophe naturelle ainsi que de leurs terrains d'assiette ;

c) aux études et travaux de prévention à maîtrise d'ouvrage privée sur les biens couverts par la garantie contre les catastrophes naturelles, réalisés en application de plans de prévention des risques approuvés ;

d) aux actions d'information des populations en ce qui concerne les conditions générales de leur indemnisation au titre de la garantie d'assurance.

5) Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 :

Financement, dans la limite de 10 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2008, des études et travaux de prévention des collectivités locales dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques.

6) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 :

Financement, pour les risques majeurs :

a) de 75 % des dépenses afférentes à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles et aux actions d'information préventive sur les risques (dans la limite de 16 millions d'euros par an, du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 31 décembre 2012) ;

b) de 50 % du coût des études et 25 % du coût des travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé (dans la limite de 33 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2012) ;

c) de 50 % du coût des études et 25 % du coût des travaux de prévention des conséquences dommageables qui résulteraient du glissement de terrain du site des Ruines de Séchilienne dans la vallée de la Romanche (dans la limite de 35 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2012).

7) Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques

a) contribution, sous forme de fonds de concours à l'Etat, au financement des études et travaux de prévention contre les risques naturels majeurs et de protection des lieux habités contre les inondations, réalisés ou subventionnés par l'Etat (dans la limite de 40 millions d'euros et pour les seules dépenses engagées par l'Etat avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007) ;

b) contribution au financement d'études et de travaux de prévention ou de protection contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé (dans la limite de 55 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2012, avec un taux maximum d'intervention de 50 % pour les études, 40 % pour les travaux de prévention et 25 % pour les travaux de protection).

8) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Son article 222 a modifié l'article L. 561-3 du code de l'environnement en étendant aux risques de crues à montée rapide ou de submersion marine la possibilité pour l'Etat, les communes ou leur groupement, d'acquérir par voie d'expropriation ou par voie amiable des biens exposés, et par voie amiable uniquement, des biens sinistrés.

Cette loi a également modifié d'autres dispositions liées au financement d'études et aux travaux de prévention.

9) Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011

Son article 156 a étendu le champ d'intervention du FPRNM au financement des travaux de mise en conformité des digues domaniales pour la mise en œuvre du plan de prévention des submersions marines et des crues rapides, élaboré à la suite de la tempête Xynthia.

10) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012

Son article 126 a étendu le champ d'intervention du FPRNM, en application de l'article 6 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, au financement de l'aide financière et des frais de démolition tels que définis dans la loi précitée, dans la limite de 5 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2016.

11) Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011

Son article 93 a étendu le champ d'intervention du FPRNM au financement des ouvrages de prévention ou de protection des risques littoraux, au taux maximal de 40 %, même lorsque les plans de prévention des risques naturels n'ont pas encore été approuvés, pour permettre une accélération des travaux dans les communes à risques.

12) Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013

Son **article 103 a étendu le champ d'intervention du FPRNM au financement des communes non dotées d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) prévisibles**, mais ayant mené des actions de prévention bénéficiant indirectement à des communes qui en sont dotées. Ce financement serait par ailleurs octroyé jusqu'au 31 décembre 2016 aux travaux réalisés sur le territoire des communes couvertes par un PPRN appliqué par anticipation. Par ailleurs, l'article 103 précité a **prorogé jusqu'au 31 décembre 2016 un certain nombre de dispositions relatives à la contribution du Fonds au financement de divers travaux d'études**. Cet article a également prévu que le taux d'intervention maximal d'intervention du Fonds, fixé à 50 % pour les dépenses relatives aux études et travaux de prévention du risque sismique pour les communes où un PPRN prévisible est approuvé, s'appliquera également aux communes où un tel plan sera appliqué par anticipation. **Enfin, cet article étend le champ d'intervention du Fonds Barnier au financement de l'élaboration et de la mise à jour des cartes des surfaces inondables et des cartes des risques d'inondation**, dans la limite de 6 millions d'euros par an.

*Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial*

## **B. UNE SITUATION FINANCIÈRE DONT L'ÉVOLUTION REFLÈTE LES SOLLICITATIONS CROISSANTES DU FONDS**

### **1. Un fonds principalement financé par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles**

Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs est essentiellement financé par un **prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles**, prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances. **Il peut en outre recevoir des avances de l'État**. La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages prévoit que le taux de ce prélèvement est fixé dans la limite de 4 % par arrêté conjoint des ministres chargés de la prévention des risques et de l'économie.

Cependant, face à l'insuffisance des ressources du Fonds pour remplir ces missions, le taux maximal de 4 % a été plusieurs fois relevé, **deux lois de finances ouvrant la possibilité d'augmenter les ressources annuelles du Fonds, le taux étant ensuite fixé par arrêté**.

Tout d'abord, à l'initiative de notre collègue Fabienne Keller, alors rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », votre commission des finances avait inscrit dans l'article 101 de la loi de finances pour 2008 la possibilité de relever de 4 % à 8 % le taux maximal de prélèvement au profit du Fonds Barnier.

Cette hausse a permis d'assainir la situation du Fonds. Néanmoins, elle ne pouvait pas assurer le financement de l'ensemble de ses missions, à l'horizon 2012, d'après les simulations effectuées alors par le Gouvernement. C'est pourquoi, en second lieu, la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a prévu **l'augmentation du taux de prélèvement de 8 % à 12 %, ce dernier taux constituant la fourchette maximale**. Versé par les entreprises d'assurance, ce prélèvement constitue désormais 90 % des ressources du Fonds Barnier.

## 2. Un fonds géré par la Caisse centrale de réassurance

Aux termes de l'article L. 431-9 du code des assurances, la caisse centrale de réassurance (CCR) est habilitée à pratiquer les opérations de réassurance des risques résultant de catastrophes naturelles, avec la garantie de l'État, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État. Créé en 1946 comme établissement public industriel et commercial, la CCR a été transformée en société anonyme dont le capital est intégralement détenu par l'État. Bien que cette procédure ne soit pas obligatoire, la majorité des compagnies d'assurances a choisi de se réassurer auprès de la CCR afin de bénéficier de la garantie illimitée de l'État.

L'article L. 561-3 du code de l'environnement dispose que **la gestion comptable et financière du Fonds Barnier est assurée par la CCR dans un compte distinct de ceux qui retracent les autres opérations pratiquées par cet établissement**. Les frais exposés par la CCR pour cette gestion sont imputés au Fonds.

## 3. La situation budgétaire du Fonds

Au 31 décembre 2012, le total des recettes du Fonds depuis sa création s'élevait à 1 246,76 millions d'euros. Le total des dépenses s'élevait, à la même date, à 1 064,87 millions d'euros, dégageant un **solde positif de 154,22 millions d'euros**. A la même date, les prévisions du solde de trésorerie jusqu'en 2015 étaient les suivantes : 152,67 millions d'euros en 2013, 94,62 millions d'euros en 2014 et 49,27 millions d'euros en 2015<sup>1</sup>.

Le tableau suivant récapitule les dépenses et recettes du Fonds de 2010 à 2012, ainsi que les prévisions de dépenses et recettes pour 2013, 2014 et 2015.

---

<sup>1</sup> Ces montants tiennent compte de l'impact des nouvelles dépenses prévues par le présent article, qui ont été élaborées dans le cadre de la programmation triennale 2013-2015.

**Evolution et perspectives des recettes et des dépenses du FPRNM  
depuis 2010<sup>1</sup>**

*(en millions d'euros)*

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Total des dépenses</b>	230,05	225,8	113,36	231,85	219,05	233,35
<b>Total des recettes</b>	203,10	304,20	190,53	190	190	190

*Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial*

## II. UNE NOUVELLE EXTENSION DES DÉPENSES PRISES EN CHARGE PAR LE FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS

Le présent article a pour objet **d'étendre le périmètre du Fonds de prévention des risques naturels majeurs au financement de divers travaux et études préalablement pris en charge directement par l'Etat. Il prolonge par ailleurs la durée d'intervention du Fonds sur certains dispositifs jusqu'au 31 décembre 2015.**

### **A. LA PROLONGATION JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2015 DU DÉLAI PRÉVU POUR LA PRISE EN CHARGE PAR LE FONDS DES TRAVAUX DE PROTECTION CONTRE LES RISQUES LITTORAUX**

Le I du présent article modifie le 2 de l'article 128 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, en remplaçant la date « 31 décembre 2013 » par la date « 31 décembre 2015 ».

Pour mémoire, **le FPRNM participe de manière dérogatoire, jusqu'au 31 décembre 2013, au financement des travaux, ouvrages ou équipements de protection contre les risques littoraux pour les communes où un plan de prévention des risques naturels littoraux prévisibles est prescrit.** Le taux maximal d'intervention est fixé à 40 % (contre 25 % normalement). Cette disposition a été introduite par l'article 93 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

**Le présent article vise donc à prolonger cette dérogation jusqu'au 31 décembre 2015.** Cette mesure dérogatoire a en effet pour objectif de ne pas retarder la réalisation des travaux de protection de l'existant, le temps de mener les procédures d'approbation des plans de prévention des risques littoraux. L'approbation doit intervenir dans un délai de trois ans, prorogeable une fois de dix-huit mois.

<sup>1</sup> Hors extension du périmètre du FPRNM pour 2014 et 2015

L'évaluation préalable jointe au présent article indique que la dérogation « *ne fait qu'anticiper le bénéfice du taux maximal de subvention prévu lorsque le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) est approuvé* », et que « *cette nouvelle dérogation ne sera pas renouvelée à l'avenir, l'ensemble des PPRL prioritaires devait être réalisés avant cette nouvelle date butoir* ».

#### **B. LA MAJORATION DE LA PART FINANCÉE PAR LE FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS (FPRNM) AU TITRE DE L'ÉLABORATION DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS (PPRN)**

Le **II** du présent article procède à deux modifications de l'article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Tout d'abord, le **1° du II** du présent article **remplace les mots « 90 % » par « 100 % »** à la deuxième phrase du I de l'article 136 de la loi de finances pour 2006 précitée. Concrètement, il s'agit de **rendre possible une prise en charge totale, par le FPRNM, des dépenses associées à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles**. Pour mémoire, cette prise en charge est plafonnée à 20 millions d'euros par an, et bornée dans le temps (jusqu'au 31 décembre 2016).

L'évaluation préalable jointe au présent article rappelle en effet que « *l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN) va nécessiter une augmentation des volumes financiers qui leur sont consacrés en raison du coût des études sur les PPRN prioritaires sur lesquels se concentre l'action de l'Etat* ». Aussi, « *une prise en charge totale par le FPRNM devrait permettre de **maintenir la dynamique d'élaboration des PPRN** tout en renforçant leur qualité et en dépassant les blocages induits par le financement partagé* ».

#### **C. UNE NOUVELLE EXTENSION DU PÉRIMÈTRE DU FONDS**

Ensuite, le **2° du II** du présent article ajoute un paragraphe IX après le paragraphe VIII de l'article 136 de la loi de finances pour 2006 précitée. Ce nouveau paragraphe vise à **étendre le périmètre du Fonds en lui permettant de financer des études et des travaux de prévention contre les risques naturels majeurs et de protection des lieux d'habitation exposés à des risques naturels, engagés par l'Etat avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014**.

Concrètement, un **fonds de concours**, que pourra abonder le FPRNM, permettra de financer les opérations précitées, **dans la limite de 60 millions d'euros**.

D'après l'évaluation préalable jointe au présent article, sur cette somme, 14 millions d'euros relèvent d'opérations de prévention contre les risques naturels et 46 millions d'euros sont relatifs au financement d'opérations de protection contre les risques d'inondation et de submersion marine.

---

Par ailleurs, les ministres chargés de l'économie, du budget et de l'environnement arrêteront conjointement la liste des dépenses éligibles et leur montant, « *en veillant à la soutenabilité financière du fonds et à la conformité des dépenses à son objet<sup>1</sup>* ».

#### D. LE COÛT DE CES EXTENSIONS POUR LE FPRNM

D'après l'évaluation préalable jointe à l'article 63 du projet de loi de finances pour 2013, l'ensemble de ces mesures d'extension du périmètre du FPRNM se traduirait par un **surcroît de dépense, à sa charge, de 29,2 millions d'euros par an en 2014 et 2015, puis 21,2 millions d'euros à partir de 2016**, en raison de l'échéance de la prise en charge par le fonds (à hauteur de 40 %) des travaux, ouvrages et équipements de protection contre les risques littoraux.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article procède à un nouvel aménagement substantiel **du champ d'intervention du Fonds de prévention des risques naturels majeurs**, outil particulièrement important de la politique publique de lutte contre les risques naturels. Les mesures proposées ont vocation à accroître la **cohérence des actions de prévention**, poursuivre l'élaboration des PPRN prévisibles et améliorer leur qualité et **accélérer la réalisation des travaux de prévention**, pour des questions de sécurité publique face aux aléas marins. Le Gouvernement estime que « *la participation financière du FPRNM est souhaitable au regard de ses ressources et des dépenses prévisibles actuellement* » et que les nouvelles missions prévues par le présent article sont « *parfaitement cohérentes avec sa vocation* ».

Votre rapporteur spécial **souscrit à la volonté des pouvoirs publics de renforcer et d'accélérer la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels** majeurs à travers un outil pertinent et efficace, dont le niveau de financement actuel doit lui permettre d'assumer ses nouvelles missions, dans un contexte budgétaire très contraint. Il estime toutefois qu'il **conviendra de rester vigilant** sur ce point, dans la mesure où le **Fonds Barnier a été confronté dans un passé encore récent à une inadéquation entre ses dépenses et ses recettes**, qui avait d'ailleurs incité le Parlement à rechercher de nouvelles sources de financement<sup>2</sup>.

**Votre rapporteur spécial préconise de proposer au Sénat d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Source : exposé des motifs du présent article.

<sup>2</sup> Voir par exemple le rapport de la mission commune d'information du Sénat sur les conséquences de la tempête Xynthia, n° 647, 2009-2010.