

N° 148  
—  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

**RAPPORT GÉNÉRAL**

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. François MARC,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

**MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 10

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT  
ET AMÉNAGEMENT DURABLES**

**BUDGET ANNEXE : CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS**

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

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

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

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	9
<b>CHAPITRE PREMIER - MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »</b> .....	19
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »</b> .....	19
<b>A. UNE MISSION EN ÉVOLUTION</b> .....	19
1. <i>Une mission impactée par des modifications de périmètre et des transferts</i> .....	19
2. <i>Un dispositif de performance qui évolue également</i> .....	20
<b>B. DES MOYENS EN BAISSÉ EN 2013 ET SUR LE BUDGET TRIENNAL 2013-2015</b> .....	22
1. <i>Une baisse des crédits conséquente par rapport à 2012</i> .....	22
2. <i>Une contribution importante du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie à la réduction des effectifs</i> .....	23
3. <i>Une régression des crédits de 7,3 % sur la nouvelle programmation triennale 2013-2015</i> .....	23
<b>C. UNE CONTRIBUTION SIGNIFICATIVE DES OPÉRATEURS DE LA MISSION À LA RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES</b> .....	24
1. <i>La réduction des subventions pour charges de service public attribuées aux opérateurs entre 2012 et 2015</i> .....	24
2. <i>Une réduction de 1 396 ETP sous plafond sur le triennal</i> .....	25
<b>D. UN POIDS TOUJOURS CONSÉQUENT DES DÉPENSES FISCALES ET DES RESSOURCES EXTRA-BUDGÉTAIRES</b> .....	25
1. <i>Le montant des dépenses fiscales de la mission diminue, mais leur poids demeure néanmoins conséquent</i> .....	25
2. <i>Une fiscalité affectée dont le poids devrait s'accroître</i> .....	26
<b>II. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »</b> .....	28
<b>A. UNE POLITIQUE DE LONG TERME SOUMISE À UNE RÉVISION EN PROFONDEUR</b> .....	28
1. <i>Un Schéma national des infrastructures de transport passé au crible</i> .....	28
2. <i>Un budget en légère diminution</i> .....	30
3. <i>Des dépenses qui excèdent largement le cadre des seuls crédits budgétaires</i> .....	32
<b>B. UNE ANNÉE DE TRANSITION POUR LES OPÉRATEURS</b> .....	33
1. <i>L'Agence de financement des infrastructures de transport : des marges de manœuvre réduites pour les prochaines années</i> .....	33
a) <i>Un financement toujours dépendant d'une subvention de l'Etat</i> .....	33
b) <i>Près de 16 milliards d'euros déjà engagés</i> .....	34
2. <i>La gestion de l'infrastructure ferroviaire à l'aube d'une refondation</i> .....	35
3. <i>VNF : une réforme bien engagée</i> .....	37

C. ANALYSE PAR ACTION .....	39
1. Action 01 « Développement des infrastructures routières » .....	39
2. Action 10 « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires » .....	40
3. Action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires » .....	40
4. Action 12 « Entretien et exploitation du réseau routier national » .....	41
5. Action 13 « Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres » .....	43
6. Action 14 « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens » .....	44
7. Action 15 « Soutien et stratégie » .....	44
<b>III. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE » .....</b>	<b>46</b>
A. UN PROGRAMME QUI PORTE DÉSORMAIS LES CRÉDITS DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE .....	46
B. UNE DÉPENSE MAÎTRISÉE .....	46
C. ANALYSE PAR ACTION .....	47
1. Action 1 « Sécurité et sûreté maritimes » .....	47
2. Action 2 « Gens de mer et enseignement maritime » .....	47
3. Action 3 « Flotte de commerce » .....	48
4. Action 4 « Action interministérielle de la mer » .....	49
5. Action 5 « Soutien du programme » .....	49
6. Action 6 « Gestion durable des pêches et de l'aquaculture » .....	49
<b>IV. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE » .....</b>	<b>52</b>
A. L'ÉVOLUTION DES MOYENS PAR RAPPORT À 2012 .....	52
1. Une hausse des crédits de 4,3 % par rapport à 2012 .....	52
2. Une baisse du plafond d'emplois par rapport à 2012 .....	53
B. LES PRIORITÉS DE MÉTÉO FRANCE EN 2013 .....	53
C. UN OPÉRATEUR RÉCEMMENT CONTRÔLÉ PAR LA COUR DES COMPTES .....	54
<b>V. LE PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » .....</b>	<b>56</b>
A. UNE MUTATION BIENVENUE DE LA STRUCTURE DU PROGRAMME .....	56
B. L'ÉVOLUTION DES MOYENS DU PROGRAMME PAR RAPPORT À 2012 .....	57
1. Une stabilité relative des crédits de paiement .....	57
a) La répartition des crédits entre les différentes actions .....	57
b) Certaines sous-actions connaissent une évolution sensible de leur dotation par rapport à 2012 .....	58
2. Une réduction du plafond d'emplois par rapport à 2012 .....	60
C. L'ONCFS : UNE GESTION PRÉOCCUPANTE .....	61
1. Présentation de l'opérateur .....	61
2. Un référé particulièrement critique de la Cour des comptes .....	62
3. Les réponses des ministres : un premier pas pour améliorer les principaux dysfonctionnements .....	63

<b>VI. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »</b> .....	66
A. L'INSTITUT GÉOGRAPHIQUE NATIONAL DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE (IGN) .....	66
1. <i>Un établissement issu de la fusion entre l'Institut géographique national et l'Inventaire forestier national</i> .....	66
2. <i>Les orientations stratégiques du nouvel établissement</i> .....	66
B. L'ÉVOLUTION DES MOYENS PAR RAPPORT À 2012 .....	67
1. <i>Une stabilité des crédits</i> .....	67
a) <i>Les déterminants du projet de budget pour 2013</i> .....	67
b) <i>Une ventilation entre trois actions</i> .....	67
2. <i>Une réduction du plafond d'emplois</i> .....	68
3. <i>Les priorités de l'IGN en 2013</i> .....	68
C. UN BILAN MITIGÉ POUR L'ANNÉE 2012 .....	69
1. <i>Une fusion inutile ?</i> .....	69
2. <i>Une situation financière toujours fragile</i> .....	70
a) <i>Des recettes commerciales revues à la baisse</i> .....	70
b) <i>Une hausse des charges de personnel</i> .....	70
c) <i>Un résultat net déficitaire</i> .....	70
<b>VII. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »</b> .....	72
A. UN PROGRAMME STRUCTURÉ AUTOUR DE QUATRE PRIORITÉS .....	72
B. UNE RÉDUCTION GLOBALE DES MOYENS DU PROGRAMME PAR RAPPORT À 2012 .....	73
1. <i>Une importante réduction globale des crédits du programme</i> .....	73
2. <i>Un plafond d'emplois en légère baisse</i> .....	73
C. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES DOTATIONS SELON LES TYPES DE RISQUES .....	74
1. <i>La prévention des risques technologiques et des pollutions : une évolution des crédits marquée par le rythme de mise en œuvre des PPRT</i> .....	74
2. <i>La prévention des risques naturels : une forte réduction des crédits, qui s'explique en partie par une débudgétisation</i> .....	74
3. <i>La sûreté nucléaire : des moyens stabilisés</i> .....	75
4. <i>La gestion de l'après-mines : des moyens en légère baisse</i> .....	76
D. L'ACTION DE L'ADEME AU TITRE DE LA POLITIQUE DES DÉCHETS .....	76
<b>VIII. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES »</b> .....	78
A. ÉVOLUTION DES MOYENS PAR RAPPORT À 2012 .....	78
1. <i>Un programme dont le périmètre demeure hétérogène</i> .....	78
2. <i>Une dotation globale stable, qui masque des disparités entre les actions</i> .....	78
3. <i>Une réduction du plafond d'emplois du programme</i> .....	79
4. <i>Des dépenses fiscales dont le montant diminue substantiellement</i> .....	80
B. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR DEUX MOUVEMENTS DE SENS CONTRAIRE .....	80
C. LA GESTION DE L'APRÈS-MINES : DES DÉPENSES DE PRESTATION QUI POURSUIVENT LEUR RÉDUCTION .....	81

D. LES ACTIONS MENÉES POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L’AIR .....	82
1. Des moyens renforcés pour améliorer la qualité de l’air ... ..	82
2. ... qui se justifie par le caractère problématique de la situation actuelle.....	82
3. Des efforts budgétaires tournés vers la réduction des émissions de polluants atmosphériques et la surveillance de la qualité de l’air .....	83
4. Le renforcement des moyens budgétaires ne suffit pas et appelle également des mesures pour améliorer la gouvernance du système de surveillance.....	83
<b>IX. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L’ÉCOLOGIE, DE L’ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER » .....</b>	<b>86</b>
A. LE CHAMP DU PROGRAMME EST AFFECTÉ PAR LA MODIFICATION DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES ».....	86
B. L’ÉVOLUTION DES MOYENS DU PROGRAMME PAR RAPPORT À 2012.....	87
1. Des crédits en baisse de 6,5 %.....	87
2. La répartition des dépenses entre les titres et les différentes actions du programme .....	87
3. Le plafond d’emplois .....	88
C. UNE SITUATION TOUJOURS PRÉOCCUPANTE DU POINT DE VUE DE L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	90
<b>CHAPITRE II - BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » .....</b>	<b>93</b>
<b>I. UN BUDGET QUI S’INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE PROGRESSION INCERTAINE DU TRAFIC AÉRIEN .....</b>	<b>93</b>
<b>II. DES PERSPECTIVES TRIENNALES QUI MARQUENT LE RETOUR À L’ÉQUILIBRE DU BUDGET ANNEXE.....</b>	<b>94</b>
<b>III. UN BUDGET 2013 TOUJOURS TRÈS LARGEMENT DÉPENDANT DES DÉPENSES DE PERSONNEL .....</b>	<b>95</b>
A. DES RECETTES DONT LE PRODUIT PROGRESSE LÉGÈREMENT .....	95
B. DES DÉPENSES EN NETTE HAUSSE .....	96
1. Une progression de près de 4 %.....	96
2. Un budget qui finance à près de 50 % des dépenses de personnel .....	97
3. Les autres dépenses : une bonne justification mais une lecture difficile des évolutions.....	99
C. UN ENDETTEMENT TOUJOURS PRÉOCCUPANT QUI DEVRAIT AMORCER UNE DÉCÉLÉRATION .....	99
1. Un rythme de progression qui ralentit en 2012 .....	99
2. Des perspectives encourageantes mais encore insuffisantes.....	100

<b>CHAPITRE III - COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « AIDES À L’ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »</b> .....	103
<b>I. UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS TRANSFORMÉ EN COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE</b> .....	103
A. LE « BONUS/MALUS » : UN DISPOSITIF QUI VISE À ENCOURAGER L’ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES .....	103
B. UN COÛT DE PLUS D’1,5 MILLIARD D’EUROS DEPUIS 2008.....	103
1. <i>Un déséquilibre budgétaire permanent</i> .....	103
2. <i>Un bonus plus généreux pour les véhicules les moins polluants</i> .....	104
3. <i>Le malus : un durcissement constant</i> .....	105
a) Un barème qui a déjà fait l’objet de plusieurs ajustements.....	105
b) Un nouveau barème du malus fixé par l’article 12 du PLF .....	107
<b>II. UN « FINANCEMENT PRATIQUEMENT ÉQUILIBRÉ » EN 2013</b> .....	108
<b>III. DES EFFETS ÉCONOMIQUES ET ÉCOLOGIQUES ENCORE DÉBATTUS</b> .....	109
A. UNE DIMINUTION CERTAINE DES ÉMISSIONS DE CO <sub>2</sub> .....	109
B. DES EFFETS ÉCONOMIQUES CONTROVERSÉS.....	110
<b>IV. ANALYSE PAR PROGRAMME</b> .....	110
A. LE PROGRAMME 791 « CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE L’ATTRIBUTION D’AIDES À L’ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES ».....	110
B. LE PROGRAMME 792 « CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE L’ATTRIBUTION D’AIDES AU RETRAIT DE VÉHICULES POLLUANTS » .....	112
<b>CHAPITRE IV - COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »</b> .....	113
<b>I. UNE CONVENTION ET UN COMPTE DÉDIÉS À L’EXPLOITATION DES TRAINS D’ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE</b> .....	113
A. DES LIGNES STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRES DÉSORMAIS CONVENTIONNÉES AVEC L’ETAT .....	113
1. <i>Trente-huit lignes d’équilibre du territoire déficitaires</i> .....	113
2. <i>Un conventionnement imposé par le droit communautaire</i> .....	114
B. LA CRÉATION D’UN COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE.....	115
<b>II. L’ÉQUILIBRE DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE</b> .....	117
A. DES DÉPENSES EN HAUSSE... ..	117
B. ... NÉCESSITANT UNE AUGMENTATION DES RECETTES AFFECTÉES AU COMPTE .....	118
C. UNE PERFORMANCE ENCORE FAIBLE .....	119

<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS.....</b>	<b>121</b>
• <i>ARTICLE 64 (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)</i>	
<b>Extension du périmètre du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM).....</b>	<b>121</b>
• <i>ARTICLE 64 bis (nouveau) (Art. L. 515-19 du code de l'environnement et art. 200 quater A du code général des impôts)</i>	
<b>Participation des communes et des industriels aux coûts liés aux travaux imposés aux propriétaires résidant dans des zones couvertes par un PPRT.....</b>	<b>129</b>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....</b>	<b>133</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>137</b>
• <b>Liste des personnes entendues par vos rapporteurs spéciaux .....</b>	<b>137</b>
• <b>Examen en commission les 15 et 22 novembre 2012 .....</b>	<b>138</b>

## SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### **Mission « Écologie, développement et aménagement durables »**

#### Présentation générale de la mission et de l'évolution de ses crédits

1) L'architecture de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » évolue par rapport à la loi de finances pour 2012. Le programme 207 « Sécurité et circulation routières » a été transféré dans la mission « Sécurité ». De plus, le périmètre du programme 205 s'élargit et intègre désormais les crédits dédiés à la pêche et à l'aquaculture. Enfin, le programme 113 connaît à l'inverse une diminution de son périmètre : les crédits liés à l'urbanisme sont transférés vers le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Égalité des territoires, logement et ville ». **La mission, dont le dispositif de performance est adapté en conséquence, se compose désormais de huit programmes.**

2) **Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une dotation globale de 8,3 milliards d'euros. A périmètre constant, les crédits de la mission régressent de 4,5 % par rapport à 2012.** Cette évolution des crédits résulte d'une réduction des dépenses de fonctionnement sur la plupart des programmes, d'une baisse des moyens alloués à la sécurité maritime et de **plusieurs débudgétisations**. En revanche, **les moyens relatifs à la protection de la biodiversité sont globalement stables tandis que le soutien en faveur de la lutte contre le changement climatique augmente.**

3) Sur la période 2013-2015, **les moyens affectés à la mission connaîtront une baisse conséquente de 7 %**, qui concernera essentiellement les infrastructures de transport, la météorologie et l'après-mines.

4) Le plafond d'emplois ministériel régresse quant à lui de 1,5 % par rapport à 2012, pour un nombre total de 38 566 équivalent temps plein travaillés (ETPT). **Sur la période du nouveau budget triennal 2015-2015, le ministère subira une réduction globale de 1 678 ETPT.**

5) Par ailleurs, **les opérateurs de la mission sont également mis à contribution** puisque le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une réduction moyenne de 4 % de leurs subventions pour charges de service public ainsi qu'une contraction moyenne de 2,5 % de leur plafond d'emplois. De plus, les ressources affectées des opérateurs de la mission seront plafonnées, conformément à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 de finances pour 2012.

6) **Le poids des dépenses fiscales demeure conséquent**, même si l'on relève une **diminution importante de leur coût par rapport à 2012**, qui passera de 2,1 milliards d'euros à 1,6 milliard d'euros, évolution due principalement à la contraction du crédit d'impôt développement durable depuis deux ans.

Le programme 203 « Infrastructures et services de transport »

1) **Le projet de budget pour 2013 ne traduit pas d'inflexion particulière en matière d'infrastructures.** En revanche, le Gouvernement a lancé une révision en profondeur du Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) afin de déterminer si certains projets peuvent être reportés ou abandonnés.

2) Le programme regroupe plus **de 4 milliards d'euros** en AE et en CP, en légère régression par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2012. Cette **baisse** résulte principalement de **la réduction de 300 millions d'euros de la subvention accordée à l'AFITF**, permise par la mise en place de l'éco-taxe poids lourds en juillet 2013. Le budget de l'Agence est donc maintenu constant autour de 2 milliards d'euros.

3) La mise en œuvre de l'éco-taxe poids lourds devrait avoir eu lieu « dans les temps ». Toutefois, votre rapporteur spécial estime, **compte tenu de la complexité du projet, que des aléas sont probables, entraînant l'obligation d'ajuster la subvention de l'AFITF à la fin de l'année.**

4) Le Gouvernement a annoncé une **vaste refonte de la gestion de l'infrastructure ferroviaire par la fusion dans un ensemble unique de SNCF Infra, de RFF et de la direction des circulations ferroviaires.** Les **modalités pratiques restent encore à définir.**

5) Votre rapporteur spécial attache une importance toute particulière à ce que la **nouvelle structure demeure un emprunteur de confiance** capable de gérer la dette ferroviaire – d'un montant cumulé de près de **40 milliards d'euros** – dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui.

6) Suite à la réforme engagée par la loi du 24 janvier 2012, **l'Etat transfert à VNF plus de 4 000 agents** et augmente en conséquence la subvention qu'il lui accorde. L'établissement, bien que solide financièrement, doit désormais dégager des marges de manœuvre pour réaliser d'importants investissements nécessaires au maintien en condition opérationnelle du réseau.

7) Comme l'année dernière, votre rapporteur spécial note **que les crédits consacrés à l'entretien des routes ne seront pas suffisants pour assurer un taux de renouvellement optimal, conduisant à une lente dégradation du réseau.**

Le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture »

1) **Le périmètre du programme est élargi à la pêche et à l'aquaculture** suite au rattachement de la politique de la pêche au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

2) Les crédits s'élèvent à environ **194 millions d'euros** en AE et en CP, en légère diminution par rapport à la LFI pour 2012. Les crédits de personnels, inscrits sur le programme 217 de la présente mission, sont stables, à hauteur de 182,9 millions d'euros, et représentent 2 959 ETPT.

3) Votre rapporteur spécial note une **légère diminution de l'enveloppe consacrée au remboursement de diverses exonérations de cotisations sociales patronales**, résultant d'une baisse du nombre de bénéficiaires.

4) Les dotations des principales actions de ce programme ne connaissent pas de changement significatif par rapport à l'année précédente.

5) Les crédits inscrits sur l'action 6 « Gestion durable de la pêche et de l'aquaculture » représentent **52 millions d'euros, dont 37 millions au titre d'interventions économiques en soutien à la flotte et aux marins**. Une partie de ces interventions sont co-financées par l'Union européenne dans le cadre du Fonds européen pour la pêche.

#### Le programme 170 « Météorologie »

1) **Les crédits demandés pour 2013 progressent de 4,3 % par rapport à 2012, après une hausse équivalente au cours des deux dernières années.** Cependant, le nouveau cadrage budgétaire est plus contraint que celui que prévoyait le contrat d'objectifs et de performance. La totalité des crédits correspond à la subvention pour charges de service public de Météo France.

2) **Le plafond d'emplois de l'opérateur diminue de 99 ETP, soit une réduction de 2,9 %, supérieure à la moyenne de 2,5 % prévue pour les opérateurs du ministère.** En revanche, le nombre d'emplois hors plafond augmentera de 45 à 60, en raison du recours croissant à des postes financés sur contrats de recherche financés par l'Union européenne.

3) Le projet de budget 2013 est fondé sur une hypothèse de **maîtrise de la masse salariale de Météo France, une réduction de ses dépenses de fonctionnement, une baisse de ses dépenses d'investissement et des recettes commerciales en décroissance.** En revanche, il intègre le financement du supercalculateur, investissement primordial pour garantir l'expertise de Météo France et l'aider à améliorer la sécurité des personnes et des biens.

4) La réorganisation territoriale se poursuivra en 2013, mais **les économies de cette réforme ne seront perceptibles qu'à compter de 2015.**

5) Enfin, **Météo France a fait l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes dont les conclusions ont été rendues à l'été 2011. La Cour salue des améliorations dans la gestion budgétaire et comptable, tout en émettant un certain nombre de recommandations.** Par ailleurs, concernant les missions et la stratégie de l'opérateur, elle insiste sur la nécessité d'améliorer encore l'offre de services en matière de sécurité des personnes et des biens, et souligne les conséquences de la réorganisation territoriale, qui implique un accompagnement individuel des différents agents.

Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »

1) **L'évolution de la structure du programme est bienvenue.** En effet, le transfert des crédits d'urbanisme sur la mission « Egalité des territoires, logement et ville » renforce sa cohérence, alors qu'il était auparavant caractérisé par une grande hétérogénéité. Le programme comporte désormais quatre actions, entièrement tournées vers la **préservation de la biodiversité et des paysages.**

2) **Le projet de loi de finances pour 2013 propose une dotation de 280,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 279,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP).** Ce montant marque une **régression des AE, démarche volontaire qui vise à réduire le montant des restes à payer d'une année sur l'autre.** En revanche, **les CP seront stables sur l'ensemble du triennal 2013-2015.** Ce niveau est destiné à permettre un renforcement des actions relatives à la mise en œuvre des directives européennes dans le domaine de l'eau et de la biodiversité, y compris marine, sous peine de contentieux avec pénalités financières à la clé.

3) Certaines sous-actions du programme connaissent une régression, qui s'explique par la réduction pour charges de service public des opérateurs, un effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement et une **débudgétisation de certaines missions vers les agences de l'eau.**

4) **Le plafond d'emplois du programme diminue de 81 ETPT, et celui des opérateurs de 137, cette réduction s'imputant principalement sur les agences de l'eau,** l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et les parcs nationaux. Concernant ces derniers, la baisse des emplois sous plafond est largement contrebalancée par une hausse très significative des emplois hors plafond.

5) **L'ONCFS a fait l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes, dont les conclusions, publiées en juillet 2012, s'avèrent particulièrement critiques.** La juridiction financière dénonce notamment une **évolution budgétaire préoccupante,** une gestion déficiente des tutelles et de l'opérateur, des pratiques irrégulières et dispendieuses ainsi **qu'une dérive de la masse salariale.** La mise en œuvre du nouveau contrat d'objectifs et de performance 2012-2014 doit permettre d'améliorer la plupart de ses points. Par ailleurs, le ministre chargé du budget comme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie se sont engagés à suivre les recommandations de la Cour.

Le programme 159 « Information géographique et cartographique »

1) **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 (IFN) opérée l'année dernière.

2) Des discussions seront bientôt ouvertes pour élaborer un nouveau contrat d'objectifs et de performance plus ambitieux et adapté à la nature duale du nouvel établissement. De même, **le schéma pluriannuel de stratégie immobilière devra être mise à jour.**

3) **Les crédits du programme restent stables par rapport à 2012**, à hauteur de 96,2 millions d'euros. Ce niveau se fonde sur une prévision de maîtrise de la masse salariale de l'IGN, une réduction de ses dépenses de fonctionnement, la couverture de ses besoins en investissements et l'adaptation de son modèle économique pour répondre à la décroissance de ses recettes commerciales.

4) **Le plafond d'emplois de l'opérateur prévoit une diminution de 53 ETP** par rapport à 2012, soit une réduction de 3 % supérieure à la moyenne de 2,5 % prévue pour les opérateurs du ministère. **Cette prévision optimiste s'appuiera notamment sur le non-remplacement des 41 départs en retraite prévus en 2013.**

5) **La situation financière de l'IGN demeure fragile** et devra être suivie avec attention. Enfin, **votre rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité et la pertinence de la fusion** entre l'IGN et l'IFN, dans la mesure où très peu de mutualisations en sont attendues.

#### Le programme 181 « Prévention des risques »

1) Le programme 181 est structuré autour de **quatre grandes priorités** : la prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles, la prévention des risques naturels et hydrauliques, la sûreté nucléaire et la radioprotection, et la prévention des risques liés aux anciens sites miniers. Il est particulièrement soumis aux contraintes résultant des exigences communautaires dans ces différents domaines.

2) **Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une forte réduction de ses crédits en AE comme en CP**, pour un montant de 370,1 millions d'euros en AE et de 284,9 millions d'euros en CP. Malgré la baisse globale des moyens du programme, les dotations évoluent différemment selon les types de risques.

3) S'agissant des risques industriels, l'évolution des crédits est marquée par **le rythme de mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT)**.

4) **En ce qui concerne les risques naturels, la forte régression de la dotation est compensée par une débudgétisation**. En effet, certaines missions antérieurement financés sur ces crédits seront transférés au Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM).

5) **La sûreté nucléaire bénéficiera de moyens stabilisés**, tant en termes de crédits que de personnel, notamment pour faire face aux obligations de sécurité supplémentaires imposées à la suite de la catastrophe nucléaire de Fukushima.

6) Enfin, la sécurisation des anciens sites miniers subira une réduction modérée de ses crédits.

7) **Le plafond d'emplois du programme 181 (hors ASN) est relativement préservé**, avec une perte de 10 effectifs. Il en va de même s'agissant du plafond d'emplois des opérateurs, dont la réduction est inférieure à la moyenne de 2,5 % prévue pour l'ensemble du ministère.

Le programme 174 « Énergie, climat et après-mines »

1) **Le programme 174 se caractérise par l'hétérogénéité de son périmètre.** En effet, il regroupe les crédits dévolus au pilotage de la politique énergétique, à la gestion économique et sociale de l'après-mines, et à la lutte contre le changement climatique.

2) Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une réduction du plafond d'emplois de 34 ETP par rapport à 2012, et une dotation globale de 687,8 millions d'euros en CP, soit une légère hausse de 1,1 %. Cependant, l'évolution des crédits associés aux différentes actions du programme est contrastée.

3) En effet, les ressources allouées à la politique de l'énergie sont relativement stables, tandis que **les crédits alloués à la lutte contre le changement climatique et à l'amélioration de la qualité de l'air bénéficieront de 5 millions d'euros supplémentaires.** Il convient également d'associer à ces crédits budgétaires les moyens fiscaux prévus par les articles 12 et 13 du projet de loi de finances pour 2013 (pérennisation et durcissement du barème du malus écologique, en contrepartie de bonus renforcés pour les véhicules électriques et hybrides, et augmentation de la TGAP sur les polluants atmosphériques).

4) **Le renforcement des moyens pour l'amélioration de la qualité de l'air est opportun, alors que la France a été assignée devant la Cour de justice de l'Union européenne** en raison du non-respect des valeurs limites relatives aux particules fines, et qu'il risque d'en être de même rapidement en ce qui concerne l'atteinte des valeurs limite de dioxyde d'azote. Le renforcement des moyens budgétaires ne saurait toutefois être suffisant, et doit s'accompagner de mesures pour simplifier la gouvernance du système de surveillance français de la qualité de l'air, dont les acteurs sont performants mais pas assez coordonnés.

5) **A l'inverse, les ressources consacrées à l'après-mines régressent de 7 %.** Cette évolution s'explique par la décroissance naturelle du nombre des ayants-droit concernés. Seules les Mines de Potasse d'Alsace verront leur dotation augmenter, afin de financer d'importants travaux de dépollution.

6) En ce qui concerne l'exécution budgétaire 2012, on relève **deux mouvements de sens contraire.** D'une part, un prélèvement de 35 millions d'euros a été opéré sur les crédits du programme pour permettre l'ouverture, dès le début de l'année 2012, du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition des véhicules propres ». **Cette restitution constitue un enjeu important, susceptible de créer des difficultés de fin de gestion s'il n'est pas opéré avant la fin de l'année.**

7) A l'inverse, votre rapporteur spécial relève avec satisfaction le remboursement de la dette de l'Etat vis-à-vis de la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM).

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

1) Le programme 217 est le dispositif support de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ». Depuis la création du ministère de l'égalité des territoires et du logement, un plafond d'emplois propre à ce dernier a été créé (programme 335). **Toutefois, en gestion, le programme 217 restera le support d'exécution des dépenses, afin de garantir une politique unifiée des ressources humaines.**

2) **Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une dotation de 2,5 milliards d'euros, ce qui marque une forte régression par rapport à l'année dernière**, à périmètre constant. Le programme sera contraint par la nécessité de dégager des économies sur les dépenses de fonctionnement et d'intervention. Cette évolution devrait notamment affecter les activités du Commissariat général au développement durable, qui devra recentrer et mieux cibler ses aides.

3) **Plus de 86 % des crédits du programme constituent des dépenses de personnel**, ventilées dans des « actions miroirs » correspondant aux différents programmes de politique publique portée par le ministère. Les économies pèseront donc avant tout sur les dépenses de soutien (informatique, communication...).

4) **Le plafond d'emplois du programme 217 régressera très fortement, à hauteur de 6 326 ETPT**. La diminution des effectifs du ministère affectera notamment le programme 203 « Infrastructures de transport ».

5) Enfin, **le programme 217 a de nouveau fait face à une exécution tendue en 2012, affecté par des aléas de gestion et des annulations de crédits**. La fin de gestion hors titre 2 s'annonce de nouveau très difficile, et des mesures palliatives ont été prises pour éviter des situations de cessation de paiement. 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 budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »

1) Les recettes du budget annexe restent largement dépendantes de l'évolution du trafic aérien pendant l'année 2013, lequel pourrait être affecté par l'environnement économique.

2) En conséquence, **l'équilibre budgétaire** du budget annexe – soit un déficit de 21,5 millions d'euros – doit être **regardé avec précaution**. Il n'est pas exclu qu'il soit nécessaire de recourir plus que prévu à l'emprunt au cours de l'année 2013.

3) Sous réserve des observations précédentes, sur la période triennale, le budget annexe devrait **redevenir excédentaire à compter de 2014 et l'endettement devrait diminuer en valeur absolue à partir de 2015**. En 2013, **l'endettement** progresse encore pour atteindre **1 239 millions d'euros**, mobilisant près de 38 millions d'euros de charges d'intérêt.

4) Les dépenses du budget annexe sont toujours caractérisées par la place très importante des **dépenses de personnel** (environ 50 %) pour un montant total de près de **1 137 millions d'euros**. Malgré des réductions d'effectifs année après année depuis 2007, la masse salariale continue de progresser (+ 3 % en 2013).

5) La DGAC doit donc **poursuivre son effort de rationalisation de certaines fonctions support et de gains de compétitivité**. A cet égard, la **programmation triennale est exigeante** (réduction de 100 ETP chaque année).

6) Au final, **si un effort peut être réalisé sur les recettes** – certaines redevances qui ne couvrent pas la totalité du coût du service rendu à l'usager –, celui-ci doit **s'accompagner d'une maîtrise accrue de la dépense**, notamment de personnel.

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

1) La transformation du compte de concours financiers en un compte d'affectation spéciale marque la volonté **d'assurer l'équilibre budgétaire** du dispositif « bonus/malus », dont le **déficit cumulé depuis 2008 s'élève à près d'1,5 milliard d'euros**.

2) Dans le cadre du **plan de soutien à la filière automobile**, annoncé le 25 juillet 2012, le **barème du bonus a été sensiblement renforcé**. En conséquence, l'article 12 du présent PLF durcit le **barème du malus**.

3) Le financement du CAS ne sera toutefois **pas équilibré en 2013**. Il est donc nécessaire d'ouvrir une dotation de **50 millions d'euros** sur le programme « Énergie » de la mission « Écologie ». Cette pratique n'est **pas contraire à la LOLF mais elle contrevient directement à la raison d'être du CAS**.

4) Au total, **402 millions d'euros sont inscrits au titre du bonus et 1,6 million d'euros au titre du superbonus**. Au vu de la très faible dépense que représente ce dernier, votre rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité de maintenir ce dispositif.

5) Il est indéniable que les émissions de CO<sub>2</sub> ont diminué, sans qu'il soit possible de déterminer la part qui incombe au bonus/malus. Au surplus, 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 encore plus insaisissables.

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

1) Le **financement des TET recherche toujours son équilibre** en 2012 puisque les dépenses du compte ont été réévaluées de **45 millions d'euros**. En conséquence, il a été nécessaire de relever le plafond de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) de 155 à 200 millions d'euros.

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

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

*Au 10 octobre 2012, délai fixé par la loi organique, 79 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux. Ils notent cependant des variations selon les programmes allant de 50 % à 100 %. Ils ont pu disposer de l'ensemble des réponses pour rédiger le présent rapport.*



## CHAPITRE PREMIER

### MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »

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

Rapporteur spécial : Gérard Miquel

##### A. UNE MISSION EN ÉVOLUTION

###### 1. Une mission impactée par des modifications de périmètre et des transferts

**L'architecture de la mission a substantiellement évolué par rapport à 2012**, après deux années de stabilité :

- en premier lieu, **le programme 207** « Sécurité et circulation routières » a été **transféré dans la mission « Sécurité** » et s'intitule désormais « Sécurité et éducation routières » ;

- ensuite, **le périmètre du programme 205** s'élargit, puisqu'il inclut désormais les crédits dédiés à la pêche et à l'aquaculture, qui relevaient en 2012 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 ». Il s'intitule désormais « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » ;

- à l'inverse, **le programme 113 connaît une diminution de son périmètre**, puisque les crédits liés à l'urbanisme ont été transférés vers le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Egalité des territoires, logement et ville ».

**Les crédits de l'ensemble des programmes ont été retraités de façon à pouvoir effectuer des comparaisons à périmètre constant entre 2012 et 2013.**

La mission se compose désormais de **huit programmes** :

- **le programme 203 « Infrastructures et services de transport »**, qui regroupe les moyens dévolus aux infrastructures et aux services de transport 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 notamment) ;

- 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. Ce programme couvre également le financement par l'Etat du soutien opérationnel de l'opérateur aux forces armées ;

- 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, de l'énergie, du développement durable et de la mer »**, 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 (système d'information, fonctions juridiques...). De même, il porte les effectifs et la masse salariale du MEDDE.

## **2. Un dispositif de performance qui évolue également**

Le dispositif de performance de certains programmes de la mission évolue également par rapport à l'année dernière, notamment pour tenir compte de l'évolution de la maquette.

Tout d'abord, le dispositif du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » sera désormais intégralement consacré à mesurer la performance du ministère dans la gestion des milieux et la biodiversité. Les quatre objectifs retenus consistent à :

- **assurer la gestion intégrée de la ressource en eau**, à travers des indicateurs relatifs au bon état des masses d'eau, à la mise en œuvre de la directive sur les eaux résiduaires urbaines, à la préservation de la ressource en eau et au nombre de schémas d'aménagement et de gestion des eaux mis en œuvre ;

- **agir pour le maintien et la restauration de la biodiversité**, à travers la mise en œuvre de la trame verte et bleue, et des indicateurs relatifs à l'évolution de l'abondance des oiseaux communs, aux surfaces en aires protégées terrestres et marines, et au nombre de régions dotée d'un schéma régional de cohérence écologique (SRCE) ;

- **améliorer l'efficacité du réseau des espaces protégés** au titre de la nature, à travers un indicateur mesurant le coût annuel de l'hectare de parc national, dont le calcul prend désormais en compte la superficie du nouveau Parc national des Calanques (créé en avril 2012) ;

- **assurer le maintien ou le rétablissement**, dans un état de conservation favorable, **des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire**, à travers un indicateur qui mesure le coût de définition et d'animation des documents d'objectifs (DOCOB) des sites Natura 2000.

Par ailleurs, on relève une évolution bienvenue du dispositif de performance du programme 181, à travers la **suppression d'un indicateur devenu obsolète<sup>1</sup> et remplacé par un indicateur plus représentatif de l'action de l'ADEME en faveur de la politique de gestion des déchets** (efficacité du fonds déchets de l'ADEME dans le soutien à la méthanisation). De plus, le sous-indicateur relatif aux biocides est adapté afin de l'harmoniser avec celui qui figure dans le contrat d'objectif et de performance de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Un indicateur de suivi est par ailleurs supprimé<sup>2</sup>.

Enfin, il faut souligner **l'évolution pertinente du dispositif de performance du programme support**, à travers l'introduction d'un nouvel indicateur dédié à la mesure du ratio d'efficacité de la fonction d'achat, et de deux sous-indicateurs rendant compte de l'évolution des ratios relatifs à l'accompagnement des agents en reconversion et à la formation des agents en reconversion.

---

<sup>1</sup> « Coût moyen des réhabilitations des décharges subventionnées par l'ADEME ».

<sup>2</sup> « Maîtrise de la mise en sécurité en termes de coûts et de délais », au sein de l'objectif « Mettre en sécurité l'ensemble du territoire minier ».

## B. DES MOYENS EN BAISSÉ EN 2013 ET SUR LE BUDGET TRIENNAL 2013-2015

### 1. Une baisse des crédits conséquente par rapport à 2012

Le projet de loi de finances pour 2013 propose une dotation de **8,38 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP)<sup>1</sup>, pour la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

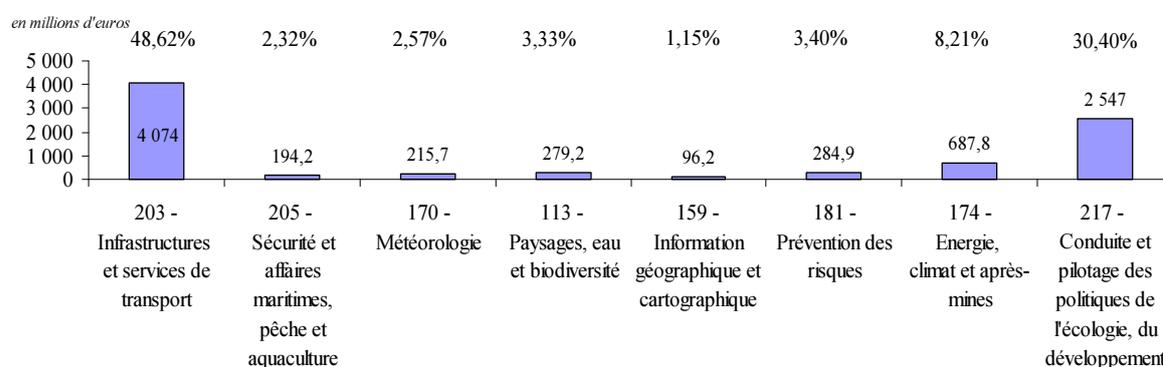
A périmètre constant, les crédits de la mission **diminuent de 4,5 % en AE et de 3,7 % en CP** par rapport à 2012.

Par ailleurs, **1,8 milliard d'euros de fonds de concours et d'attributions de produits** sont prévus en crédits de paiement, et **1,3 milliard d'euros en autorisations d'engagement**.

En 2013, les **priorités** du ministère porteront plus particulièrement sur la **transition énergétique**, qui fera l'objet d'un débat national, la **protection de la biodiversité** (une loi cadre a été annoncée, et pourrait être créée une Agence nationale de la biodiversité), et la **lutte contre le changement climatique et l'amélioration de la qualité de l'air**.

Le graphique ci-dessous présente la répartition des crédits de paiement de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » entre les différents programmes.

Répartition des crédits de paiement de la mission  
"Ecologie, développement et aménagement durables"  
entre les différents programmes dans le projet de loi de finances pour 2013



Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

<sup>1</sup> Contribution directe de l'Etat au CAS « Pensions » incluse.

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

Pour l'année 2013, le schéma d'emploi ministériel prévoit une **réduction de 614 équivalents temps plein (ETP)** pour le budget général. Par rapport au plafond d'emplois 2012, à périmètre constant, le taux d'évolution des effectifs ministériels régresse de 1,5 %.

Au total, le plafond d'emplois du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDE) pour 2013 s'élèverait ainsi à **38 566 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**.

S'agissant de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », les réductions d'emplois affecteront les programmes suivants, par ordre décroissant :

- Programme 217 : - 251 ETP, pour un plafond d'emplois de 8 433 ETPT ;

- Programme 203 (hors VNF) : - 190 ETP, pour un plafond d'emplois de 11 657 ETPT ;

- Programme 205 : - 31 ETP, pour un plafond d'emplois de 2 959 ETPT ;

- Programme 113 : - 39 ETP, pour un plafond d'emplois de 3 144 ETPT ;

- Programme 181 : - 34 ETP, pour un plafond d'emplois de 3 199 ETPT.

- Programme 174 : - 10 ETP, pour un plafond d'emplois de 791 ETPT.

En ce qui concerne la période du budget triennal 2013-2015, les schémas d'emplois arbitrés auront pour conséquence la **suppression de 1 678 ETP sur le budget général du MEDDE**.

## **3. Une régression des crédits de 7,3 % sur la nouvelle programmation triennale 2013-2015**

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

L'évolution des crédits sur cette période révèle que **la mission « Ecologie, développement et aménagement 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 sera de 4,7 % entre 2013 et 2014, et de 2,7 % entre 2014 et 2015, soit **une baisse globale de 7,3 % sur l'ensemble de la période**.

### Évolution du plafond des crédits de la mission sur 2013-2015<sup>1</sup>

(en euros)

Plafond de la mission par programme	PLF 2013 - CP	2014 - CP	2015 - CP
203	4 073 914 502	3 764 512 019	3 556 265 713
205	194 238 166	197 233 809	196 131 114
170	215 720 000	211 420 000	210 600 000
113	279 184 631	279 184 631	279 184 631
159	96 240 000	97 290 000	96 050 000
181	277 512 267	267 532 267	299 752 267
174	687 771 065	648 418 576	629 568 376
217	1 816 056 333	1 814 022 595	1 813 873 719
<b>Total</b>	<b>7 640 636 964</b>	<b>7 279 613 897</b>	<b>7 081 425 820</b>
Variation des crédits entre l'année n-1 et l'année n	- 4,43 %	- 4,73 %	-2,72%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

## C. UNE CONTRIBUTION SIGNIFICATIVE DES OPÉRATEURS DE LA MISSION À LA RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

### 1. La réduction des subventions pour charges de service public attribuées aux opérateurs entre 2012 et 2015

Les mêmes efforts d'économie sur les effectifs et sur les dépenses de fonctionnement ont été demandés aux opérateurs qu'aux services de l'Etat en 2013, ce qui n'était pas le cas l'année dernière.

Dans le détail, le montant des subventions pour charge de service public des opérateurs de l'Etat financés sur la mission « Ecologie, développement et aménagement durable » passera de 2,32 milliards d'euros à 1,34 milliard entre 2012 et 2015, soit **une baisse de 42,2 %**.

Cette diminution s'explique pour une large part par la disparition progressive de la subvention à l'ADEME d'ici 2015, la baisse de 80 % de celle de l'AFITF sur la même période, et la disparition de deux opérateurs : Réserves naturelles de France et CEDRE, à partir de 2013.

Hors AFITF, la baisse des subventions pour charges de service public entre 2012 et 2015 sera de 13,7 %, soit une **réduction moyenne de 4 % par an**.

---

<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 ».

## **2. Une réduction de 1 396 ETP sous plafond sur le triennal**

S'agissant des effectifs, le triennal 2013-2015 prévoit une **baisse importante de 1 396 ETP au sein des opérateurs, dont - 473 dans le budget 2013**. Elle correspond à une **réduction de 2,5 % chaque année**. L'un des outils utilisés pour atteindre cet objectif sera le non-remplacement des départs en retraite.

Le plafond d'emplois des opérateurs du ministère s'élèvera à 23 164 ETP en 2013.

Toutefois, parallèlement, **le nombre d'emplois hors plafond risque de progresser** en raison du recours croissant à des agents sur contrats à des postes financés sur contrats propres aux domaines des opérateurs.

En ce qui concerne les principaux opérateurs de la mission, l'ADEME verra ses effectifs sous plafond régresser de 967 à 922 ETP (-1,6 % par an), soit une baisse de 45 ETP en trois ans (- 4,9 % en trois ans).

Les agences de l'eau subiront aussi une réduction annuelle de 2,5 % sur la période, passant de 1 851 ETP en 2012 à 1 718 en 2015 (- 133 ETP, et une baisse globale de 7,7 % sur la période).

### ***D. UN POIDS TOUJOURS CONSÉQUENT DES DÉPENSES FISCALES ET DES RESSOURCES EXTRA-BUDGÉTAIRES***

#### **1. Le montant des dépenses fiscales de la mission diminue, mais leur poids demeure néanmoins conséquent**

Le projet de loi de finances pour 2013 ne prévoit pas de suppression ou de réduction dans le champ des nombreuses dépenses fiscales de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

Malgré la stabilité du nombre de dépenses fiscales, leur **montant a diminué de 45 % entre 2009 et 2012**. Cette tendance à la baisse devrait d'ailleurs se poursuivre en 2013.

En effet, entre 2012 et 2013, le montant des dépenses fiscales relevant de la mission passera de **2,1 milliards d'euros à 1,6 milliard** (à périmètre constant), soit une régression significative de 23 %.

Celle-ci s'explique principalement par la **contraction du coût du crédit d'impôt développement durable (CIDD)**. La maîtrise de cette dépense fiscale tient notamment à un meilleur encadrement du dispositif, opéré dans le cadre de l'article 36 de la loi de finances pour 2011 ainsi qu'à sa réorientation vers les opérations les plus lourdes (article 81 de la loi de finances pour 2012).

Le ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie a indiqué qu'à moyen terme, « *la feuille de route issue de la conférence environnementale intègre un volet fiscal, qui prévoit le réexamen des dépenses*

*fiscales relatives à l'usage des énergies fossiles, ainsi qu'une meilleure prise en compte de l'objectif d'amélioration de la qualité de l'air dans la fiscalité des véhicules, des carburants et de l'énergie<sup>1</sup> ». Ce travail pourrait se traduire par la suppression ou l'atténuation de plusieurs dépenses fiscales dans le champ de la mission.*

## **2. Une fiscalité affectée dont le poids devrait s'accroître**

Le poids de la fiscalité affectée dans le secteur de l'environnement représentait en 2012 de l'ordre de 3 milliards d'euros, et environ 2 milliards d'euros dans le secteur des transports (hors versement transport).

Si ce montant devrait demeurer stable en 2013 puis sur le triennal en ce qui concerne l'environnement, dans le secteur des transports, la mise en place de la taxe poids lourds risque d'accroître le poids de la fiscalité affectée (environ 1,1 milliard d'euros attendus en année pleine). Cependant, les principaux opérateurs de la mission sont soumis au plafonnement de leurs ressources affectées depuis l'année dernière (article 46 de la loi n° 2011-1977 de finances pour 2012).

### **Les principales observations de votre rapporteur spécial sur la présentation générale de la mission et l'évolution de ses crédits**

1) L'architecture de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » (EDAD) évolue par rapport à la loi de finances pour 2012. Le programme 207 « Sécurité et circulation routières » a été transféré dans la mission « Sécurité ». De plus, le périmètre du programme 205 s'élargit et intègre désormais les crédits dédiés à la pêche et à l'aquaculture. Enfin, le programme 113 connaît à l'inverse une diminution de son périmètre : les crédits liés à l'urbanisme sont transférés vers le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Egalité des territoires, logement et ville ». **La mission EDAD, dont le dispositif de performance est adapté en conséquence, se compose désormais de huit programmes.**

2) **Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une dotation globale de 8,3 milliards d'euros. A périmètre constant, les crédits de la mission régressent de 4,5 % par rapport à 2012.** Cette évolution des crédits résulte d'une réduction des dépenses de fonctionnement sur la plupart des programmes, d'une baisse des moyens alloués à la sécurité maritime et de **plusieurs débudgétisations**. En revanche, **les moyens relatifs à la protection de la biodiversité sont stables tandis que le soutien en faveur de la lutte contre le changement climatique augmente.**

3) Sur la période 2013-2015, **les moyens affectés à la mission connaîtront une baisse conséquente de 7 %**, qui concernera essentiellement les infrastructures de transport, la météorologie et l'après-mines.

---

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

4) Le plafond d'emploi ministériel régresse quant à lui de 1,5 % par rapport à 2012, pour un nombre total de 38 566 équivalent temps plein travaillés (ETPT). **Sur la période du nouveau budget triennal 2015-2015, le ministère subira une réduction globale de 1 678 ETPT.**

5) Par ailleurs, **les opérateurs de la mission sont également mis à contribution** puisque le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une réduction moyenne de 4 % de leurs subventions pour charges de service public et une diminution moyenne de 2,5 % de leur plafond d'emplois sur le nouveau triennal. De plus, les ressources affectées des opérateurs de la mission seront plafonnées, conformément à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 de finances pour 2012.

6) **Le poids des dépenses fiscales demeure conséquent**, même si l'on relève une **réduction importante de leur coût par rapport à 2012**, qui passera de 2,1 milliards d'euros à 1,6 milliard, évolution due à la contraction du coût du crédit d'impôt développement durable depuis deux ans.

## II. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »

Rapporteur spécial : Marie-Hélène Des Esgaulx

### A. UNE POLITIQUE DE LONG TERME SOUMISE À UNE RÉVISION EN PROFONDEUR

#### 1. Un Schéma national des infrastructures de transport passé au crible

Lancé dans la foulée du Grenelle de l'environnement, le Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) a pour ambition de définir les orientations de l'Etat en matière d'infrastructures de transport conformément aux dispositions des articles 16 et 17 de la loi « Grenelle I »<sup>1</sup>, reproduits ci-dessous.

#### Articles 16 et 17 de la loi « Grenelle I »

##### Article 16

*« Un schéma national des infrastructures de transport fixe les orientations de l'Etat en matière d'entretien, de modernisation et de développement des réseaux relevant de sa compétence, de réduction des impacts environnementaux et de la consommation des espaces agricoles et naturels, et en matière d'aides apportées aux collectivités territoriales pour le développement de leurs propres réseaux.*

*« Il vise à favoriser les conditions de report vers les modes de transport les plus respectueux de l'environnement en poursuivant, de manière simultanée, les trois objectifs suivants :*

*« a) A l'échelle européenne et nationale, poursuivre la construction d'un système de transport ferroviaire à haut niveau de service pour les voyageurs et pour le fret, et d'un réseau fluvial ;*

*« b) Au niveau régional, renforcer la multipolarité des régions ;*

*« c) Au niveau local, améliorer les déplacements dans les aires métropolitaines.*

*« Il veille à la cohérence globale des réseaux de transport et évalue leur impact sur l'environnement et l'économie.*

*« Il sert de référence à l'Etat et aux collectivités territoriales pour harmoniser la programmation de leurs investissements respectifs en infrastructures de transport.*

*« Il est actualisé et présenté au Parlement au moins une fois par législature.*

<sup>1</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite « Grenelle I »).

*« L'Etat et ses établissements publics gestionnaires d'infrastructures ferroviaires et fluviales passent des contrats pluriannuels définissant des priorités et prévoyant les moyens nécessaires à leurs actions. »*

*Article 17*

*« I. — Le schéma national des infrastructures de transport, qui constitue une révision des décisions du comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire de décembre 2003, sera élaboré en 2009 en concertation avec les parties prenantes du Grenelle.*

*« L'Etat évalue l'opportunité des projets d'infrastructures à inscrire dans le schéma national des infrastructures de transport en se fondant sur des critères permettant d'apprécier la contribution des projets à l'atteinte des objectifs de développement durable fixés dans le cadre de la présente loi. Ces critères seront par priorité :*

*« — le solde net d'émissions de gaz à effet de serre induites ou évitées par le projet rapporté à son coût ;*

*« — l'avancement d'autres projets et les perspectives de saturation des réseaux concernés ;*

*« — la performance environnementale (lutte contre le bruit, effet de coupure, préservation de la biodiversité...) ;*

*« — l'accessibilité multimodale, le développement économique, le désenclavement et l'aménagement des territoires aux différentes échelles ;*

*« — l'amélioration de l'efficacité, de la sécurité et de la cohérence du système de transport existant ;*

*« — la réalisation des objectifs d'accessibilité des personnes à mobilité réduite prévus par la législation nationale ».*

En novembre 2011, le projet de SNIT a été présenté suite à une large consultation publique. Ce projet chiffre à **245 milliards d'euros**, dont un tiers à la charge de l'Etat, les dépenses qu'il serait *a priori* souhaitable d'engager sur 20 à 30 ans en matière d'infrastructures de transport. D'après les réponses transmises à votre rapporteur spécial, *« ce montant comprend 105 milliards d'euros au titre de l'optimisation des réseaux existants et 140 milliards d'euros au titre de leur développement, auxquels s'ajoute 8,5 milliards d'euros pour le développement et la modernisation des transports collectifs de province et d'Île-de-France, hors projet Grand Paris Express ».*

L'avertissement en exergue du document rappelle que *« ce projet de SNIT a été élaboré avant la crise actuelle de la dette publique et devra donc être adapté au nouveau contexte économique et financier, notamment sur la base d'une hiérarchisation des projets envisagés et de la définition d'un plan de financement compatible avec les engagements de la France ».*

C'est pourquoi Frédéric Cuvillier, ministre délégué chargé des transports, a installé une mission d'évaluation du SNIT, dite « **Mobilité 21 : schéma national de mobilité durable** ». Présidée par notre collègue député Philippe Duron, par ailleurs président de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), la mission est composée de parlementaires et de personnalités qualifiées.

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, Philippe Duron a rappelé que le SNIT est un « **inventaire des besoins** » et **non un « outil de programmation et de planification** ». Or il n'est bien évidemment pas possible de réaliser l'ensemble de ces projets dans le contexte budgétaire et économique actuel. Le report, voire l'abandon, de certains d'entre eux apparaît donc nécessaire. **Le rôle de la mission ne sera pas de décider un ordre de priorité entre les différentes infrastructures, responsabilité qui incombe au Gouvernement.** En revanche, elle s'attachera à lui **proposer une méthodologie** pour mener à bien cette tâche. Outre la rentabilité socio-économique<sup>1</sup>, les critères retenus prendront en compte l'aménagement du territoire, le développement économique, la cohérence avec le réseau existant, l'impact environnemental, etc.

Le projet de ligne ferroviaire Lyon-Turin, dont la réalisation dépend d'un accord international signé avec l'Italie, et le projet du Grand Paris Express, qui n'est pas intégré au SNIT, ne seront pas dans le champ de réflexion de la mission. Celle-ci doit rendre ses conclusions dans un délai de six mois, c'est-à-dire au cours du premier semestre 2013.

**En attendant la conclusion de ces travaux, le budget pour 2013 ne retrace donc pas une inflexion particulière en matière d'infrastructures de transport.** Le dossier de presse diffusé par le Gouvernement lors de la présentation du projet de loi de finances indique cependant que, parmi les 10 milliards d'euros d'économies sur la dépense, 1,2 milliard concernerait les dépenses d'investissement, « *notamment sur les infrastructures de transport* ». Votre rapporteur spécial n'est toutefois pas en mesure de « flécher » précisément cette économie au sein du présent programme.

## **2. Un budget en légère diminution**

La dotation du programme 203 **diminue d'un peu plus de 3,1 %**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiements. Cette baisse résulte de deux mouvements contradictoires.

Tout d'abord, au sein de l'action 10 « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires », **la subvention pour charges de service public accordée à l'AFITF est réduite de 300 millions d'euros** par rapport à l'année 2012. En effet, à compter du 27 juillet 2013, l'entrée en vigueur de

---

<sup>1</sup> Le « taux de rendement interne » des projets d'investissement de l'Etat, notamment en matière d'infrastructures, devrait par ailleurs être évalué par le commissariat général à l'investissement.

l'éco-taxe poids lourds devrait apporter de nouvelles ressources, allégeant d'autant la subvention d'équilibre versée au budget de l'Agence. Ce dernier ne subit donc aucune contraction.

Ensuite, l'enveloppe de l'action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires » augmente **de plus de 197 millions d'euros**. Cette somme correspond à la hausse de la subvention pour charges de service public accordée à Voies navigables de France (VNF) au titre du **transfert de plus de 4 000 agents** jusqu'à présent employés par l'Etat. Cette augmentation est en réalité **neutre pour le budget général** puisque ces crédits de personnels étaient auparavant inscrits sur le programme 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie* » de la présente mission.

Au total, la dotation du programme 203 diminue d'environ 130 millions d'euros en autorisations d'engagement, et d'un peu plus de 134 millions en crédits de paiement, réduisant d'autant la charge pesant sur le budget de l'Etat. Cependant, **du point de vue de la dépense publique prise globalement, c'est-à-dire celle de l'Etat et de ses opérateurs, ces modifications de crédits sont sans impact.**

#### Présentation des crédits du programme 203 inscrits dans le PLF pour 2013

(en euros)

		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		LFI 2012	PLF 2013	Écart	LFI 2012	PLF 2013	Écart
01	Développement des infrastructures routières	152 000		- 100,00 %	152 000		- 100,00 %
10	Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	3 566 548 696	3 236 182 267	- 9,26 %	3 566 548 696	3 236 182 267	- 9,26 %
11	Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	135 375 788	332 418 339	145,55 %	138 392 788	337 253 683	143,69 %
12	Entretien et exploitation du réseau routier national	324 169 686	338 327 353	4,37 %	342 277 020	343 123 353	0,25 %
13	Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	103 118 162	100 837 885	- 2,21 %	110 118 162	105 837 885	- 3,89 %
14	Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	26 199 935	17 839 476	- 31,91 %	26 609 935	27 739 476	4,24 %
15	Stratégie et soutien	23 936 853	23 777 838	- 0,66 %	23 936 853	23 777 838	- 0,66 %
	<b>TOTAL</b>	<b>4 179 501 120</b>	<b>4 049 383 158</b>	<b>- 3,11 %</b>	<b>4 208 035 454</b>	<b>4 073 914 502</b>	<b>- 3,19 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

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

Une caractéristique du programme est de recevoir **des sommes importantes au titre des « fonds de concours »**<sup>1</sup>. Au titre de l'année 2013, ils sont estimés à près **d'1,1 milliard d'euros pour les autorisations d'engagement, en diminution d'environ 1,4 milliard par rapport à 2012, et d'1,6 milliard d'euros pour les crédits de paiement** (- 43,8 millions d'euros par rapport à 2012).

Ces fonds proviennent des collectivités territoriales dans le cadre des engagements contractualisés (contrats de plan ou contrats de projets Etat-régions, programmes de modernisation des itinéraires routiers), de tiers divers et surtout de l'AFITF, pour un montant qui devrait excéder 1 275,3 millions d'euros. Par exemple, l'action 01 « Développement des infrastructures routières » est financée entièrement par fonds de concours de l'AFITF et des collectivités territoriales.

Par ailleurs, **neuf dépenses fiscales** sont principalement associées au programme pour un coût total estimé en 2013 à 409 millions d'euros. Six d'entre elles concernent des remboursements de taxe intérieure de consommation applicables aux carburants, dont la principale, « *remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers* » coûte 330 millions d'euros. Votre rapporteur spécial doute que ces dépenses fiscales participent réellement de l'objectif d'aménagement du territoire et du développement des infrastructures. Elles pourraient donc utilement être rattachées à d'autres programmes.

Au total, la comptabilité analytique du programme fait ainsi apparaître des coûts complets bien supérieurs aux coûts budgétaires. Ils s'élèvent à environ 6 765 millions d'euros dans le présent PLF, contre 7 030 millions d'euros dans la LFI pour 2012. L'augmentation de plus d'un milliard entre coûts budgétaires et coûts complets résulte principalement de la prise en compte des personnels (inscrits sur le programme 217 de la présente mission).

Le nombre d'agents concernés serait de **11 657 ETPT** (équivalent temps plein travaillé), soit une diminution de 4 516 ETPT par rapport à l'année dernière, qui correspondent principalement au transfert de personnels de l'Etat à VNF (soit 4 231 ETPT).

Le projet annuel de performances indique que le solde de la baisse des personnels tient à « **la poursuite de la réduction des moyens consacrés à l'ingénierie routière de sorte que les différents sites en charge du pilotage des**

---

<sup>1</sup> Aux termes du II de l'article 17 de la LOLF, les fonds de concours « sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'Etat ».

*travaux de l'Etat soient rééquilibrés et en adéquation avec le montant des travaux dont ils ont la responsabilité, afin d'obtenir une taille critique qui leur assurera une plus grande efficacité, tout en maintenant une quasi-stabilité des moyens d'exploitation du réseau routier national ».*

## **B. UNE ANNÉE DE TRANSITION POUR LES OPÉRATEURS**

### **1. L'Agence de financement des infrastructures de transport : des marges de manœuvre réduites pour les prochaines années**

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

#### *a) Un financement toujours dépendant d'une subvention de l'Etat*

Le budget de l'Agence pour 2013 n'est pas encore arrêté mais il devrait, comme en 2012, s'établir entre 2 et 2,2 milliards d'euros. Il est alimenté, comme le montre le tableau ci-dessous, par plusieurs taxes affectées, toutes d'origine routière, et par une subvention de l'Etat, alors que cette dernière devait initialement être provisoire.

#### **Recettes de l'AFITF depuis 2010**

*(en millions d'euros)*

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Privatisations			
Taxe d'aménagement du territoire	539	542	555
Redevance domaniale	186	193	195
Amendes radars	126	177	168
Dividendes SEMCA			
Droit d'entrée A63		400	
Taxe poids lourds			0
Produits financiers			
Produits divers			
Subvention Etat	915	974	1 030
Subvention Etat (plan de relance)	331		
Avances du Trésor		- 20	- 20
<b>TOTAL</b>	<b>2 097</b>	<b>2 266</b>	<b>1 928</b>

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

**En 2013, le montant de la subvention d'équilibre est réduit de 300 millions d'euros, compte tenu de la mise en place de l'éco-taxe poids lourds à compter du mois de juillet.**

Le président de l'AFITF et le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) ont assuré à votre rapporteur spécial que le système technique de suivi et de recouvrement de l'éco-taxe serait prêt « *dans les temps* ». La réalisation du dispositif avance conformément aux prévisions. En tout état de cause, **un projet aussi complexe a de fortes probabilités de connaître des difficultés lors de son démarrage. Il n'est donc pas exclu qu'il faille ajuster la dotation de l'Etat en fin d'année.**

**En rythme de croisière, l'éco-taxe devrait rapporter environ 800 millions d'euros par an à l'AFITF.** Votre rapporteur spécial a obtenu des services de la DGITM les évaluations ayant servi de base à cette estimation, en particulier les hypothèses de trafic sur le réseau routier national non concédé et les routes départementales et communales. Outre les études théoriques, qui reposent sur des données de 2004-2005, il convient de rappeler qu'une expérimentation locale en Alsace permettra d'appréhender sur le terrain les effets induits par la taxe, notamment en termes de report sur le réseau concédé.

*b) Près de 16 milliards d'euros déjà engagés*

Par nature, les interventions de l'AFITF s'inscrivent dans un cadre pluri-annuel : lorsqu'elle participe au financement d'une infrastructure, les montants engagés sont décaissés sur plusieurs exercices. **L'Agence compte environ 16 milliards d'euros de crédits engagés mais non décaissés.**

Cette somme est particulièrement élevée, au point que la Cour des comptes s'est inquiétée de la soutenabilité budgétaire de l'opérateur. Lors de leurs auditions devant votre rapporteur spécial, le président de l'AFITF et le DGITM ont admis que **les possibilités de l'Agence pour engager de nouveaux projets seraient contraintes au moins jusqu'en 2015.** En tout état de cause, ils ont également fait valoir que les projets de grande ampleur, tels que les LGV Atlantique, Pays-de-Loire-Bretagne, Est ou encore le contournement Nîmes-Montpellier ont d'ores et déjà été engagés.

Les nouveaux projets présentés à l'Agence dans les mois qui viennent devraient être d'une ampleur moins substantielle, lui permettant de s'engager sans compromettre sa capacité à décaisser les crédits résultant d'engagements antérieurs.

## Dépenses de l'AFITF par mode depuis 2010

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012
Route	771	869	780
Ferroviaire	1 031	688	795
Fluvial	45	73	55
Portuaire et littoral	53	58	69
Transports collectifs	187	265	379
Divers (PEI Corse, aires de contrôle poids lourds)	46	26	40
<b>TOTAL (hors frais financiers)</b>	<b>2 133</b>	<b>1 979</b>	<b>2 118</b>

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Le président de l'AFITF a également **rappelé que l'opérateur a une vision très claire de ses engagements et de ses paiements à venir, mais a rappelé la nécessité d'établir des recettes pérennes.**

Par ailleurs, dans un contexte de frilosité bancaire, en particulier vis-à-vis des projets de long terme, il a insisté sur la nécessité pour l'Agence de travailler sur l'ingénierie de financement des projets.

D'un point de vue stratégique, l'AFITF continue de consacrer 30 % de ses recettes à des investissements routiers et 70 % aux autres modes. Néanmoins, **la convergence entre les modes** – par exemple entre le fluvial et le portuaire, entre le ferroviaire et la route – devrait de plus en plus faire partie de sa réflexion à long terme.

## 2. La gestion de l'infrastructure ferroviaire à l'aube d'une refondation

Suite à une enquête demandée à la Cour des comptes, la commission des finances a récemment organisé une audition consacrée à l'entretien du réseau ferré national<sup>1</sup>. Le rapport de la Cour montre que l'articulation institutionnelle et opérationnelle entre RFF et la SNCF conduit à une situation sous-optimale en matière d'entretien du réseau. De fait, l'actualisation de l'audit Rivier sur l'état du réseau ferré a montré que sa dégénérescence se poursuit, même si la tendance est moins forte qu'en 2005.

Les Assises du ferroviaire, qui se sont tenues à la fin de l'année dernière, avaient conclu à **la nécessité de regrouper les services en charge de l'infrastructure ferroviaire dans une seule entité : le « gestionnaire unique d'infrastructure » (GUI).**

Les contours de ce GUI ont été récemment dévoilés par Frédéric Cuvillier, ministre délégué chargé des transports. Il réunira sous une même

---

<sup>1</sup> Audition du mercredi 26 septembre 2012. Cf. rapport d'information n° 783 (2011-2012) sur l'entretien du réseau ferré national, fait au nom de la commission des finances.

structure la filiale SNCF Infra, RFF et la direction des circulations ferroviaires (DCF), regroupant un total de plus de **50 000 agents**. Le ministre a indiqué que cet ensemble, « *une société publique nationale, dont la nature juridique n'est pas encore tranchée, sera rattachée à la SNCF au sein d'un pôle public ferroviaire unifié* ».

Ce système serait directement inspiré de celui en place pour l'infrastructure de transport de l'électricité : RTE est une filiale du groupe EDF, bénéficiant d'une importante autonomie de gestion et d'une comptabilité séparée. Les entreprises ont notamment dû procéder à la répartition de la dette et des capitaux propres entre les deux structures, problématique à laquelle seront naturellement confrontés RFF et la SNCF.

Le ministre a confié, respectivement à Jean-Louis Bianco et à Jacques Auxiette, deux missions dans le cadre du rapprochement de la SNCF et de RFF. Le premier sera amené à travailler sur l'ensemble des questions relatives à la structure juridique, au cadre social ou encore à la dette, tandis que le second mènera une réflexion plus ciblée sur la clarification des relations entre le futur gestionnaire et les régions.

En tout état de cause, **votre rapporteur spécial insiste sur la priorité que constitue la bonne gestion de la dette ferroviaire. RFF est et doit demeurer un emprunteur de confiance** dans un contexte où, face à de nouveaux investissements, la dette ferroviaire actuellement d'environ 40 milliards d'euros (dette cumulée de RFF et de la SNCF) pourrait s'accroître entre 1 et 1,4 milliard d'euros par an dans les cinq prochaines années.

Il importe que les incertitudes autour du futur GUI soient rapidement levées afin d'adresser un message clair aux investisseurs internationaux sur la solidité financière de cette nouvelle structure.

**En 2013, les concours de l'Etat à RFF vont atteindre 2 536,1 millions d'euros** en 2013, auxquels s'ajouteront près de **3 600 millions d'euros de péages** acquittés par les entreprises ferroviaires. Sur cette somme, environ 3 300 millions d'euros sont reversés à la SNCF, notamment à la filiale SNCF Infra au titre des opérations d'entretien des voies.

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, Alain Quinet, directeur général délégué de RFF, a souligné une certaine rigidité des subventions de l'Etat face à une évolution importante des coûts du ferroviaire (+ 5 % par an). L'augmentation des recettes commerciales de RFF ne doit donc pas constituer un tabou et mérite d'être étudiée. En parallèle, l'établissement doit continuer ses efforts en termes de gains de productivité, dont certains seront naturellement issus de l'unification avec SNCF Infra.

Par ailleurs, l'actualisation de l'audit Rivier, rappelé plus haut, a également mis en exergue l'importance d'un renouvellement accru des voies, malgré un effort significatif déjà consenti ces dernières années. Dans ce cadre, le Gouvernement a demandé à RFF d'élaborer un nouveau plan de

régénération du réseau, d'un montant compris entre 1,7 et 2 milliards d'euros par an.

Lors de son audition, Alain Quinet a expliqué que ce plan devrait être l'occasion de réaliser **des investissements améliorant la productivité du réseau**, par exemple en matière de signalisation, ou encore grâce à un système de commande centralisé du réseau, ou bien par la réalisation d'interconnexions avec d'autres modes de transport, etc.

### **3. VNF : une réforme bien engagée**

Voies navigables de France (VNF) est chargé de l'exploitation, de l'entretien, de la modernisation et du développement de 6 200 kilomètres de canaux et rivières aménagées, de plus de 3 000 ouvrages d'art de 40 000 hectares de domaine public en bordure de voie d'eau. VNF est également chargé de la gestion hydraulique en conciliant les usages diversifiés de la ressource en eau.

La loi du 24 janvier 2012<sup>1</sup> a **unifié le service public de la voie d'eau** et confié l'ensemble de ces missions à VNF, devenu à cette occasion un établissement public administratif. Les services de navigation de l'Etat jusqu'alors mis à disposition de VNF sont désormais pleinement intégrés à l'établissement public, ce qui se traduit par le **transfert de plus de 4 000 agents**.

Placé sous la tutelle du ministère de l'écologie, VNF a signé un contrat de performance avec l'Etat pour la période 2011-2013. *In fine*, d'après les documents budgétaires, « *cette réforme vise à améliorer la sécurité de l'infrastructure pour augmenter la productivité du transport fluvial et permettre son développement. A cet effet, le contrat prévoit sur cette période un important programme d'investissement destiné à améliorer la sécurité de l'infrastructure pour les personnels, les usagers et les riverains et à rendre plus performantes les infrastructures fluviales en donnant la priorité à leur remise à niveau et leur modernisation afin d'optimiser les moyens nécessaires à leur entretien et à leur exploitation* ».

Ainsi que l'a expliqué le directeur général de VNF à votre rapporteur spécial, les ambitions de ce contrat de performance sont à concilier avec les moyens réels dont dispose VNF. Les tableaux ci-dessous comparent le budget 2012 et les orientations budgétaires 2013 de l'établissement.

Du point de vue des dépenses, on constate une très forte augmentation de la masse salariale, due au transfert des agents de l'Etat. De même, la hausse de 11,4 millions des frais de fonctionnement cache en réalité une diminution. En effet, toujours du fait du transfert de personnels, la taxe sur les salaires augmente de 13,6 millions d'euros. Corrigées de cet élément, les dépenses de fonctionnement diminuent en valeur absolue.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France.

### Dépenses de VNF en 2012 et 2013

(en millions d'euros)

	2012	2013
Masse salariale	25,8	213,2
Fonctionnement	110,0	121,4
Investissement	186,6	179,9
<i>dont infrastructure</i>	<i>165,3</i>	<i>155,0</i>
<i>dont autres</i>	<i>21,3</i>	<i>24,8</i>
<b>Total</b>	<b>322,4</b>	<b>514,5</b>

Source : Voies navigables de France

Les dépenses d'investissement, dans lesquelles le développement du Canal Seine Nord Europe (SNE) ne sont pas incluses, connaissent une légère baisse alors que de nombreux projets doivent encore être menés à bien, tels que le remplacement des barrages manuels, obsolètes et dangereux. Le vieillissement du réseau demeure un sujet de préoccupation. En effet, la plus grande partie des infrastructures date du XIX<sup>e</sup> siècle. Les canaux à grand gabarit, rénové dans les années 1970, nécessitent à nouveau des travaux d'entretien lourd. Comme pour le secteur ferroviaire, VNF est soumis à un arbitrage constant entre entretien (fonctionnement) et régénération (investissement).

Du côté des recettes, la hausse des dépenses, notamment liées au personnel, est compensée par l'Etat à travers l'augmentation de la subvention pour charges de service public (qui comprend également la compensation de la taxe sur les salaires).

### Recettes de VNF en 2012 et 2013

(en millions d'euros)

	2012	2013
<b>Ressources commerciales</b>	<b>48,5</b>	<b>49,0</b>
<i>dont péages</i>	<i>14,0</i>	<i>14,2</i>
<i>dont redevances domaniales</i>	<i>23,9</i>	<i>24,8</i>
<i>dont divers</i>	<i>10,6</i>	<i>10,0</i>
<b>Ressources publiques</b>	<b>266,3</b>	<b>465,5</b>
<i>dont taxes hydrauliques</i>	<i>148,6</i>	<i>148,6</i>
<i>dont subvention Etat</i>	<i>47,7</i>	<i>249,6</i>
<i>dont AFITF</i>	<i>30,0</i>	<i>30,0</i>
<i>dont subventions projets</i>	<i>40,0</i>	<i>37,3</i>
<b>TOTAL</b>	<b>314,8</b>	<b>514,5</b>

Source : Voies navigables de France

Quoi qu'il en soit, VNF demeure **très dépendant des ressources publiques**, qui constituent plus de 90 % de son budget. Les subventions proprement dites (c'est-à-dire hors taxes hydrauliques) représentent environ 60 % des recettes totales.

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, le directeur général de VNF a souligné qu'il était **très difficile d'augmenter les ressources commerciales de l'établissement**, notamment les péages, compte tenu de la fragilité économique de la profession de la batellerie.

Il est en revanche possible que VNF cède certains de ses actifs, notamment immobiliers.

En tout état de cause, VNF apparaît toujours **solide financièrement**, mais doit s'efforcer de gérer au mieux ses dépenses de fonctionnement et de personnel afin de **dégager des ressources plus importantes sur l'investissement**.

Le Canal Seine Nord Europe (SNE) constitue le principal projet de développement de l'infrastructure permettant de relier les bassins de la Seine et du Nord-Pas-de-Calais, c'est-à-dire une ouverture vers les canaux de la Belgique et des Pays-Bas. Il a été inscrit au titre des projets prioritaires des réseaux transeuropéens de transports (RTE-T) en 2004. Son coût total était estimé à près de 4,2 milliards d'euros, financés à hauteur de 900 millions d'euros par l'Etat, d'un montant équivalent par les collectivités territoriales concernées et 333 millions d'euros par l'Union européenne. Le solde devant être pris en charge par des partenaires privés, dans le cadre d'un partenariat public-privé.

Or les difficultés de financement pour la partie privée nécessite de trouver de nouvelles ressources publiques. Le Gouvernement a donc mandaté le Conseil général de l'environnement et du développement durable et l'Inspection générale des finances afin d'étudier les modalités de financement de l'infrastructure. En parallèle, l'Union européenne étudie la possibilité d'augmenter sa participation.

### **C. ANALYSE PAR ACTION**

#### **1. Action 01 « Développement des infrastructures routières »**

L'action 01 a pour objet la modernisation du réseau routier national concédé et non concédé existant et son développement. Le projet annuel de performances rappelle que *« l'objectif fixé par l'Etat est désormais de limiter strictement l'augmentation de la capacité du réseau routier au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local en limitant les impacts sur l'environnement »*.

Aucun crédit budgétaire n'est inscrit sur cette action qui est entièrement financée par des fonds de concours en provenance de l'AFITF et

les collectivités territoriales. La première intervient sur le réseau non concédé à hauteur de 235 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 449 millions d'euros en crédit de paiement. Les secondes apportent leurs concours dans le cadre de l'achèvement des volets routiers des contrats de plan 2000-2006 et des programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI), pour un montant de 175 millions d'euros en autorisations d'engagement et 282 millions d'euros en crédits de paiement.

En 2013, neuf mises en service sont prévues pour une longueur de routes nouvelles d'environ 76 kilomètres.

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

Cette action, dotée de **3 236 millions d'euros**, en AE et en CP, comprend les seules **subventions versées à l'AFITF et à RFF**, respectivement pour **700 millions d'euros** et **2 536 millions d'euros**, dont les déterminants sont expliqués plus haut.

Par ailleurs, elle est également abondée par des fonds de concours en provenance de l'AFITF, à hauteur de 321 millions d'euros en AE et 419,9 millions d'euros en CP, principalement au titre des volets ferroviaire, transport combiné et transports collectifs des contrats de plan 2000-2006 et des contrats de projets 2007-2013.

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

Le montant de la dotation de l'action 11 augmente très significativement par rapport à l'année 2012 (+ 145,6 %). **Elle s'élève à environ 332 millions d'euros en AE et 337 millions d'euros en CP.**

La plus grosse part de cette enveloppe correspond à la **subvention pour charges de service public attribuée à VNF**, qui comprend, à partir de 2013, les charges de personnels transférés par l'Etat à l'établissement public, soit **un peu moins de 255 millions d'euros**. Au surplus, lors de l'examen des crédits de la présente mission à l'Assemblée nationale, celle-ci a adopté un amendement du Gouvernement tendant à rehausser cette subvention d'environ 15 millions d'euros (en provenance du programme 217). Il s'agit d'un ajustement de 88 ETP des personnels transférés à VNF.

Les autres dépenses de fonctionnement ne dépassent pas 2 millions d'euros en CP, dont 1,6 million au titre de l'entretien des trois aérodromes sous régie directe de l'Etat<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Saint-Pierre-Pointe-Blanche à Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-Hihifo à Wallis-et-Futuna, Aix-les-Milles en métropole.*

Les dépenses d'investissement sont concentrées sur les infrastructures aéroportuaires, notamment les trois aérodromes mentionnés *supra*, mais elles couvrent aussi les acquisitions foncières prévues pour les aérodromes de Bâle-Mulhouse et de Notre-Dame-des-Landes, pour un montant d'un million d'euros.

Au titre des dépenses d'intervention, une subvention de 58,3 millions d'euros (AE=CP) est attribuée aux grands ports maritimes. Le projet annuel de performances rappelle que « *ces crédits correspondent à la contribution de l'Etat au titre des dépenses effectuées par ces établissements publics notamment pour l'entretien des ouvrages extérieurs et des accès (dragage), budgétés hors taxes depuis 2008* ».

Enfin, toujours au titre des dépenses d'intervention, 14,5 millions d'euros en AE et 19,4 millions d'euros en CP sont consacrés aux infrastructures aéroportuaires à raison notamment de 7,3 millions d'euros pour la construction de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes et du solde pour diverses opérations principalement dans des aéroports d'outre-mer.

Il convient cependant de noter l'inscription de 6,3 millions d'euros en AE « *destinés à assurer le service de la dette contractée par le SETIL aéroport (Société d'équipement de Tahiti et des îles) auprès des établissements bancaires [...]. Les paiements effectifs seront échelonnés sur les années à venir* ».

**Des fonds de concours, à hauteur de 45 millions d'euros en AE et 67,4 millions d'euros en CP, en provenance de l'AFITF** permettent de couvrir le gros entretien du réseau de 700 kilomètres de voies navigables non confiées à VNF, la part de l'Etat dans les contrats de projet ou de développement pour les volets portuaires et fluviales, les tranches annuelles du plan de relance portuaire décidé dans le cadre de la réforme des grands ports maritimes et la part de l'Etat en vue de financer les opérations portuaires non contractualisées dans des contrats de projet.

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

L'action 12 comprend les dépenses relatives à l'entretien courant et préventif du réseau routier national non concédé, à l'exploitation de proximité et aux opérations de réhabilitation ou de régénération routières, aux aménagements de sécurité (tunnels routiers notamment), ainsi qu'à la gestion du trafic et à l'information routière des usagers.

Ses crédits s'élèvent à environ **338,3 millions d'euros en AE** (+ 4,37 % par rapport à la LFI pour 2012) et à **343,1 millions d'euros en CP** (+ 0,25 % par rapport à la LFI pour 2012). Par ailleurs, elle est abondée par des fonds de concours d'un niveau important : 276 millions d'euros en AE et 318,5 millions d'euros en CP.

### Répartition des crédits budgétaires entre les types de dépenses d'entretien du réseau routier

	AE 2013	CP 2013
A) Chaussées : entretien préventif et grosses réparations	114 922 217	114 922 217
B) Entretien courant et viabilité hivernale	134 168 469	134 168 469
C) Réhabilitation des ouvrages d'art	42 351 767	42 351 767
D) Immobilier, radios et matériels techniques	29 247 000	34 043 000
E) Maintenance des équipements dynamiques	17 637 900	17 637 900
<b>TOTAL</b>	<b>338 327 353</b>	<b>343 123 353</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

### Répartition des fonds de concours de l'AFITF

(en millions d'euros)

	AE	CP
Régénération du réseau routier national	110	107
Mise en sécurité des tunnels	83	134
Aménagements de sécurité et démarche « SURE »	22	22
Équipements dynamiques	50	45
Aire poids lourds	6	6
<b>TOTAL</b>	<b>271</b>	<b>314</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Comme le notait votre rapporteur spécial l'année dernière, le rythme optimal de renouvellement annuel des couches de surface, estimé à 8 %<sup>1</sup>, **n'a été atteint qu'en 2009**, à la faveur du plan de relance. Le taux est ensuite passé à 6 % en 2010 et 5 % en 2011. Il pourrait retomber à **4 % en 2012**, ce qui est très insuffisant. Or le projet annuel de performances précise que « *les moyens alloués en 2013, équivalents à ceux de 2012, devraient permettre d'assurer le même taux de renouvellement, soit 4 %* ».

Cette logique de « coup par coup » est préjudiciable au bon entretien des routes. Il en résulte une dégradation de la qualité du réseau **coûteuse à moyen et long termes** et sous-optimale au plan budgétaire. **Il serait plus pertinent de respecter dans la durée un taux de renouvellement de 6 %, en étudiant le cas échéant de nouvelles formes de partenariat public-privé** pour en lisser le coût sur le long terme.

<sup>1</sup> Ce pourcentage est calculé compte tenu de l'augmentation du trafic des poids lourds et de la durée de vie optimale des chaussées, qui est de huit à quinze ans selon l'intensité du trafic.

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

Les crédits de l'action 13 s'élèvent à 100,8 millions d'euros en AE et 105,8 millions d'euros en CP, soit une diminution de près de 2,2 % des AE et de 3,9 % des CP par rapport à la LFI pour 2012. Les fonds de concours de l'AFITF (50 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP) financeront comme en 2012 des opérations de **sécurisation des passages à niveau et tunnels**. En 2011, 450 passages à niveau ont été sécurisés, dont 80 supprimés par la création d'ouvrages d'art ou de déviation. Mi-2012, 174 passages à niveau restaient inscrits au programme national de sécurisation. En 2013, un effort particulier sera mis sur l'automatisation de 100 passages à niveau actuellement équipés de seules croix de Saint-André.

Les évolutions suivantes doivent également être soulignées :

1) Le soutien au **transport combiné** ferroviaire mobilisera 14,5 millions d'euros en AE et 19,5 millions d'euros en CP.

2) La **subvention à la SNCF compensant les tarifs sociaux préférentiels**, mis en place par l'Etat pour favoriser la mobilité de certaines populations, est reconduite à **70 millions d'euros**. Ce montant, régulièrement revu à la baisse depuis 2002<sup>1</sup>, ne représente toutefois qu'une petite fraction des compensations accordées, puisque celles-ci couvrent aussi des tarifs spécifiques **conventionnés** nationaux ou régionaux, en particulier ceux dont bénéficient les personnels militaires. Les tarifs sociaux nationaux sont nombreux, s'appuient sur des textes souvent anciens et sont calculés selon des modalités complexes, les trois quarts des voyageurs-kilomètres relevant de seulement deux tarifs (carte familles nombreuses et abonnements des élèves et apprentis).

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

4) L'action 13 intègre en 2013 8,5 millions d'euros de compensation au titre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), c'est-à-dire le financement des mesures liées à la **réorganisation des services régionaux de voyageurs dans le cadre de la mise en service de la LGV Rhin-Rhône**.

---

<sup>1</sup> D'après la SNCF, l'insuffisance de compensation depuis 2002 s'élèverait ainsi à plusieurs dizaines de millions d'euros.

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

Les crédits de l'action 14 s'élèvent à **17,8 millions d'euros en AE et 27,7 millions d'euros en CP**, soit une diminution de près d'un tiers pour les premières et une augmentation d'environ 4,2 % pour les seconds, par rapport à 2012.

**Le soutien au transport combiné maritime et fluvial** s'établit comme l'année dernière à **9 millions d'euros**.

**Le soutien aux douze lignes aériennes d'aménagement du territoire**<sup>1</sup>, dans le cadre du renouvellement des conventions de délégation de service public, reçoit 6,9 millions d'euros en AE et 16,8 millions d'euros en CP.

Enfin, le projet annuel de performances précise que, s'agissant des fonds de concours, *« 3,5 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus pour l'autoroute de la mer Nantes-Gijon »*.

## **7. Action 15 « Soutien et stratégie »**

Les crédits de cette action s'établissent à **23,78 millions d'euros en AE et en CP**, soit une diminution de 0,66 % par rapport au montant ouvert en LFI 2012. Ils sont intégralement ventilés entre les autres actions du présent programme et recouvrent les moyens transversaux de celui-ci, soit :

- 10,1 millions d'euros de crédits **d'études et de prospective**, qui incluent comme en 2012 une dotation d'un million d'euros à l'Agence française de l'information multimodale et de la billettique, créée en 2010 ;

- et 13,7 millions d'euros de crédits de fonctionnement (frais de déplacement, formation continue, contentieux...) de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, des services techniques centraux et des organismes et services rattachés au programme 203, dont le Secrétariat général au tunnel sous la Manche et le Conseil supérieur des transports terrestres et de l'intermodalité, créé par la loi « Grenelle II ».

---

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

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 203  
« Infrastructures et services de transport »**

1) Le **projet de budget pour 2013 ne traduit pas d'inflexion particulière en matière d'infrastructures**. En revanche, le Gouvernement a lancé une révision en profondeur du Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) afin de déterminer si certains projets peuvent être reportés ou abandonnés.

2) Le programme regroupe plus de **4 milliards d'euros** en AE et en CP, en légère régression par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2012. Cette **baisse** résulte principalement de la **réduction de 300 millions d'euros de la subvention accordée à l'AFITF**, permise par la mise en place de l'éco-taxe poids lourds en juillet 2013. Le budget de l'Agence est donc maintenu constant autour de 2 milliards d'euros.

3) La mise en œuvre de l'éco-taxe poids lourds devrait avoir eu lieu « dans les temps ». Toutefois, votre rapporteur spécial estime, **compte tenu de la complexité du projet, que des aléas sont probables, entraînant l'obligation d'ajuster la subvention de l'AFITF à la fin de l'année**.

4) Le Gouvernement a annoncé une **vaste refonte de la gestion de l'infrastructure ferroviaire par la fusion dans un ensemble unique de SNCF Infra, de RFF et de la direction des circulations ferroviaires**. Les modalités pratiques restent encore à définir.

5) Votre rapporteur spécial attache une importance toute particulière à ce que la **nouvelle structure demeure un emprunteur de confiance** capable de gérer la dette ferroviaire – d'un montant cumulé de près de **40 milliards d'euros** – dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui.

6) Suite à la réforme engagée par la loi du 24 janvier 2012, **l'Etat transfert à VNF plus de 4 000 agents** et augmente en conséquence la subvention qu'il lui accorde. L'établissement, bien que solide financièrement, doit désormais dégager des marges de manœuvre pour réaliser d'importants investissements nécessaires au maintien en condition opérationnelle du réseau.

7) Comme l'année dernière, votre rapporteur spécial note **que les crédits consacrés à l'entretien des routes ne seront pas suffisants pour assurer un taux de renouvellement optimal, conduisant à une lente dégradation du réseau**.

### III. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE »

Rapporteur spécial : Marie-Hélène Des Esgaulx

#### A. UN PROGRAMME QUI PORTE DÉSORMAIS LES CRÉDITS DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE

Suite à la formation du nouveau Gouvernement, la **politique maritime au sens large, c'est-à-dire y compris la pêche et l'aquaculture, a été rattachée au ministère de l'écologie**, du développement durable et de l'énergie. Frédéric Cuvillier, ministre délégué auprès de la ministre, est en charge des transports, *de la mer et de la pêche*.

D'un point de vue administratif, la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture a changé de tutelle. En conséquence, la maquette budgétaire a, elle aussi, évolué et **les crédits consacrés à la pêche maritime et à l'aquaculture ont été transférés de la mission « Agriculture » vers la mission « Ecologie » et inscrits sur le présent programme 205 auparavant circonscrit à la sécurité et aux affaires maritimes**. Une nouvelle action 06 « Gestion durable des pêches et de l'aquaculture » fait donc son apparition.

#### B. UNE DÉPENSE MAÎTRISÉE

Le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » joue un rôle économique et social important et traduit certaines fonctions régaliennes de l'Etat, la France disposant du deuxième domaine maritime dans le monde. La **dotation du programme en 2013 s'établit à 194,8 millions d'euros en AE et 194,24 millions d'euros en CP, respectivement en baisse de 2,29 % et 4,55 %**.

#### Présentation des crédits du programme 205 inscrits dans le PLF pour 2013

(en euros)

		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		LFI 2012	PLF 2013	Écart	LFI 2012	PLF 2013	Écart
01	Sécurité et sûreté maritimes	24 775 102	26 284 595	6,09 %	26 545 773	25 436 811	- 4,18 %
02	Gens de mer et engagement maritime	26 951 991	26 772 041	- 0,67 %	27 149 991	26 772 041	- 1,39 %
03	Flotte de commerce	75 202 349	72 385 511	- 3,75 %	75 202 349	72 385 511	- 3,75 %
04	Action interministérielle de la mer	9 735 000	10 972 620	12,71 %	9 792 000	10 882 620	11,14 %
05	Soutien au programme	6 810 064	6 361 183	- 6,59 %	6 810 064	6 761 183	- 0,72 %
06	Gestion durable des pêches et de l'aquaculture	55 872 500	52 000 000	- 6,93 %	57 997 500	52 000 000	- 10,34 %
	<b>TOTAL</b>	<b>199 347 006</b>	<b>194 775 950</b>	<b>- 2,29 %</b>	<b>203 497 677</b>	<b>194 238 166</b>	<b>- 4,55 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Le programme mobilisera en 2012 **2 959 ETPT** dans les services centraux et déconcentrés, pour une masse salariale totale de **182,9 millions d'euros**. La répartition est la suivante :

- **2 880,5 ETPT**, au titre de la sécurité et des affaires maritimes, soit un chiffre stable par rapport à 2012 ;

- **78,5 ETPT** au titre de la pêche et de l'aquaculture.

Les crédits de personnels sont inscrits sur l'action 11 du programme 217 de la présente mission.

### *C. ANALYSE PAR ACTION*

#### **1. Action 1 « Sécurité et sûreté maritimes »**

Les CP de cette action, d'un montant de **25,4 millions d'euros** hors fonds de concours, diminuent de 4,2 %. En revanche, les AE augmentent d'un peu plus de 6 % et s'établissent à **26,3 millions d'euros**.

En matière de surveillance du trafic maritime, 4,21 millions d'euros et 5,49 millions d'euros en CP sont consacrés respectivement au fonctionnement et à l'investissement au sein des Centres opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). Un effort important de 4 millions d'euros en AE permettra de remplacer les systèmes obsolètes en matière de communication.

Les crédits affectés à la **signalisation maritime** sont globalement stables, avec 12,55 millions d'euros en AE et 12,16 millions d'euros en CP, auxquels devraient s'ajouter 2,2 millions d'euros de fonds de concours en AE et CP.

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

Les crédits du Bureau enquête accident (BEA)-Mer diminuent encore en 2013 (80 000 euros) mais correspondent au niveau de consommation annuelle effective.

#### **2. Action 2 « Gens de mer et enseignement maritime »**

La dotation de cette action, de **26,77 millions d'euros** en AE et en CP, diminue très légèrement par rapport à 2011.

La plus grosse partie de l'enveloppe est constituée par la subvention pour charges de service public attribuée à l'Ecole nationale supérieure maritime (ENSM), pour un montant de **17,55 millions d'euros** (AE=CP). Elle couvre principalement la masse salariale résultant du transfert par l'Etat de 194 ETPT.

Au titre des dépenses d'intervention, l'action ouvre également une ligne de 6,02 millions d'euros (AE=CP) pour financer la formation initiale dans l'enseignement secondaire de la marine marchande, notamment les 12 lycées professionnels maritimes (subvention de 3,73 millions d'euros).

Le solde des crédits de l'action recouvre les dépenses en faveur des « gens de mer ». Outre divers frais de fonctionnement et d'investissement (services de santé des gens de mer, par exemple), la principale dotation concerne :

- **les allocations compensatrices de revenus (ACR)** pour les marins qui doivent cesser leur activité à l'issue de plans de réduction de flottille, dits « plans de sortie de flotte » ;

- et les **cessations anticipées d'activité (CAA)** pour les marins qui ont fait l'objet d'un licenciement économique à la pêche ou au commerce<sup>1</sup>.

Au total, **710 000 euros sont consacrés à ces deux dispositifs**. Pour la partie « flotte de pêche », **238 marins sont bénéficiaires de plans antérieurs**.

### **3. Action 3 « Flotte de commerce »**

Les crédits de cette action, uniquement constitués de dépenses d'intervention (AE=CP) et qui représentent la moitié des crédits du programme avec **72,4 millions d'euros**, sont en diminution de 3,75 %.

Le versement à la **Compagnie générale maritime et financière**, de 13,09 millions d'euros, diminue à due proportion de la baisse du nombre de bénéficiaires du complément de retraite (soit les retraités de la CGM, ancienne entreprise nationale).

Dans le cadre du dispositif de soutien au pavillon français, le périmètre et les bénéficiaires des diverses **exonérations de cotisations sociales patronales**, remboursées à l'Établissement national des invalides de la marine (pour un coût 44,18 millions d'euros) ainsi qu'à l'UNEDIC et à l'ACOSS (15,1 millions d'euros), sont en très légère diminution. La budgétisation a été construite de la manière la plus réaliste possible afin de ne pas constituer de dettes à l'égard des organismes sociaux.

La flotte de transport sous pavillon français se composait, tous registres confondus<sup>2</sup>, de **212 navires au 31 décembre 2011**, soit un niveau stable par rapport à l'année précédente.

---

<sup>1</sup> Pour le commerce, le stock de CAA concerne les marins de la Société nationale Corse Méditerranée et de la société de remorquage Boluda. Pour sa partie « flotte de commerce », ce dispositif s'éteindra au 31 décembre 2012.

<sup>2</sup> Soit le Registre international français (RIF), le premier registre métropolitain et les registres d'outre-mer.

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

Les crédits consacrés à l'action interministérielle de la mer **augmentent fortement, respectivement de 12,71 % pour les AE et 11,14 % pour les CP**, et s'établissent pour les premières à **10,97 millions d'euros** et pour les seconds à **10,88 millions d'euros**. Il est vrai que cette hausse succède à une baisse qui avait également été sensible.

La plus grande partie de ces crédits (8,34 millions d'euros en AE et 8,17 millions d'euros en CP) est consacrée au **dispositif de contrôle et de surveillance**, dont l'enveloppe est en augmentation par rapport à 2012. L'entretien de la flottille de 64 unités mobilise une large part des crédits de cette action, soit environ 2,9 millions d'euros. Par ailleurs, 1,55 million d'euros sont consacrés à l'acquisition de licences d'utilisation d'images satellites pour la surveillance des pêches dans les zones des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

L'enveloppe consacrée aux dispositifs de lutte contre les pollutions marines (**Polmar-terre**), soit 670 000 euros pour le fonctionnement et 1,11 million d'euros pour les investissements, reste globalement stable après une forte diminution l'année précédente. Ces crédits garantissent l'entretien du stock de barrages anti-pollution mais ne permettent pas d'en augmenter le linéaire. La pédagogie autour de la lutte restera assurée par une dizaine d'exercices par an et une offre de formation jugée satisfaisante.

#### 5. Action 5 « Soutien du programme »

Hors fonds de concours (estimés à 280 000 euros en 2013), la dotation de cette action, qui finance divers **frais de fonctionnement courant** (en particulier dans les services centraux et déconcentrés) et des investissements informatiques, reste stable et s'élève à 6,76 millions d'euros en CP, mais diminue sensiblement en AE (- 6,59 %), pour s'établir à 6,3 millions d'euros.

#### 6. Action 6 « Gestion durable des pêches et de l'aquaculture »

L'action 6, dotée de **52 millions d'euros** en AE et en CP, constitue la traduction budgétaire de la politique de la pêche, qui s'inscrit dans le cadre plus général de la politique commune de la pêche (PCP) au niveau européen.

Le budget de l'action diminue de 7 % entre 2012 et 2013. Lors de son audition par votre rapporteur spécial, Cécile Bigot-Dekeyzer, directrice des pêches maritimes et de l'aquaculture, a expliqué que cette baisse résulte à la fois de la fin du « Plan pour une pêche durable et responsable » et de la réduction des dépenses au titre de l'équipement des navires (notamment des aides à l'acquisition d'outils électroniques, tels que des balises ou des journaux de bord).

Le projet annuel de performances indique qu'elle tend « à favoriser une *exploitation durable des ressources halieutiques*. Elle vise à accompagner les secteurs de la pêche et de l'aquaculture face aux défis environnementaux, sociaux et économiques auxquels ils sont confrontés ».

Son enveloppe finance des mesures assez diverses.

Tout d'abord, les dépenses au titre du **contrôle des pêches maritimes** s'élèvent à **6,1 millions d'euros** (fonctionnement et investissement).

L'action porte aussi une dotation relative **au suivi statistique et scientifique et à l'appui technique** de l'ordre de **5,46 millions d'euros** (actions de communication, contributions à des organisations internationales, recherches sur la mortalité ostréicole, etc.).

L'Institut français pour la recherche et l'exploitation de la mer (IFREMER), le Muséum national d'histoire naturelle et l'Institut de recherche et de développement (IRD) perçoivent également des subventions depuis cette action pour un montant total de **2,3 millions d'euros**.

La plus grande part des financements sont toutefois concentrés sur les **interventions économiques**, qui se divisent elles-mêmes en plusieurs catégories.

L'action consacre d'abord **7 millions d'euros au plan de sortie de flotte**, dont les documents budgétaires soulignent qu'en « *dépense des efforts très importants consentis pour restructurer la flotte, de nouveaux plans de sortie de flotte devront être mis en œuvre en 2013 sur des espèces particulièrement sensibles (anguille, chalut de Méditerranée, cabillaud)* ».

Les autres interventions économiques sont, le plus souvent, co-financées par l'Union européenne, principalement dans le cadre du fonds européen pour la pêche (FEP). En outre, une partie des crédits nationaux consacrés au secteur sont contractualisés dans le cadre des contrats de plan Etat-régions (CPER).

**Au total, ces financements représentent 30 millions d'euros sur l'action.**

La moitié de cette somme est inscrite au titre du FEP mais hors CPER. Elle est consacrée à la modernisation et à l'adaptation de la flotte (2,7 millions d'euros), au soutien à l'aquaculture (1,6 million d'euros), à des « *opérations visant à promouvoir l'intérêt collectif du secteur* » (10 millions d'euros) et enfin au développement durable des zones côtières (0,7 million d'euros).

Les interventions co-financées par les CPER et le FEP s'élèvent à 6 millions d'euros et visent des objectifs proches. On peut toutefois y ajouter l'installation des jeunes, l'équipement des ports de pêches.

Les autres interventions ne sont pas co-financées. Ainsi, 2,2 millions d'euros sont utilisés en tant qu'aides à la reconversion, pour mener des études

dans le domaine de l'aquaculture et pour effectuer le repeuplement des civelles des eaux douces.

Dans le cadre des CPER, mais hors FEP, les collectivités territoriales reçoivent 500 000 euros principalement consacrés au nettoyage des parcs conchylicoles et à d'autres projets liés à l'aquaculture.

Enfin, l'Etat participe, à hauteur de **6,84 millions d'euros, aux Caisses de chômage intempéries et avaries**<sup>1</sup>.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 205  
« Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture »**

1) Le **périmètre du programme est élargi à la pêche et à l'aquaculture** suite au rattachement de la politique de la pêche au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

2) Les crédits s'élèvent à environ **194 millions d'euros** en AE et en CP, en légère diminution par rapport à la LFI pour 2012. Les crédits de personnels, inscrits sur le programme 217 de la présente mission, sont stables, à hauteur de 182,9 millions d'euros, et représentent 2 959 ETPT.

3) Votre rapporteur spécial note une **légère diminution de l'enveloppe consacrée au remboursement de diverses exonérations de cotisations sociales patronales**, résultant d'une baisse du nombre de bénéficiaires.

4) Les dotations des principales actions de ce programme ne connaissent pas de changement significatif par rapport à l'année précédente.

5) Les crédits inscrits sur l'action 6 « Gestion durable de la pêche et de l'aquaculture » représentent **52 millions d'euros, dont 37 millions d'euros au titre d'interventions économiques en soutien à la flotte et aux marins**. Une partie de ces interventions sont co-financées par l'Union européenne dans le cadre du Fonds européen pour la pêche.

---

<sup>1</sup> *Extrait du site du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins* : « Les caisses de chômage intempéries sont des systèmes de garantie financière auxquels peuvent adhérer tous les marins actifs embarqués à bord d'un navire de pêche. Une indemnité peut être versée aux pêcheurs arrêtés en raison d'événements d'ordre météorologique ou technique interdisant l'exercice de leur métier ».

## IV. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »

Rapporteur spécial : François Fortassin

### A. L'ÉVOLUTION DES MOYENS PAR RAPPORT À 2012

#### 1. Une hausse des crédits de 4,3 % par rapport à 2012

Le projet de loi de finances pour 2013 propose pour le programme 170 « Météorologie » une dotation de **215,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP)**. Ce montant marque une hausse de 4,3 % des crédits par rapport à 2012, qui prolonge une tendance à la hausse constatée depuis deux ans (de l'ordre de 4,5 %).

Cette évolution doit permettre à Météo France de renforcer et d'améliorer son action dans le domaine de la prévision et de la sécurité des personnes et des biens, mais également de **financer l'achat d'un nouveau supercalculateur**.

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

- **l'action 1 « Observation et prévision météorologique »** : dotée de 192 millions d'euros (+ 4,3 % par rapport à 2012), soit 89 % des crédits du programme, celle-ci finance l'observation, la prévision, la conservation de la mémoire du climat et l'analyse de ses évolutions, ainsi que la diffusion des informations produites, la formation des personnels et des fonctions de direction et de soutien ;

- **l'action 2 « Recherche dans le domaine météorologique »** : abondée à hauteur de 23,7 millions d'euros (+ 4,3 % par rapport à 2012), soit 11 % des crédits du programme, celle-ci est dédiée aux activités de recherche de l'opérateur, centrées sur l'amélioration des techniques d'observation, de la connaissance et de la modélisation de l'atmosphère.

Le nouveau cadrage budgétaire triennal de l'opérateur est plus contraint que les hypothèses ayant prévalu à l'élaboration du contrat d'objectifs et de performance 2012-2016, ce qui réduira sans doute la capacité d'investissement de Météo France.

**Le dispositif de performance n'évolue pas par rapport à 2012.**

## 2. Une baisse du plafond d'emplois par rapport à 2012

Le projet de loi de finances pour 2013 accorde à Météo France 3 310 emplois sous plafond, contre 3 409 en 2012 (- 99 ETP), soit une réduction de 2,9 %, supérieure à la moyenne de 2,5 % prévue pour les opérateurs du ministère.

En revanche, le nombre d'emplois hors plafond augmentera de 45 à 60 entre 2012 et 2013. Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013 indique que ceux-ci correspondent à « *des postes financés sur contrats de recherche, la majorité des financements provenant de l'Union européenne* ».

### B. LES PRIORITÉS DE MÉTÉO FRANCE EN 2013

Le projet de budget pour 2013 de Météo France se fonde sur les déterminants suivants :

- une **maîtrise de la masse salariale de l'opérateur**, fondée sur l'application du principe de non-remplacement d'un départ en retraite sur deux. Si la part des charges de personnel dans les dépenses totales de l'opérateur reste stable (69 %), leur montant augmentera toutefois de plus de 4 millions d'euros en 2013, malgré la réduction prévue du plafond d'emplois. Cette évolution s'explique du fait du renforcement de la valorisation du taux utilisé pour le calcul des pensions civiles (+ 6,7 %) ;

- une **réduction de ses dépenses de fonctionnement**, avec un objectif de - 1,7 million d'euros par rapport à 2012 ;

- le **financement du supercalculateur à hauteur de 5,4 millions d'euros** en 2013, qui sera mis en service l'année prochaine. Cet investissement d'ampleur est censé permettre à Météo France de disposer des moyens de calcul intensif adaptés aux progrès attendus de la prévision numérique ;

Par ailleurs, les **prévisions de recettes commerciales sont en baisse pour 2013**, à hauteur de 36 millions d'euros, du fait du contexte économique dégradé et de l'évolution à la baisse du marché des prestations météorologiques.

En revanche, l'opérateur anticipe la stabilité des recettes associées aux données publiques (pour 2 millions d'euros).

De plus, le budget 2013 prévoit **une baisse des dépenses d'investissement (22,25 millions d'euros l'an prochain, contre 30,53 millions d'euros en 2012)**. Cette somme a vocation à couvrir les investissements déjà engagés : le financement des infrastructures du réseau d'observation (radars et stations au sol) et les infrastructures immobilières (achèvement de la construction du bâtiment de la Direction des systèmes d'observation à Toulouse et construction de la salle de calcul mutualisée avec

le Pôle recherche et enseignement de l'Université de Toulouse, qui accueillera le nouveau supercalculateur en 2013).

Enfin, **la réorganisation territoriale se poursuivra en 2013**. Pour mémoire, Météo France est engagé dans la rationalisation de son réseau territorial visant à concentrer les moyens au sein d'entités dotées d'une taille adéquate. **Les économies attendues de cette réforme ne seront toutefois dégagées qu'à partir de 2015**.

### ***C. UN OPÉRATEUR RÉCEMMENT CONTRÔLÉ PAR LA COUR DES COMPTES***

Votre rapporteur spécial s'attardera enfin sur les recommandations émises par la Cour des comptes sur Météo France. En effet, celle-ci a lancé à l'été 2010 un contrôle sur les exercices 2003 à 2009 de l'opérateur, dont les conclusions ont été rendues à l'été 2011<sup>1</sup>. Les observations et recommandations émises dans deux domaines sont particulièrement intéressantes.

S'agissant du **domaine budgétaire et comptable**, la Cour a observé que la période sous revue était marquée par une importante réorganisation de la gestion financière et comptable, à travers la mise en place d'un réseau déconcentré. Elle a reconnu que cette organisation fonctionnait correctement et avait permis des gains qualitatifs en termes de délais de traitement des recettes et des dépenses. Toutefois, elle préconisait de progresser dans la gestion des reports de crédits, d'améliorer les prévisions budgétaires au stade de la dernière décision modificative, d'achever l'inventaire physique de l'établissement et de veiller au rapprochement entre ce dernier et l'inventaire comptable. **Cette recommandation a été entendue et mise en œuvre**.

S'agissant des **missions et de la stratégie** de l'opérateur, la Cour des comptes a recommandé de mettre en œuvre le plan de réorganisation territoriale 2012-2017 tout en **veillant à garantir et à améliorer la qualité de l'offre de services en matière de sécurité des personnes et des biens**. Par ailleurs, la Cour exhorte l'opérateur à poursuivre, au-delà de cette date, la réorganisation territoriale, en cohérence avec celle des réseaux d'observations, le développement des modèles de prévision et l'amélioration de la productivité de l'établissement à l'image de ce qui est réalisé dans d'autres pays européens comparables, tels que l'Allemagne ou la Grande-Bretagne, tout en tenant compte de la spécificité des territoires français.

Sur ce point, Météo France admet que **la réorganisation territoriale en cours soulève toujours de vives oppositions**, auxquelles elle s'est efforcée de répondre à travers un projet d'accompagnement individuel à la réorganisation territoriale. Il s'agit de définir avec chaque agent concerné son évolution de carrière.

---

<sup>1</sup> Rapport d'observations définitives sur la gestion de Météo France pour les exercices 2003 à 2009.

Sur le déroulement du processus lui-même, Météo France fait savoir que le basculement de l'organisation de la prévision en amont sur deux niveaux (national et régional, et non plus trois niveaux comme auparavant) est effectif en métropole depuis l'été 2012, avec la mise en œuvre des outils informatiques associés. Par ailleurs, à fin 2012, 18 centres devraient avoir fermé, conformément aux objectifs fixés par le contrat d'objectifs et de performance (COP). Les autres fermetures s'échelonneront progressivement jusqu'en 2016, « *selon une procédure consistant à annoncer trois ans à l'avance les fermetures envisagées de manière à ce que les usagers et les personnels disposent d'un temps suffisant pour examiner la situation et s'y préparer : en particulier, Météo France saisit les préfets concernés pour qu'ils assurent l'information et la concertation au plan local* ».

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 170  
« Météorologie »**

1) **Les crédits demandés pour 2013 progressent de 4,3 % par rapport à 2012, après une hausse équivalente au cours des deux dernières années.** Cependant, le nouveau cadrage budgétaire est plus contraint que celui que prévoyait le contrat d'objectifs et de performance. La totalité des crédits correspond à la subvention pour charges de service public de Météo France.

2) **Le plafond d'emplois de l'opérateur diminue de 99 ETP, soit une réduction de 2,9 %, supérieure à la moyenne de 2,5 % prévue pour les opérateurs du ministère.** En revanche, le nombre d'emplois hors plafond augmentera de 45 à 60, en raison du recours croissant à des postes financés sur contrats de recherche financés par l'Union européenne.

3) Le projet de budget 2013 est fondé sur une hypothèse de **maîtrise de la masse salariale de Météo France, une réduction de ses dépenses de fonctionnement, une baisse de ses dépenses d'investissement et des recettes commerciales en décroissance.** En revanche, il intègre le financement du supercalculateur, investissement primordial pour garantir l'expertise de Météo France et l'aider à améliorer la sécurité des personnes et des biens.

4) La réorganisation territoriale se poursuivra en 2013, mais **les économies de cette réforme ne seront perceptibles qu'à compter de 2015.**

5) Enfin, **Météo France a fait l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes dont les conclusions ont été rendues à l'été 2011. La Cour salue des améliorations dans la gestion budgétaire et comptable, tout en émettant un certain nombre de recommandations.** Par ailleurs, concernant les missions et la stratégie de l'opérateur, elle insiste sur la nécessité d'améliorer encore l'offre de services en matière de sécurité des personnes et des biens, et souligne les conséquences de la réorganisation territoriale, qui implique un accompagnement individuel des différents agents.

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

Rapporteur spécial : Gérard Miquel

### A. UNE MUTATION BIENVENUE DE LA STRUCTURE DU PROGRAMME

**Le champ du programme 113 a évolué par rapport à 2012.** En effet, les activités relatives à l'urbanisme et à l'aménagement relèvent désormais du ministère de l'égalité des territoires et du logement. En conséquence, les crédits correspondants, qui figuraient autrefois dans l'action 1 « Urbanisme, aménagement et sites – planification » du programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » ont été transférés sur le programme 135 (voir le I du présent chapitre). L'intitulé du programme a donc été revu de façon à rendre compte de son nouveau périmètre.

**Cette évolution est favorable car elle contribue à renforcer la cohérence du programme 113, auparavant caractérisé par sa grande hétérogénéité.**

Le programme est composé de quatre actions :

- **l'action 1 « Sites, paysages, publicité »**, qui porte désormais sur les crédits relatifs à la politique des sites, des paysages et de la publicité ;

- **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 demeure inchangée. Elle 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, ONCFS, ONEMA...);

- **l'action 8 « Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique »** porte les crédits de paiement destinés à couvrir les dépenses engagées à ce titre en 2012. 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. L'ÉVOLUTION DES MOYENS DU PROGRAMME PAR RAPPORT À 2012**

### **1. Une stabilité relative des crédits de paiement**

Le projet de loi de finances pour 2013 propose pour le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » une dotation de **280,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 279,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Ce montant marque une régression de 4,4 % des autorisations d'engagement et une très légère baisse de 0,3 % des crédits de paiement par rapport à 2012.

D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, la **baisse des AE est volontaire et s'inscrit dans une démarche visant à réduire le montant des restes à payer d'une année sur l'autre**. En contrepartie, **le montant des crédits de paiement restera stable sur l'ensemble du triennal 2013-2015**. Ces moyens auront principalement vocation à renforcer les actions destinées à mettre la France en conformité avec ses engagements internationaux et européens en matière de biodiversité (application de la directive cadre « Stratégie pour le milieu marin » et de la directive cadre sur l'eau, renforcement du réseau Natura 2 000 notamment).

S'agissant de la mise en œuvre des directives européennes dans le domaine de l'eau, domaine dans lequel le risque de contentieux et de condamnation financière est le plus élevé, on relève que **les dixièmes programmes d'intervention des agences de l'eau (2013-2018) plafonnent les recettes des agences à 13,8 milliards d'euros<sup>1</sup> pour 13,3 milliards d'euros<sup>2</sup> de dépenses, niveaux qui traduisent la volonté du Gouvernement de contenir la pression fiscale liée à l'eau sur les ménages, tout en donnant aux agences les moyens d'intervenir sur les politiques prioritaires**.

Du point de vue de la nature des dotations, **136 millions d'euros de crédits de paiement relèvent de subventions pour charges de services publics versés aux opérateurs du programme**.

#### *a) La répartition des crédits entre les différentes actions*

Dans le détail, les crédits de paiement sont ainsi ventilés entre les quatre actions du programme :

- action 1 : 6,4 millions d'euros ;
- action 2 : 3,8 millions d'euros ;

---

<sup>1</sup> Hors part de redevances pour pollutions diffuses reversée à l'ONEMA dans le cadre du plan Ecophyto et hors contribution au budget général de l'ONEMA, un éventuel excédent en fin de programme devant être reversé au budget de l'Etat.

<sup>2</sup> Hors part de redevances pour pollutions diffuses reversée à l'ONEMA dans le cadre du plan Ecophyto, hors contribution au budget général de l'ONEMA et hors primes pour épuration.

- action 7 : 266,9 millions d'euros. Par ailleurs, des fonds de concours et attributions de paiement sont attendus à hauteur de 7,1 millions d'euros en AE et de 6,5 millions d'euros en CP ;

- action 8 : 2,1 millions d'euros, qui abonderont notamment des opérations initiées en 2012 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.

*b) Certaines sous-actions connaissent une évolution sensible de leur dotation par rapport à 2012*

Si les crédits sont globalement stables à périmètre constant, certaines sous-actions relevant de l'action 7 en particulier, connaissent une évolution sensible de leur dotation par rapport à 2012, comme le retrace le tableau ci-après.

### Évolution des dotations du programme 113 entre 2012 et 2013

(en millions d'euros)

Actions	Sous-actions	LFI 2012		PLF 2013		Évolution 2012-2013 €	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 - Sites, paysages, publicité	Sites, paysages, publicité	6,85	6,85	6,40	6,40	-0,45	-0,45
Action 2 - Logistique, formation, contentieux	Fonctionnement courant et logistique	0,50	0,50	0,40	0,40	-0,10	-0,10
	Contentieux de l'ingénierie, de l'eau et de la biodiversité	3,70	3,70	3,40	3,40	-0,30	-0,30
Action 7 - Gestion des milieux et biodiversité	Milieux et espaces marins	35,58	35,29	33,15	32,00	-2,43	-3,29
	Mesures territoriales dans le domaine de l'eau	18,90	17,82	14,30	14,90	-3,87	-2,19
	TVB - Espaces protégés	118,15	118,12	115,81	113,85	-2,34	-4,27
	Natura 2000	27,82	23,21	29,95	29,14	2,13	5,93
	Connaissance et préservation de la biodiversité	78,89	71,64	74,51	74,41	-4,38	2,77
	Sécurité d'approvisionnement des matières premières	1,98	1,89	1,83	1,83	-0,15	-0,06
Action 8 - Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique (FIBRE)	Connaissance des écosystèmes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Remise en bon état des écosystèmes	0,00	0,00	0,00	2,11	NS <sup>1</sup>	NS
<b>Total</b>		<b>292,37</b>	<b>279,02</b>	<b>280,48</b>	<b>279,18</b>	<b>-11,89</b>	<b>0,15</b>

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Les crédits du programme dédiés aux milieux et espaces marins enregistrent **une baisse en volume** de 2,4 millions d'euros en AE et 2,3 millions d'euros en CP, qui **s'explique par la réduction des subventions pour charges de service public accordées aux opérateurs**, ainsi que par un effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

S'agissant des interventions directes de l'Etat dans le domaine de l'eau, **la régression des crédits s'explique par une débudgétisation**, permise par la sollicitation accrue des agences de l'eau, à travers, notamment, le transfert à celles-ci et à l'ONEMA de la gestion des dispositifs relatifs à la connaissance<sup>2</sup> et aux outils de police.

En ce qui concerne la trame verte et bleue et les autres espaces protégés, la réduction des crédits observée résulte de la diminution des moyens

<sup>1</sup> NS : non significatif.

<sup>2</sup> Bancarisation des données d'hydrobiologie.

accordés aux opérateurs, notamment les parcs nationaux, au travers de leur subvention pour charges de service public (- 3,2 % par rapport à 2012). **En revanche, le niveau des ressources dédiées aux parcs naturels régionaux et aux réserves naturelles est globalement conservé.**

S'agissant de **Natura 2 000**, le **coût des dispositifs associés augmentera d'environ 2 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP**, en raison de la croissance attendue du nombre de documents d'objectifs (DOCOB) mis en œuvre, et du rythme de budgétisation des contrats Natura 2 000<sup>1</sup>.

Enfin, **au regard de la connaissance et de la préservation de la biodiversité, on constate une évolution inverse des AE (en baisse) et des CP (en hausse)**. L'évolution des AE s'explique par un infléchissement dans la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), à travers l'extinction progressive de quelques dispositifs, et celle des CP par le rattrapage des AE engagées au cours des années précédentes.

## **2. Une réduction du plafond d'emplois par rapport à 2012**

S'agissant des emplois budgétaires, le projet de loi de finances pour 2013 prévoit un plafond de 3 144 ETPT pour le programme 113, soit une baisse de 81 emplois par rapport à l'année 2012. Les ETPT sont ainsi répartis entre les différentes actions du programme : près de 10 % pour l'action 1, 20 % pour l'action 2 et 70 % pour l'action 7.

En ce qui concerne les opérateurs, le plafond d'emplois passe de 5 620 en 2012 à 5 483 en 2013, soit une régression de 2,4 % (- 137 ETP). La réduction des postes se répartit entre quatre opérateurs majeurs :

- les agences de l'eau, à hauteur de 61 ETP ;
- l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), à hauteur de 47 ETP ;
- l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), à hauteur de 8 ETP ;
- les Parcs nationaux, à hauteur de 22 ETP. Néanmoins, la baisse des emplois sous plafond des parcs nationaux est largement compensée par une hausse très significative des emplois hors plafond, qui passent de 5 à 33 (+ 28 ETP).

Par ailleurs, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) bénéficie d'un **traitement de faveur au regard des autres opérateurs principaux du programme 113**. En effet, son plafond d'ETP restera constant, à hauteur de 120, et le nombre d'emplois hors plafond augmentera de deux. Cette évolution favorable est justifiée par le ministère de

---

<sup>1</sup> Plusieurs contrats passés entre 2009 et 2010 arrivent en paiement, ce qui explique le décalage entre le montant des AE et des CP.

l'écologie, du développement durable et de l'énergie par « *le renforcement du rôle du Conservatoire en outre-mer, sur les zones humides et le domaine public maritime dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs 2012-2014* ».

De surcroît, il faut souligner le maintien des effectifs de l'Agence des aires marines protégées (121 ETP), qui constitue un minimum pour l'application de la directive cadre « Stratégie pour le milieu marin » et la création des nouveaux parcs naturels.

### **C. L'ONCFS : UNE GESTION PRÉOCCUPANTE**

En application de l'article R. 135-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a contrôlé les comptes et la gestion de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) pour les exercices 2004 à 2011. **Les conclusions de ce référent<sup>1</sup> s'avèrent particulièrement critiques.**

#### **1. Présentation de l'opérateur**

L'ONCFS est un établissement public à caractère administratif, régi par les articles L. 421-1 et R. 221-8 à 23 du code de l'environnement, placé sous la double tutelle des ministres chargés de l'écologie et de l'agriculture, doté de trois missions principales :

- la surveillance générale des territoires ruraux, agricoles et forestiers, et la police de l'environnement et de la chasse ;
- les études, recherches et expérimentations sur la faune sauvage et ses habitats ;
- le conseil et l'appui aux pouvoirs publics, aux propriétaires, aux aménageurs et aux gestionnaires.

L'ONCFS bénéficie de ressources budgétaires et de trois ressources fiscales : les redevances cynégétiques, le droit de timbre pour la validation du permis de chasser, et le droit d'examen pour le permis de chasser.

Un contrat d'objectifs et de performance (COP) a été signé pour la période 2012-2014 entre l'opérateur et ses tutelles le 13 février dernier - après adoption par son Conseil d'administration -, dont les axes stratégiques sont les suivants :

- contribuer à la sauvegarde de la biodiversité ;
- améliorer la connaissance pour une expertise solide en matière de faune sauvage ;

---

<sup>1</sup> Référé n° 64478 du 27 juillet 2012 sur la gestion de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

- conforter la chasse comme élément essentiel de gestion durable de la nature et des territoires ;

- poursuivre la modernisation de l'ONCFS dans un objectif de plus grande efficacité.

## **2. Un référé particulièrement critique de la Cour des comptes**

La Cour des comptes a émis des critiques sévères sur les comptes et la gestion de l'ONCFS, dans quatre domaines spécifiques. Tout d'abord, elle déplore une **évolution budgétaire préoccupante**, constatant que les redevances cynégétiques se sont tarées tandis que la subvention pour charges de service public inscrite sur le programme 113 augmentait dans des proportions conséquentes, passant de 0,33 million d'euros en 2004 à 39,2 millions d'euros en 2012, « *situation exceptionnelle parmi tous les opérateurs de l'Etat* ». **Pourtant, cette évolution n'était pas justifiée par une évolution des activités de l'ONCFS et le coût de ses missions d'intérêt général, qui est resté stable.**

En réalité, la forte progression de la dotation budgétaire s'explique par la multiplication des contentieux avec les fédérations de chasse, la hausse significative des dépenses de personnel et la régression du produit des redevances cynégétiques, concomitante à la réduction constante du nombre de chasseurs.

**La Cour rappelle donc l'impératif de maîtrise des dépenses dans un contexte budgétaire particulièrement contraint.**

Par ailleurs, la juridiction financière dénonce une **gestion déficiente des tutelles comme de l'opérateur**. En effet, les premières ont mal anticipé les besoins et ont parfois fait preuve d'un « *laxisme regrettable* », qui a conduit à désavouer le directeur général de l'Office. De surcroît, elle déplore les insuffisances de la tutelle sur la question de l'harmonisation des pratiques au sein des établissements employant les agents des corps de l'environnement, particulièrement en matière indemnitaire, entre l'ONEMA et l'ONCFS. En conséquence, le rapprochement des deux opérateurs engagé dans le cadre de la RGPP s'est conclu par un **alignement « par le haut » de l'indemnité de sujétion et de la prime de technicité, pour un coût de 4 millions d'euros à la charge de l'ONCFS à compter de 2011.**

Les responsables de l'Office ont quant à eux **attribué irrégulièrement une indemnité de logement à certains de ses ingénieurs**, ainsi qu'une **prime de mobilité pourtant réservée aux agents des brigades mobiles d'intervention**. Cette **dérive est facilitée par l'absence de refonte du statut des contractuels**. De plus, l'ONCFS a rémunéré dans des conditions douteuses la préparation de cours réalisés par certains de ses agents en tant que formateurs, pour un montant total supérieur à 500 000 euros. **La Cour des comptes exhorte donc l'Office à mettre un terme à ces pratiques irrégulières et dispendieuses.**

**En ce qui concerne la masse salariale, la Cour constate une dérive à laquelle il faut impérativement mettre un terme.** En effet, alors que le nombre d'agents employés par l'ONCFS est resté stable entre 2004 et 2010, autour de 1 700 personnes, **les dépenses de personnel se sont accrues de 22,5 %**. Cette évolution s'explique à la fois par des facteurs propres à la fonction publique, mais également par des mesures spécifiques au profit des agents appartenant aux corps de l'environnement, dont la situation contraste particulièrement avec la situation beaucoup plus précaire des agents contractuels de l'Office, facteur qui « *menace la cohérence sociale de l'établissement* ».

Enfin, la Cour met à jour des **pratiques contestables dans la gouvernance et le fonctionnement de l'opérateur**, reprochant aux pouvoirs publics d'avoir « *chèrement acheté la paix sociale* » à la suite des contentieux engagés par les fédérations départementales des chasseurs à la fin des années 1990. La loi du 23 février 2005 a notamment redonné aux représentants des chasseurs une majorité d'influence qui, si elle a indéniablement favorisé le règlement des contentieux précités, « *conduit parfois l'ONCFS à être la victime collatérale des conflits opposant les chasseurs et les représentants des associations de protection de la nature* ». Par ailleurs, l'établissement est handicapé par plusieurs **faiblesses de fonctionnement**, qui « *appellent une réflexion d'ensemble sur les coûts et avantages de l'organisation actuelle* ».

La Cour espère que l'entrée en vigueur du contrat d'objectifs 2012-2014 sera en mesure de corriger ces dysfonctionnements, « *dans un contexte de raréfaction des moyens et de développement des problématiques liées à la biodiversité* ».

### **3. Les réponses des ministres : un premier pas pour améliorer les principaux dysfonctionnements**

A la suite du référé publié par la Cour des comptes, les ministres concernés ont répondu. **Le ministre chargé de l'agriculture, de façon surprenante, bien qu'il soit l'un des co-tutelles, n'a émis aucune observation.** Si le ministre chargé du budget partage l'analyse de la Cour sur la situation financière de l'Office, il indique que l'opérateur est soumis, depuis 2010, aux règles de maîtrise des dépenses et de l'emploi publics conformément à la circulaire du Premier ministre relative au pilotage stratégique des opérateurs du 26 mars 2010, précisant que « *le Gouvernement entend donner plus d'effectivité à ces orientations, pour assurer la maîtrise des finances de ses opérateurs et les associer à l'effort de redressement des comptes publics* » et s'engage à veiller, « *en collaboration avec le ministère de tutelle et l'établissement, à ce que les chantiers conduits au sein de l'établissement tant en matière de rapprochement des rémunérations que de repyramidage des effectifs se réalisent à la stricte condition d'en maîtriser les coûts* ».

La réponse de la ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie est plus substantielle. Sur l'évolution budgétaire, elle estime qu'en l'absence des dépenses liées au règlement des contentieux, il aurait été possible de retarder d'un an l'accroissement de la subvention de l'Etat, mais non d'en modifier le montant courant. En outre, le ministère a considéré qu'il convenait de maintenir la capacité d'action de l'Office, tout en réorientant ses activités en faveur de la conservation de la nature en général, cet opérateur étant le seul établissement public de l'Etat, compétent en matière de nature, disposant d'équipes de terrain sur l'ensemble du territoire national. **Elle s'engage cependant à maîtriser les dépenses de l'ONCFS, indiquant que ses effectifs diminueront et que les redevances cynégétiques seront soumises au mécanisme de plafonnement des taxes affectées prévu par l'article 46 de la loi de finances pour 2012<sup>1</sup>.**

S'agissant de la gestion déficiente, elle nuance les observations de la Cour tout en reconnaissant qu'il *« conviendra de veiller à ce que la refonte du régime indemnitaire n'entraîne pas une inflation des dépenses de rémunération »*. Elle rappelle par ailleurs que le pilotage des opérateurs a été renforcé, notamment en matière de contrôles comptables et budgétaires. En ce qui concerne la rémunération des formateurs, elle a donné des instructions précises pour que soit mis un terme à ces pratiques.

Concernant la masse salariale, elle fait valoir que l'ONCFS contribuera, comme les autres opérateurs de son ministère, à l'objectif de redressement des comptes publics, à travers un effort de maîtrise de ses effectifs et de ses dépenses.

Enfin, s'agissant des pratiques de gouvernance contestables et du fonctionnement de l'ONCFS, la ministre indique que, dès l'adoption du nouveau contrat d'objectifs, le directeur général a lancé une réflexion interne sur l'organisation de l'établissement et son fonctionnement. Elle s'engage à veiller *« à une mise en œuvre plus efficace du contrat d'objectifs de l'établissement, à la maîtrise de la trajectoire de ses comptes et à la poursuite d'un dialogue stratégique au sein de ses instances de gouvernance »*.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 113  
« Paysages, eau et biodiversité »**

1) **L'évolution de la structure du programme est bienvenue.** En effet, le transfert des crédits d'urbanisme sur la mission « Egalité des territoires, logement et ville » renforce sa cohérence, alors qu'il était auparavant caractérisé par une grande hétérogénéité. Le programme comporte désormais quatre actions, entièrement tournées vers la **préservation de la biodiversité et des paysages**.

<sup>1</sup> Ce que prévoit effectivement l'article 26 du projet de loi de finances pour 2013.

2) **Le projet de loi de finances pour 2013 propose une dotation de 280,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 279,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP).** Ce montant marque une **régression des AE, démarche volontaire qui vise à réduire le montant des restes à payer d'une année sur l'autre.** En revanche, **les CP seront stables sur l'ensemble du triennal 2013-2015.**

3) Ce niveau est destiné à permettre un renforcement des actions relatives à la mise en œuvre des directives européennes dans le domaine de l'eau et de la biodiversité, y compris marine, sous peine de contentieux avec pénalités financières à la clé.

4) Certaines sous-actions du programme connaissent une régression, qui s'explique par la réduction pour charges de service public des opérateurs, un effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement et une **débudgétisation de certaines missions vers les agences de l'eau.**

5) **Le plafond d'emplois du programme diminue de 81 ETPT, et celui des opérateurs de 137, cette réduction s'imputant principalement sur les agences de l'eau, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et les parcs nationaux.** Concernant ces derniers, la baisse des emplois sous plafond est largement contrebalancée par une hausse très significative des emplois hors plafond.

6) **L'ONCFS a fait l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes, dont les conclusions, publiées en juillet 2012, s'avèrent particulièrement critiques.** La juridiction financière dénonce notamment une **évolution budgétaire préoccupante**, une gestion déficiente des tutelles et de l'opérateur, des pratiques irrégulières et dispendieuses ainsi **qu'une dérive de la masse salariale.** La mise en œuvre du nouveau contrat d'objectifs 2012-2014 doit permettre d'améliorer la plupart de ses points. Par ailleurs, le ministre chargé du budget comme la ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie se sont engagés à suivre les recommandations de la Cour.

## VI. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »

Rapporteur spécial : François Fortassin

### *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 charge 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 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 ;

---

<sup>1</sup> Jusqu'à l'année dernière, 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).

- généraliser l'accès à l'information géographique par Internet ;
- dresser l'inventaire de la ressource forestière et observer l'évolution des écosystèmes forestiers.

Cependant, un certain nombre de facteurs et d'évolutions rendront nécessaires la définition d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance, dès le premier semestre 2013. Des discussions ont actuellement lieu sur ce point entre le personnel de l'IGN et les tutelles. Par ailleurs, le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) adopté en 2011 et couvrant le périmètre de l'Institut géographique national, devra être mis à jour de façon à inclure l'intégralité du périmètre du nouvel établissement et les projets immobiliers liés à la fusion.

**Le dispositif de performance n'évolue pas entre 2012 et 2013, bien que les indicateurs tiennent compte de la partie IFN lorsque celle-ci est susceptible d'impacter le résultat.**

## ***B. L'ÉVOLUTION DES MOYENS PAR RAPPORT À 2012***

### **1. Une stabilité des crédits**

#### *a) Les déterminants du projet de budget pour 2013*

Le projet de loi de finances pour 2013 propose pour le programme 159 « Information géographique et cartographique » une dotation de **96,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP)**. Ce montant est stable par rapport à 2012 (+ 0,1 %), après une hausse de 17,9 % l'an dernier, qui s'expliquait par l'intégration de l'IFN dans le périmètre du programme 159.

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.

#### *b) Une ventilation entre trois actions*

Les crédits sont ventilés entre trois actions :

- **l'action 1 « Production de l'information géographique »** : dotée de 80,5 millions d'euros (dotation stable par rapport à 2012), soit 83,7 % des crédits du programme, elle comporte les ressources allouées à l'IGN pour le financement des activités de formation de l'École nationale des sciences géographiques, de celles relatives au maintien des réseaux géodésiques et de nivellement, 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. Ses crédits financent aussi le coût des missions de service public de l'IFN ;

- **l'action 2 « Recherche dans le domaine géographique »** : dotée de 15,1 millions d'euros (montant stable par rapport à 2012), soit 15,7 % des crédits du programme, elle regroupe les moyens dédiés aux 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 ;

- **l'action 3 « Pilotage de la politique d'information géographique »** : dotée de 560 000 euros contre 598 942 euros l'an dernier, 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).

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

**Le projet de loi de finances pour 2013 accorde à l'IGN 1 707 emplois sous plafond, contre 1 760 en 2012 (-53 ETP), soit une réduction de 3 %, supérieure à la moyenne de 2,5 % prévue pour les opérateurs du ministère. L'opérateur compte sur le non-remplacement des 41 départs en retraite prévus en 2013 pour atteindre cette cible élevée.**

En revanche, le nombre d'emploi hors plafond augmentera de 22 à 37 entre 2012 et 2013 (+ 68 %). Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013 explique cette évolution par un **recours croissant 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.

## **3. Les priorités de l'IGN en 2013**

L'année 2013 marquera l'adoption du nouveau contrat d'objectifs et de performance, qui devra notamment définir les modalités d'élaboration d'une représentation unique du parcellaire cadastral, en lien avec la Direction générale des finances publiques. Parallèlement, l'IGN poursuivra l'effort de

rationalisation de ses implantations en région engagé depuis la fusion du 1<sup>er</sup> janvier 2012 avec l'IFN.

### **C. UN BILAN MITIGÉ POUR L'ANNÉE 2012**

#### **1. Une fusion inutile ?**

L'année dernière, votre rapporteur spécial s'était interrogé sur les économies attendues de la fusion, ainsi que sur ses conséquences pour le personnel des deux instituts.

Les informations transmises par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie permettent de répondre partiellement à ces questions.

**S'agissant de l'impact social de la fusion**, il est prévu que les trois premières années – du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 31 décembre 2014 – constitueront une **période de transition** au cours desquelles seront opérés des regroupements et des transferts de personnel entre les sites. Trois cadres supérieurs de l'ex-IFN ont vu leurs postes supprimés du fait de la fusion, mais restent à la charge de l'IGN le temps de trouver un nouveau travail.

Par ailleurs, des dispositifs spécifiques - soutien psychologique, aide à la recherche d'emploi dans un autre service public pour les agents refusant la mobilité géographique - ont été instaurés par les deux ministères de tutelle, afin d'accompagner les personnels de Lattes et de Nogent-sur-Vernisson dont les postes sont transférés à Aix-en-Provence et Saint-Mandé.

**S'agissant des mutualisations attendues**, de façon surprenante, le ministère estime que, dans la mesure où les activités des deux établissements fusionnés étaient « *complémentaires mais distinctes* », « *peu de mutualisations sont possibles à court terme. Celles qui pourront être déchargées dans les services techniques nécessitent une période d'adaptation et de formation des personnels à de nouveaux métiers et prendront plusieurs années avant d'être effectives* ».

En outre, le ministère indique que la mutualisation des fonctions support est en cours, mais qu'elle s'appuie sur des « *regroupements de services et des déplacements de personnels qui ne peuvent pas être réalisés rapidement* », en concluant que pour les « *activités support, la mutualisation ne devrait toucher qu'un nombre limité d'agents compte tenu de l'effectif très faible de l'ex-IFN dans ces activités* ».

**Votre rapporteur spécial s'étonne de ce constat et s'interroge en conséquence sur l'opportunité et la pertinence véritables de cette fusion.**

## 2. Une situation financière toujours fragile

### a) Des recettes commerciales revues à la baisse

L'année 2012 a confirmé **la fragilité de la situation financière** de l'IGN. En effet, les recettes commerciales ont été prévues à 43,2 millions d'euros, en baisse de 0,8 million d'euros par rapport à la réalisation 2011. Cette régression concerne le marché grand public (diminution tendancielle des ventes de cartes sur support papier) mais aussi le marché professionnel (diminution des ventes de licences en lien avec la quasi gratuité du RGE dans la sphère publique). La répartition des recettes commerciales est la suivante :

#### Répartition des recettes commerciales de l'IGN

(en millions d'euros)

Grand public : cartes, marchandises, produits numériques	12,3
Marché professionnel : licences de bases de données, prestations	16,4
Marché Défense et Espace	14,0
Divers	0,4

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

### b) Une hausse des charges de personnel

Parallèlement, l'IGN a anticipé une hausse des charges de personnel par rapport à l'exécution 2011, à hauteur de 1,1 million d'euros, dont 0,5 million d'euros sur la masse salariale, du fait des facteurs suivants :

- l'effet de la progression du taux du CAS pension de 65,72 % à 68,59 % ;
- les mesures catégorielles et le glissement vieillesse technicité (GVT) ;
- 0,4 million d'euros au titre de la taxe sur les salaires.

En conséquence, **les dépenses de personnel représentent 79 % des charges décaissables sur l'exercice 2012.**

### c) Un résultat net déficitaire

D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, **l'exercice devrait se solder par un résultat net déficitaire de l'ordre de 0,4 million d'euros**, un prélèvement sur le fonds de roulement de 7,8 millions d'euros, pour un niveau de fonds de roulement de 31,4 millions d'euros et une trésorerie de l'ordre de 15,4 millions d'euros, correspondant à 39 jours de fonctionnement. **De surcroît, le niveau de la capacité d'investissement (8,3 millions d'euros) apparaît faible pour être en mesure de financer les investissements.**

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 159  
« Information géographique et cartographique »**

1) **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 (IFN) opérée l'année dernière.

2) Des discussions seront bientôt ouvertes pour élaborer un nouveau contrat d'objectifs et de performance plus ambitieux et adapté à la nature durable du nouvel établissement. De même, **le schéma pluriannuel de stratégie immobilière devra être mise à jour.**

3) **Les crédits du programme restent stables par rapport à 2012**, à hauteur de 96,2 millions d'euros. Ce niveau se fonde sur une prévision de maîtrise de la masse salariale de l'IGN, une réduction de ses dépenses de fonctionnement, la couverture de ses besoins en investissements et l'adaptation de son modèle économique pour répondre à la décroissance de ses recettes commerciales.

4) **Le plafond d'emplois de l'opérateur prévoit une réduction de 53 ETP** par rapport à 2012, soit une contraction de 3 % supérieure à la moyenne de 2,5 % prévue pour les opérateurs du ministère. **Cette prévision optimiste s'appuiera notamment sur le non-remplacement des 41 départs en retraite prévus en 2013.**

5) **La situation financière de l'IGN demeure fragile** et devra être suivie avec attention. Enfin, **votre rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité et la pertinence de la fusion** entre l'IGN et l'IFN, dans la mesure où très peu de mutualisations en sont attendues.

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

Rapporteur spécial : Gérard Miquel

### *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), assurée, au nom de l'Etat, par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), dont le rôle est de protéger les travailleurs, les patients, 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.

**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>3</sup> et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

---

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

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

<sup>3</sup> Groupement d'intérêt Public INERIS/BRGM.

## **B. UNE RÉDUCTION GLOBALE DES MOYENS DU PROGRAMME PAR RAPPORT À 2012**

### **1. Une importante réduction globale des crédits du programme**

Le projet de loi de finances pour 2013 propose pour le programme 181 « Prévention des risques » une dotation de **370,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 284,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Ce montant marque une **forte régression** des AE comme des CP par rapport à 2012 (respectivement – 9,9 % et – 6,9 %).

Toutefois, cette évolution globale masque des **tendances contrastées selon les différentes actions du programme** (*cf. infra*).

Par ailleurs, 5,4 millions d'euros de fonds de concours et d'attributions de produits sont attendus, destinés, entre autres, à abonder le plan Loire Grandeur Nature.

### **2. Un plafond d'emplois en légère baisse**

S'agissant des emplois budgétaires, le projet de loi de finances pour 2013 prévoit un plafond d'emplois de 3 199 ETPT pour le programme 181<sup>1</sup>, hors effectifs de l'ASN budgétés directement sur le programme 181 (*cf. infra*), soit une baisse de 10 emplois par rapport à l'année 2012. Le tableau ci-dessous présente l'évolution et la répartition des emplois entre les différentes actions (hors ASN) entre 2012 et 2013 :

#### **Évolution et répartition des emplois entre les différentes actions du programme 181**

<b>Actions</b>	<b>ETPT 2012</b>	<b>ETPT 2013</b>
Action 1	1 960	1 956
Action 10	1 214	1 208
Action 11	35	35
<b>Total (hors ASN)</b>	<b>3 209</b>	<b>3 199</b>

Source : projet annuel de performances pour 2013

En ce qui concerne les opérateurs<sup>2</sup>, le plafond d'emplois passe de 1 545 en 2012 à 1 524 en 2013 (- 21 ETP), soit une régression de 1,4 %, inférieure à la moyenne de 2,5 % prévue pour l'ensemble des opérateurs du ministère. La réduction des postes se répartit ainsi :

- moins 15 ETP pour l'ADEME (952 contre 967 en 2012) ;
- moins 6 ETP pour l'INERIS (572 contre 578 en 2012).

<sup>1</sup> A raison de 1 956 ETPT pour l'action 1, 35 ETPT pour l'action 11 et 1 208 ETPT pour l'action 10.

<sup>2</sup> La présente analyse se limite aux seuls opérateurs pour lesquels le programme 181 est chef de file.

Par ailleurs, les emplois hors plafond de l'ADEME resteront stables, à hauteur de 287 ETP, tandis que ceux de l'INERIS diminueront de 8 ETP.

### ***C. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES DOTATIONS SELON LES 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 PPRT**

L'action 1 (62,8 % des crédits du programme) disposera de 232,4 millions d'euros en AE (-6,3 % par rapport à 2012) et de 143,1 millions d'euros en CP (+ 0,1 %).

Cette évolution 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, qui régresse de 9,6 millions d'euros (- 25 %) ;

- 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>**. Pour mémoire, 418 PPRT doivent être réalisés. Au 30 juin 2012, 406 étaient prescrits (97 %) et 182 approuvés (45 %).

Ainsi, les crédits de paiement relatifs aux mesures foncières liées à ces plans (dépenses d'intervention) augmentent de 10 millions d'euros, à hauteur de 34 millions d'euros, en raison de l'avancement attendu de leur approbation et de leur mise en œuvre. Les AE correspondantes sont quant à elles en baisse de 5,1 millions d'euros.

S'agissant des dépenses de fonctionnement liées à l'élaboration des PPRT, les AE passent de 12 millions à 9,8 millions d'euros, et les CP de 12 millions à 10,6 millions d'euros. Au total, seront dédiés au PPRT, en 2013, 133,4 millions d'euros en AE et 44,6 millions d'euros en CP.

#### **2. La prévention des risques naturels : une forte réduction des crédits, qui s'explique en partie par une débudgétisation**

L'action 10 (11,5 % des crédits du programme) disposera de 42,6 millions d'euros en AE et de 41,7 millions d'euros en CP, **soit une régression de l'ordre de 30 %**.

---

<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.

Celle-ci s'explique par les mesures d'économies réalisées sur cette action ainsi que par une **débudgétisation**. En effet, l'article 64 du projet de loi de finances pour 2013 propose la prise en charge, par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), de plusieurs actions<sup>1</sup>, à hauteur de 15 millions d'euros en 2013 puis de 40 millions d'euros en 2014.

### **3. La sûreté nucléaire : des moyens stabilisés**

L'action 9 (14,4 % des crédits du programme) finance l'Autorité de sûreté nucléaire (fonctionnement et personnel). Celle-ci bénéficiera d'une dotation de 53,3 millions d'euros en AE (- 8,2 % par rapport à 2012) et de 58,3 millions d'euros en CP (+ 0,4 % par rapport à 2012).

**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.

La baisse des AE s'explique par la fin du financement de l'opération immobilière de l'ASN réalisée en 2012<sup>2</sup>.

Dans le détail, les crédits de fonctionnement s'élèveront à 11,8 millions d'euros (AE) et de 16,8 millions d'euros (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 au lieu de 361 en 2012), pour un montant de 31,7 millions d'euros. Les deux effectifs supplémentaires résultent d'un transfert en provenance du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Il convient de noter que le montant total des crédits du titre 2 s'élève à 39,8 millions d'euros. L'écart s'explique par le remboursement des conventions de mise à disposition d'agents auprès de l'ASN, notamment en provenance de l'IRSN, du CEA et de l'ANDRA. A ce titre, le nombre d'emplois d'opérateurs de l'Etat mis à disposition auprès de l'Autorité devrait être supérieur à 120, estimation qui intègre notamment le renfort intervenu en 2012 (22 emplois de l'IRSN) au titre des évaluations complémentaires de sûreté prévues à la suite de l'accident de Fukushima.

---

<sup>1</sup> Sur ce point, se reporter au commentaire de l'article 64 rattaché.

<sup>2</sup> L'ensemble des loyers à payer sur plusieurs années a été engagé sur 2012 en une seule fois.

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

L'action 11 (11,3 % des crédits du programme) disposera de 41,8 millions d'euros en AE=CP, soit une réduction de 3 % 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).

##### *D. L'ACTION DE L'ADEME AU TITRE DE LA POLITIQUE DES DÉCHETS*

Le financement de la politique de gestion des déchets est assuré par l'ADEME, à travers la hausse progressive de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur le stockage et l'incinération des déchets.

**L'ADEME verra sa capacité d'action maintenue sur le triennal 2013-2015, la priorité étant donnée aux actions mises en œuvre dans le cadre du Fonds chaleur et du Plan déchets.** En particulier, le montant total de la TGAP affectée à l'ADEME<sup>1</sup>, plafonné à 499 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012, sera reconduit en 2013 et 2014.

Son plafond d'emplois perd 15 ETP en 2013, soit une compression de 1,5 % au lieu des 2,5 % prévus en moyenne pour les opérateurs du ministère.

L'ADEME joue un rôle important au titre de la politique des déchets, à travers le plan « déchets », outil de soutien financier aux moyens renforcés élaboré dans le prolongement du Grenelle de l'environnement. Il s'articule autour de **cinq priorités** :

- la **prévention** (soutien aux plans et programmes locaux de prévention mis en œuvre par les collectivités locales, au compostage domestique, à la mise en place d'une tarification incitative du service déchets auprès des particuliers..) ;

- le **développement des filières de responsabilité élargie du producteur**, en contribuant notamment au démarrage des nouvelles filières ;

- le **recyclage** des déchets ;

- la **valorisation** des déchets organiques, avec des aides aux opérations de compostage et de méthanisation ;

- le développement **d'actions de soutien et de communication** auprès du grand public.

---

<sup>1</sup> Ce montant se décompose ainsi : une part fixe de produits de TGAP à hauteur de 435 millions d'euros, et une part en provenance des nouvelles composantes de la TGAP créées en 2009 (incinération et particules), à hauteur de 64 millions d'euros.

D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, les montants engagés par l'ADEME en faveur de la politique de gestion des déchets sont passés de 57 millions d'euros en 2008 à 107 millions d'euros en 2009, 172 millions d'euros en 2010 et 235 millions d'euros en 2011, soit une **multiplication par quatre depuis 2008. La majorité de ces ressources est dédiée au soutien des acteurs locaux pour des opérations de terrain.**

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 181  
« Prévention des risques »**

1) Le programme 181 est structuré autour de **quatre grandes priorités** : la prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles, la prévention des risques naturels et hydrauliques, la sûreté nucléaire et la radioprotection, et la prévention des risques liés aux anciens sites miniers. Il est particulièrement soumis aux contraintes résultant des exigences communautaires en ces différents domaines.

2) **Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une forte réduction de ses crédits en AE comme en CP**, pour un montant de 370,1 millions d'euros en AE et de 284,9 millions d'euros en CP. Malgré la baisse globale des moyens du programme, les dotations évoluent différemment selon les types de risques.

3) S'agissant des risques industriels, l'évolution des crédits est marquée par **le rythme de mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques.**

4) **En ce qui concerne les risques naturels, la forte régression de la dotation est compensée par une débudgétisation.** En effet, certaines missions antérieurement financés sur ces crédits seront transférés au Fonds de prévention des risques naturels majeurs.

5) **La sûreté nucléaire bénéficiera de moyens stabilisés**, tant en termes de crédits que de personnel, notamment pour faire face aux obligations de sécurité supplémentaires imposées à la suite de la catastrophe nucléaire de Fukushima.

6) Enfin, la sécurisation des anciens sites miniers subira une réduction modérée de ses crédits.

7) **Le plafond d'emplois du programme 181 (hors ASN) est relativement préservé**, avec une perte de 10 effectifs. Il en va de même s'agissant du plafond d'emplois des opérateurs, dont la réduction est inférieure à la moyenne de 2,5 % prévue pour l'ensemble du ministère.

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

Rapporteur spécial : Gérard Miquel

### A. ÉVOLUTION DES MOYENS PAR RAPPORT À 2012

#### 1. Un programme dont le périmètre demeure hétérogène

Le programme 174 « Énergie, 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, 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 (0,8 % des crédits du programme) ;
- action 4 : gestion économique et sociale de l'après-mines (86,4 %) ;
- action 5 : lutte contre le changement climatique (12,5 %) ;
- 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).

#### 2. Une dotation globale stable, qui masque des disparités entre les actions

Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une dotation de **681,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 687,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une hausse respective de 1,5 % et de 1,1 % par rapport à 2012. **Les moyens du programme 174 s'avèrent donc relativement stables.** Toutefois, cette évolution globale occulte des différences importantes entre les différentes actions du programme. Les principales évolutions associées aux crédits du programme 174 sont **la réduction des dépenses de l'après-mines et**

### **l'augmentation des crédits participant à l'amélioration de la qualité de l'air.**

Ainsi, les ressources dédiées à l'action 1 diminuent de 3,4 % en AE et de 1,2 % en CP par rapport à 2012, pour des montants respectifs de 5,5 et 6,4 millions d'euros. En dépenses de fonctionnement, ces crédits financeront le contrôle de la qualité des carburants, ainsi que la subvention pour charges de service public allouée à l'ANDRA (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 (1,1 million d'euros) et le fonctionnement du conseil supérieur de l'énergie (240 000 euros).

**De même, les moyens consacrés à l'après-mines diminuent sensiblement, à hauteur de 7 % (cf. infra).**

A l'inverse, les crédits alloués à l'action 5 augmentent très fortement, passant de 29,4 millions d'euros en 2012 à 85 millions d'euros en 2013, soit une hausse de 189 % ! Celle-ci concerne notamment les moyens dédiés à l'amélioration de la qualité de l'air (cf. infra), mais **s'explique surtout par l'attribution d'un complément de dotation de 50 millions d'euros pour compenser la probable insuffisance des recettes du CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres »**. Votre rapporteur spécial note qu'il faut également associer aux moyens budgétaires portés par cette action les moyens fiscaux prévus par les articles 12 et 13 du PLF 2013 (pérennisation et durcissement du barème du malus écologique, en contrepartie de bonus renforcés pour les véhicules électriques et hybrides, et augmentation de la TGAP concernant les polluants atmosphériques).

Enfin, **l'action 6 dispose de moyens stables**, pour un montant de 1,9 million d'euros.

### **3. Une réduction du plafond d'emplois du programme**

S'agissant des emplois budgétaires, **le projet de loi de finances pour 2013 prévoit un plafond d'emplois de 791 ETP pour le programme 174, soit une baisse de 34 emplois par rapport à l'année 2012 (4,1 %)**. La baisse des effectifs concerne les services déconcentrés, comme l'indique le tableau ci-après.

**Répartition et évolution des personnels œuvrant  
à la mise en œuvre du programme 174**

	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Administration centrale	220	223
Services déconcentrés	605	568
Services à l'étranger	0	0
Autre	0	0
<b>Total</b>	<b>825</b>	<b>791</b>

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

En ce qui concerne les opérateurs, le plafond d'emplois passe de 500 en 2012 à 496 en 2013, soit une régression de 0,8 % (- 4 ETP). La réduction des postes ne concerne que l'ANGDM.

A l'inverse, l'ANDRA bénéficie d'un plafond d'emplois stable à hauteur de 320 ETP, et de 39 emplois hors plafond supplémentaires par rapport à 2012. Cette évolution est liée à la montée en puissance du projet de centre de stockage en couche géologique profonde (Cigéo), dont le financement est assuré par une taxe prélevée sur Edf, le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et AREVA.

**4. Des dépenses fiscales dont le montant diminue  
substantiellement**

Votre rapporteur spécial salue **la baisse des dépenses fiscales principales sur impôts d'Etat rattachées au programme 174**. En effet, alors que leur montant était de 2,4 milliards d'euros en 2011 et de 1,5 milliard d'euros encore en 2012, le chiffre pour 2013 anticipe un coût de 1 milliard d'euros, **soit une régression de 58 % en deux ans**. Cette tendance favorable s'explique principalement par l'évolution du coût associé au crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (CIDD), passé de 2 milliards d'euros en 2011 à 1,1 milliard en 2012 et 650 millions d'euros en 2013.

**En revanche, le montant des autres dépenses fiscales du programme demeure stable**. L'exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel des ménages et des réseaux pèsera encore ainsi pour 253 millions d'euros dans le budget de l'Etat.

***B. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR DEUX MOUVEMENTS  
DE SENS CONTRAIRE***

L'exécution budgétaire 2012 a été marquée par **deux mouvements de sens contraire**. D'une part, un **prélèvement de 40 millions** a été opéré sur la réserve de précaution ainsi que **34,9 millions d'euros de crédits du**

**programme 174**, destinés à permettre l'ouverture, dès le début de l'année 2012, du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres ». Ces mouvements de crédits ont permis le subventionnement de l'Agence de service et de paiement qui, par convention avec l'Etat, gère le dispositif du « Bonus-Malus ». Les crédits prélevés doivent être rétablis en fin d'année. **Cette restitution constitue un enjeu important pour le programme, susceptible de créer des difficultés de fin de gestion s'il n'est pas effectué avant la fin de l'année.**

A l'inverse, votre rapporteur spécial relève avec satisfaction que **l'Etat a entièrement remboursé ses dettes vis-à-vis de la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM)**, dont la situation tendue avait appelé de sa part, l'an dernier, une vigilance particulière. La situation de l'organisme a été assainie en 2012.

### ***C. LA GESTION DE L'APRÈS-MINES : DES DÉPENSES DE PRESTATION QUI POURSUIVENT LEUR RÉDUCTION***

Les crédits liés à la gestion de l'après-mines connaissent une évolution 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.

La dotation du programme 174 pour l'après-mines s'élève ainsi à 589,4 millions d'euros en AE et de 594,4 millions d'euros en CP, dont la majeure partie abondera l'ANGDM (513,4 millions d'euros, contre 566,1 millions d'euros en 2012, soit une régression de près de 10 %).

Les dépenses d'intervention de l'opérateur sont évaluées à 539,2 millions d'euros en 2013, financées par la dotation budgétaire ainsi que par 25,8 millions d'euros de ressources propres. La baisse des dépenses d'intervention de l'AGDM s'accompagne parallèlement d'une réduction de ses moyens de fonctionnement (de 16,2 millions d'euros l'an dernier à 14,9 millions d'euros en 2013).

**La 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 donc respectivement de 28,1 millions d'euros (contre 30,1 millions d'euros en 2012) et de 12,9 millions d'euros (contre 14,3 millions d'euros en 2012).

Par ailleurs, **les Mines de Potasse d'Alsace (MPDA) disposeront de 19 millions d'euros en AE et de 17,3 millions d'euros en CP, dotation en forte hausse qui doit permettre les travaux de dépollution** des quatre concessions minières de Stocamine<sup>1</sup>, tandis que le Fonds d'industrialisation

---

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

des bassins miniers (FIBM) bénéficiera, conformément aux engagements prévus, d'une dotation de 1 million d'euros en AE et de 7 millions d'euros en CP.

#### ***D. LES ACTIONS MENÉES POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'AIR***

##### **1. Des moyens renforcés pour améliorer la qualité de l'air ...**

La seconde dotation du programme 174 à connaître une évolution sensible de ses crédits par rapport à 2012 concerne la politique du changement climatique. En effet, le Gouvernement a décidé d'attribuer des moyens plus conséquents pour l'amélioration de la qualité de l'air.

La politique publique visant à améliorer la qualité de l'air et à lutter contre le changement climatique bénéficie d'une mesure nouvelle de 5 millions d'euros, rendue possible par les marges de manœuvre dégagées sur la gestion de l'après-mines (*cf. supra*). Ainsi, le budget dédié à la politique de l'air passera de 28,2 millions d'euros en 2012 à 33,4 millions d'euros en 2013, soit une hausse de 18,4 %. L'essentiel des moyens dédiés à la lutte contre le changement climatique (35,4 millions d'euros) œuvrera donc en faveur de cette politique particulière.

##### **2. ... qui se justifie par le caractère problématique de la situation actuelle**

La situation actuelle relative à la qualité de l'air est peu satisfaisante à deux égards. D'une part, **la France ne respecte pas les objectifs imposés par les directives européennes en la matière, ce qui l'expose à des contentieux avec risque de sanction financière à la clé**. Elle a ainsi été assignée en 2011 par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour non-respect des valeurs limites relatives aux particules fines dans 15 zones du territoire français.

Si notre pays ne parvient pas à convaincre la Commission européenne qu'il a mis en œuvre toutes les mesures pour respecter les valeurs limites imposées par la directive, il s'exposera à un deuxième manquement et devra payer une amende de l'ordre de 11 millions d'euros et des astreintes journalières de l'ordre de 240 000 euros par jour tant que la situation perdurera, soit près de **100 millions d'euros la première année puis 85 millions d'euros les années suivantes**.

Par ailleurs, un **contentieux se profile du fait du non respect des valeurs limites de dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>)**.

D'autre part, le dépassement des normes autorisées pour les différents polluants atmosphériques est susceptible d'avoir à long terme des **conséquences graves sur la santé publique comme sur l'environnement**.

### **3. Des efforts budgétaires tournés vers la réduction des émissions de polluants atmosphériques et la surveillance de la qualité de l'air**

Les efforts budgétaires porteront sur la réduction des émissions des polluants atmosphériques et la surveillance de la qualité de l'air. Les crédits ont vocation à :

- **renforcer le soutien aux Associations agréées de la surveillance de la qualité de l'air (AASQA)** à hauteur de 19,3 millions d'euros et au Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air<sup>1</sup> (LCSQA) à hauteur de 5,9 millions d'euros ;

- **augmenter la subvention du Centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA)** pour la réalisation des inventaires annuels de polluants atmosphériques, qui correspondent à des exigences internationales (1,6 million d'euros) ;

- **soutenir l'application des mesures décidées pour la prévention et la réduction de la pollution atmosphérique** (mise en œuvre des plans de protection de l'atmosphère notamment), et le renforcement de la surveillance de la qualité de l'air (5 millions d'euros) ;

- **financer la réalisation de mesures dans le domaine du changement climatique<sup>2</sup> et de l'efficacité énergétique**, le suivi de la gestion des actifs carbone et des marchés du carbone (2,6 millions d'euros).

### **4. Le renforcement des moyens budgétaires ne suffit pas et appelle également des mesures pour améliorer la gouvernance du système de surveillance**

La Cour des comptes a procédé, entre mars et décembre 2011, à un contrôle relatif au dispositif français de surveillance de la qualité de l'air, qui a porté sur la période 2007 à 2010 dans quatre régions<sup>3</sup>.

**La Cour a conclu que le dispositif de surveillance de la qualité de l'air est original et techniquement performant.** Les acteurs locaux et nationaux ont assumé leur rôle en la matière. Toutefois, leur multiplicité rend parfois la coordination et le pilotage d'ensemble délicats.

Elle a donc formulé les recommandations suivantes, qui portent principalement sur la question de la gouvernance du système :

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'un organisme national chargé d'apporter un appui technique et scientifique aux AASQA.

<sup>2</sup> Effet de serre, fonctionnement de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique.

<sup>3</sup> Rapport d'observations définitives du 23 juillet 2012. Le contrôle a concerné notamment le bureau de la qualité de l'air de la DGEC, ainsi que quatre AASQA dans quatre régions (l'ASPA en Alsace, AIRPARIF en Ile-de-France, ATMO Nord-Pas-de-Calais dans le Nord-Pas-de-Calais, et les associations de la région Rhône-Alpes (COPARLY, ASCOPARG).

- **améliorer la stratégie, la coordination des acteurs et le pilotage d'ensemble** ;

- poursuivre l'implication du Conseil national de l'air à la définition de la politique de l'air ;

- rationaliser la politique d'agrément des AASQA, en établissant un référentiel ;

- assurer un **suivi plus rigoureux de l'ensemble des crédits** destinés à la politique de l'air ;

- conforter la position du LCSQA qui joue un rôle déterminant dans le dispositif ;

- finaliser les bases de données de la qualité de l'air et développer la modélisation de haute précision ;

- tendre à la **mutualisation des moyens techniques des AASQA** et maîtriser l'évolution de leurs charges.

La DGEC comme les AASQA ont manifesté leur volonté d'effectuer les efforts nécessaires pour améliorer le fonctionnement global du dispositif de la qualité de l'air.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 174  
« Energie, climat et après-mines »**

1) **Le programme 174 se caractérise par l'hétérogénéité de son périmètre.** En effet, il regroupe les crédits dévolus au pilotage de la politique énergétique, à la gestion économique et sociale de l'après-mines, et à la lutte contre le changement climatique.

2) Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une réduction du plafond d'emplois de 34 ETP par rapport à 2012, et une dotation globale de 687,8 millions d'euros en CP, soit une légère hausse de 1,1 %. Cependant, l'évolution des crédits associés aux différentes actions du programme est contrastée.

3) En effet, les ressources allouées à la politique de l'énergie sont relativement stables, tandis que **les crédits attribués à la lutte contre le changement climatique et à l'amélioration de la qualité de l'air bénéficieront de 5 millions d'euros supplémentaires.** Il convient également d'associer à ces crédits budgétaires les moyens fiscaux prévus par les articles 12 et 13 du projet de loi de finances pour 2013 (pérennisation et durcissement du barème du malus écologique, en contrepartie de bonus renforcés pour les véhicules électriques et hybrides, et augmentation de la TGAP concernant sur les polluants atmosphériques).

4) **Le renforcement des moyens pour l'amélioration de la qualité de l'air est opportun, alors que la France a été assignée devant la Cour de justice européenne** au regard du non-respect des valeurs limites relatives aux particules fines et qu'il risque d'en être de même rapidement en ce qui concerne l'atteinte des valeurs limite de dioxyde d'azote. Le renforcement des moyens budgétaires ne saurait toutefois être suffisant, et nécessite également des mesures pour simplifier la gouvernance du système de surveillance français de qualité de l'air, dont les acteurs sont performants mais pas assez coordonnés.

5) **A l'inverse, les moyens consacrés à l'après-mines régressent de 7 %.** Cette évolution s'explique par la décroissance naturelle du nombre des ayants-droit concernés. Seules les Mines de Potasse d'Alsace verront leur dotation augmenter, afin de financer d'importants travaux de dépollution.

6) En ce qui concerne l'exécution budgétaire 2012, on relève **deux mouvements de sens contraire.** D'une part, un prélèvement de 35 millions d'euros a été opéré sur les crédits du programme pour permettre l'ouverture, dès le début de l'année, du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition des véhicules propres ». **Cette restitution constitue un enjeu important, susceptible de créer des difficultés de fin de gestion s'il n'est pas opéré avant la fin de l'année.**

7) A l'inverse, votre rapporteur spécial relève avec satisfaction le remboursement de la dette de l'Etat vis-à-vis de la CANSSM.

## **IX. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER »**

Rapporteur spécial : Gérard Miquel

### ***A. LE CHAMP DU PROGRAMME EST AFFECTÉ PAR LA MODIFICATION DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »***

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

**L'évolution du champ de la mission a des conséquences sur celui du programme 217.** Ainsi, la politique publique de sécurité et d'éducation routières est désormais conduite par le ministère de l'intérieur. En conséquence, l'action « miroir » n° 9 du programme 217, portant les rémunérations des agents contribuant à cette politique, fait l'objet d'une adaptation sémantique.

En outre, à la suite de la nouvelle composition des périmètres ministériels intervenue en mai 2012 et en vue de la préparation du budget triennal 2013-2015, **les moyens de personnel inscrits en loi de finances initiale pour 2012 sur la mission « Ecologie, développement et aménagements durables » ont 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 dispose ainsi, également, d'un plafond d'emplois qui lui est 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 seront 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. Les moyens de personnel portés par l'action 2 du programme 337 seront transférés vers l'action 7 du programme 217.

Le programme 217 restera 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 ».**

## ***B. L'ÉVOLUTION DES MOYENS DU PROGRAMME PAR RAPPORT À 2012***

### **1. Des crédits en baisse de 6,5 %**

Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une dotation de **2,5 milliards d'euros en AE et CP**, ce qui représente une régression respective de 8,2 % et de 6,5 %. Cette évolution confirme et amplifie celle constatée depuis deux ans.

Par ailleurs **185,9 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 2013 s'inscriront dans le cadre de la nouvelle stratégie ministérielle de maîtrise des dépenses publiques, en lien avec les engagements du Gouvernement. Le budget 2013 sera contraint par la nécessité de dégager des économies permettant de réduire globalement le montant des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'intervention.

A ce titre, les dépenses de soutien de l'ensemble des programmes font ainsi l'objet d'un **plan d'économies substantiel** engagé lors du précédent triennal, qui repose sur la rationalisation des emprises immobilières et la mutualisation des prestations de soutien, notamment des achats.

### **2. La répartition des dépenses entre les titres et les différentes actions du programme**

**Plus de 86 % des crédits de paiement - 2,2 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, 316,7 millions d'euros de CP sont consacrés aux dépenses de fonctionnement, soit 12,4 % de la dotation du programme, en hausse de 0,3 % par rapport à 2012.

Enfin, la part des dépenses d'intervention (17,3 millions d'euros) et d'investissement (17,7 millions d'euros) demeure marginale, inférieure à 1 % des ressources totales du programme support. Votre rapporteur spécial relève **la baisse des dépenses d'intervention, jugées plus modulables que les autres postes du programme 217.** Cette évolution devrait notamment affecter

les activités du Commissariat général au développement durable (CGDD), qui devra recentrer et mieux cibler ses aides.

**Le programme 217 revêt un champ très vaste.** Au-delà des douze actions « miroirs », il compte **huit actions, qui subissent pour la plupart une réduction de leurs moyens, du fait de l'attrition imposée aux dépenses de fonctionnement et d'intervention, à l'exception de la politique des ressources humaines et de formation**, dont les crédits augmentent de plus de 6 % :

- l'action 1 « Stratégie, expertise et études en matière de développement durable » est dotée de 58,9 millions d'euros (-1,17 % par rapport à 2012), soit 2,4 % des crédits du programme ;

- l'action 2 « Fonction juridique » est abondée à hauteur de 2,9 millions d'euros (- 1,6 %), soit 0,1 % de la dotation du programme ;

- l'action 3 « Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement » bénéficie de 171,8 millions d'euros (+ 2 %), soit presque 5 % des moyens totaux ;

- l'action 4 « Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques » est dotée de 22 millions d'euros (+ 1,2 %), soit 0,8 % des crédits du programme ;

- l'action 5 « Politique des ressources humaines et formation » est abondée à hauteur de 212,5 millions d'euros (+ 6,4 %), pour une proportion de 8,5 % ;

- l'action 6 « Action européenne et internationale » dispose de 9,1 millions d'euros (- 3,8 %), soit 0,4 % des crédits du programme 217 ;

- l'action 25 « Commission nationale du débat public » bénéficie de 2,3 millions d'euros (+ 0,1 %), pour une proportion de 0,1 % ;

- l'action 26 « Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires » (ACNUSA) dispose de 1,5 million d'euros (+ 4 ,25 %), soit 0,1 % des crédits du programme.

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 645,9 millions d'euros, en baisse de 21 % par rapport à 2012, et l'action 7 (personnels oeuvrant pour la politique du programme 217), à hauteur de 525,7 millions d'euros (+ 4,2 % par rapport à 2012).

### **3. Le plafond d'emplois**

A périmètre constant, le plafond d'emplois du programme 217 était de 44 529 ETPT en loi de finances initiales pour 2012. **Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une régression de son plafond d'emplois de**

**6 326 ETPT soit 38 203 ETPT.** D'après le projet annuel de performances pour 2013, cette évolution s'explique par :

- l'effet en année pleine (ETPT) du schéma d'emplois mis en œuvre en 2012 (ETP), soit - 234 ETP, et l'effet en année courante (ETPT) du schéma d'emplois pour 2013, soit - 427 ETPT ;

- le solde des transferts d'emplois internes au budget de l'Etat (transferts entre missions) établi à - 1 448 ETPT, et le solde des transferts d'emplois entre l'Etat et d'autres personnes morales (transferts entre le programme 217 et des opérateurs) établi à - 4217 ETPT.

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

#### Répartition du plafond d'emplois par service

Service	ETPT LFI 2012	ETPT PLF 2013
Administration centrale	4 477	3 841
Services régionaux	17 156	14 715
Services départementaux	14 225	11 526
Opérateurs	1	
Services à l'étranger	47	47
Autres	8 623	8 074
<b>Total</b>	<b>44 529</b>	<b>38 203</b>

Source : projet annuel de performances pour 2013

### Répartition du plafond d'emplois par action

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

Source : projet annuel de performances pour 2013

**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 4 %, pour un montant de 20,3 millions d'euros en 2013.

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

L'année dernière, votre rapporteur spécial avait souligné la situation préoccupante du programme 217, dont la gestion 2011 s'était avérée particulièrement tendue. **Il semblerait que l'exécution 2012 soit également très contrainte, ayant subi différents aléas de gestion ainsi que des annulations de crédits**, à hauteur de 14 millions d'euros.

D'après les informations transmises par le Secrétariat général du ministère, bien que l'exercice 2012 ne soit pas achevé, les prévisions de consommation laissent à penser que **le programme 217 hors titre 2 connaîtra une impasse estimée à 9 millions d'euros**, en dépit de la levée de réserve de précaution, qui ne pourra pas être compensée par un mouvement de

fongibilité asymétrique. **L'examen des dépenses de personnel ne permet en effet pas de dégager une quelconque marge.**

Dans ce contexte qui annonce une fin de gestion très difficile, le Secrétaire général du ministère a pris des **mesures palliatives afin d'éviter que des situations de cessation des paiements n'affectent le fonctionnement des services.** Il estime que la levée de la mise en réserve résiduelle (6,68 millions d'euros en AE et 6,94 millions d'euros en CP) sera nécessaire.

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 OPA** mis à disposition dans le cadre du transfert des parcs de l'équipement. En 2012, le calendrier de la procédure de rattachement des fonds de concours a été anticipé afin de limiter les risques de rattachement tardifs.

**Cette situation appellera donc de nouvelles clarifications de la part de la Ministre.**

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 217  
« Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement  
durable et de la mer »**

1) Le programme 217 est le dispositif support de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ». Depuis la création du ministère de l'égalité des territoires et du logement, un plafond d'emplois propre à ce dernier a été créé (programme 335). **Toutefois, en gestion, le programme 217 restera le support d'exécution des dépenses, afin de garantir une politique unifiée des ressources humaines.**

2) **Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une dotation de 2,5 milliards d'euros, ce qui marque une forte régression par rapport à l'année dernier**, à périmètre constant. Le programme sera contraint par la nécessité de dégager des économies sur les dépenses de fonctionnement et d'intervention. Cette évolution devrait notamment affecter les activités du Commissariat général au développement durable, qui devra recentrer et mieux cibler ses aides.

3) **Plus de 86 % des crédits du programme constituent des dépenses de personnel**, ventilées dans des « actions miroirs » correspondant aux différents programmes de politique publique portée par le ministère. Les économies pèseront donc avant tout sur les dépenses de soutien (informatique, communication...).

4) A périmètre constant, **le plafond d'emplois du programme 217 régressera à hauteur de 6 326 ETPT**. La diminution des effectifs du ministère affectera notamment le programme 203 « Infrastructures de transport ».

5) Enfin, **le programme 217 a de nouveau fait face à une exécution tendue en 2012, affecté par des aléas de gestion et des annulations de crédits**. La fin de gestion hors titre 2 s'annonce très difficile, et des mesures palliatives ont été prises pour éviter des situations de cessation de paiement. 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**.

## CHAPITRE II

### BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

Rapporteur spécial : François Fortassin

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

« *Par dérogation [...], les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses de gestion courante. La section des opérations en capital retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement* ». Le présent budget annexe, dit « BACEA », retrace les recettes et les dépenses de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

#### I. UN BUDGET QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE PROGRESSION INCERTAINE DU TRAFIC AÉRIEN

**Le dynamisme du trafic aérien exerce un impact positif sur les comptes et les recettes du budget annexe**, qui est très largement financé par le secteur aérien. Cette situation pourrait cependant être très fragilisée en cas de confirmation de la crise économique, en particulier en Europe.

Or les documents budgétaires indiquent que la prévision de trafic pour 2012 serait de 77 millions de passagers et, **pour 2013, de 78,9 millions de passagers, soit une progression de 2,47 %** au total, ainsi répartie :

Destination	Taux d'évolution 2013
UE/EEE	+ 2,60 %
Métropole	+ 1,70 %
DOM/COM	+ 2,60 %
Total trafic intracommunautaire	+ 2,23 %
Total trafic extracommunautaire	+ 3,24 %
<b>Total</b>	<b>+ 2,47 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Néanmoins, **cette progression serait moins nette qu'escomptée** et a conduit la DGAC à revoir sa prévision de recettes au titre des redevances de navigation aérienne qu'elle perçoit. En effet, le bleu budgétaire souligne que « *pour la préparation du projet de loi de finances pour 2013, les recettes inscrites au plan de performance 2012-2014 ont dû être revues à la baisse compte tenu des prévisions de trafic sensiblement inférieures aux hypothèses initiales* ».

Le projet de budget est donc fondamentalement construit sur une **incertitude** plus forte que par le passé.

## II. DES PERSPECTIVES TRIENNALES QUI MARQUENT LE RETOUR À L'ÉQUILIBRE DU BUDGET ANNEXE

Le nouveau Gouvernement a déposé un projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, actuellement en cours de discussion. Dans ce cadre, les crédits du budget annexe ont fait l'objet d'un plafond pour la période 2013-2015, retracé dans le tableau ci-dessous.

### Évolution des crédits pour 2013-2015

(en euros)

	LFI 2012	PLF 2013	Écart 2012 - 2013	2014	Écart 2013 - 2014	2015	Écart 2014 - 2015
<b>Plafond du BACEA (hors pensions)</b>	1 961 154 562	2 026 565 330	3,34 %	2 065 118 725	1,90 %	2 085 526 393	0,99 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Sur le triennal, la DGAC sera amenée à supprimer 100 ETP par an, ce qui permettra de stabiliser les dépenses de fonctionnement. Elle diminuera ses dépenses de fonctionnement de 155 millions d'euros en 2013 à 153 millions d'euros en 2015. Enfin, la subvention à l'École nationale de l'aviation civile (ENAC) sera maintenue à 99 millions d'euros par an sur la période.

Les dépenses du budget annexe seront donc fortement contraintes pour le prochain triennal, **lui permettant de dégager un résultat d'exploitation bénéficiaire à partir de 2014.**

**Présentation pluriannuelle de l'équilibre du budget annexe  
pour 2013-2015**

*(en euros)*

	2013	2014	2015
1 <sup>ère</sup> section : Exploitation	1 868 470 593	1 901 835 159	1 954 809 975
2 <sup>e</sup> section : Capital	418 478 743	440 739 711	450 572 732
<i>dont résultat d'exploitation</i>	<i>- 21 470 561</i>	<i>10 009 148</i>	<i>42 259 473</i>
Total brut	2 286 949 336	2 342 574 870	2 405 382 707
à déduire : excédent d'exploitation et dotation aux amortissements	192 000 000	210 009 148	246 259 473
<b>Total net</b>	<b>2 094 949 336</b>	<b>2 132 565 722</b>	<b>2 159 123 234</b>

*Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013*

Les documents budgétaires indiquent que « *cette dynamique d'augmentation du résultat d'exploitation se traduit par une amélioration sensible de la capacité d'autofinancement du BACEA, nécessaire à sa politique d'investissement, et permet dès lors de diminuer proportionnellement le besoin de recourir à l'emprunt* ».

En effet, le budget annexe doit être présenté à l'équilibre. Pour ce faire, il est donc autorisé à recourir à l'emprunt. En 2013, **son endettement serait de 1 239 millions d'euros et passerait à 1 227 millions d'euros fin 2015, soit une réduction de 12 millions d'euros**. L'excédent dégagé sur la période devrait s'élever à près de 30,8 millions d'euros. Par conséquent, on peut déduire que la nouvelle capacité d'autofinancement du budget annexe sera utilisée, **à hauteur de 18,8 millions d'euros, à financer des dépenses autres que le désendettement**.

Quoi qu'il en soit votre rapporteur spécial se félicite que les perspectives triennales soient l'occasion d'un **retour à l'équilibre** du budget annexe, après plusieurs exercices marqués par un déficit. Il rappelle cependant que les incertitudes qui entourent l'évolution du trafic aérien et par là le produit des redevances perçues par le budget annexe doivent inciter à regarder ce retour à l'équilibre avec prudence.

### **III. UN BUDGET 2013 TOUJOURS TRÈS LARGEMENT DÉPENDANT DES DÉPENSES DE PERSONNEL**

#### ***A. DES RECETTES DONT LE PRODUIT PROGRESSE LÉGÈREMENT***

Les recettes du budget annexe sont principalement constituées des redevances de navigation aérienne, des redevances de surveillance et de certification et de la taxe d'aviation civile. A cela s'ajoute bien évidemment le produit des emprunts.

Les redevances de navigation aérienne devraient rapporter au budget annexe plus de 1 375,7 millions d'euros en 2013, tandis que la taxe d'aviation civile s'élève pour sa part à près de 338,7 millions d'euros. Au total, les **recettes de la section des opérations courantes s'établissent à 1 847 millions d'euros.**

Du côté de la section des opérations en capital, **le produit des emprunts devrait atteindre 247,95 millions d'euros.** Votre rapporteur spécial note que la diminution des recettes sur la section des opérations en capital signifie un moindre recours à l'endettement.

Au total, **le budget annexe disposera de plus de 2,1 milliards d'euros de ressources en 2013, en progression de 2,08 % par rapport à 2012.**

### Évaluation des recettes du budget annexe pour 2013

(en euros)

	2012	2013	Écart
Section des opérations courantes	1 794 492 955	1 847 000 032	2,93 %
Section des opérations en capital	250 291 607	247 949 304	- 0,94 %
Total recettes	2 044 784 562	2 094 949 336	2,45 %
Fonds de concours	23 480 000	16 360 000	- 30,32 %
<b>Total recettes nettes</b>	<b>2 068 264 562</b>	<b>2 111 309 336</b>	<b>2,08 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Comme indiqué plus haut, les évaluations des recettes sont très **sensibles à la conjoncture et à la bonne santé du secteur aérien.** En cas de dégradation de l'environnement économique, le budget annexe se verrait dans l'obligation de recourir plus largement à l'emprunt.

## **B. DES DÉPENSES EN NETTE HAUSSE**

### **1. Une progression de près de 4 %**

Les documents budgétaires rappellent que la DGAC entend conduire « *une stratégie financière responsable qui préserve [sa] **capacité à investir tout en réduisant ses coûts structurels et en optimisant la dépense afin d'affronter les conséquences de la crise économique du transport aérien*** ».

Dans le cadre du triennal, la DGAC va lancer « *une démarche de productivité générale accompagnée de nécessaires efforts de réorganisation* ». Cette démarche serait appuyée par un prestataire extérieur et devrait concerner en priorité les fonctions support. Il semblerait également que la mise en œuvre de logiciels de gestion financière et de gestion des ressources humaines soit une voie privilégiée pour maîtriser la dépense.

Votre rapporteur spécial prend acte des efforts que la DGAC entend réaliser dans les mois qui viennent. Il regrette cependant que les documents budgétaires illustrent cette volonté par des formules souvent absconses et qui n'apportent guère d'informations concrètes : « la DGAC va de même initier une rationalisation de la surveillance et de la certification tout en conservant une capacité de réponse adaptée aux grands enjeux régionaux et en s'appuyant sur une responsabilisation accrue de certains acteurs locaux ».

Par ailleurs, la volonté affichée de réaliser des économies se traduit néanmoins par une hausse non négligeable des dépenses entre 2012 et 2013 de près de 4 % en crédits de paiement (CP) et de 3,35 % en autorisations d'engagement (AE), comme le montre le tableau ci-dessous.

### Évolution des crédits par section et par programme entre 2012 et 2013

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2012	Demandés en PLF pour 2013	Écart 2012 – 2013	Ouvertes en LFI pour 2012	Demandés en PLF pour 2013	Écart 2012 – 2013
<b>Opérations courantes</b>						
613 – Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 442 823 136	1 499 118 280	3,90 %	1 436 000 553	1 499 118 280	4,40 %
612 – Navigation aérienne	336 696 916	329 135 492	- 2,25 %	333 862 022	329 135 492	- 1,42 %
614 – Transports aériens, surveillance et certification	40 469 926	40 216 821	- 0,63 %	39 000 003	40 216 821	3,12 %
<i>Sous-total</i>	<i>1 819 989 978</i>	<i>1 868 470 593</i>	<i>2,66 %</i>	<i>1 808 862 578</i>	<i>1 868 470 593</i>	<i>3,30 %</i>
<b>Opérations en capital</b>						
613 – Soutien aux prestations de l'aviation civile	206 033 494	236 810 622	14,94 %	207 100 078	236 810 622	14,35 %
612 – Navigation aérienne	177 598 461	170 113 824	- 4,21 %	176 027 283	170 113 824	- 3,36 %
614 – Transports aériens, surveillance et certification	9 290 029	11 554 297	24,37 %	8 794 623	11 554 297	31,38 %
<i>Sous-total</i>	<i>392 921 984</i>	<i>418 478 743</i>	<i>6,50 %</i>	<i>391 921 984</i>	<i>418 478 743</i>	<i>6,78 %</i>
<b>TOTAL</b>	<b>2 212 911 962</b>	<b>2 286 949 336</b>	<b>3,35 %</b>	<b>2 200 784 562</b>	<b>2 286 949 336</b>	<b>3,92 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Les principales évolutions des dépenses sont retracées ci-dessous.

## 2. Un budget qui finance à près de 50 % des dépenses de personnel

En 2013, les dépenses de personnel devraient s'élever à près de 1 137,1 millions d'euros, soit 49,7 % des dépenses totales du programme (toutes sections confondues). Encore faut-il ajouter qu'une subvention pour

charges de service public attribuée à l'ENAC, soit près de 78,2 millions d'euros sur un total de 99 millions d'euros, concourt également au financement de la masse salariale de l'école (906 ETP).

Le schéma d'emplois de la DGAC prévoit **la suppression de 100 postes en 2013**, par non-remplacement de départs à la retraite (220 départs prévus), ce qui représente une diminution de 116 ETPT, qui s'élèvent donc à 11 025.

Les documents budgétaires précisent que « *les critères retenus pour déterminer la prévision de départs à la retraite sont de 56,5 ans pour le corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne et de 63,5 ans pour l'ensemble des autres corps de la DGAC* ».

Les **rémunérations d'activité proprement dites représentent un montant de 794 millions d'euros**. Les autres dépenses de personnels sont constituées des cotisations sociales (340 millions d'euros), notamment au titre des pensions (260 millions d'euros) et des prestations sociales (2,5 millions d'euros).

Au sein de cette enveloppe, votre rapporteur spécial note que **16,75 millions d'euros** correspondent à des « indemnités », primes et mesures catégorielles diverses, **dont 8,1 millions « destinés à financer les mesures d'accompagnement des restructurations prévues pour moderniser l'organisation de la DGAC »**. Ces primes apparaissent fort peu légitimes au regard des avantages déjà acquis par les personnels de la DGAC, en particulier les contrôleurs aériens.

Au total, **malgré une baisse du nombre d'agents, constante depuis 2007, la dépense progresse de près de 3 % entre 2012 et 2013**.

#### Suppressions d'ETP réalisées et prévues au sein de la DGAC de 2007 à 2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Programme 613 (DGAC)	12	122	89	188	173	132	100
ENAC	-		58		25	17	12
<b>Total</b>	<b>12</b>		<b>457</b>		<b>198</b>	<b>149</b>	<b>112</b>

Source : réponse de la DGAC au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial estime que **la réduction de la dépense de personnel doit rester un levier privilégié de la maîtrise de l'équilibre du budget annexe**.

### **3. Les autres dépenses : une bonne justification mais une lecture difficile des évolutions**

Le budget annexe est divisé en trois programmes :

- le programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile », programme support qui regroupe l'essentiel des crédits, notamment de personnels ou ceux ayant trait aux charges financières ;

- et deux programmes « métiers », le programme 612 « Navigation aérienne », qui comprend l'ensemble des crédits participant au service public de la navigation aérienne, et le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification », qui intervient plutôt au titre des missions « au sol » de la DGAC, par exemple dans le cadre du Bureau enquêtes et analyses (BEA).

Par ailleurs, la division en deux sections, reprise dans chacun des programmes, **ne facilite pas une lecture aisée des évolutions d'une année sur l'autre par grande masse de dépenses.**

Il convient de retenir que les **dépenses d'investissement** sont principalement concentrées sur le programme « Navigation aérienne » et représentent environ **170 millions d'euros**, auxquels s'ajoutent environ **11 millions d'euros** pour le programme 614.

Si l'on excepte les **dépenses relatives à l'emprunt** (charges financières et remboursement du capital), soit tout de même près de **456 millions d'euros**, toutes les autres dépenses relèvent du **fonctionnement**, soit un peu plus de **512 millions d'euros**.

Votre rapporteur spécial constate que la **justification au premier euro** pour l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement est **particulièrement détaillée**. Néanmoins, pour les raisons évoquées ci-dessus, il lui est **très difficile d'en juger de l'opportunité**.

## ***C. UN ENDETTEMENT TOUJOURS PRÉOCCUPANT QUI DEVRAIT AMORCER UNE DÉCÉLÉRATION***

### **1. Un rythme de progression qui ralentit en 2012**

L'endettement du budget annexe a particulièrement augmenté à compter de 2009, c'est-à-dire au moment où l'impact de la crise a été le plus fort sur le secteur aérien, comme le montre le tableau ci-dessous.

### Évolution de l'endettement net du budget annexe de 2006 à 2013

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	LFI 2012	PLF 2013
Emprunt contracté	253	103	104	282	250,7	194,4	250,3	247,9
Remboursement des emprunts (capital)	114	104	104	108	154	181,5	196,9	222,9
<b>Endettement net au 31/12</b>	<b>878,44</b>	<b>877,74</b>	<b>877,73</b>	<b>1 051,6</b>	<b>1 148,3</b>	<b>1 161,2</b>	<b>1 214,6</b>	<b>1 239</b>
Évolution en pourcentage	18,7 %	- 0,08 %	0 %	19,8 %	9,2 %	1,1 %	4,6 %	2,01 %

Sources : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013 et réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

En 2013, compte tenu du déficit d'exploitation du budget annexe, il sera à nouveau nécessaire de recourir à l'emprunt. Les documents budgétaires indiquent que les **remboursements devraient s'élever à environ 222,9 millions d'euros** tandis que le **montant des emprunts contractés atteindrait 247,9 millions d'euros**. **La différence vient naturellement faire progresser l'endettement du BACEA.**

Les charges d'intérêts pour 2013 sont estimées à **38,1 millions d'euros** (37,3 millions d'euros en 2012) pour quatorze emprunts en cours d'exécution, dont deux emprunts bancaires résiduels contractés avant 2005 et douze avances de l'Agence France Trésor<sup>1</sup>.

## 2. Des perspectives encourageantes mais encore insuffisantes

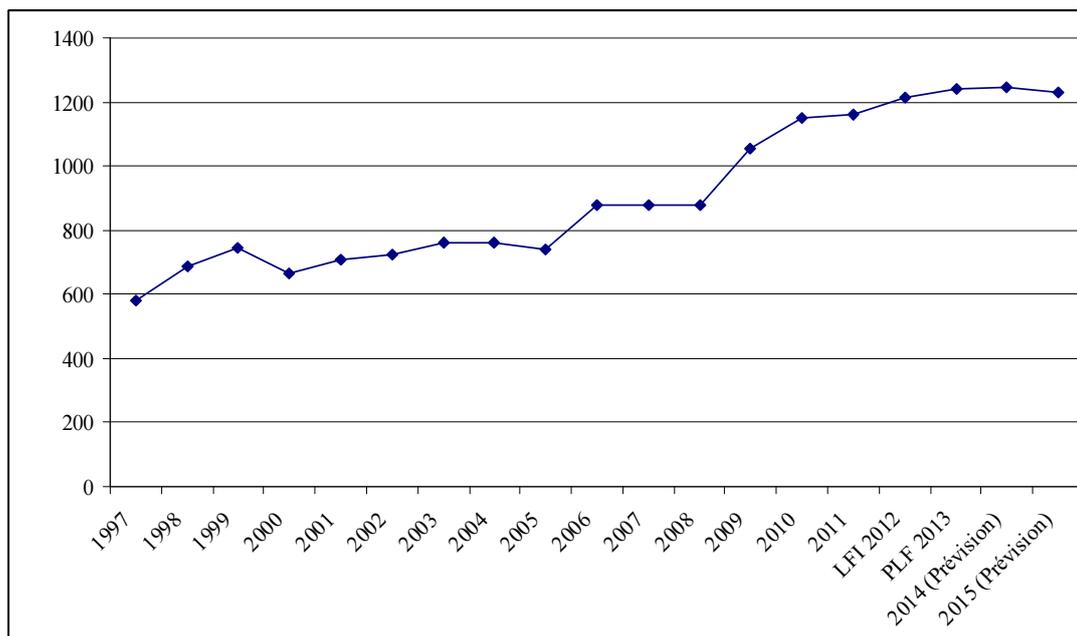
Comme il a été évoqué plus haut, sur la période triennale, le budget annexe devrait à nouveau dégager des excédents d'exploitation. En conséquence, son endettement devrait commencer à se réduire à compter de l'année 2015.

**Après un point culminant à 1 245 millions d'euros atteint en 2014, l'endettement devrait revenir à 1 227 millions d'euros en 2015.**

---

<sup>1</sup> Depuis 2005, la DGAC s'adresse exclusivement à l'Agence France Trésor.

### Évolution de l'endettement du BACEA depuis 2007



Sources : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013 et réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Dans ses réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, **la DGAC affirme qu'elle s'est engagée depuis 2003 dans une politique de maîtrise de sa dette**. Après des circonstances économiques exceptionnelles, le désendettement « *demeure une priorité* » pour elle. De fait, **les annuités de remboursement augmentent sensiblement depuis 2011** ; cette évolution est toutefois corrélée au stock de dette.

Pour autant, à côté d'une explication conjoncturelle, la DGAC fait également valoir que les redevances ne couvrent pas tous les coûts qu'elle expose. Elle écrit : « *le budget annexe subit une sous-budgétisation de ses recettes car la totalité des coûts soumis aux redevances ne sont pas couverts, soit en raison d'exonérations légales, soit en raison d'une sous-tarifification décidée pour des raisons politiques ou économiques. De plus, les recettes issues de la taxe d'aviation civile (TAC) ne sont pas intégralement versées au BACEA. Cette sous-budgétisation structurelle est estimée à 103 millions d'euros en 2011* ».

Comme les années précédentes, votre rapporteur spécial estime qu'un **effort sur les recettes pourrait effectivement être étudié**. A cet égard, l'article 32 du présent projet de loi de finances instaure des frais d'assiette et de recouvrement au profit de la DGAC pour un montant de 5,5 millions d'euros.

Néanmoins, cet effort demandé à un secteur aérien en difficulté sera d'autant plus doux que **la DGAC réussira à maîtriser ses coûts par une politique volontariste de réduction de la dépense, par ailleurs déjà bien engagée et qui doit être poursuivie sans relâche**.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial  
sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »**

1) Les recettes du budget annexe restent largement dépendantes de l'évolution du trafic aérien pendant l'année 2013, lequel pourrait être affecté par l'environnement économique.

2) En conséquence, **l'équilibre budgétaire** du budget annexe – soit un déficit de 21,5 millions d'euros – doit être **regardé avec précaution**. Il n'est pas exclu qu'il soit nécessaire de recourir plus que prévu à l'emprunt au cours de l'année 2013.

3) Sous réserve des observations précédentes, sur la période triennale, le budget annexe devrait **redevenir excédentaire à compter de 2014** et **l'endettement devrait diminuer en valeur absolue à partir de 2015**. En 2013, **l'endettement** progresse encore pour atteindre **1 239 millions d'euros**, mobilisant près de 38 millions d'euros de charges d'intérêt.

4) Les dépenses du budget annexe sont toujours caractérisées par la place très importante des **dépenses de personnel** (environ 50 %) pour un montant total de près de **1 137 millions d'euros**. Malgré des réductions d'effectifs année après année depuis 2007, la masse salariale continue de progresser (+ 3 % en 2013).

5) La DGAC doit donc **poursuivre son effort de rationalisation de certaines fonctions support et de gains de compétitivité**. A cet égard, la **programmation triennale est exigeante** (réduction de 100 ETP chaque année).

6) Au final, **si un effort peut être réalisé sur les recettes** – certaines redevances qui ne couvrent pas la totalité du coût du service rendu à l'utilisateur –, celui-ci doit **s'accompagner d'une maîtrise accrue de la dépense**, notamment de personnel.

## CHAPITRE III

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

Rapporteur spécial : Gérard Miquel

#### I. UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS TRANSFORMÉ EN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

##### *A. LE « BONUS/MALUS » : UN DISPOSITIF QUI VISE À ENCOURAGER 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 peu polluant ou par l'application d'un malus**, sous forme d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation (carte grise), dans le cas contraire. Certains véhicules se situent dans la « zone neutre », c'est-à-dire que leurs acquéreurs ne seront pas 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<sup>1</sup> tandis que celui du malus relève de la loi de finances puisque, juridiquement, il s'agit d'une taxe.

##### *B. UN COÛT DE PLUS D'1,5 MILLIARD D'EUROS DEPUIS 2008*

#### 1. Un déséquilibre budgétaire permanent

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 2011, l'écart cumulé entre recettes et dépenses a atteint près de **1,5 milliard d'euros**.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres, plusieurs fois modifié et dernièrement par le décret n° 2012-925 du 30 juillet 2012.

## Déficit du « bonus/malus » automobile de 2008 à 2011

(en millions d'euros)

	2008		2009		2010		2011	
	LFI	LR	LFI	LR	LFI	LR	LFI	LR
Recettes	483,0	225,4	328,0	202,2	213,4	186,4	222,0	197,9
Dépenses	483,0	439,4	478,0	724,6	339,6	707,2	372,0	396,3
<b>Déficit annuel</b>	<b>0</b>	<b>- 214,0</b>	<b>- 150,0</b>	<b>- 522,3</b>	<b>- 126,2</b>	<b>- 520,8</b>	<b>- 150,0</b>	<b>- 198,4</b>
<b>Déficit cumulé</b>		<b>- 214,0</b>		<b>736,3</b>		<b>- 1 257,1</b>		<b>- 1 455,5</b>

Source : commission des finances

Afin de redresser les comptes du dispositif, l'article 56 de la loi de finances pour 2012 a remplacé le compte de concours financiers « *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* » par un compte d'affectation spéciale (CAS) « *Aides à l'acquisition de véhicules propres* ». En effet, aux termes de l'article 21 de la LOLF, un **CAS doit être à l'équilibre**.

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 être compensée par un ajustement du malus.

### 2. Un bonus plus généreux pour les véhicules les moins polluants

En 2007, les barèmes du bonus et du malus avaient été fixés pour cinq années. Cette période devait permettre tant aux consommateurs qu'aux constructeurs de s'adapter à la nouvelle législation. Le dispositif a cependant connu plusieurs ajustements depuis sa création.

Initialement, le bonus devait être moins généreux au fil du temps pour les tranches relativement les plus émettrices de CO<sub>2</sub>. L'aide devait donc peu à peu se concentrer sur les véhicules les plus propres, en particuliers hybrides et électriques.

Toutefois, **dans le cadre du plan de soutien à la filière automobile, annoncé le 25 juillet 2012, le Gouvernement a décidé de renforcer le bonus à compter du 1<sup>er</sup> août 2012**, comme le montre le tableau ci-dessous.

<sup>1</sup> Un superbonus de 300 euros est attribué en cas d'acquisition d'un véhicule « bonifié » 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 ».

### Barème du bonus depuis 2008

Taux d'émission de dioxyde de carbone (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 décembre 2012
Taux ≤ 20	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	7 000
20 < taux ≤ 50	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
50 < taux ≤ 60	5 000	5 000	5 000	5 000	3 500	4 500
60 < taux ≤ 90	1 000	1 000	1 000	800	400	550
90 < taux ≤ 95				400	100	200
95 < taux ≤ 100						
100 < taux ≤ 105	700	700	500	0	0	0
105 < taux ≤ 110						
110 < taux ≤ 115						
115 < taux ≤ 120						
120 < taux ≤ 125	200	200	100	0	0	0
125 < taux ≤ 130			0			

Source : décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 modifié

Les plafonds des tranches correspondant à des émissions inférieures à 60 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre – en pratique, les voitures électriques et hybrides – ont fait l'objet d'un effort particulier. Par ailleurs, le plafond du bonus pour les véhicules hybrides dont le taux d'émission est inférieur à 110 grammes (non retracé dans le tableau ci-dessus) a été porté de 2 000 à 4 000 euros<sup>1</sup>. L'aide est désormais ouverte aux véhicules de société ainsi qu'aux administrations d'Etat.

Au total, **sur la base de ce barème – qui devrait être maintenu tel quel en 2013 – la dépense budgétaire relative au bonus devrait s'élever à près de 452 millions d'euros en 2013**, contre 226 millions prévus pour l'année 2012, soit **un doublement de la dépense**.

### 3. 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 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 handicapés ou acquis par des

<sup>1</sup> Sachant que l'aide ne peut être supérieure à 10 % du coût d'acquisition du véhicule, sans être inférieure à 2 000 euros.

personnes titulaires de la carte d'invalidité<sup>1</sup> sont exonérés du paiement du malus.

Tout comme pour le bonus, le durcissement progressif du malus avait été prévu dès l'origine. Néanmoins, **devant le déséquilibre budgétaire persistant du « bonus/malus », le précédent Gouvernement avait dû anticiper ce durcissement**, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

**Tarif du malus résultant de l'article 55 de la loi de finances pour 2012**

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

Source : article 1011 bis du code général des impôts

Après révision du barème par la loi de finances pour 2012, la **prévision de recettes au titre du malus s'élève à environ 234 millions d'euros en 2012**, sachant que, **au titre de l'année 2011, le malus a rapporté un peu moins de 198 millions d'euros**.

Au regard de l'évolution favorable du bonus, il convient de durcir à nouveau le malus afin de préserver l'équilibre budgétaire. C'est **l'objet de l'article 12 du présent projet de loi de finances**.

<sup>1</sup> Ou par une personne dont au moins un enfant mineur ou à charge, relevant du même foyer fiscal, est titulaire de cette carte.

*b) Un nouveau barème du malus fixé par l'article 12 du PLF*

L'article 12 du présent projet de loi de finances modifie l'article 1011 *bis* du CGI. Juridiquement, il proroge le dispositif du malus puisqu'il établit le barème suivant « **à partir de 2013** » :

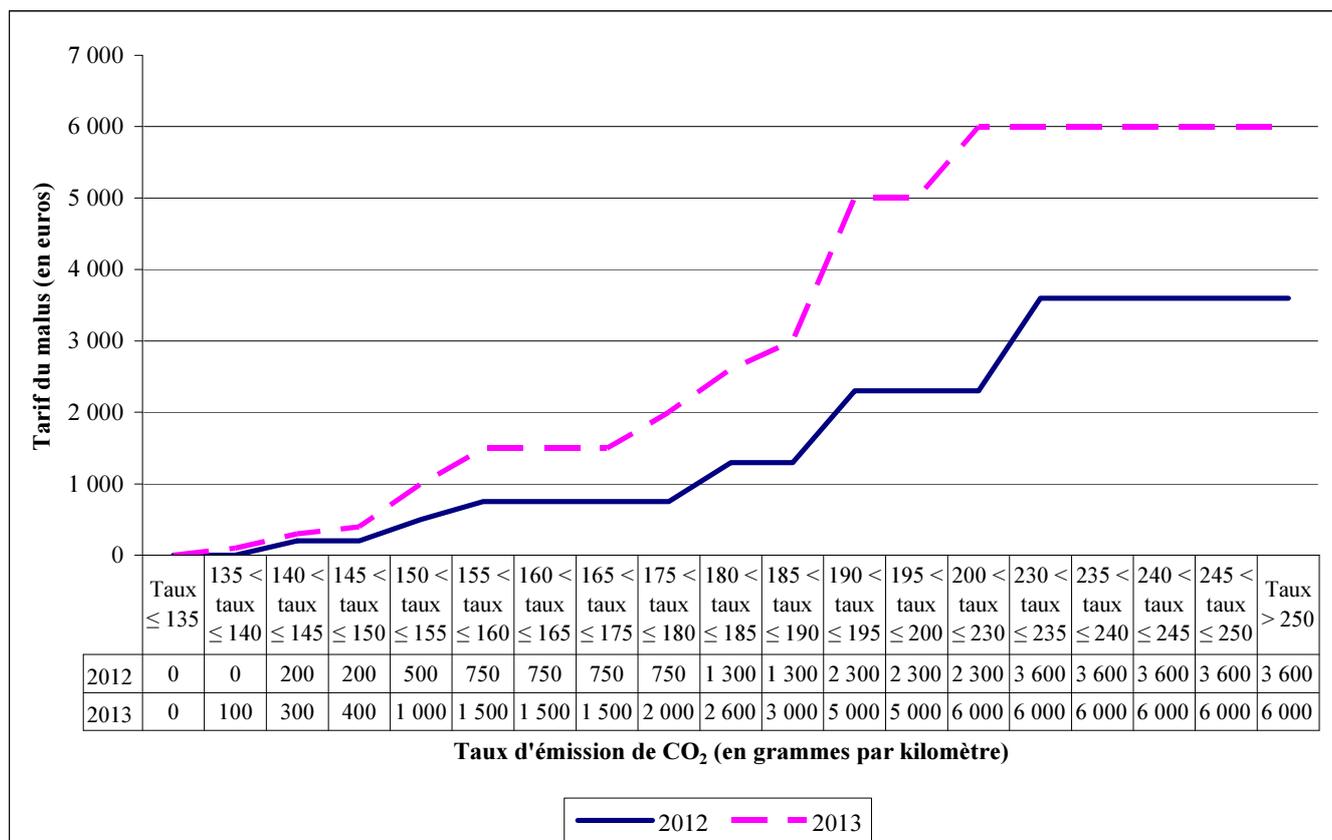
Taux d'émission de dioxyde de carbone (en grammes de CO <sub>2</sub> par kilomètre)	Tarif de la taxe (en euros)
	Année d'immatriculation
	A partir de 2013
Taux ≤ 135	0
135 < taux ≤ 140	100
140 < taux ≤ 145	300
145 < taux ≤ 150	400
150 < taux ≤ 155	1 000
155 < taux ≤ 175	1 500
175 < taux ≤ 180	2 000
180 < taux ≤ 185	2 600
185 < taux ≤ 190	3 000
190 < taux ≤ 200	5 000
200 < taux	6 000

**Le barème est très sensiblement relevé par rapport aux années précédentes.** Le seuil d'entrée dans le malus est abaissé de 140 à 135 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre tandis que le point de sortie (tarif maximal du malus) est également diminué de 250 à 200 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre.

Outre ces effets de périmètre, le tarif applicable à chaque tranche augmente. **Au point de sortie, le malus est désormais de 6 000 euros alors qu'il n'était que de 3 600 euros auparavant.** Pour les tranches comprises entre 155 et 180 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre, le tarif atteint 1 500 euros contre 750 euros dans le barème 2012.

Il convient également de noter que **le barème proposé est plus exponentiel** que les précédents, comme le montre le graphique ci-dessous. Jusqu'à 150 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre, le malus reste modéré (400 euros), en revanche, il opère un saut significatif à la tranche suivante (1 000 euros).

### Évolution du tarif du malus entre 2012 et 2013



Source : commission des finances

## II. UN « FINANCEMENT PRATIQUEMENT ÉQUILIBRÉ » EN 2013

L'évaluation préalable de l'article 12 du PLF estime que le financement du bonus/malus sera « *pratiquement équilibré* » en 2013. Le durcissement du malus devrait rapporter 177 millions d'euros en plus par rapport à l'année 2012 portant la recette totale à environ 403,6 millions d'euros (déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement).

Or le bonus (et le superbonus) représenteront une dépense de l'ordre de 453,6 millions d'euros. **Il manque donc 50 millions pour assurer l'équilibre du dispositif « bonus/malus ».** C'est pourquoi une dotation d'équilibre de ce montant a été ouverte sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie ».

Les prévisions de recettes et des dépenses reposent sur des hypothèses fortes. Tout d'abord, les dépenses au titre du bonus devraient être particulièrement stimulées sous l'effet de deux facteurs :

- du côté de la demande, une significative révision à la hausse du bonus ;

- du côté de l'offre, une adaptation permanente des constructeurs qui proposent des véhicules toujours moins polluants.

En tout état de cause, **l'effort du Gouvernement en vue de présenter un dispositif budgétairement équilibré doit être salué.** Pour autant, son succès est rendu possible par une dotation inscrite sur le budget général. Sans être contraire à la LOLF, **cette pratique revient à contourner la raison d'être du compte d'affectation spéciale.**

Au surplus, ainsi que le relève la Cour des comptes<sup>1</sup>, *« 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 »*. Elle note également que *« le malus a contribué à ralentir les ventes des véhicules les plus polluants en émission de CO<sub>2</sub> dans une mesure supérieure à celle escomptée. La contrepartie de ce constat est une moindre rentrée de recettes. Symétriquement, le bonus a contribué à la dynamisation des ventes des véhicules les moins polluants en émissions de CO<sub>2</sub>, là aussi dans des proportions supérieures aux prévisions, entraînant un surcroît de dépenses »*.

Cette sous-estimation chronique du rapport « recettes/dépenses » incite donc à la prudence par rapport aux prévisions 2013.

### **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 l'objectif *« de ramener les émissions moyennes de dioxyde de carbone de l'ensemble du parc des véhicules particuliers en circulation de 176 g de CO<sub>2</sub>/km à 130 g de CO<sub>2</sub>/km en 2020, grâce notamment au dispositif du bonus/malus »*. Par ailleurs, l'évaluation préalable de l'article 12 du PLF rappelle que les règles européennes<sup>2</sup> imposent que, pour les véhicules neufs, les émissions moyennes ne dépassent 95 g de CO<sub>2</sub>/km en 2020.

L'évaluation préalable précitée estime que *« le bonus/malus a démontré son efficacité pour orienter la demande et l'offre vers les véhicules les moins émetteurs de CO<sub>2</sub>. Il a été constaté une diminution des émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules neufs vendus en France »*. De fait, **les émissions moyennes des véhicules neufs ont fortement diminué puisqu'elles sont passées de 149 g CO<sub>2</sub>/km en 2007 à 127,5 g CO<sub>2</sub>/km fin 2011.**

---

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

<sup>2</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.

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 requise 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.**

En outre, 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.

## **IV. 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 renforcement du bonus rappelé plus haut, les crédits inscrits sur le présent programme passe de 226 millions d'euros en 2012 à **402 millions d'euros en 2013.**

Le ministère de l'écologie estime que le taux des véhicules « bonusés » (en pourcentage de l'ensemble des véhicules vendus) devrait

passer de 21,1 % en 2012 à 34,9 % en 2013. Compte tenu du durcissement du barème, le pourcentage de véhicules « malusés » devrait s'élever à 18,1 % en 2013 contre 16,3 % en 2012, ainsi que le montre le tableau ci-après.

**Répartition prévisionnelle des ventes de véhicules neufs  
selon les tranches du bonus/malus en 2013**

	Tranches de CO <sub>2</sub>	Bonus /malus 2013 (en euros)	Exemples de véhicules	Part de marché estimée (2013)	Nombre de véhicules
<b>Bonus</b>	0 < taux ≤ 20	7 000	Citroën C-Zero, Nissan Leaf, Peugeot Ion, Renault Zoe, Cecom Bluecar, etc.	1,38 %	25 500
	21 < taux ≤ 50	5 000	Toyota Prius, Chevrolet Volt, Opel Ampera	0,11 %	2 000
	51 < taux ≤ 60	4 500	Fisker Karma		
	61 < taux ≤ 90	550	Alfa Mito, Fiat 500, Ford Fiesta, Peugeot 208, Renault Clio, Seat Ibiza, VW Polo, etc.	3,09 %	57 185
	91 < taux ≤ 105	200	Audi A1, Citroën CA, Dacia Logan, Fiat Panda, Peugeot 107, Renault Mégane, VW Golf, etc.	26,83 %	496 273
	Hybride taux < 110	Entre 2 000 € et 4 000 € en fonction du coût d'acquisition	Peugeot 3008, Toyota Auris, Citroën DS 5	3,51 %	65 000
				<b>34,92 %</b>	<b>643 958</b>
	<b>Zone neutre (106 &lt; taux ≤ 135)</b>	<b>0</b>		<b>46,95 %</b>	<b>870 637</b>
<b>Malus</b>	135 < taux ≤ 140	100	Dacia Duster, Renault Clio, Citroën C3, Nissan Qashqai, Volkswagen Tiguan, etc.	3,67 %	67 895
	140 < taux ≤ 145	300	Citroën C3 Picasso, Volkswagen Golf, BMW série 3, Citroën C4, Skoda Superb, etc.	3,95 %	73 075
	145 < taux ≤ 150	400	Renault Koléos, BMW série 5, Volkswagen Tiguan, Peugeot 508, Peugeot 308, etc.	2,26 %	41 810
	150 < taux ≤ 155	1 000	Dacia Sandero, Ford Kuga, Peugeot 807, Citroën C8, etc.	1,32 %	24 420
	155 < taux ≤ 175	1 500	Toyota RAV4, Audi Q3, Dacia Lodgy, Dacia Duster, Chevrolet Orlando, Citroën DS5, etc.	3,93 %	72 705
	175 < taux ≤ 180	2 000	Hyundai Santa Fe, Volvo XC60, Renault Modus, Volkswagen New Beetle etc.	0,42 %	7 770
	180 < taux ≤ 185	2 600	Audi Q5, Kia Sportage, Peugeot 5008, Mazda MX5, Nissan Qashqai, etc.	0,80 %	14 800
	185 < taux ≤ 190	3 000	Citroën C6, Volkswagen Touareg, Renault Espace, Porsche Cayenne, Toyota RAV4, etc.	0,29 %	5 365
	190 < taux ≤ 200	5 000	BMW série X5, Mercedes classe M, Kia Sorento, Audi Q7, Chevrolet Captiva, etc.	0,54 %	9 990
	taux > 200	6 000	Land Rover Range Rover, Toyota Land Cruiser, Jeep Grand Cherokee, Chevrolet Camaro, etc.	0,95 %	17 575
				<b>18,13 %</b>	<b>335 405</b>

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

Ce tableau prévisionnel a été établi en tenant compte de la situation très difficile de la filière automobile. En effet, le Gouvernement estime que 1,85 million de véhicules neufs seront vendus en 2013 contre 2,2 millions en 2011 et 1,93 million en 2012.

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

La dotation du programme 792 est en nette baisse par rapport à 2012 puisqu'elle n'est **que d'1,6 million d'euros** contre 8 millions d'euros.

En effet, la « prime à la casse », qui avait conduit à la suspension temporaire du superbonus, a contribué à réduire sensiblement le stock de véhicules éligibles. Le budget 2013 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.**

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le compte  
« Aide à l'acquisition de véhicules propres »**

1) La transformation du compte de concours financiers en un compte d'affectation spéciale marque la volonté **d'assurer l'équilibre budgétaire** du dispositif « bonus/malus », dont le **déficit cumulé depuis 2008 s'élève à près d'1,5 milliard d'euros.**

2) Dans le cadre du **plan de soutien à la filière automobile**, annoncé le 25 juillet 2012, le **barème du bonus a été sensiblement renforcé.** En conséquence, l'article 12 du présent PLF durcit le **barème du malus.**

3) Le financement du CAS ne sera toutefois **pas équilibré en 2013.** Il est donc nécessaire d'ouvrir une dotation de **50 millions d'euros** sur le programme « Énergie » de la mission « Écologie ». Cette pratique n'est **pas contraire à la LOLF mais elle contrevient directement à la raison d'être du CAS.**

4) Au total, **402 millions d'euros sont inscrits au titre du bonus et 1,6 million d'euros au titre du superbonus.** Au vu de la très faible dépense que représente ce dernier, votre rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité de maintenir ce dispositif.

5) Il est indéniable que les émissions de CO<sub>2</sub> ont diminué, sans qu'il soit possible de déterminer la part qui incombe au bonus/malus. Au surplus, 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 encore plus **insaisissables.**

## CHAPITRE IV

### COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »

Rapporteur spécial : Marie-Hélène Des Esgaulx

Le présent compte d'affectation spéciale (CAS) a été créé par l'article 65 de la loi de finances pour 2011. Il est doté en 2013 de **325 millions d'euros** en recettes comme en dépenses, soit une augmentation d'environ 16 % par rapport à 2012.

#### I. UNE CONVENTION ET UN COMPTE DÉDIÉS À L'EXPLOITATION DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE

##### *A. DES LIGNES STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRES DÉSORMAIS CONVENTIONNÉES AVEC L'ÉTAT*

##### **1. Trente-huit lignes d'équilibre du territoire déficitaires**

Le 13 décembre 2010, l'Etat et la SNCF ont signé une **convention triennale relative à l'exploitation des trains dits « d'équilibre du territoire »** (TET), tendant à garantir l'avenir de quarante liaisons ferroviaires Corail, Intercités, Téoz et Lunéa structurellement déficitaires<sup>1</sup>. Par cette convention, l'Etat assume la compétence **d'autorité organisatrice de transport**.

Ces lignes représentent chaque jour 340 trains (dont 30 de nuit) transportant environ 100 000 voyageurs. En raison de leur niveau de fréquentation, **l'exploitation de la plupart de ces lignes est déficitaire depuis plus de vingt ans**, à hauteur de 190 millions d'euros en 2009<sup>2</sup> hors rémunération de l'exploitant. Les besoins d'investissements nécessaires au renouvellement du matériel roulant s'élèveraient, selon la SNCF, de **1,5 à 2 milliards d'euros pendant quinze ans**, mais n'apparaissent nécessaires qu'à compter de 2015.

---

<sup>1</sup> Deux lignes ont été fermées en 2012 : la transversale Est Strasbourg/Metz-Lyon, dont les dessertes ont été reprises par TGV suite à l'ouverture de la LGV Rhin-Rhône ; et les navettes Les Aubrais-Orléans.

<sup>2</sup> Selon l'audit mené conjointement par l'Etat et la SNCF. Seules quatre lignes seraient rentables : Paris-Clermont, Paris-Limoges-Toulouse, Paris-Rouen-Le Havre et Paris-Caen-Cherbourg.

L'équilibre financier de ces lignes était jusqu'en 2011 assuré par une **péréquation interne** à la SNCF entre les produits et les charges de l'ensemble des lignes exploitées, en particulier des lignes à grande vitesse (LGV), globalement excédentaires, vers les lignes Corail. Ce système ne garantissait cependant pas le maintien de toutes les dessertes de TET, dont certaines étaient menacées de disparition.

## 2. Un conventionnement imposé par le droit communautaire

Le règlement européen (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit « règlement OSP » (obligations de service public), entré en vigueur le 3 décembre 2009, a **conduit à assimiler les lignes d'équilibre du territoire à une obligation de service public, susceptible de faire l'objet d'une compensation par l'Etat**<sup>1</sup>. Le financement de la compensation de cette obligation et le monopole dont dispose actuellement la SNCF sur ces lignes **impliquaient la mise en place d'une contractualisation**.

En outre, **l'ouverture à la concurrence**, depuis le 13 décembre 2009, des services de transports ferroviaires internationaux de voyageurs, qui préfigure celle des services de transports ferroviaires **nationaux** de voyageurs à une date non encore déterminée, **contribuait à remettre en question à moyen terme la viabilité du mécanisme de péréquation interne à la SNCF**, en réduisant la rentabilité des LGV les plus rentables, et en limitant ainsi la capacité de la SNCF à financer les pertes de l'activité des trains Corail.

La convention conclue avec l'Etat doit être adossée à une mesure de la **performance** de l'exploitant. L'annexe du règlement OSP prévoit en effet que la méthode de compensation *« doit inciter au maintien ou au développement d'une gestion efficace par l'opérateur de service public, qui puisse être objectivement appréciée, et de la fourniture de services de transport de voyageurs d'un niveau de qualité suffisant »*.

La convention signée le 13 décembre 2010 fixe donc les **obligations de service public que la SNCF** doit assurer pour l'ensemble des TET, en matière de desserte des gares, de fréquence, de maintenance et de régénération du matériel roulant existant<sup>2</sup>. Ces objectifs sont suivis par des indicateurs de résultat et sanctionnés par un **système de bonus/malus**, comme c'est le cas pour la convention liant la RATP au Syndicat des transports d'Ile-de-France. En contrepartie de la réalisation de ces obligations, la SNCF reçoit une **compensation de l'Etat** afin de contribuer au financement du déficit d'exploitation.

---

<sup>1</sup> Les modalités de calcul de cette compensation sont précisées par l'annexe du règlement OSP.

<sup>2</sup> La convention prévoit ainsi un investissement de la SNCF de près de 302 millions d'euros sur 2011-2013, qui devrait permettre de prolonger la durée de vie des trains jusqu'en 2015.

Votre commission des finances avait insisté, lors de la création de ce CAS, sur le fait que l'externalisation de la péréquation ne devait pas constituer une garantie future de financement du déficit des TET par l'Etat quelles que soient les conditions d'exploitation, mais **devait au contraire, conformément à la lettre et à l'esprit du règlement communautaire, introduire un facteur d'incitation à une restauration progressive de l'équilibre par une action sur les coûts et les recettes.**

### ***B. LA CRÉATION D'UN COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE***

Sur le plan budgétaire, ce conventionnement a donné lieu à la création, par l'article 65 de la loi de finances pour 2011<sup>1</sup>, du présent **compte d'affectation spéciale**. Ce compte est apparu comme la solution la plus appropriée pour :

- permettre d'intégrer dans le budget de l'Etat le financement de l'obligation de service public tout en perpétuant la logique de péréquation ;
- garantir la mesure de la performance et la transparence du financement des TET, donc le contrôle démocratique du Parlement ;
- préserver la soutenabilité budgétaire du dispositif et permettre de réguler les dépenses en maintenant l'incitation vertueuse à un meilleur contrôle de l'évolution des déficits de ces lignes.

Ce compte perçoit **trois types de recettes**, décrites *infra* : la contribution de solidarité territoriale (CST), une fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), et le produit de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF). Il retrace en **dépenses**, dans deux programmes 785 « Exploitation des services nationaux de transport conventionnés » et 786 « Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés » :

- les contributions liées à l'exploitation des services nationaux de transport de voyageurs conventionnés par l'Etat ;
- les contributions à la maintenance et la régénération du matériel roulant de ces services conventionnés ;
- et les dépenses relatives aux enquêtes de satisfaction sur la qualité de service et aux frais d'études et de missions de conseil juridique, financier ou technique.

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

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

La création de ce CAS a donné lieu à une **modification du cahier des charges de la SNCF** par un décret du 29 juillet 2011<sup>1</sup>, qui a également **assoupli l'encadrement des tarifs des TGV**. Ce décret détermine notamment les conditions dans lesquelles l'Etat exerce son rôle d'autorité organisatrice des TET, expose les principaux points qui doivent être traités dans la convention, et prévoit que la SNCF doit établir **un budget et des comptes séparés** pour l'exploitation des TET.

L'innovation majeure de la nouvelle liberté tarifaire sur les TGV réside dans la suppression de la distinction entre périodes normale et de pointe. Depuis 2012, **la SNCF recourt donc davantage au « yield management »**<sup>2</sup>, qu'elle pratique déjà depuis plusieurs années mais dans une moindre mesure que ses concurrents du transport aérien. Il en résulte pour les voyageurs un **élargissement de l'amplitude et une plus grande variabilité des tarifs**, et en particulier un renchérissement du tarif moyen des billets des TGV les plus fréquentés<sup>3</sup>.

#### Les trois taxes affectées au CAS

1) La **contribution de solidarité territoriale (CST)**, codifiée à l'article 302 *bis* ZC du code général des impôts, est due par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs. Cette taxe est assise sur le montant total, déduction faite des contributions versées par l'Etat en compensation des tarifs sociaux et conventionnés, du chiffre d'affaires de la SNCF relatif aux prestations de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnés, et aux prestations commerciales qui leur sont directement liées, effectuées entre deux gares du réseau ferré national. **Sont donc exclus de l'assiette les services de transport ferroviaire conventionnés** par les régions (pour les TER), le Syndicat des transports d'Ile-de-France (pour les RER) ou l'Etat, ce qui revient à ce que la CST soit **essentiellement supportée par l'activité grande vitesse**.

La fourchette de taux a été établie entre 2 % et 5 %, un arrêté du 17 septembre 2012 ayant fixé ce taux à **2,888 %**.

2) La **taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)**, codifiée à l'article 235 *ter* ZF du même code, est due par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs ayant des activités de transport de voyageurs. Afin de ne pas pénaliser les nouveaux entrants, seules sont redevables les entreprises ferroviaires réalisant un chiffre d'affaires soumis à la CST supérieur à 300 millions d'euros.

La fourchette de taux est située entre 5 % et 20 % et le montant de la taxe est **plafonné à 200 millions d'euros** par l'article 36 du présent projet de loi de finances. Un arrêté du 17 septembre 2012 a établi le taux de la TREF à **24,5 %**.

<sup>1</sup> Décret n° 2011-914 du 29 juillet 2011 portant approbation de modifications du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français.

<sup>2</sup> Cette expression désigne un mode de gestion et d'optimisation du chiffre d'affaires de plus en plus répandu, dans lequel la tarification est établie quasiment en temps réel en fonction des capacités disponibles et donc de l'antériorité des réservations.

<sup>3</sup> La SNCF s'est toutefois engagée à vendre la moitié de ses billets à un prix inférieur ou égal au plein tarif actuel des billets de seconde classe en période normale.

3) Une **fraction de la taxe existante dite « d'aménagement du territoire »** (TAT), prévue à l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts, est acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers. L'article 66 de la loi de finances pour 2011 a ainsi relevé le tarif de la TAT, qui est passé de 6,86 euros (pour mille kilomètres parcourus) à 7,32 euros, et fixé la quote-part affectée au CAS à 35 millions d'euros par an.

## II. L'ÉQUILIBRE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

Conformément à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances, un CAS retrace, « *dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ». Il doit par ailleurs être **équilibré** entre ses recettes et ses dépenses.

### A. DES DÉPENSES EN HAUSSE...

Le programme 785 retrace les crédits permettant de contribuer à la couverture du déficit d'exploitation des TET. Ce déficit, de l'ordre de **20 % du coût d'exploitation** (environ un milliard d'euros), est fixé par la convention précitée sur la base des prévisions, issues de l'audit, sur l'écart entre la somme des produits (trafic et compensations tarifaires) et les charges d'exploitation<sup>1</sup>, ces dernières incluant l'amortissement du matériel roulant.

Le programme finance également le « bénéfice raisonnable » de l'exploitant, qui lui est alloué par l'Etat afin de rémunérer son risque. L'annexe du règlement européen précité définit ce bénéfice raisonnable (ou « *suitable benefit* ») comme le « *taux de rémunération du capital habituel pour le secteur dans un Etat membre donné, et qui prend en compte le risque ou l'absence de risque encouru par l'opérateur de service public du fait de l'intervention de l'autorité publique* ». En l'espèce, ce bénéfice représente 2,5 % des charges ou un peu moins de 3 % des recettes, soit **25 millions d'euros**, et est assorti d'un mécanisme de « bonus/malus » lié à la qualité de service et aux objectifs de recettes, ce qui conforte l'incitation à réduire le déficit d'exploitation.

Depuis l'année dernière, l'action 02 du programme porte les dépenses relatives aux **enquêtes** de satisfaction et aux **frais d'études et de conseil**

---

<sup>1</sup> Soit les charges de circulation des trains, les charges au sol, les charges de maintenance courante des matériels roulants, les charges de structure et de distribution, les charges d'énergie, les prestations spécifiques en gares et points d'arrêt, les **péages d'infrastructure** acquittés auprès de Réseau ferré de France, les prestations communes des services en gares et points d'arrêt, et les **locations de matériels roulants**.

juridique, financier ou technique. Ces dépenses sont limitées à 200 000 euros en 2013.

L'ensemble de cette contribution est ainsi évalué à **217,4 millions d'euros** (AE=CP) en 2013, soit une hausse de près de 29,7 millions d'euros par rapport à 2012.

Le programme 786 couvre la compensation des investissements relatifs au programme triennal de **maintenance et de régénération des matériels roulants** affectés à l'exploitation des TET. Le montant de cette compensation a été fixé par la convention à 282 millions d'euros sur 2011-2013, et l'investissement de la SNCF sur la même période à 301,6 millions d'euros, dont 118,8 millions en 2013.

Le programme finance donc les dotations pour amortissements et frais financiers relatifs, d'une part, au programme pluriannuel de maintenance et de régénération du matériel roulant existant mis en œuvre pendant la durée de la convention, et d'autre part, aux investissements qui ont été réalisés avant l'entrée en vigueur de la convention mais n'ont pas encore été amortis. **Cette compensation ne finance en revanche aucun renouvellement** du matériel roulant, qui interviendra à compter de 2015.

Les frais d'enquêtes, d'études et de conseil afférents à ce programme (action 02) sont limités à 300 000 euros, et la dotation du programme est fixée au total à **107,6 millions d'euros** (AE=CP), soit 15,3 millions de plus qu'en 2012.

La hausse de la dotation du compte spécial de **45 millions d'euros** résulte de trois facteurs :

- le **maintien de certaines dessertes** dont la suppression était initialement prévue – notamment cinq allers-retours entre Paris et Belfort pour une durée d'observation de 18 mois après la mise en service de la LGV Rhin-Rhône ;

- la **réévaluation de certaines charges facturées au prix réel** ;

- la **compensation du manque à gagner pour la SNCF résultant de majorations tarifaires inférieures aux dispositions prévues par la convention.**

#### ***B. ... NÉCESSITANT UNE AUGMENTATION DES RECETTES AFFECTÉES AU COMPTE***

Dès lors que le CAS doit être équilibré, l'augmentation des dépenses entraîne nécessairement l'obligation de trouver de nouvelles ressources. C'est l'objet de l'article 36 du présent projet de loi de finances qui relève le **plafond de la TREF de 155 à 200 millions d'euros**. Avec le produit de la CST et de la TAT, respectivement pour 90 millions d'euros et 35 millions d'euros, les recettes du compte s'établissent donc à 325 millions d'euros.

### **C. UNE PERFORMANCE ENCORE FAIBLE**

Le premier objectif de l'Etat est, non pas de réduire sa contribution, mais que le rapport entre celle-ci et le volume d'activité diminue. L'indicateur 1.1 (Contribution à l'exploitation ramenée aux véhicules-kilomètres) associé au programme 185 reflète cet objectif. Sa lecture est malheureusement perturbée par l'augmentation de la contribution de l'Etat depuis 2011.

Il convient de retenir que cet indicateur devrait s'établir à 5,88 euros/véhicules-km en 2012 et qu'une baisse, à hauteur de 5,49 euros/véhicules-km, est prévue pour 2013.

La cible en matière **taux de remplissage** est fixée à **37 % en 2013**, soit le même pourcentage qu'en 2012. Cette information constitue un **bon indicateur de l'attractivité des TET, qui demeure faible**.

Le second objectif du programme 785, intitulé « Améliorer la qualité et la régularité des services nationaux de transport conventionnés », comporte un unique **indicateur de régularité** (retard inférieur à dix minutes) des TET hors trains de nuit, qui s'établirait en 2012 à 87 % et passerait à **88 % en 2013**. Cet indicateur reflète non seulement la qualité du service rendu aux voyageurs, mais aussi indirectement celle des voies, particulièrement dégradées sur certains tronçons.

La performance du programme 786 est évaluée par **un objectif**, intitulé « Améliorer l'utilisation du matériel roulant ». Le premier indicateur relatif à l'efficacité de la gestion, analogue à l'indicateur 1.1 du programme 785, mesure la contribution au matériel roulant rapportée aux véhicules-kilomètres. Il devrait connaître une dégradation en 2013 puisque le ratio prévisionnel est de 2,33 euros/véhicules-km en 2012 et la cible est de 2,72 euros/véhicules-km en 2013.

Cette évolution négative s'explique par l'augmentation des efforts financiers nécessaires au maintien en condition opérationnelle d'un matériel roulant vieillissant. L'âge moyen des locomotives des TET serait en effet supérieur à 35 ans et celui des voitures supérieur à 33 ans. **La question du renouvellement de ce matériel risque donc de se poser avec une particulière acuité à partir de 2014-2015**, et le coût élevé y afférent fera vraisemblablement l'objet d'âpres négociations entre l'Etat, autorité organisatrice, et la SNCF.

Un nouvel indicateur « Nombre de trains supprimés du fait d'une cause matériel roulant » s'établit à 0,2 % en 2012 et en 2013.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le CAS  
« Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »**

1) Le **financement des TET recherche toujours son équilibre** en 2012 puisque les dépenses du compte ont été réévaluées de **45 millions d'euros**. En conséquence, il a été nécessaire de relever le plafond de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) de 155 à 200 millions d'euros.

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

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

## **EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS**

### *ARTICLE 64*

*(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 de façon conséquente le périmètre d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs.**

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

### ***A. LES MISSIONS DU FPRNM : UN CHAMP DE PLUS EN PLUS LARGE***

Le 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 2011, onze lois ont élargi son champ d'intervention au financement d'études et de travaux, d'acquisitions amiables de biens menacés, ainsi que d'actions d'information du public.

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

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

2) Loi 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 de finances pour 2004 : financement, dans la limite de 10 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2008, des études et travaux de prévention des collectivités locales dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques.

6) Loi de finances pour 2006, financement, pour les risques majeurs

a) de 75 % des dépenses afférentes à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles et aux actions d'information préventive sur les risques (dans la limite de 16 millions d'euros par an, du 1<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 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'État, les communes ou leur groupement, d'acquérir par voie d'expropriation ou par voie amiable des biens exposés, et par voie amiable uniquement, des biens sinistrés.

Cette loi 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.

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

## ***B. UNE SITUATION FINANCIÈRE QUI S'EST PEU À PEU AMÉLIORÉE***

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

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

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

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

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

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

Aux termes de l'article L. 431-9 du code des assurances, la caisse centrale de réassurance (CCR) est habilitée à pratiquer les opérations de réassurance des risques résultant de catastrophes naturelles, avec la garantie de l'État, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État. Créé en 1946 comme établissement public industriel et commercial, la CCR a été transformée en société anonyme dont le capital est intégralement détenu par l'État. Bien que cette procédure ne soit pas obligatoire, la majorité des compagnies d'assurances a choisi de se réassurer auprès de la CCR afin de bénéficier de la garantie illimitée de l'État. Le chiffre d'affaires de la CCR s'est élevé à 756,4 millions d'euros en 2009, dont 671,1 millions d'euros dans

la réassurance des risques de catastrophes naturelles. En outre, le résultat net a atteint 182 millions d'euros.

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

### **3. Une situation financière aujourd'hui plus confortable, après une année 2010 difficile**

#### *a) Une situation financière perturbée par les conséquences de la tempête Xynthia*

En 2010, le montant total des besoins de financement exprimés lors du dialogue de gestion des crédits budgétaires de l'État s'élevait à 75 millions d'euros, auquel il fallait ajouter les dépenses nécessaires en 2010 pour la délocalisation de biens à la suite de la tempête Xynthia (155 millions d'euros prévus), **soit au total 230 millions d'euros**, dont 4,2 millions d'euros pour les demandes d'expropriation et 165 millions d'euros pour le financement d'acquisitions amiables de biens exposés à un risque naturel majeur menaçant gravement les vies humaines ou sinistrés par une catastrophe naturelle. Cette situation avait induit une tension dans l'adéquation entre les ressources et les dépenses du fonds, qui avait bénéficié d'un dividende exceptionnel de la CCR pour y faire face.

#### *b) Une situation financière qui s'est largement améliorée depuis 2010*

Le Fonds Barnier a aujourd'hui retrouvé une situation financière confortable, malgré l'extension continue de son périmètre. Les dépenses restent en effet inférieures aux recettes, comme le retrace le tableau ci-dessous.

### **Évolution et perspectives des recettes et des dépenses du FPRNM**

*(en millions d'euros)*

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total des dépenses	63,84	79,27	230,05	225,80	217,00	184,00
Total des recettes	68,03	130,00	203,10	304,20	252,96	2 10,52

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

## II. UNE NOUVELLE EXTENSION DU CHAMP D'INTERVENTION DU FRNM

### A. UNE NOUVELLE EXTENSION CONSÉQUENTE DES MISSIONS DU FPRNM

Le présent article vise à **étendre** une nouvelle fois le **périmètre du FPRNM**, en complétant les articles 128 de la loi de finances pour 2004 et 136 de la loi de finances pour 2006.

En ce qui concerne l'article 128 de la loi de finances pour 2004, le présent article propose :

- l'extension du 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 (**1° du I** du présent article, qui ajoute une phrase après la première phrase du premier alinéa de l'article 128 précité) ;

- 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 (2° du I** du présent article, qui ajoute un 3° à l'article 128 précité).

S'agissant de l'article 136 de la loi de finances pour 2006, le présent article propose la **prorogation jusqu'au 31 décembre 2016** de plusieurs dispositions qui doivent s'éteindre le 31 décembre 2013, relatives à la contribution du FPRNM au financement (**1° du II** du présent article) :

- **des dépenses afférentes à la préparation et à l'élaboration des PPRN prévisibles** et aux actions d'information préventive sur les risques majeurs (I de l'article 136), avec une prise en charge du Fonds plus importante, à hauteur de 90 % de la dépense occasionnée à ce titre contre 75 % auparavant (**2° du II** du présent article) ;

- **des études et travaux visant à prévenir les conséquences dommageables** qui résulteraient du glissement de terrain du site des Ruines de Séchilienne dans la vallée de la Romanche (Isère) (III de l'article 136) ;

- **des études et travaux de prévention du risque sismique** pour les bâtiments, équipements et installations nécessaires au fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours, et dont ces services assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les zones les plus exposées à un risque sismique (IV de l'article 136) ;

- **des travaux de confortement des habitations à loyer modéré** visées par le livre IV du code de la construction et de l'habitation, dans les zones les plus exposées à un risque sismique.

De plus, le **3° du II** du présent article complète le IV de l'article 136 précité de façon à prévoir que **le taux maximal d'intervention 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 prévisibles est approuvé, **s'appliquera de la même façon aux communes où un tel plan sera appliqué par anticipation**, conformément aux dispositions prévues par l'article L. 562-2 du code de l'environnement<sup>1</sup>.

Enfin, le **4° du II** ajoute à l'article 136 un VIII qui prévoit que le Fonds Barnier pourra **contribuer au financement de l'élaboration et de la mise à jour des cartes des surfaces inondables et des cartes des risques d'inondation** prévues par l'article L. 566-6 du code de l'environnement, dans la limite de 6 millions d'euros par an, jusqu'au 31 décembre 2019.

### ***B. LE COÛT DE CES EXTENSIONS POUR LE FPRNM***

D'après l'évaluation préalable jointe à l'article 64 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 15 millions d'euros en 2013, puis de 40 millions d'euros à partir de 2014.**

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

Le présent article procède à une **nouvelle extension conséquente 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**, sans pour autant les limiter aux seules communes couvertes par un PPRN, poursuivre l'élaboration des PPRN prévisibles et améliorer leur qualité, **accélérer la réalisation des travaux de prévention** et favoriser l'élaboration rapide des plans de prévention des risques naturels relatifs aux inondations du littoral, notamment dans le Var, à la suite des graves inondations de 2010.

Votre rapporteur spécial<sup>2</sup> **salue 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.

---

<sup>1</sup> *Lorsqu'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles contient certaines des dispositions mentionnées au 1° et au 2° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement et que l'urgence le justifie, le préfet peut, après consultation des maires concernés, les rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée par une décision rendue publique.*

<sup>2</sup> *Gérard Miquel.*

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>1</sup>.

De surcroît, il regrette que la décision de confier au Fonds, jusqu'en 2016 ou 2019, le financement de nouvelles interventions ou la prorogation d'autres missions, pour un montant maximal fixé à l'avance, **mette à mal le principe d'annualité budgétaire**, dépossédant ainsi le Parlement de son droit de contrôle. **Cette situation aggrave ainsi la débudgétisation** des politiques publiques environnementales constatée depuis plusieurs années.

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

---

<sup>1</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.

*ARTICLE 64 bis (nouveau)*  
(Art. L. 515-19 du code de l'environnement et art. 200 quater A du code  
général des impôts)

**Participation des communes et des industriels aux coûts liés aux travaux  
imposés aux propriétaires résidant dans des zones couvertes par un PPRT**

**Commentaire : le présent article a pour objet de généraliser et de traduire dans la loi un accord national signé en mars 2012, entre les industriels et l'Association des maires de France, au sujet de la participation au financement des travaux relatifs aux PPRT.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

*A. LES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES (PPRT)*

Aux termes de l'article L. 515-15 du code de l'environnement, l'Etat élabore et met en œuvre des **plans de prévention des risques technologiques dont le but est de délimiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans les installations** figurant sur une liste précise et pouvant entraîner des effets sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques directement ou par la pollution du milieu.

Ces plans délimitent notamment un **périmètre d'exposition aux risques** en tenant compte, d'une part, de la nature et de l'intensité des risques technologiques décrits dans des études de danger et, d'autre part, des mesures de prévention mises en œuvre.

Par ailleurs, aux termes du IV de l'article L. 515-6 du code précité, les PPRT peuvent, en fonction du type de risques, de leur gravité, de leur probabilité et de leur cinétique **« prescrire les mesures de protection des populations face aux risques encourus, relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des installations et des voies de communication existant à la date d'approbation du plan, et qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants et utilisateurs dans les délais que le plan détermine »**.

*B. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LES DÉPENSES PRESCRITES PAR UN PPRT*

Le crédit d'impôt pour les dépenses prescrites par un plan de prévention des risques technologiques est régi par l'article 200 quater A du code général des impôts (CGI). Il s'applique aux **dépenses payées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et le 31 décembre 2014, dans la limite d'un plafond global**

**sur cinq ans, de 10 000 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée, et de 20 000 euros pour un couple marié soumis à une imposition commune.** Par ailleurs, cette somme est majorée de 400 euros par personne à charge au sens des articles 196 et 196 B du CGI. Enfin, **le taux du crédit d'impôt est de 30 %.**

L'article 99 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 avait étendu ce dispositif aux propriétaires bailleurs, réduit le taux du crédit d'impôt de 40 % à 30 % et **fortement abaissé le plafond des dépenses éligibles au crédit d'impôt** (10 000 euros pour un couple, contre 30 000 euros auparavant).

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement<sup>1</sup>, vise à traduire dans la loi un accord volontaire entre les représentants des industriels et l'Association des maires de France, prévoyant une **participation respective de 25 % chacun dans la prise en charge des coûts liés aux travaux imposés aux propriétaires résidant dans des zones couvertes par un PPRT.**

A cet effet, le **I** du présent article introduit un **I bis** à l'article L. 515-19 du code de l'environnement. Dans le détail, le **second alinéa du I** impose une **obligation de participation au financement des travaux prescrits par les PPRT pour les industriels à l'origine du risque et les collectivités territoriales** ou leurs groupements percevant tout ou partie de la contribution économique territoriale (CET) dans le périmètre couvert par le plan. Il convient toutefois que les dépenses précitées soient réglées dans un délai de cinq ans après l'approbation du PPRT.

Le **troisième alinéa du I** prévoit que cette participation est répartie à part égale entre les industriels et les collectivités concernées, et qu'elle doit financer 50 % du coût des travaux prescrits. Le montant de cette prise en charge ne peut excéder 10 000 euros au total, soit 5 000 euros par partie.

**Afin d'éviter tout risque de blocage de ce mécanisme, le quatrième alinéa du I** prévoit également qu'en l'absence d'accord des collectivités territoriales ou de leurs groupements sur leur contribution respective à la participation prévue, celle-ci est répartie au prorata de la part de CET reçue des exploitants des installations à l'origine du risque au titre de l'année de l'approbation du plan.

Dans le même esprit, le **cinquième alinéa du I** dispose que lorsque plusieurs exploitants sont concernés dans le périmètre couvert par le PPRT et

---

<sup>1</sup> *Il est à noter que la commission des finances n'a pas pu se prononcer sur cet amendement, mais que notre collègue députée Annick Girardin, rapporteure spéciale des crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », l'a approuvé à titre personnel, invitant ses collègues à faire de même.*

qu'ils ne s'accordent pas sur leur contribution respective, c'est le préfet qui fixe par arrêté cette répartition.

Par ailleurs, le **II** de cet article modifie l'article 200 *quater* A du code général des impôts, de façon à neutraliser les participations des collectivités et des industriels dans le calcul du crédit d'impôt, afin de ne pas réduire son montant pour les personnes concernées.

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

Les dispositions prévues par cet article permettront d'alléger la charge pesant sur des ménages souvent modestes, qui ne sont pas responsables du risque industriel les contraignant à réaliser des travaux dans les zones couvertes par des PPRT.

Il s'agit donc d'une **mesure de justice fiscale et sociale**, pleinement acceptée par les contributeurs concernés, qui ont eux-mêmes sollicité la traduction législative de leur accord, afin d'en garantir la pleine application.

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



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MODIFICATION DES CRÉDITS

#### A. A TITRE RECONDUCTIBLE

##### 1. En première délibération

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de crédits sur la mission « Écologie, développement et aménagement durables ». Il tend à transférer 15 399 166 euros, dont 14 803 455 euros de titre 2, du programme support 217 « Conduit et pilotage des politiques de l'écologie » vers le programme 203 « Infrastructures et services de transports ».

Ce transfert intervient suite à la réforme de VNF qui conduit à l'intégration de plus de 4 000 agents de l'Etat au sein du nouvel établissement public. Lors de la préparation du projet de loi de finances, les effectifs devant effectivement opérer cette « migration » n'étaient pas totalement arrêtés. L'amendement vient **majorer le nombre initial de 88 ETP** et par conséquent augmente, à due concurrence, la subvention pour charges de service public attribuée à VNF (inscrite sur le programme 203).

##### 2. En seconde délibération

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a **réduit de 17 520 000 euros en AE et en CP** les crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ». Cette diminution est destinée à gager les ouvertures de crédits opérées lors de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances et résulte de :

- la **minoration de 13 150 000 euros en AE et en CP** des crédits du programme 203 « Infrastructures et services de transports » ;

- la **minoration de 630 000 euros en AE et en CP** des crédits du programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » ;

- la **minoration de 260 000 euros en AE et en CP** des crédits du programme 170 « Météorologie » ;

- la **minoration de 2 110 000 euros en AE et en CP** des crédits du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » ;

- la **minoration de 120 000 euros en AE et en CP** des crédits du programme « Information géographique et cartographique » ;

- la **minoration de 750 000 euros en AE et en CP** des crédits du programme « Prévention des risques » ;

- la minoration de **360 000 euros en AE et en CP** des crédits du programme « Energie, climat et après-mines » ;

- la minoration de **140 000 euros en AE et en CP** des crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ».

### ***B. A TITRE NON RECONDUCTIBLE***

L'Assemblée nationale a majoré, **à titre non reconductible**, les crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », pour un montant global de **1 197 353 euros en AE et en CP**, ainsi répartis :

- 1 000 euros sur le programme « Infrastructures et services de transports », action 01 « Développement des infrastructures routières », titre 6, catégorie 64 ;

- 1 000 euros sur le programme « Infrastructures et services de transports », action 10 « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires », titre 6, catégorie 64 ;

- 6 500 euros sur le programme « Infrastructures et services de transports », action 12 « Entretien et exploitation du réseau national », titre 6, catégorie 64 ;

- 2 000 euros sur le programme « Infrastructures et services de transports », action 15 « Stratégie et soutien », titre 6, catégorie 64 ;

- 4 000 euros sur le programme « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture », action 01 « Sécurité et sûreté maritimes », titre 6, catégorie 64 ;

- 12 939 euros sur le programme « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture », action 02 « Gens de mer et enseignement maritime », titre 6, catégorie 64 ;

- 38 700 euros sur le programme « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture », action 06 « Gestion durable des pêches et de l'aquaculture », titre 6, catégorie 64 ;

- 63 000 euros sur le programme « Paysages, eau et biodiversité », action 01 « Sites, paysages, publicité », titre 6, catégorie 64 ;

- 654 500 euros sur le programme « Paysages, eau et biodiversité », action 07 « Gestion des milieux et biodiversité », titre 6, catégorie 64 ;

- 16 000 euros sur le programme « Prévention des risques », action 01 « Prévention des risques technologiques et des pollutions », titre 6, catégorie 64 ;

- 10 000 euros sur le programme « Prévention des risques », action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques », titre 6, catégorie 64 ;

- 20 000 euros sur le programme « Énergie, climat et après-mines », action 01 « Politique de l'énergie », titre 6, catégorie 64 ;

- 10 000 euros sur le programme « Énergie, climat et après-mines », action 04 « Gestion économique et sociale de l'après-mines », titre 6, catégorie 64 ;

- 2 154 euros sur le programme « Énergie, climat et après-mines », action 05 « Lutte contre le changement climatique », titre 6, catégorie 64 ;

- 349 200 euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer », action 01 « Stratégie, expertise et études en matière de développement durable », titre 6, catégorie 64 ;

- 5 000 euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer », action 06 « Action européenne et internationale », titre 6, catégorie 64 ;

- 1 000 euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer », action 26 « Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) », titre 6, catégorie 64.

### ***C. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS***

Le **solde de ces modifications** sur la mission « Écologie, développement et aménagement durables » **aboutit à réduire, globalement, les crédits de 16 322 647 euros.**



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### Liste des personnes entendues par vos rapporteurs spéciaux

- **M. Pierre-Franck Chevet**, directeur général de l'énergie et du climat, responsable du programme 174 « Energie, climat et après-mines » ;

- **M. Jean-François Monteils**, secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, responsable du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » ;

- **M. Jean-Marc Michel**, directeur général du logement, de l'aménagement et de la nature, responsable du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » ;

- **M. Laurent Michel**, directeur général de la prévention des risques, responsable du programme 181 « Prévention des risques » ;

- **M. Marc Papinutti**, directeur général, **M. Guilhem Blondy**, directeur économique et budgétaire, de Voies navigables de France ;

- **M. Philippe Duron**, président, **M. Jean-Claude Paravy**, secrétaire général, de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France ;

- **M. Daniel Bursaux**, directeur général, **M. Christophe Saintillan**, directeur des infrastructures de transport, **M. Thierry Guimbaud**, directeur des services de transport, **Mme Christine Bouchet**, chef de service de l'administration générale et de la stratégie, **Mme Donatienne Brillant**, directrice du cabinet, de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer ;

- **M. Alain Quinet**, directeur général délégué, de Réseau ferré de France ;

- **Mme Cécile Bigot-Dekeyser**, directrice des pêches maritimes et de l'aquaculture.

## **Examen en commission les 15 et 22 novembre 2012**

**Réunie le jeudi 15 novembre 2012 sous la présidence de M. Albéric de Montgolfier, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Gérard Miquel, François Fortassin, et Mme Marie-Hélène des Esgaulx, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », les comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » et « Services nationaux de transport de voyageurs », et les articles 64 et 64 bis. .**

**Mme Marie-Hélène des Esgaulx, rapporteur spécial.** – Sur la partie « Infrastructures et transports », il s'agit d'un budget d'attente. Le Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) a été élaboré à la suite du Grenelle de l'environnement. Un avant-projet puis un projet ont été mis en débat public à la fin de l'année dernière. Si l'on devait réaliser tous les projets du SNIT, le coût en serait de 245 milliards d'euros, dont un tiers pour l'Etat. Cette dépense n'étant pas envisageable, il est donc nécessaire de hiérarchiser, de reporter, voire d'abandonner certains projets. Le Gouvernement a confié une mission de réflexion à Philippe Duron, président de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), sur le développement de l'infrastructure. La « commission Mobilité 21 » rendra ses conclusions au cours du premier semestre 2013. En parallèle, le Commissariat général à l'investissement s'est lancé dans une évaluation économique de tous les projets d'investissement de l'Etat d'un montant supérieur à 50 millions d'euros.

Le Gouvernement nous propose donc un budget de transition, sensiblement identique à celui de l'année passée, d'environ 4 milliards. Je suppose que le budget pour 2014 marquera une inflexion plus sensible.

Cependant, la subvention de l'Etat accordée à l'AFITF diminue de 300 millions d'euros, et s'établit à 700 millions d'euros. L'AFITF devait se financer à partir de taxes affectées, parmi lesquelles l'écotaxe poids lourds. Celle-ci ne sera toutefois opérationnelle qu'à compter de juillet 2013...

**Mme Fabienne Keller.** – Pas avant ?

**Mme Marie-Hélène des Esgaulx, rapporteur spécial.** – La subvention de l'Etat peut donc diminuer à due concurrence. A terme, l'écotaxe devrait rapporter entre 800 millions et 1 milliard et la subvention de l'Etat pourra être supprimée. J'ai exprimé quelques doutes quant au lancement de l'écotaxe en juillet mais les services de l'équipement m'ont indiqué que tout se déroule comme prévu. Les gestionnaires seront sans doute confrontés à des difficultés lors du démarrage, ce qui sera normal, s'agissant d'un projet complexe. D'un point de vue budgétaire, la subvention de l'Etat pourrait donc être un peu plus élevée en fin d'exercice.

Voies navigables de France (VNF) est en phase de profonde réforme. La loi du 24 janvier 2012 a fusionné l'ancien établissement VNF et les services de navigation de l'Etat, auparavant mis à sa disposition. La réforme progresse mais le sujet social demeure prégnant, la fusion entraînant le transfert de plus de 4 000 agents de l'Etat à VNF. Un protocole social est en cours de discussion et, pour 2013, l'opérateur n'est pas soumis à une réduction d'effectifs. D'un point de vue budgétaire, ceci se traduit par l'attribution d'une subvention pour charges de service public à VNF de 255 millions d'euros, en augmentation de plus de 200 millions d'euros. Les crédits de personnel inscrits sur le programme support de la mission « Écologie » baissent d'une somme équivalente. Pour le budget de l'Etat, l'opération est donc neutre.

J'en arrive à la réforme ferroviaire. Vous le savez, le Gouvernement a annoncé « l'unification de la gestion de l'infrastructure », c'est-à-dire la fusion du gestionnaire RFF, du gestionnaire délégué SNCF Infra et de la direction des circulations ferroviaires. Cet ensemble sera probablement une société publique nationale rattachée à la SNCF, dont le statut juridique n'est pas encore arrêté : société anonyme ou EPIC ? Le Gouvernement a confié une mission à Jean-Louis Bianco sur la structure juridique, le cadre social et la dette ; et une autre à Jacques Auxiette sur l'articulation du futur gestionnaire avec les régions.

Le Gouvernement devra préciser ses intentions très rapidement. En effet, la question prioritaire est celle de la dette, qui atteint environ 30 milliards d'euros. Chaque année, RFF emprunte 5 milliards d'euros et, au regard des investissements prévus, sa dette pourrait se creuser de 1 à 1,5 milliard d'euros par an lors des cinq prochaines années ! Les investisseurs doivent obtenir des assurances sur la solidité financière du futur ensemble. Plus l'incertitude dure, plus elle sera coûteuse car les agences de notations ne l'apprécient guère.

J'en viens au programme « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture », qui est la nouveauté de la maquette budgétaire : la politique de la pêche a été rattachée à un « ministère de la mer » et a quitté le giron de l'agriculture. Les dépenses sont en baisse de près de 4,5 %, en particulier du fait d'une diminution des crédits sur l'action consacrée à la pêche. C'est, explique la directrice des pêches, que deux programmes, le « plan pour une pêche durable et responsable » et le programme d'aide aux équipements technologiques des navires de pêches, sont achevés. Les crédits de la sécurité maritime sont stables et restent orientés vers la surveillance du trafic maritime, tâche ardue compte tenu de l'étendue de nos frontières maritimes. En outre, 100 millions d'euros sont consacrés à des interventions économiques ou à des mesures de soutien au secteur : 70 millions d'euros pour la flotte de commerce et 30 millions d'euros pour la pêche. Ainsi, l'action « Flotte de commerce » compense à l'Établissement national des invalides de la marine, à l'ACOSS et à l'UNEDIC des exonérations de charges sociales patronales. L'Etat cofinance diverses interventions avec le Fonds européen pour la pêche. Les plans de sortie de flotte – destruction des bateaux en surnombre au regard de l'activité

économique – seront dotés de 7 millions d’euros. En 2013, la troisième et dernière phase d’un plan de sortie des chaluts de Méditerranée devrait avoir lieu.

Un mot sur les trains d’équilibre du territoire (TET). En décembre 2010, en application du droit européen, l’Etat et la SNCF ont conclu une convention sur l’organisation et le financement de 40 lignes TET. Auparavant, la SNCF assurait une péréquation interne entre les lignes LGV rentables et les lignes Corail déficitaires. Dans la perspective de l’ouverture à la concurrence, cette péréquation a été en quelque sorte externalisée pour être inscrite dans un compte d’affectation spéciale (CAS) au nom barbare : « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». Or, un CAS doit être équilibré en recettes et en dépenses. En 2013, cet équilibre est fixé à 325 millions d’euros, en augmentation de 45 millions d’euros par rapport à l’année dernière. En effet, l’Etat, autorité organisatrice des TET, a demandé le maintien de certaines dessertes supplémentaires entre Belfort et Paris, qui devaient disparaître avec la mise en circulation de la LGV Rhin-Rhône. Par ailleurs, certaines charges, facturées au réel, avaient été mal évaluées. En contrepartie, la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires, versée intégralement au CAS et acquittée en pratique par la seule SNCF, est majorée de 45 millions. C’est l’objet de l’article 36 du PLF.

En tant que rapporteur spécial des programmes 203 et 205 de la mission Écologie, ainsi que du compte spécial « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », je vous propose d’émettre un avis favorable à l’adoption sans modification de ces crédits.

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial.** – L’architecture de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » évolue par rapport à la loi de finances pour 2012. Alors que les crédits relatifs à la sécurité routière et à l’urbanisme sont transférés respectivement dans les missions « Sécurité » et « Égalité des territoires, logement et ville », la mission, récupère les crédits dédiés à la pêche et à l’aquaculture, et compte désormais huit programmes.

Avec 8,3 milliards d’euros, les crédits reculent de 4,5 % à périmètre constant par rapport à 2012. Cette évolution masque de réelles disparités entre les programmes. La plupart subissent une baisse de leurs dépenses de fonctionnement. Les moyens relatifs à la protection de la biodiversité diminuent, en particulier les autorisations d’engagement. Le Gouvernement a en effet souhaité réduire le montant des restes à payer. En revanche, les crédits de paiement, qui reculent légèrement, resteront stables sur l’ensemble du triennal, l’objectif étant de mettre en œuvre les principales directives dans les domaines de l’eau et de la biodiversité. La légère baisse des crédits est compensée par une débudgétisation de certaines missions sur les agences de l’eau et l’Office national de l’eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

La dotation globale dédiée à la prévention des risques diminue fortement, mais là aussi, il existe de fortes disparités d’un risque à l’autre.

S'agissant des risques industriels, l'évolution des crédits est marquée par la montée en puissance des plans de prévention des risques technologiques, ce qui explique notamment le décalage entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement. La forte régression de la dotation pour les risques naturels est compensée par une débudgétisation : certaines missions antérieurement financées sur ces crédits seront transférés au Fonds de prévention des risques naturels majeurs.

La sûreté nucléaire bénéficiera de moyens stabilisés, tant en termes de crédits que de personnel, notamment pour faire face aux obligations de sécurité imposées à la suite de la catastrophe de Fukushima. Enfin, les crédits pour la sécurisation des anciens sites miniers seront légèrement réduits.

Le soutien à la lutte contre le changement climatique, et surtout à l'amélioration de la qualité de l'air, augmente de 5 millions. S'ajoutent à ces crédits budgétaires les moyens fiscaux prévus par les articles 12 et 13 du projet de loi de finances pour 2013. Le renforcement des moyens pour la qualité de l'air est opportun, car la France a été assignée devant la Cour de justice européenne pour non-respect des valeurs limites relatives aux particules fines. De surcroît, il risque d'en être de même pour les valeurs limites de dioxyde d'azote. Il faut donc agir vite pour éviter des sanctions financières.

Les ressources allouées au pilotage de la politique énergétique restent stables. La réduction de 7 % des moyens dédiés à la gestion économique et sociale de l'après-mines, liée à la décroissance naturelle du nombre des ayants-droits, dégage des marges de manœuvre au profit de la qualité de l'air. Seules les Mines de Potasse d'Alsace verront leur dotation augmenter, afin de financer d'importants travaux de dépollution. Un incendie de déchets y a en effet imposé un coûteux processus de réhabilitation.

Le programme support de la mission disposera de 2,5 milliards d'euros en 2013, un montant en réduction par rapport à 2012. Les dotations de fonctionnement et d'intervention, qui concernent principalement les dépenses de soutien, doivent diminuer, le gros des crédits étant consacré aux charges de personnel. Le plafond d'emplois du programme connaîtra néanmoins une forte réduction à hauteur de 6 326 ETPT, portant surtout sur le programme 203 « Infrastructures de transport ». Enfin, je déplore qu'aléas et annulations de crédit aient de nouveau tendu l'exécution en 2012. J'interrogerai donc la ministre en séance à ce sujet.

Sur le triennal 2013-2015, les moyens affectés à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » passeront de 7,6 milliards d'euros en 2013 à 7,1 milliards d'euros (hors CAS pensions) en 2015. La régression des crédits portera essentiellement sur les infrastructures de transport, la météorologie et l'après-mines. Le ministère supportera une réduction globale de 1 678 ETPT. Les opérateurs de la mission contribueront également à la réduction des dépenses et à l'assainissement des comptes publics, en 2013 comme sur l'ensemble du nouveau triennal. Le projet de loi

de finances prévoit une réduction moyenne de 4 % de leurs subventions pour charges de service public, ainsi qu'une contraction moyenne de 2,5 % de leurs plafonds d'emplois. De surcroît, les ressources affectées des principaux opérateurs de la mission seront plafonnées, conformément à l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

Enfin, le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission diminue de façon régulière : 1,6 milliard d'euros en 2013 contre 2,1 milliards en 2012. Cette évolution positive s'explique principalement par la contraction du coût du crédit d'impôt développement durable (CIDD).

L'année dernière, le précédent Gouvernement avait transformé le compte de concours « bonus-malus » en un compte d'affectation spéciale. Les années passées, les dépenses ont toujours été supérieures aux recettes, à tel point qu'entre 2008 et 2011, le déficit cumulé a atteint près de 1,5 milliard. Le 25 juillet, le Gouvernement a annoncé, dans le cadre du plan de soutien à la filière automobile, un relèvement significatif du bonus. En contrepartie, l'article 12 de la loi de finances procède à un durcissement du malus. Au total, les crédits inscrits sur ce compte s'élèvent à 402 millions. Malgré ce durcissement, les recettes ne suffiront pas : 50 millions sont donc inscrits sur le programme « Énergie » de la mission « Écologie ». Si elle n'est pas contraire à la LOLF, cette pratique démontre que nous ne sommes toujours pas parvenus à équilibrer le dispositif, contrairement aux intentions qui prévalaient lors de la création du compte spécial.

**M. François Fortassin, rapporteur spécial.** – Les crédits du programme 170 « Météorologie » progressent de 4,3 % à 215,7 millions d'euros : Météo France pourra renforcer ses actions et sa performance dans le domaine de la sécurité des personnes et des biens, et financer un supercalculateur. Le plafond d'emplois recule de 99 ETP, mais le nombre d'emplois hors plafond passe de 45 à 60.

Les crédits du programme 159 « Information géographique et cartographique » restent stables à 96,2 millions d'euros et financent en grande partie le nouvel Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), issu de la fusion de l'Institut géographique national et de l'Inventaire forestier national. Cet opérateur subira une réduction de 53 ETP, prévision fondée sur le non-remplacement des 41 départs en retraite en 2013. La situation financière de l'IGN demeure fragile et devra être suivie avec attention. Je m'interroge, enfin, sur l'opportunité de la fusion, dans la mesure où très peu de mutualisations en sont attendues.

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) retrace les recettes et les dépenses de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). Aux termes de l'article 18 de la LOLF, un budget annexe retrace les opérations d'un service de l'Etat non doté de la personnalité morale résultant de son activité de production d'un bien ou d'une prestation de services donnant lieu au paiement de redevances. De fait, la DGAC remplit les missions du contrôle aérien pour lesquelles elle perçoit diverses redevances,

notamment les redevances de navigation aérienne. Un budget annexe devant être équilibré, si les recettes sont insuffisantes, le recours à l'emprunt est nécessaire. Les recettes du BACEA pour 2013 étant évaluées à 1,9 milliard pour un peu plus de 2 milliards de recettes, il faudra emprunter. Les recettes du BACEA dépendent du niveau du trafic aérien, lui-même fonction de la conjoncture économique – il faut lire dans le marc de café... La DGAC prévoit une hausse du trafic aérien d'environ 2,5 %, un chiffre déjà revu à la baisse.

Grâce à la maîtrise des dépenses, le budget annexe dégagera à nouveau, durant le prochain triennal, un excédent d'exploitation, alors qu'il est déficitaire depuis plusieurs exercices. Acceptons-en l'augure. Cent postes seraient supprimés chaque année. Or les dépenses de personnel représentent un coût non négligeable pour la DGAC, puisqu'elles s'élèvent à 1,14 milliard d'euros. Le régime statutaire et indemnitaire des personnels est particulièrement généreux, notamment pour les contrôleurs aériens, dont les grèves perlées provoquent des retards fréquents, et qui peuvent partir à la retraite dès 56 ans et demi. Lorsque je les ai interrogés, ils m'ont dit que leur rôle était aussi important que celui des pilotes d'avion ; je leur ai fait remarquer qu'en cas de crash, les pilotes y restaient avec les passagers, et qu'il était assez rare qu'un avion percute une tour de contrôle...

Il est fâcheux que malgré la suppression de 100 postes, la dépense de personnel progresse encore de 3 % entre 2012 et 2013. Comme les années passées, le principal levier d'économies réside dans une gestion toujours plus rigoureuse de la masse salariale et je vous présenterai un amendement en ce sens.

Les documents budgétaires démontrent que la DGAC cherche à réaliser des économies et à améliorer la productivité : je me félicite de ce dynamisme. Malheureusement, les dépenses entre 2012 et 2013 augmentent de 4 %. Malgré une justification au premier euro particulièrement détaillée, la présentation du budget annexe ne suffit pas à comprendre pourquoi. En outre, je ne suis pas parvenu à percer certaines formules ésotériques telles que celle-ci : « *la DGAC va initier une rationalisation de la surveillance et de la certification tout en conservant une capacité de réponse adaptée aux grands enjeux régionaux et en s'appuyant sur une responsabilisation accrue de certains acteurs locaux* ».

**M. Albéric de Montgolfier, président.** – En clair, cela veut dire qu'on réduit le nombre de salariés de 100 ETPT mais qu'on augmente les crédits de 23 millions d'euros.

**M. François Fortassin, rapporteur spécial.** – Le déséquilibre entre les recettes et les dépenses nécessitera de recourir à l'emprunt auprès de l'Agence France Trésor. L'encours de dette à la fin de l'année 2013 pourrait donc s'élever à 1 239 millions d'euros. La bonne nouvelle est que la maîtrise des dépenses prépare un retour à l'excédent en 2014... si le trafic aérien ne subit pas de repli.

Bien sûr, la DGAC pourrait augmenter ses recettes pour faire face à son endettement chronique. Elle fait valoir, à juste titre, que les redevances de navigation aérienne ne couvrent pas toujours le coût complet du service rendu à l'utilisateur. Cette demande est légitime et a été partiellement entendue, puisque l'article 32 du projet de loi de finances lui accorde 5,5 millions d'euros de recettes supplémentaires au titre du recouvrement de taxes qu'elle perçoit pour le compte d'autres personnes publiques. L'effort est modeste et il doit le rester, au moins pour l'instant, car la DGAC doit d'abord faire la preuve de sa capacité à maîtriser sa dépense, comme elle s'y est engagée sur la période triennale.

Je vous propose un amendement tendant à réduire de 15 millions les dépenses de personnel de la DGAC. La masse salariale, hors pensions et cotisations de sécurité sociale, augmente en effet de près de 23 millions malgré la diminution des effectifs de 100 agents. Les documents budgétaires décomposent cette hausse : GVT, schéma d'emplois, mesures catégorielles, mesures générales, etc. Tous ces éléments, très classiques, contribuent à diminuer la dépense. Puis sous une rubrique « Autres », sont inscrits 26,6 millions d'euros, dont 8,1 millions financent les primes « d'accompagnement des restructurations » de la DGAC. Celle-ci n'est pas soumise à un plan social justifiant une prime supplémentaire pour des contrôleurs aériens déjà fort bien pourvus ! Je vous propose de réduire cette prime et de rogner 11 millions inscrits sur la ligne « Autres », qui ne font tout simplement l'objet d'aucune justification : voilà une bien mauvaise manière faite au Parlement. Sur la forme, ce n'est pas acceptable ; sur le fond, je suis curieux d'entendre les explications du ministre et je ne serais pas étonné de dénicher de nouvelles primes !

**M. Albéric de Montgolfier, président.** – Je note la constance de François Fortassin pour contrôler les contrôleurs aériens.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur pour avis de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.** – La commission du développement durable, à laquelle j'avais proposé un avis de sagesse bienveillante, a rendu un avis favorable. Je rejoins en grande partie les conclusions de François Fortassin sur le caractère critique de l'année 2013. Le trafic aérien dépend de la croissance économique et la question est de savoir si le montant de la taxe ne sera pas inférieur au produit escompté. Déficitaire, ce budget annexe recourt à l'emprunt chaque année, si bien que la dette dépasse 1,2 milliard d'euros. Le ministère prévoit le retour à l'équilibre pour 2015, mais cette projection semble fragile. En récupérant les 100 millions d'euros de taxe de l'aviation civile reversés au budget général, la DGAC romprait un cercle vicieux et éviterait 38 millions d'euros de frais financiers.

Les réductions d'emplois appellent des restructurations. Il y a les contrôleurs aériens et il y a les autres : faut-il supprimer toutes les marges de manœuvre ? Les restructurations dans les bases de province sont parfois

lourdes à mener et les élus locaux ne sont pas les derniers à demander des ménagements.

La filière aéronautique est excédentaire de 18 milliards d'euros. Elle a recruté 11 000 personnes l'an dernier et elle est exemplaire, comme l'a rappelé devant nous Louis Gallois, pour ce qui est de l'intégration de la recherche autour du comité unique de programme. Cependant l'essentiel de la recherche est financé par les investissements d'avenir qui vont s'arrêter : qu'en sera-t-il demain ?

Enfin, je ne crois pas que l'heure soit à l'augmentation de la taxe acquittée par les compagnies aériennes : celles-ci reviennent tout juste à l'équilibre.

**M. Yannick Botrel.** – Chacun connaît le rôle économique des aéroports régionaux. Je suis sollicité par l'aéroport de Lannion-Côte de Granit Rose qui dessert un plateau industriel de 200 entreprises tournées vers les nouvelles technologies dont les échanges sont quotidiens avec la région parisienne. Cet aéroport est déficitaire, car les prescriptions en matière de sécurité ont été accrues et qu'il a fallu recruter. François Fortassin a dit que la DGAC souhaitait responsabiliser certains acteurs locaux, ce qui signifie qu'elle va leur demander plus d'argent. Les subventions aux aéroports régionaux figurent-elles dans ce budget annexe ?

**M. Yvon Collin.** – Le contrôle aérien est un sujet sensible en raison des questions de sécurité et compte tenu du degré d'exigence technique. Où est le ciel unique européen, avec les projets FABEC et SESAR, dans la perspective du doublement probable du trafic ? Pourquoi, d'ailleurs, ne pas lancer un rapport sur les plateformes de contrôle aérien à l'échelle européenne ? La consultation que j'avais lancée lorsque j'étais rapporteur était édifiante. Il faut aller dans les salles de contrôle pour apprécier l'intensité et la spécificité de cette profession.

Je crains que les grèves perlées ne disparaissent pas avec l'adoption de l'amendement du rapporteur. Il est vrai que la progression des salaires est sans équivalent chez les autres fonctionnaires.

**Mme Michèle André.** – Le métier de contrôleur aérien requiert en effet une capacité de concentration et d'attention visuelle étonnante. J'avais été impressionnée, lors d'un stage à Aéroports de Paris par la densité du visuel. Nous aurions besoin de l'avis très éclairé du ministre sur l'amendement du rapporteur.

Je voudrais attirer votre attention sur le fonctionnement de l'ex-ONF et de l'ONEMA, avec lesquels nous constatons des difficultés sur le terrain. La Cour des comptes a relevé des dysfonctionnements sur l'ex-ONF. Il n'est plus à la hauteur de sa mission, comme je peux le constater dans un département comme le Puy-de-Dôme : la protection d'espaces isolés n'est plus assurée et j'estime que la relation avec les élus s'est dégradée. Que peut-on faire ? Sans vouloir tomber dans le catastrophisme, je rappelle que, dans un pays comme la

Russie, où les fonctionnaires de terrain ont été supprimés, les forêts ont brûlé deux années de suite. Soyons donc vigilants en la matière.

**M. Jean Arthuis.** – Est-il normal de recourir à l'emprunt dans le cadre d'un budget annexe ?

**Mme Fabienne Keller.** – L'encaissement de la taxe poids lourd a été décalé. Quand sera-t-elle mise en œuvre ? L'Alsace attend avec impatience un système mis en œuvre en Allemagne et en Suisse. Cette taxe vertueuse pèse sur un mode transports accidentogène et polluant.

Je m'élève contre à la suppression des iDTGV. La SNCF a inventé des TGV *low cost* : vous irez de Marne-la-Vallée à Saint-Exupéry, au lieu de rejoindre Part Dieu depuis Paris, avec tous les déplacements supplémentaires que cela induit pour rejoindre le centre-ville. Afin d'acheter les sillons moins cher, la SNCF réduit l'offre de places assises, alors que les investissements importants réalisés depuis trente ans sur l'infrastructure sont amortis.

Je me réjouis de la perspective de la réunification de SNCF Infra et de RFF ouverte par l'évolution de la jurisprudence de la Cour de Luxembourg. Où en sont les travaux des missions sur le cadre social et la dette – tout un programme... ?

Le coût du crédit d'impôt sur les travaux d'économie d'énergie, dit crédit d'impôt développement durable (CIDD), diminuera en 2013. Quelles sont les raisons de cette baisse ?

**M. Francis Delattre.** – M. Gayssot avait séparé la SNCF et RFF il y a quinze ans, lors de la mise en place de l'Europe du rail pour faciliter la concurrence entre opérateurs. L'Union européenne acceptera-t-elle un retour en arrière ? Les conditions d'une saine concurrence pour l'obtention des sillons sont-elles réunies ?

Sur le Grand Paris, où en est la dotation en capital de 5 milliards d'euros prévue ? Il y a urgence, les transports en commun en Île-de-France sont dans un état très dégradé par rapport aux autres régions...

**Mme Fabienne Keller.** – Que fait la région ?...

**M. Francis Delattre.** – Voyez comment les touristes voyagent entre Roissy et Paris, c'est pénible et impressionnant. Les différends entre l'État et la région ont été résolus. Le report du versement de la dotation en capital ne peut que retarder la réalisation de projets absolument indispensables.

En outre la régulation du droit de grève sera-t-elle remise en cause ? Chaque grève oblige les élus locaux à ouvrir des structures d'accueil en catastrophe. Les choses allaient pourtant mieux depuis quelques années.

Le trafic de Roissy excède largement les 500 000 rotations prévues lors du doublement des pistes. Les contrôleurs aériens vivent sous haute tension et l'aéroport, qui fonctionne déjà la nuit, et en zone urbaine, a atteint ses limites. Le projet d'aéroport de Vatry pourrait constituer un exutoire pour le fret, mais ADP, sans doute soucieux de préserver l'exclusivité de ses

contrats, se montre peu coopératif en dépit des propositions de la chambre de commerce de la Marne. Le projet alternatif Châteauroux-Vatry-Beauvais avait déjà été abandonné pour les mêmes raisons. Nous devons réunir les parties autour de la table, quitte à donner à ADP une participation dans le nouvel aéroport, c'est une question d'aménagement du territoire. Les entreprises de logistique peuvent se développer ailleurs qu'à Roissy et Vatry dispose désormais d'une liaison ferroviaire.

**M. Albéric de Montgolfier, président.** – ADP aura bientôt un nouveau président.

**M. Roland du Luart.** – La Cour des comptes a très vivement critiqué la gestion de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) dans un récent référé, relevant notamment une dérive de sa masse salariale. Les ressources de cet établissement ne sont plus adaptées à la situation actuelle. Elles proviennent des redevances cynégétiques, des droits de timbre et d'examen pour le permis de chasse. Or, alors qu'elles diminuent avec le nombre des chasseurs, les salaires des employés augmentent plus qu'ailleurs : c'est une gestion inadmissible, et ce depuis des années. Il est donc fondamental de respecter à la lettre les préconisations de la Cour. Si la suppression de 47 équivalent temps plein va dans ce sens, il convient d'aller plus loin, en réduisant le budget de cet opérateur qui ne sert pas à grand-chose...

**M. Albéric de Montgolfier, président.** – L'éco-redevance poids-lourds est prévue pour juillet 2013 : les recettes risquent d'être inférieures aux attentes. Comment contraindre les poids lourds à respecter les interdictions ? Le montant de l'amende, 22 euros, n'est pas dissuasif. Il faudra interroger le ministre en séance.

La taxation du bonus-malus, qui a été alourdie, frappera des véhicules familiaux à faible coût, notamment français, au risque de déstabiliser encore davantage le marché automobile.

**M. François Fortassin, rapporteur spécial.** – La DGAC n'emprunte pas directement, c'est l'Etat qui le fait, par le biais de l'Agence France Trésor.

Le budget annexe ne comporte pas des dispositions spécifiques pour les aéroports régionaux, hormis quelques dotations d'investissement. Je supporte difficilement que les aéroports de province qui tiennent grâce au soutien des collectivités, soient ceux où les retards sont les plus fréquents. Mon amendement constitue une alerte.

**M. Yvon Collin.** – C'est un amendement d'appel...

**M. François Fortassin, rapporteur spécial.** – Plus que cela, parce que nous n'acceptons pas qu'on se moque de nous. Je suis prêt à ce qu'il soit réservé, mais je tiens à le défendre en séance parce que le trafic des petits aéroports de province n'occupe les contrôleurs qu'une quinzaine d'heures par semaine, ce qui leur laisse le temps d'exercer un second métier. Ce n'est pas totalement acceptable.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur pour avis de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.** – 80 % du fret est transporté dans la soute des avions de ligne. Cela réduit à néant un transfert du fret à Vatry. De plus il est assuré à Roissy par Fedex selon un accord garanti par la France. En outre Patrick Gandil a affiché, lors de son audition, un objectif ambitieux de réduction du nombre de centres de contrôles aériens en province.

**M. François Fortassin, rapporteur spécial.** – Le Ciel européen est une excellente idée, mais le mieux est parfois l'ennemi du bien.

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial.** – Madame André, le budget de l'ONF relève de la mission « Agriculture ». Je pense que vous vouliez parler de l'ONCFS ? S'agissant de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), le prélèvement sur les agences de l'eau qui lui est affecté a été plafonné à 150 millions d'euros par an pour la période 2013-2018. Cela permet de donner une certaine visibilité aux agences.

J'aurais souhaité une mise en place plus rapide de la taxe poids lourds. La France est un pays de transit. Des camions espagnols ou portugais la traversent pour aller en Allemagne, en Belgique ou aux Pays-Bas ; pour éviter les frais d'autoroute, ils utilisent les routes nationales, souvent transférées aux départements. Ceux-ci y trouveront une ressource pour financer leurs investissements routiers.

**M. Yvon Collin.** – Et les projets rail-route ?

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial.** – Le fret à la SNCF ne cesse de diminuer. Il serait pertinent de réfléchir à des axes dédiés, aménagés avec le concours de financements européens.

A ma connaissance, aucun élément n'indique que la régulation du droit de grève évoluera prochainement.

Le crédit d'impôt développement durable a été modifié dans le cadre des deux dernières lois de finances, ce qui a permis de ramener son coût de 2 milliards d'euros en 2011 à une prévision de 650 millions d'euros pour 2013. Il a en particulier été réorienté vers les opérations les plus lourdes pour gagner en efficacité. Nous devons toutefois réévaluer régulièrement la performance de ce dispositif. Nous avons beaucoup à faire en matière d'économies d'énergie. On pourrait par exemple réaliser d'énormes économies sur les bâtiments parisiens. Encore faut-il que les systèmes soient incitatifs.

Le rapport écrit donne un tableau des modèles touchés par le durcissement du malus automobile, prévu à l'article 12 du PLF pour équilibrer le système. En contrepartie, l'augmentation du bonus devrait profiter aux constructeurs français, davantage tournés vers la production de petites voitures, même si certaines sont fabriquées à l'étranger.

S'agissant de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, mon rapport rend compte des critiques et des préconisations de la Cour des comptes, qui dénonce de graves dérives dans sa gestion et son financement : l'opérateur attribue indûment des primes de mobilité, des logements de fonction, il n'y a pas de statut de contractuel, bref, il faut y mettre de l'ordre.

**M. Roland du Luart.** – Votre rapport va dans le bon sens, mais il faut être plus sévère car la gestion est inadmissible. Est-ce son rôle de bloquer l'A 28 pendant six ans parce qu'un scarabée ne pouvait survoler le chantier à la saison des amours ?

**Mme Michèle André.** – Les administrés ne distinguent pas l'ONF, l'ONEMA, l'ONCFS. Pour eux, tout cela est vécu comme un ensemble. Les dysfonctionnements que j'ai mentionnés appellent une organisation plus claire.

**M. Roland du Luart.** – Tout à fait d'accord.

**Mme Michèle André.** – Le groupe chasse et pêche du Sénat y travaille. Les chasseurs et les pêcheurs participent de la régulation de la faune et de la flore. Faute de régulation, les sangliers détruisent les champs et percutent des voitures. Le bon sens se trompe en assimilant les pêcheurs du dimanche à des abstentionnistes. Les fédérations de pêcheurs et chasseurs sont nécessaires. On a besoin d'une régulation, mais son organisation globale est source d'incertitude. Donnons-lui plus de cohérence.

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial.** – Il est important de définir les attributions de chacun. L'ONCFS n'a pas vocation à s'occuper des papillons et des libellules ! Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) s'en chargent déjà... Si nous retrouvons avec des spécialistes dans chaque domaine de la biodiversité, plus aucune réalisation urbaine ne sera possible. L'équilibre en matière d'environnement est important. Les DREAL relèvent du champ de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ». Je ne verrais pas d'inconvénient à ce qu'on leur supprime quelques postes. Ils sont assez nombreux !

**M. François Fortassin, rapporteur spécial.** – Dans ce débat, l'ONEMA doit également être pointé du doigt pour ses pratiques abusives. Il a ainsi demandé l'an dernier des peines de prison contre 60 maires. Fort heureusement les procureurs n'ont pas donné suite.

**M. Jean-Claude Frécon.** – Pas partout !

**M. François Fortassin, rapporteur spécial.** – Leur crime ? Avoir curé un ruisseau et dérangé une salamandre à ventre doré... Ils font passer les maires pour des délinquants : il faut raison garder ! Je compte y revenir en séance publique.

**Mme Marie-Hélène des Esgaulx, rapporteur spécial.** – Le président de l'AFITF et le directeur général des infrastructures des transports et de la mer (DGTIM) m'ont assuré que le système technique de recouvrement

de l'éco-taxe poids-lourds serait prêt en juillet 2013 et que la réalisation du dispositif avançait conformément aux prévisions. L'éco-taxe rapportera à l'AFITF 800 millions d'euros par an en rythme de croisière. Cette année, 300 millions d'euros ont été prévus. Les données théoriques de la DGITM pourront être confrontées dès le mois d'avril grâce au lancement de la taxe poids lourds en Alsace. Il sera alors possible d'appréhender les effets de report sur le réseau non concédé liés à la taxe. Toutefois il est vrai que l'amende n'est pas dissuasive et que la recette risque d'être inférieure aux attentes.

Je n'ai pas de réponse sur les TGV *low cost*. Quant à la réunification de l'exploitation et de l'infrastructure ferroviaires, la Cour européenne n'a pas encore rendu son arrêt, seul l'avocat général s'est prononcé. Compte tenu de l'ampleur de la dette de RFF, la constitution d'une société anonyme apparaît moins plausible qu'un EPIC. Jean-Louis Bianco va mener une concertation.

Depuis le vote de la loi de 2007, les préavis de grève à la RATP ont baissé : 36 préavis ont été déposés en 2011 à l'occasion de 25 grèves, dont 5 dans le cadre d'un mouvement national ; 20 au premier semestre 2012.

**M. Albéric de Montgolfier, président.** – Le Grand Paris relève de la mission « Egalité des territoires ».

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur pour avis de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.** – Le paradoxe sur les crédits BACEA qui augmentent malgré 116 ETP en moins s'explique par le décalage entre les crédits de personnel hors pension, qui évoluent de 1,3 %, et les crédits de pension, qui augmentent de 5,7 %. Les 11,2 millions de la ligne « Autres » pourraient correspondre à une réimputation.

**M. Charles Revet, rapporteur pour avis de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.** – La France qui possédait la quatrième flotte maritime dans les années 1980 n'est plus qu'au trentième rang, en dépit du Registre international français. Le retard dans le domaine maritime et portuaire est important. Marseille traite péniblement un million des conteneurs, le Havre 2 millions, alors qu'Anvers et Hambourg en traitent 8 millions, Rotterdam 15 millions. Cela tient au manque d'interconnexion et aux difficultés d'acheminement. Un grand armateur a investi 600 millions d'euros au Havre pour moderniser les portiques et les quais. Il pouvait doubler le trafic, si le grand port avait été relié à la Seine... Or les crédits d'investissement diminuent de 40 %, d'où mon avis défavorable.

Les dockers ? Un port dépend aussi des moyens d'acheminement. Lorsque le ministre a coupé le ruban de Port 2000, les trains n'arrivaient pas jusqu'au port. Quant au fluvial, les moyens de transfert restent très insuffisants. C'est dommage, car la France dispose du domaine maritime le plus important avec les Etats-Unis. Est-il normal que nous importions 85 % de nos poissons et crustacés ? La France était une grande puissance maritime, naguère.

**M. Jean Arthuis.** – Nos rapporteurs ne pourraient-ils pas tirer la sonnette d’alarme sur les DREAL ? On constate, et il faut les dénoncer, des attitudes « ayatollesques » de leur part en matière d’environnement. Les contractuels recrutés massivement du temps de Madame Voynet ont été titularisés. Leur comportement sur le terrain donne l’impression que nous, élus locaux, sommes en permanence en conflit avec l’Etat. Donnons un signal, car cette situation n’est plus supportable. Pour marquer le coup, je pense que nous devrions déposer un amendement pénalisant les DREAL. Il est vrai que leurs agents appliquent les lois, souvent trop sévères, instituant des délits pour ceci ou cela. Ce type de comportement participe également au décrochage de notre pays.

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial.** – Nous pourrions dans nos interventions signaler à la ministre les dysfonctionnements auxquels nous sommes confrontés en permanence sur le terrain.

**M. Albéric de Montgolfier, président.** – Un amendement constituerait un coup de semonce plus important.

**M. Jean Arthuis.** – C’est notre seul outil pour peser sur le débat. Nous sommes attendus sur la réduction des dépenses : il faut que cela bouge, et pour cela, nous devons donner des signaux puissants.

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial.** – Nous pourrions initier un contrôle budgétaire sur l’organisation administrative relative à la protection de la biodiversité, qui évaluerait l’action de l’ONEMA, de l’ONCFS et des DREAL, afin de relever et de corriger des dysfonctionnements devenus insupportables. Depuis que des services ont été recentralisés en région, les préfets de département n’ont sur eux aucune prise, ce qui est tout à fait anormal.

**Mme Fabienne Keller.** – Je partage cette analyse : la réforme des territoires n’est pas parfaitement aboutie : les DREAL ne sont pas en hiérarchie avec les directions départementales des territoires (DDT), d’où des liaisons qui ne se produisent pas. Par ailleurs, la plupart des personnels n’ont plus de pratique de terrain et font de la réglementation pure. Il faut mutualiser les parcours professionnels des personnes recrutées pour ne pas perdre le lien avec le terrain. Si je soutiens l’idée d’un amendement, j’estime qu’il devrait aussi concerner les bureaux de l’Arche de la Défense – la source –, dont les personnels se consacrent à des décrets, des arrêtés et des circulaires, et non à des projets. La RGPP a déjà affecté les structures déconcentrées. Il faut réduire les effectifs des ministères : fusionnons les structures, afin que les DDT et les DREAL, en bout de chaîne, n’aient plus à rendre des comptes à différents ministères.

**M. Jean Arthuis.** – La source de l’hyper-réglementation se trouve en effet dans les bureaux de l’administration centrale. Il faut la tarir en y supprimant des emplois, ce qui ne dispense pas de taper sur les doigts des DREAL.

**M. Francis Delattre.** – On a entendu pendant longtemps que les haras nationaux coûtaient cher. Il a suffi qu'une commission annule les crédits pour qu'une réforme ait lieu.

**Mme Michèle André.** – Il faut un grave conflit dans un département pour qu'un préfet arrive à reprendre la main sur la DREAL, où l'on considère parfois les élus locaux comme des empêcheurs de tourner en rond. Toutefois la rédaction d'un amendement de la commission des finances doit être pesée et réfléchie. Réservons cette mission pour nous donner le temps.

**M. Jean Arthuis.** – Il serait bon que cet amendement transcende les groupes. Il ne s'agit pas d'une question partisane.

**Mme Michèle André.** – L'amendement peut porter plusieurs noms et ne pas émaner du seul rapporteur.

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial.** – Je partage votre sentiment. Nous sommes tous confrontés aux mêmes difficultés sur le terrain. Trouvons le moyen d'alerter la ministre. J'interviendrai en ce sens dans le débat, et vous ne manquerez pas de soutenir cette démarche. Cependant, il me paraît délicat que la commission des finances dépose un amendement pour dénoncer l'attitude de certaines DREAL.

**M. Jean Arthuis.** – Litanie, léthargie, liturgie, cela suffit !

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial.** – Vous pourrez déposer un amendement en séance.

**M. Jean Arthuis.** – Il aurait plus de force s'il émanait de la commission.

**M. Albéric de Montgolfier, président.** – Il ne faudrait pas trop surcharger notre réunion « balai » de jeudi prochain.

**Mme Michèle André.** – Nous n'aurons pas à refaire le débat. Le vote sera rapide.

**M. Albéric de Montgolfier, président.** – Je suggérerai donc au président de la commission et au rapporteur général d'avancer notre réunion de jeudi à 9h00.

*A l'issue de ce débat, la commission décide de réserver sa position sur les crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».*

*Elle décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 64, ainsi que de l'article 64 bis du projet de loi de finances pour 2013.*

*Elle décide de réserver sa position sur les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».*

*Elle décide enfin de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits des comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de*

*véhicules propres* » et « *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* ».

\* \*  
\*

**Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a procédé à l'examen définitif de la mission, du budget annexe, des comptes spéciaux et des articles 64 et 64 bis.**

**M. François Marc, rapporteur général.** – La commission a réservé sa position, le 15 novembre, sur les crédits de la mission. A l'issue de la seconde délibération, l'Assemblée nationale a réduit de 17,5 millions d'euros les crédits de la mission au titre du gage général. Je vous propose d'adopter, sans modification, les crédits de la mission.

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial.** – Je soutiens la proposition du rapporteur général. Un amendement de suppression des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement avait été envisagé, mais ne semble pas opportun dans la situation actuelle. S'il est malgré tout déposé, à l'initiative de Jean Arthuis, nous en débattons en séance.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteure spéciale.** – J'avais émis un avis favorable sur les crédits de cette mission. Je confirme ma position.

**M. François Marc, rapporteur général.** – La commission avait également réservé son avis sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », sujet jugé sensible par certains. L'amendement n° A1 de François Fortassin vise à modifier les charges du budget annexe qui augmentent de plus de 4 % en 2012 et 2013, alors même que la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) a engagé un effort de maîtrise de ses dépenses. François Fortassin considère qu'il y a lieu de réduire cette progression : la masse salariale constitue près de la moitié du budget annexe, et malgré une diminution des effectifs de près de 100 ETP, les crédits de personnel augmentent de 23 millions d'euros en 2013. L'amendement propose de diminuer les crédits de personnel de 2 millions d'euros, afin de réduire d'un quart les primes d'accompagnement de la restructuration.

**M. Philippe Marini, président.** – En l'absence de François Fortassin, qu'en pense Yvon Collin, ancien rapporteur spécial de cette mission et membre du même groupe ?

**M. Yvon Collin.** – Cet amendement est sympathique. Le soir même de sa présentation en commission des finances, une grève surprise des aiguilleurs du ciel s'est déclenchée, j'ai dû rentrer en train... Était-ce une coïncidence ? En tout cas, cet amendement ne me semble pas opportun.

**M. Philippe Marini, président.** – Il va pourtant dans le sens de la rigueur budgétaire.

**Mme Michèle André.** – J'avais demandé une réserve sur cette mission. Le groupe socialiste ne votera pas cet amendement. Après expertise, on peut considérer que les dépenses de personnel de la DGAC ont ralenti, ce qui est conforme à ses engagements. Sur 23 millions d'euros, 20 millions sont consacrés au financement des pensions. Le taux de prélèvement des pensions civiles est passé de 68,92 % en 2012 à 74,60 % en 2013, ce qui n'est pas négligeable.

**M. Philippe Marini, président.** – Pour ma part, je soutiens l'amendement de François Fortassin pour des raisons de principe ; il ne faut pas décourager les bonnes volontés.

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.*

*Elle rejette l'amendement n° A1 du rapporteur spécial et décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du budget annexe.*

*Elle confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits des comptes spéciaux, ainsi que des articles 64 et 64 bis.*