

N° 164

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

### LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 10 b

### ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES (INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS ; SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE)

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

*Rapporteur spécial : Mme Marie-Hélène DES ESGAUX*

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 165 à 170 (2015-2016)



---

## SOMMAIRE

<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>7</b>
<b>PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS ».....</b>	<b>11</b>
<b>I. UN PROGRAMME 203 QUI NE PRÉSENTE QU'UNE PARTIE DES DÉPENSES CONSCRÉES AUX TRANSPORTS EN RAISON DU RÔLE JOUÉ PAR L'AFITF DANS LE FINANCEMENT DES GRANDES INFRASTRUCTURES .....</b>	<b>11</b>
A. LA NÉCESSITÉ D'UNE VÉRITABLE MISSION « TRANSPORT » S'IMPOSE AVEC TOUJOURS AUTANT D'ÉVIDENCE .....	11
B. L'AFITF, UN OUTIL QUI COMPLEXIFIE LE CIRCUIT DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT.....	11
C. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'AFITF DEMEURE PRÉOCCUPANTE.....	13
D. LA FIN DU FEUILLETON DE L'ÉCOTAXE : UNE CHARGE DE 969,2 MILLIONS D'EUROS POUR L'AFITF.....	18
<b>II. UN BUDGET EN LÉGÈRE DIMINUTION PAR RAPPORT AUX ANNÉES PRÉCÉDENTES.....</b>	<b>21</b>
A. LA MODERNISATION ET LE DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES SERONT EXCLUSIVEMENT FINANCÉS PAR DES FONDS DE CONCOURS EN 2016 .....	24
B. L'INTÉGRALITÉ DES CRÉDITS DE L'ACTION 10 « INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES » SERONT VERSÉS À SNCF RÉSEAU.....	25
C. L'ACTION 11 « INFRASTRUCTURES FLUVIALES, PORTUAIRES ET AÉROPORTUAIRES » PORTE À TITRE PRINCIPAL LA SUBVENTION À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE, EN LÉGÈRE BAISSSE EN 2016 .....	27
D. LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ENTRETIEN ET À L'EXPLOITATION DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL CONNAITRONT UNE ÉROSION EN 2016 .....	27
E. ACTIONS 13 ET 14 : SOUTIEN, RÉGULATION, CONTRÔLE ET SÉCURITÉ DES SERVICES DE TRANSPORTS TERRESTRES, FLUVIAUX, MARITIMES ET AÉRIENS .....	28
F. UNE LÉGÈRE DIMINUTION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES INFRASTRUCTURES, DES TRANSPORTS ET DE LA MER .....	30

<b>PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE »</b> .....	31
<b>I. EN DÉPIT D'UNE LÉGÈRE DIMINUTION DES CRÉDITS, LA SÉCURITÉ ET LA SÛRETÉ MARITIMES DEMEURENT UNE PRIORITÉ RÉGALIENNE</b> .....	32
<b>II. LA QUALITÉ DE LA FORMATION ET DES ACTIONS EN FAVEUR DES GENS DE MER, ATOUT MAJEUR POUR L'EMPLOI MARITIME</b> .....	34
<b>III. LES CRÉDITS QUI VISENT À SOUTENIR LA COMPÉTITIVITÉ DE NOTRE FLOTTE DE COMMERCE CONNAÎTRONT UNE LÉGÈRE DIMINUTION EN 2016, NOTAMMENT EN RAISON DE LA SITUATION DE LA SNCM</b> .....	35
<b>A. LE PAVILLON FRANÇAIS DOIT FAIRE FACE À UNE SÉVÈRE CONCURRENCE</b> .....	35
<b>B. UN SOUTIEN DE L'ÉTAT VIA DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES PATRONALES DESTINÉES À RÉDUIRE LE COÛT DU TRAVAIL DES MARINS</b> .....	35
<b>IV. DES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'ACTION INTERMINISTÉRIELLE DE LA MER EN TRÈS LÉGÈRE AUGMENTATION</b> .....	36
<b>V. LA GESTION DURABLE DES PÊCHES ET DE L'AQUACULTURE DEMEURE UNE PRIORITÉ DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE PROGRAMMATION DU FONDS EUROPÉEN POUR LES AFFAIRES MARITIMES ET LA PÊCHE (FEAMP)</b> .....	37
<b>COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »</b> .....	41
<b>I. LES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE VONT FAIRE L'OBJET DE PROFONDES RÉFORMES DANS LES ANNÉES À VENIR</b> .....	41
<b>A. DES LIGNES STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRES QUI FONT L'OBJET DEPUIS 2010 D'UNE CONVENTION ENTRE SNCF MOBILITÉS ET L'ÉTAT</b> .....	41
1. <i>Des lignes d'équilibre du territoire qui accumulent les pertes d'exploitation en raison d'une fréquentation en nette diminution</i> .....	41
2. <i>L'État, autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire depuis 2011, n'est pas parvenu jusqu'ici à jouer pleinement son rôle</i> .....	42
3. <i>Les conclusions du rapport de la commission « TET d'avenir » ont démontré l'urgence d'une réforme d'une offre TET devenue insoutenable pour les finances publiques</i> .....	43
4. <i>La feuille de route du Gouvernement annoncée le 7 juillet 2015 n'a pas encore tranché la question très sensible des lignes TET à conserver ou à supprimer</i> .....	43
<b>B. UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE QUI VIENT COMPENSER LE DÉFICIT D'EXPLOITATION DE SNCF MOBILITÉ AINSI QUE LA RÉGÉNÉRATION DU MATÉRIEL ROULANT</b> .....	44
<b>II. UN BUDGET EN FORTE HAUSSE DE 25,4 MILLIONS D'EUROS PAR RAPPORT À 2015</b> .....	46
<b>A. LA COMPENSATION D'UNE PARTIE DU DÉFICIT D'EXPLOITATION DES LIGNES TET</b> .....	46
<b>B. LA MAINTENANCE ET LE RENOUVELLEMENT D'UN MATÉRIEL ROULANT DEVENU OBSOLÈTE</b> .....	47

---

<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>49</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>51</b>
<b>ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....</b>	<b>67</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Sur le programme 203 « Infrastructures et services de transport »

1) Comme les deux années précédentes, votre rapporteur spécial plaide **pour qu'une mission à part entière soit consacrée au budget des infrastructures et services de transport**, qui représente un enjeu financier et socio-économique considérable pour notre pays.

2) Si votre rapporteur spécial ne plaide pas pour une suppression de l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF), **elle regrette une nouvelle fois que le circuit budgétaire du financement des infrastructures mais aussi la multiplicité des organismes** (SNCF Réseau, Voies navigables de France, grands ports, collectivités territoriales, etc.) **rendent très difficile de savoir quel est le montant effectivement consacré aux infrastructures en France.**

3) L'équilibre financier de l'AFITF apparaît pour le moins instable car elle doit faire face à ses engagements passés pour des montants très substantiels. **Fin 2015, une somme d'environ 11,85 milliards d'euros concernant à 63 % le mode de transport ferroviaire restait ainsi à mandater**, soit un montant correspondant à plus de six exercices au regard du budget actuel de l'AFITF.

4) Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, votre rapporteur spécial avait estimé à **830 millions d'euros** environ la somme totale que devrait déboursier l'État suite au « fiasco » de l'écotaxe. L'« ardoise » est en réalité beaucoup plus lourde, puisqu'elle s'élèvera à **969,2 millions d'euros** entièrement financés par l'État, donc par le contribuable, via l'AFITF.

4) Les décaissements liés à la résiliation du contrat liant l'État à Ecomouv' étant nettement moins importants en 2016, l'article 14 du présent projet de loi de finances prévoit que l'État n'affectera l'an prochain à l'AFITF qu'une fraction du rehaussement de la TICPE intervenu en 2015, soit un montant de **715 millions d'euros**.

5) Étant donné que la situation financière de l'AFITF est très dégradée, et ce, depuis de nombreuses années, **votre rapporteur spécial estime pour sa part qu'il sera nécessaire de lui affecter de nouveau en 2016 l'intégralité du rehaussement de la TICPE.**

6) Dans cette perspective, **elle déposera un amendement à l'article 14 du projet de loi de finances afin de garantir à l'AFITF un financement à hauteur de ses besoins, évalués par Philippe Duron à 2,2 milliards de crédits d'intervention.**

7) Pour 2016, les autorisations d'engagement inscrites sur le programme s'élèvent à **3 206,8 millions d'euros** auxquelles s'ajoutent **1 482,5 millions d'euros** de fonds de concours, soit un total de **4 689,3 millions d'euros**. Les crédits de paiements inscrits atteignent, pour leur part, **3 206,3 millions d'euros** et les fonds de concours **1 453,3 millions d'euros**, soit un total de **4 659,6 millions d'euros**. **Les fonds de concours représentent ainsi 31,6 % des autorisations d'engagement et 30,8 % des crédits de paiement du programme 203.**

8) Les crédits budgétaires du programme 203 enregistreront une légère diminution en 2016. Ainsi que l'a expliqué à votre rapporteur spécial François Poupard, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer lors de son audition, les priorités « *ont visé à maintenir, en euros courants, les montants 2015 votés en loi de finances pour SNCF Réseau. L'entretien routier et la subvention à l'établissement public Voies navigables de France (VNF) subissent une légère érosion par rapport à 2015* ».

#### **Sur le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture »**

1) Le programme 205 « *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture* » joue un rôle économique et social important et traduit certaines fonctions régaliennes de l'État, la France disposant du deuxième domaine maritime dans le monde, avec plus de 5 000 kilomètres de côtes et 10 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE).

2) La dotation du programme en 2016 s'établit à **185,9 millions d'euros** en autorisations d'engagements (AE) et **183,4 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), soit un recul relativement significatif de **- 1,9 %** pour les premières et de **- 3 %** pour les seconds.

#### **Sur le compte d'affectation spéciale**

##### **« Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »**

1) Les lignes de trains d'équilibre du territoire (TET) regroupent 30 lignes héritées de l'histoire qui jouent un rôle important en matière d'aménagement du territoire.

2) Le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » vient compenser le **déficit d'exploitation de SNCF Mobilités dû aux TET** ainsi que la **régénération du matériel roulant**.

3) **Le déficit d'exploitation de ces lignes s'est aggravé ces dernières années**, la fréquentation des TET ayant diminué de 20 % depuis 2011<sup>1</sup>, notamment en raison de l'essor du covoiturage. Pour tenir compte de l'augmentation des charges d'exploitation des TET, les crédits du CAS atteindront **216,2 millions d'euros** en 2016, soit une hausse significative de **13,3 %** par rapport à 2015.

4) Dans ce contexte, le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche a mis en place en novembre 2014 une commission « TET d'avenir » et lui a confié la mission d'étudier les dysfonctionnements actuels de l'offre TET afin de proposer des axes d'amélioration.

---

<sup>1</sup> La baisse de fréquentation est même de - 25 % pour les lignes TET de nuit.

5) Sur la base des préconisations de cette commission, le Gouvernement a confié à un préfet, François Philizot, la mission de proposer, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, et en particulier les régions, des évolutions de l'offre et de la gouvernance des TET d'ici mai 2016. **Ce n'est donc qu'à partir de cette date que seront prises les décisions difficiles relatives au maintien ou non des lignes TET les plus déficitaires.**

6) Enfin, le Gouvernement a annoncé **le renouvellement d'ici 2025 du matériel roulant sur les lignes TET structurantes**, ce qui représentera au total un engagement financier de **1,5 milliard d'euros**.

*Au 10 octobre 2015, date limite fixée par la LOLF, 76 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.*



---

## PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »

### I. UN PROGRAMME 203 QUI NE PRÉSENTE QU'UNE PARTIE DES DÉPENSES CONSACRÉES AUX TRANSPORTS EN RAISON DU RÔLE JOUÉ PAR L'AFITF DANS LE FINANCEMENT DES GRANDES INFRASTRUCTURES

#### A. LA NÉCESSITÉ D'UNE VÉRITABLE MISSION « TRANSPORT » S'IMPOSE AVEC TOUJOURS AUTANT D'ÉVIDENCE

Lors de l'examen des deux précédents projets de loi de finances, **votre rapporteur spécial avait plaidé pour qu'une mission à part entière soit consacrée au budget des infrastructures et services de transport, qui représente un enjeu financier et socio-économique considérable pour notre pays.**

Force est de **constater que** cette demande n'a toujours pas été entendue.

Il faut pourtant une nouvelle fois rappeler que, tant d'un point de vue administratif que parlementaire, **la politique publique des transports est bien distincte de la politique publique en faveur de l'écologie.**

En outre, d'un strict point de vue budgétaire, la grande mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » ne comporte aucune cohérence interne car, contrairement aux autres programmes, le programme 203 « *Infrastructures et services de transports* » est caractérisé par un apport très significatif de fonds de concours (cf. *infra*) et par une budgétisation largement pluriannuelle compte tenu du poids des investissements financés.

**Sans revenir sur l'ensemble des arguments déjà développés<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial réitère donc sa préconisation qui vise à assurer une plus grande lisibilité aux budgets concernés mais aussi à favoriser un vote plus éclairé de la représentation nationale.**

#### B. L'AFITF, UN OUTIL QUI COMPLEXIFIE LE CIRCUIT DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est un établissement public administratif de l'État créé en 2004<sup>2</sup> dont

---

<sup>1</sup> Rapport au nom de la commission des finances, n° 156, Tome III, annexe 10 b (2013-2014), fait par Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial, p. 9 et s.

<sup>2</sup> Par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004.

la tutelle est assurée par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

Elle est administrée par un conseil d'administration composé de douze membres comprenant six représentants de l'État, un député, un sénateur, trois élus locaux et une personnalité qualifiée. Elle est actuellement présidée par le député Philippe Duron, que votre rapporteur spécial a entendu dans le cadre de la préparation du présent rapport.

Comme le rappelle le projet annuel de performances pour 2016, « à partir de 2006, notamment à la suite de l'extension de son domaine d'intervention au financement des contrats de projets État-régions, l'AFITF est devenue l'acteur privilégié du financement de l'ensemble des infrastructures de transport (hors domaine aérien). Son champ d'intervention ne se limite donc pas aux grands projets d'infrastructures d'intérêt national, mais inclut les dépenses de modernisation, de gros entretien et de régénération des réseaux, et, pour les transports collectifs de personnes, les projets portés par les communautés d'agglomération ».

Du point de vue de l'analyse budgétaire, l'Agence est un **facteur de complexité**.

En effet, pour assurer son financement, l'AFITF bénéficie de taxes qui lui sont affectées par l'État (voir *infra*), à qui elle **reverse ensuite une partie de son budget sous forme de fonds de concours, en ayant préalablement « fléché » les sommes ainsi reversées vers des projets précis** (routes, ferroviaires, fluvial, etc.). Ainsi que le reconnaît l'AFITF, elle est « *un opérateur dit "transparent"* »<sup>1</sup>, dont les décisions engagent l'État.

**Or, les fonds de concours ne sont qu'évaluatifs et, s'agissant de l'AFITF, le Parlement ne dispose pas de son budget initial au moment où il se prononce sur les crédits du présent programme car ledit budget n'est adopté qu'en décembre.**

#### Les fonds de concours

Aux termes de l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances, « les fonds de concours sont constitués [...] par des **fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public** [...]

« Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général [...].

« Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. [...]

« L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. À cette fin, un décret en Conseil d'État définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours ».

---

<sup>1</sup> AFITF, Rapport d'activité 2014, octobre 2015.

À cet égard, la Cour des comptes rappelle, dans les rapports remis au Parlement en vue de l'examen des projets de loi de règlement, que « *la qualité de la programmation n'est toujours pas satisfaisante au regard des principes d'universalité et de sincérité budgétaire. Les documents de programmation budgétaire du programme 203 ne font apparaître ni la totalité des engagements annuels et pluriannuels pris par l'AFITF, ni la répartition des engagements pris par l'AFITF pour le compte de l'État et pour son propre compte* »<sup>1</sup>.

La Cour des comptes fait également valoir que « *l'AFITF étant transparente, l'ampleur du recours à la technique des fonds de concours en provenance de cet établissement permet au ministère de disposer d'une masse de ressources reportables de droit et sans limite, et qui échappe, au moins directement, aux mesures de pilotage de la dépense publique en gestion* ».

Si la Cour des comptes plaide pour **la suppression de cet opérateur**, votre rapporteur spécial estime pour sa part que le conseil d'administration de l'AFITF présente l'avantage de réunir des personnes d'horizons divers (plusieurs administrations centrales, élus locaux, parlementaires, personnalité qualifiée), permettant une décision plus éclairée sur les choix et les priorités des infrastructures à financer.

Néanmoins, elle ne peut manquer de souligner que le circuit budgétaire du financement des infrastructures, mais aussi la multiplicité des organismes (SNCF Réseau, Voies navigables de France, grands ports, collectivités territoriales, etc.), **rendent très difficile - voire impossible - de savoir quel est le montant effectivement consacré aux infrastructures de transport en France.**

### **C. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'AFITF DEMEURE PRÉOCCUPANTE**

Les recettes de l'AFITF sont constituées par différentes **taxes affectées**. Depuis 2015, elle ne reçoit plus de subvention d'équilibre de la part de l'État (jusqu'en 2014, ladite subvention était portée par le présent programme 203).

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et par programme, exercice 2013, Écologie, développement et aménagement durables, mai 2014.*

### Les ressources de l'AFITF

Les taxes affectées à l'AFITF proviennent exclusivement du secteur routier :

- La redevance domaniale versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (315 millions d'euros prévus en 2016) ;
- La taxe d'aménagement du territoire (TAT) prélevée par les concessionnaires d'autoroute (566 millions d'euros prévus en 2016) ;
- Une partie du produit des amendes des radars automatiques du réseau routier national (230 millions d'euros prévus en 2016) ;
- Une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE - 715 millions d'euros prévus en 2016), en remplacement de l'écotaxe poids lourds.

Suite au protocole d'accord conclu le 9 avril dernier, l'AFITF perçoit également depuis 2015 une contribution volontaire exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes pour un montant total de 1,2 milliard d'euros courants sur la durée des concessions autoroutières répartis en fonction du trafic de chaque concession. Ainsi, 100 millions d'euros seront versés chaque année à l'AFITF de 2015 à 2017 puis le reliquat sera versé progressivement jusqu'en 2030.

Source : AFITF

À l'heure où votre rapporteur spécial rédigeait le présent rapport, le **budget de l'AFITF n'était pas encore arrêté** (il ne le sera qu'au mois de décembre).

Cependant, selon les premiers éléments qui lui ont été transmis, l'AFITF disposerait, en crédits de paiement, de **1 855 millions d'euros** pour ses dépenses d'intervention en 2016, de 47,1 millions d'euros au titre de la créance Dailly cédée aux banques par Ecomouv' et reprise en charge par l'État (voir *infra*), de 24 millions d'euros pour le remboursement d'une avance consentie par l'Agence France Trésor (AFT) en 2009 et d'un budget de fonctionnement inchangé à 760 000 euros, soit un budget total de **1 926,9 millions d'euros**.

**Le financement des infrastructures de transport se caractérise par sa pluri-annualité.** Qu'il s'agisse de l'État ou de l'AFITF, les projets engagés une année font l'objet de décaissements réguliers les années suivantes tout au long de leur réalisation.

**D'après les documents transmis à votre rapporteur spécial, l'AFITF a engagé 33 milliards d'euros depuis sa création.**

L'équilibre financier de l'AFITF apparaît pour le moins instable car elle doit faire face à ses engagements passés pour des montants très substantiels. **Fin 2015, une somme d'environ 11,85 milliards d'euros concernant à 63 % le mode de transport ferroviaire restait ainsi à mandater**, soit un montant correspondant à plus de six exercices au regard du budget actuel de l'AFITF.

### Montants des restes à payer par l'AFITF en fin d'exercice

(en millions d'euros)

Restes à payer par mode	2012	2013	2014	2015
Routier	2 027	2 709	2 252	2 239
Ferroviaire	8 539	8 574	8 025	7 595
Fluvial et maritime	201	205	177	201
Transports collectifs d'agglomération	1 372	1 420	1 151	1 218
Divers	3 546	3 555	3 547	591
<b>Total</b>	<b>15 685</b>	<b>16 463</b>	<b>15 152</b>	<b>11 844</b>

Source : AFITF

Plus inquiétant, l'Agence **ne parvient plus à faire face au rythme des paiements.**

Entendu par votre rapporteur spécial, Philippe Duron, président de l'AFITF, a indiqué que fin 2014 l'Agence devait encore **677 millions d'euros à RFF**, dont **511,7 millions d'euros** au titre de la ligne à grande vitesse (LGV) Sud Europe Atlantique et **159 millions d'euros** au titre de deuxième phase de la LGV Est. Le paiement de cette dette devrait s'étaler sur trois ans.

Selon Philippe Duron, « *le plafonnement envisagé [par l'État pour le budget 2016 de l'AFITF] pour les crédits de paiements à hauteur de 1 855 millions d'euros des dépenses d'intervention, s'il devait être confirmé, ne serait pas compatible avec les besoins de paiements qui, pour les seuls engagements déjà pris se montent à ce niveau pour 2016- ceci sans compter les besoins de paiement générés par les contrats de plan État Région 2015-2020 (270 millions d'euros en 2016), ceux découlant du troisième appel à projets désormais lancé, (au minimum 15 millions d'euros en 2016), ni les besoins de paiement de l'ordre de 60 millions euros en plus à prévoir en 2016 découlant des engagements récurrents de l'AFITF qui sont à prévoir en 2016 comme les années précédentes (régénération des routes, sécurisation des tunnels et du réseau routier hors tunnels, sécurité ferroviaire, régénération du réseau fluvial...).*

« *Soit en tout un total de besoin de paiements en 2016 de **2 200 millions d'euros**, toujours sans compter les grands projets annoncés, en particulier le canal Seine Nord-Europe et le projet de nouvelle liaison ferroviaire Lyon Turin.*

« La capacité pour l'AFITF de prendre en 2016 de nouveaux engagements sera étroitement subordonnée au desserrement de la contrainte évoquée ci-dessus pour les crédits de paiement, et donc à l'attribution de ressources supplémentaires pour l'Agence. »

SI l'Agence devra limiter ses engagements sur les projets de nouveaux pour retrouver quelques marges de manœuvre financières, **votre rapporteur spécial estime que le niveau de ses recettes devrait être relevé en 2016 et maintenu au même niveau qu'en 2015 (voir *infra*).**

**Ceci apparaît d'autant plus urgent que deux projets colossaux, à savoir le canal Seine-Nord Europe et le tunnel ferroviaire Lyon-Turin, devront bientôt être financés.**

---

### **Le canal Seine-Nord Europe**

Inscrit au schéma directeur transeuropéen des voies navigables à grand gabarit, **le projet de canal fluvial Seine-Nord Europe consiste en la réalisation d'un nouveau canal à grand gabarit, d'une longueur de 106 kilomètres, entre Compiègne et le canal Dunkerque-Escaut, permettant l'acheminement de chargements de fret pouvant atteindre jusqu'à 4.400 tonnes.** Le canal Seine-Nord Europe, section française de la liaison internationale Seine-Escaut, doit permettre de **relier les bassins de la Seine et de l'Oise au réseau des canaux du nord de la France,** et plus largement à l'ensemble du réseau fluvial nord-européen à grand gabarit.

Le Gouvernement, lors de la réunion du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003, a confirmé la nécessité de poursuivre les études de ce nouveau canal.

Toutefois, le ministre délégué en charge des transports, de la mer et de la pêche a décidé, le 26 mars 2013, **l'arrêt de la procédure de dévolution du contrat de partenariat, qui était en cours depuis 2009, et la mise en place d'une mission de reconfiguration technique du projet de canal Seine-Nord Europe,** confiée par lettre du 17 avril 2013 à M. Rémi Pauvros, député du Nord et maire de Maubeuge. Ce dernier a rendu ses conclusions le 11 décembre 2013.

À la suite de la remise de ce rapport, le ministre délégué en charge des transports, de la mer et de la pêche a entamé le 19 décembre 2013 les démarches réglementaires liées à **la modification de la déclaration d'utilité publique** et a mis en place **une mission administrative chargée d'approfondir le montage du projet et ses modalités de financement.**

Conformément aux objectifs fixés par le Premier Ministre le 26 septembre 2014 à Arras, **le démarrage des travaux est prévu en 2017, pour une première mise en service du canal en 2023.**

---

---

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a autorisé le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour **créer la société de projet du canal**, établissement public qui assurera la construction de l'ouvrage et le développement économique lié à l'infrastructure.

L'Union européenne a annoncé en juin 2015 sa participation au financement de l'ouvrage à hauteur de **980 millions d'euros**, soit **42 % de son coût prévisionnel de 2 326 millions d'euros** sur la période 2016-2019.

Le secrétaire d'État aux transports a procédé le 7 octobre 2015 **au lancement de l'enquête publique** préalable à la déclaration d'utilité publique des modifications du tracé du canal Seine-Nord Europe.

Depuis 2005, l'AFITF s'est engagée à hauteur de **182 millions d'euros**, dont **139 millions d'euros** d'ores-et-déjà payés, au titre de conventions d'études, d'acquisitions foncières, de préparation et de poursuite du dialogue compétitif puis pour la reconfiguration du projet et la poursuite des études et des travaux.

### **Le tunnel ferroviaire Lyon-Turin**

Le 24 février 2015, le Président de la République et le Président du Conseil de la République italienne **ont signé un accord valant décision de construire la section transfrontalière du projet de nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin**. La société Tunnel Euralpin Lyon Turin (TELT), qui est le promoteur public chargé de mettre en œuvre le projet, instruit actuellement les appels d'offres européens, dont les premiers pourraient être lancés **en 2017**.

Les travaux n'en sont plus au stade des études et travaux préliminaires - pour lesquels ont été engagés depuis 2005, y compris les financements italiens et européens, **1 236 millions d'euros** dont **334 millions d'euros** apportés par la France via l'AFITF. En effet, la galerie de Saint-Martin la Porte, longue de 9 kilomètres et actuellement en cours de creusement, servira d'élément à part entière du tunnel de base.

Le coût de ce tunnel de base serait de **8,2 milliards d'euros** (valeur janvier 2012). Sa construction durerait **12 ans**.

Pour 2016-2019, l'Union européenne a accordé au projet **814 millions d'euros** en juillet 2015, ce qui représente **41 %** des dépenses prévues pour cette période. La France devra pour sa part apporter **2,1 milliards d'euros** (valeur janvier 2012), échelonnés sur les 12 ans de construction de l'ouvrage.

Selon les préconisations formulées par MM. Bouvard et Destot dans le rapport qu'ils ont remis au Premier Ministre le 13 juillet 2015 et qu'ils ont présenté à la commission des finances du Sénat le 27 octobre 2015, **un surpéage pourrait être institué en application de la directive Eurovignette** - directive 1999/62/CE, modifiée par la directive 2011/76/UE du 27 septembre 2011 - sur les axes autoroutiers appelés à être en partie délestés par le tunnel.

Le montant de subvention budgétaire pourrait alors être réduit par **un emprunt à long terme** remboursé grâce à ce surpéage.

***D. LA FIN DU FEUILLETON DE L'ÉCOTAXE : UNE CHARGE DE  
969,2 MILLIONS D'EUROS POUR L'AFITF***

L'écotaxe devait être une ressource pérenne affectée à l'Agence de financements des infrastructures de transport de France (AFITF) pour un montant net d'un peu moins de **800 millions d'euros par an**. L'article 16 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 l'avait par la suite largement vidée de sa substance en la transformant en un péage de transit poids lourds qui n'aurait rapporté à l'AFITF que **200 à 300 millions d'euros** par an.

Pour assurer le prélèvement de l'écotaxe, le Gouvernement de l'époque avait conclu un contrat d'une durée de 13 ans et 3 mois avec le consortium Ecomouv<sup>1</sup> le 20 octobre 2011 à l'issue d'un appel d'offres dont le résultat avait été contesté devant le Conseil d'État le 7 septembre 2011.

Ce contrat prévoyait que le prestataire bénéficierait d'une rémunération de **230 millions d'euros** hors taxes par an pendant 12 ans et engageait l'AFITF à verser à l'État des fonds de concours s'élevant à un total de **3,4 milliards d'euros courants** en versements trimestriels à compter de la mise en place du dispositif.

---

<sup>1</sup> Mené par la société Autostrade per l'Italia, il était également composé des sociétés SNCF, SFR, STERIA et Thales.

**Les missions confiées par l'État à Ecomouv' en vertu  
du contrat du 20 octobre 2011**

- Le financement, la conception, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance du dispositif nécessaire à la perception et au contrôle de l'écotaxe poids lourds nationale et de la taxe expérimentale alsacienne, y compris le dispositif de traitement automatisé et la mise à disposition des redevables d'équipements électroniques embarqués ;

- La collecte de l'ensemble des informations nécessaires à l'établissement de l'écotaxe poids lourds nationale, la facturation aux redevables et aux sociétés habilitées de télépéage, le recouvrement des sommes facturées et le reversement à l'État ;

- Le financement, la conception, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance des appareils de contrôle permettant de détecter les véhicules en situation irrégulière au regard de l'écotaxe poids lourds nationale et à la taxe expérimentale alsacienne ;

- La constatation des manquements détectés au moyen des appareils homologués de contrôle automatique et la notification aux redevables concernés, ou le cas échéant à leur société habilitée de télépéage, de la taxation forfaitaire, des éventuels frais de dossier ainsi que le recouvrement des sommes dues, à l'exception du recouvrement forcé ;

- L'information et l'assistance aux redevables (abonnés et non-abonnés) et aux agents de l'État.

*Source : projet annuel de performances pour 2016*

**La suspension du contrat** par le Gouvernement le 29 octobre 2013 a entraîné la signature d'un protocole d'accord le 20 juin 2014 prévoyant un arrêt temporaire des paiements envers Ecomouv'.

Puis l'annonce le 30 octobre 2014 de la résiliation du contrat a conduit à la signature, le 18 février 2015, d'un avenant n° 1 à la convention du 20 octobre 2011 précitée.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, votre rapporteur spécial avait estimé à **830 millions d'euros** environ la somme totale que devrait déboursier l'État suite au « fiasco » de l'écotaxe.

L'ardoise est en réalité beaucoup plus lourde, puisqu'elle s'élèvera à **969,2 millions d'euros** entièrement financés par l'État, donc par le contribuable, via l'AFITF.

Ce montant recouvre notamment :

- l'indemnité totale versée à la société Ecomouv', soit **395,1 millions d'euros** ;

- les frais de rupture des SWAP pour **11 millions d'euros** ;

- le rachat aux sociétés habilitées de télépéage (SHT) des équipements embarqués, soit **142 millions d'euros** ;

- le montant des créances Dailly<sup>1</sup> détenues par les établissements de crédit sur Ecomouv' pris en charge par l'État en 2015 (**46,8 millions d'euros**) et de 2016 à 2024 (pour **439,8 millions d'euros**) ;

- le coût des mesures de sauvegarde et d'urgence des dispositifs (serveurs et portiques) pour **10 millions d'euros**.

Pour 2015, l'AFITF a décaissé **527,4 millions d'euros** le jour même de la conclusion de l'avenant précité auxquels se sont rajoutés les frais de rupture des SWAPS calculés le 26 février (384 782 euros), soit un total de **527,8 millions d'euros**.

Le reste à payer au titre de cet avenant est donc de **441,4 millions d'euros**. Les paiements s'échelonnent jusqu'en 2024 par tranche d'un peu moins de **50 millions d'euros par an** au titre des créances Dailly prises en charge par l'État.

Pour remplacer les recettes que l'AFITF aurait dû percevoir au titre de l'écotaxe et lui permettre de faire face aux décaissements engendrés en 2015 par la résiliation du contrat, la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 lui avait affecté **la totalité du produit d'une augmentation de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole pour les véhicules légers (2 centimes d'euros par litre) et le déremboursement d'une partie de l'exonération sur le gazole des poids lourds (4 centimes d'euros par litre)**, soit la somme de **1 139 millions d'euros** pour l'année 2015.

Les décaissements liés à la résiliation du contrat liant l'État à Ecomouv' étant nettement moins importants en 2016, l'article 14 du présent projet de loi de finances prévoit que l'État n'affectera l'an prochain à l'AFITF qu'une fraction du rehaussement de la TICPE, soit un montant de **715 millions d'euros**.

Étant donné que la situation financière de l'AFITF est très dégradée, et ce, depuis de nombreuses années (voir *supra*), **votre rapporteur spécial estime pour sa part qu'il sera nécessaire de lui affecter de nouveau en 2016 l'intégralité du rehaussement de la TICPE**.

Dans cette perspective, **elle déposera un amendement à l'article 14 du projet de loi de finances afin de garantir à l'AFITF un financement à hauteur de ses besoins, évalués par Philippe Duron à 2,2 milliards de crédits d'intervention**.

---

<sup>1</sup> La cession de créances Dailly est une convention en vertu de laquelle un créancier (ici, Ecomouv') transmet sa créance qu'il détient sur l'un de ses débiteurs (l'État, dans le cas d'espèce) à des établissements de crédit.

---

## II. UN BUDGET EN LÉGÈRE DIMINUTION PAR RAPPORT AUX ANNÉES PRÉCÉDENTES

95 % des crédits du programme 203 « *Infrastructures et services de transports* » portent sur trois grandes lignes budgétaires : **les concours destinés à SNCF-Réseau (77 % des crédits du programme), les crédits destinés à l'entretien routier (10 % des crédits) et la subvention pour charge de service public versée à Voies navigables de France (8 % des crédits).**

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits du programme entre 2015 et 2016, hors fonds de concours de l'AFITF et des collectivités territoriales.

Si le montant des autorisations d'engagement devrait rester stable en 2016 par rapport à 2015, le niveau des crédits de paiement connaîtra en revanche **un léger recul de - 0,5 %**.

Ainsi que l'a expliqué François Poupard, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer lors de son audition, « *conformément aux arbitrages rendus par le Premier ministre, les priorités, dans un contexte budgétaire contraint, ont visé à **maintenir, en euros courants, les montants 2015 votés en loi de finances pour SNCF Réseau. L'entretien routier et la subvention à l'établissement public Voies navigables de France (VNF) subissent une légère érosion par rapport à 2015*** ».

Selon les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, le montant de mise en réserve pour le présent programme pourrait être évalué à environ **257 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement, soit **8 % du montant des crédits**.

## Évolution des crédits du programme 203 entre 2015 et 2016

*(en millions d'euros)*

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	PLF 2016	Écart	LFI 2015	PLF 2016	Écart
<i>Programme 203</i>						
Action 1 – Développement des infrastructures routières	8 500	-	-100 %	8 500	-	- 100 %
Action 10 – Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	2 474,8	2 477,0	-	2 474,8	2 477,0	-
Action 11 – Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	313,1	318,2	1,6 %	320,1	314,1	1,9 %
Action 12 – Entretien et exploitation du réseau routier national	323,0	318,1	1,5 %	328,7	323,9	1,5 %
Action 13 – Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	47,7	42,9	- 10,5 %	52,7	47,9	- 9,5 %
Action 14 – Soutien, régulation, contrôle et sécurité des transports fluviaux, maritimes et aériens	23,7	28,5	21 %	29,7	26,9	- 10,1 %
Action 15 – Stratégie et soutien	17,8	22,1	24,2 %	17,8	16,7	-6,2 %
<b>TOTAL</b>	<b>3 200,2</b>	<b>3 206,8</b>	<b>-</b>	<b>3 223,8</b>	<b>3 206,3</b>	<b>-0,5 %</b>

Source : projet annuel de performances pour 2016

Comme évoqué *supra*, l'une des principales caractéristiques du programme 203 réside dans **le poids des fonds de concours**, principalement en provenance de l'AFITF, mais également des collectivités territoriales, qui viennent abonder ses crédits, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

### Évaluation des fonds de concours pour 2016

<i>Programme 203</i>	<b>Autorisations d'engagement</b>	<b>Crédits de paiement</b>
Action 1 - Développement des infrastructures routières	691,0	670,8
<i>Dont AFITF</i>	441,0	393,4
<i>Dont collectivités territoriales</i>	250,0	277,4
Action 10 - Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	415,0	339,1
Action 11 - Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	50,6	59,4
Action 12 - Entretien et exploitation du réseau routier national	287,0	328,2
Action 13 - Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	37,0	32,7
Action 14 - Soutien, régulation, contrôle et sécurité des transports fluviaux, maritimes et aériens	-	3,3
Action 15 - Stratégie et soutien	1,9	1,9
<b>TOTAL</b>	<b>1 482,5</b>	<b>1 435,3</b>

Source : projet annuel de performances pour 2016

Ainsi, pour 2016, les autorisations d'engagement inscrites sur le programme s'élèvent à **3 206,8 millions d'euros** auxquelles s'ajoutent **1 482,5 millions d'euros** de fonds de concours, soit un total de **4 689,3 millions d'euros**.

Les crédits de paiements inscrits atteignent, pour leur part, **3 206,3 millions d'euros** et les fonds de concours **1 453,3 millions d'euros**, soit un total de **4 659,6 millions d'euros**.

Les fonds de concours représentent ainsi **31,6 % des autorisations d'engagement** et **30,8 % des crédits de paiement**.

**A. LA MODERNISATION ET LE DÉVELOPPEMENT DES  
INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES SERONT EXCLUSIVEMENT FINANCÉS  
PAR DES FONDS DE CONCOURS EN 2016**

L'action 01 « Développement des infrastructures routières » a pour objet **la modernisation et le développement du réseau routier national**, concédé comme non concédé afin de le rendre plus sûr, de réduire les points de congestion chronique, d'améliorer l'accessibilité des territoires et de réduire son impact environnemental.

Elle ne porte **aucun crédit budgétaire** et est **exclusivement financée par des fonds de concours** qui devraient représenter en 2016 **691 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **670,8 millions d'euros** en crédits de paiement versés par :

- l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour les opérations qui concernent le réseau routier non concédé<sup>1</sup>, à hauteur de **441 millions d'euros** en AE et **393,4 millions d'euros** en CP ;

- les collectivités territoriales, qui participent au financement de certaines opérations dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER), à hauteur de **250 millions d'euros** en CP et de **277,4 millions d'euros** en CP. Le projet de performances pour 2016 précise d'ailleurs que « *la modernisation des infrastructures routières nationales s'effectue principalement au travers de l'exécution des volets routiers des CPER 2015-2020, cofinancés par les collectivités territoriales à hauteur de 44 %* ».

Parmi les nombreux projets qui seront financés par les crédits des fonds de concours transitant par l'action 01 en 2016 figurent notamment :

- La route Centre Europe Atlantique dans la région Bourgogne ;
- L'autoroute A 34 entre Charleville Mézières et la frontière belge ;
- Le financement du contrat de partenariat pour la construction de la seconde rocade de Marseille (L2).

Il convient également de noter que **l'indemnité de 47,1 millions d'euros versée à Ecomouv' en 2016 suite à la résiliation du contrat du 20 octobre 2011 sera financée par des fonds de concours de l'AFITF associés à l'action 01**, ce qui explique d'ailleurs que le montant des crédits de paiement apportés par les fonds de concours diminuent de 600,5 millions d'euros par rapport aux 1 252,7 millions d'euros de 2015.

---

<sup>1</sup> Les opérations sur le réseau routier concédé sont financées directement par l'AFITF sans transiter par le programme 203.

### Le plan de relance autoroutier

Dans le prolongement de l'accord entre le Gouvernement et les sept principales sociétés concessionnaires d'autoroute conclu le 9 avril 2015, **un plan de relance autoroutier** a été signé à l'été 2015.

D'un montant de **3,27 milliards d'euros**, il confie aux autorités autoroutières historiques la réalisation **d'une vingtaine de nouveaux investissements structurants** à leur charge exclusive, en contrepartie **d'un allongement de la durée de leur concession compris entre 2 ans et 4 ans et 2 mois**. Les premiers travaux débuteront fin 2015, pour une mise en service des ouvrages s'étalant de 2018 à 2024. Selon le Gouvernement, ils pourraient permettre la création de **10 000 emplois directs et indirects**.

Les sociétés concessionnaires se sont également engagées à verser **1 milliard d'euros** à l'AFITF pour le financement des infrastructures de transports dont **100 millions d'euros pour chacune des trois premières années**.

*Source : projet annuel de performances pour 2016*

### **B. L'INTÉGRALITÉ DES CRÉDITS DE L'ACTION 10 « INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES » SERONT VERSÉS À SNCF RÉSEAU**

L'action 10 « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires » vise à améliorer les performances des réseaux de transports collectifs et ferroviaires existants et à créer de nouvelles infrastructures. Elle porte 77 % des crédits du programme.

Elle regroupe en 2016 **2 477 millions d'euros** de crédits d'intervention (AE=CP), soit un montant stabilisé par rapport à 2015 (2 474,8), que viennent compléter des fonds de concours versés par l'AFITF pour un montant évalué à **415 millions d'euros** en AE et **339,1 millions d'euros** en CP.

L'intégralité des **2 477 milliards d'euros** de crédits budgétaires de l'action 10 seront versés en 2016 à l'établissement public SNCF Réseau afin de concourir à son équilibre financier et subventionner de la sorte l'infrastructure ferroviaire.

SNCF Réseau percevra ainsi :

- **1,7 milliard d'euros** pour le financement de l'utilisation du réseau ferré national par les trains régionaux de voyageurs (TER). Ce montant correspond à la redevance d'accès facturée par SNCF Réseau pour l'utilisation par les TER du réseau ferré national hors Île-de-France ;

- **528,9 millions d'euros** pour le financement de son utilisation par les trains nationaux classiques de voyageurs (trains Intercités), dont l'État est l'autorité organisatrice ;

- **274,6 millions d'euros** pour le financement de son utilisation par les trains de fret.

Selon le projet annuel de performances pour 2016, les fonds de concours versés par l'AFITF et rattachés à la présente action 10 « *correspondent pour la plus grande partie à la part de l'État au financement des opérations contractualisées dans les contrats de plan État-régions et les contrats de projets 2007-2013, pour les volets ferroviaires, transport combiné et transports collectifs.*

« *Ils intègrent également les contributions de l'AFITF au financement des infrastructures de transport ferroviaire, combiné ou collectif hors CPER pour des opérations gérées par les services déconcentrés du ministère au titre des opérations de mise en accessibilité sur le périmètre de SNCF Réseau, de l'engagement national pour le fret ferroviaire ou des acquisitions foncières du projet Lyon-Turin* ».

#### **La situation financière de la société du Grand Paris**

La Société du Grand Paris (SGP), chargée de la construction des lignes, de la construction et de l'aménagement des gares et de l'acquisition des matériels roulants du futur réseau de transport public du Grand Paris bénéficie de trois ressources fiscales, qui représentent une somme de **497 millions d'euros** en 2015 (s'y ajoutent 3 millions d'euros d'autres ressources):

- **60 millions d'euros** au titre d'une fraction de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) s'appliquant au matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun des voyageurs en Île-de-France ;

- **320 millions d'euros** au titre d'une fraction de la taxe locale d'Île-de-France sur les bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement. Il s'agit d'une recette très dynamique ;

- **117 millions d'euros** au titre de la taxe spéciale d'équipement.

En cinq années d'existence, la SGP a pu se constituer un fonds de roulement de plus de **1 milliard d'euros**. A ce stade, il est estimé que la SGP n'aura pas épuisé son fonds de roulement avant fin 2016.

Elle pourra alors recourir aux lignes d'emprunts qui lui seront ouvertes par la Caisse des dépôts et consignation et la Banque européenne d'investissement. Le montant de l'endettement qu'elle se constituera devrait être conséquent mais il est prévu qu'elle puisse l'amortir **d'ici 2070**, même avec des hypothèses de taux plus élevés qu'aujourd'hui.

Toutefois, deux paramètres conditionneront la soutenabilité de ce montage financier :

- **la maîtrise des coûts de construction du réseau ;**
- **le dynamisme des ressources fiscales affectées**, en particulier celui de la taxe locale sur les bureaux.

Source : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

**C. L'ACTION 11 « INFRASTRUCTURES FLUVIALES, PORTUAIRES ET AÉROPORTUAIRES » PORTE À TITRE PRINCIPAL LA SUBVENTION À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE, EN LÉGÈRE BAISSSE EN 2016**

L'action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires », qui bénéficiera en 2016 de **318,2 millions d'euros** en AE et de **314,1 millions d'euros en CP**, soit 9,9 % des crédits du programme, a pour principaux objectifs :

- **le renforcement de la compétitivité des grands ports français à l'échelle européenne. 48,5 millions d'euros** (AE=CP) sont ainsi prévus pour l'entretien des accès et des ouvrages d'accès des grands ports maritimes, 0,24 million d'euros étant prévus pour les dépenses d'entretien et de fonctionnement relatives aux ports maritimes d'intérêt national et aux capitaineries ;

- **le développement du transport fluvial**, via le versement à l'établissement public Voies navigables de France (VNF) de **251,5 millions d'euros** (AE=CP) destinés à lui permettre de moderniser les infrastructures fluviales et de développer la capacité du réseau. Cette subvention connaîtra en 2016 **une diminution de -2,7 %** par rapport à 2015 (258,4 millions d'euros) ;

- **le soutien au développement des infrastructures aéroportuaires qui relèvent encore de l'État** après le transfert de 150 aérodromes aux collectivités territoriales qui s'est achevé en 2007. Celui-ci se verra notamment consacrer **11,9 millions d'euros** en AE et **5 millions d'euros** en CP au titre des dépenses d'investissement. **4,5 millions d'euros** en CP sont également prévus pour le lancement des travaux de construction de l'aéroport de Nantes (Notre-Dame-des-Landes).

Les crédits de l'action 11 sont complétés par des fonds de concours de l'AFITF estimés à **50,6 millions d'euros** en AE et **59,4 millions d'euros** en CP et destinés à financer la part de l'État dans les CPER pour les volets portuaire et fluvial ainsi que le plan de relance portuaire qui prévoyait le versement aux grands ports maritimes de 174 millions d'euros sur 5 ans.

**D. LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ENTRETIEN ET À L'EXPLOITATION DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL CONNAITRONT UNE ÉROSION EN 2016**

L'action 12 « Entretien et exploitation du réseau routier national », qui porte 9,9 % des crédits du programme, bénéficiera en 2016 de **318,1 millions d'euros** en AE et de **323,9 millions d'euros** en CP (contre **323 millions d'euros** en AE et **328,7 millions d'euros** en CP en 2015), comprend les dépenses relatives à l'entretien courant et préventif du réseau routier national non concédé, à son exploitation, aux opérations de réhabilitation ou de régénération routières, aux aménagements de sécurité ainsi qu'à la gestion du trafic et à l'information routière des usagers. La

répartition des crédits de l'action 12 entre ces différentes opérations est détaillée dans le tableau *infra*.

**Répartition des crédits pour 2016 de l'action 12 « Entretien et exploitation du réseau routier national »**

En millions d'euros	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
<b>Chaussées : entretien préventif et grosses réparations</b>	106,5	106,5
<b>Entretien courant, exploitation et viabilité hivernale</b>	126,3	126,3
<b>Réhabilitation des ouvrages d'art</b>	40,6	40,6
<b>Immobilier, radios et matériels techniques</b>	28,2	34,0
<b>Maintenance des équipements dynamiques</b>	16,6	16,6
<b>Total</b>	<b>318,1</b>	<b>323,9</b>

Source : projet annuel de performances pour 2016

Les crédits de l'action 12 seront complétés par des fonds de concours évalués à **287 millions d'euros** en AE et **328,2 millions d'euros** en CP pour 2016.

L'AFITF contribuerait ainsi à hauteur de **282 millions d'euros** en AE et **323,2 millions d'euros** en CP aux programmes de mise en sécurité des tunnels, d'équipements dynamiques, de régénération des chaussées, des ouvrages d'art et équipements, d'aménagement de sécurité et d'extension d'aires poids-lourds du réseau routier national non concédé.

En outre, des collectivités territoriales et des tiers privés devraient participer à l'entretien et l'exploitation du réseau routier national via le versement de **5 millions d'euros** (AE=CP) sous forme de fonds de concours.

**E. ACTIONS 13 ET 14 : SOUTIEN, RÉGULATION, CONTRÔLE ET SÉCURITÉ DES SERVICES DE TRANSPORTS TERRESTRES, FLUVIAUX, MARITIMES ET AÉRIENS**

L'action 13 « Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres », dotée de **42,9 millions d'euros (AE=CP)** pour 2016 (contre 47,7 millions d'euros en AE et 52,7 millions d'euros en CP en 2015), soit seulement 1,3 % des crédits du programme assure le financement d'un

ensemble très diversifié de missions assurés par l'État dans le cadre de **la politique des transports terrestres**, notamment :

- la compensation à hauteur de **25,9 millions d'euros** (AE=CP) à SNCF Mobilités des tarifications sociales nationales mises en œuvre à la demande de l'État sur les services d'intérêt national pour favoriser l'accès de certaines populations au transport ferroviaire (il existe huit tarifs sociaux dont le plus utilisé est le tarif familles nombreuses) ;

- le soutien du transport combiné ferroviaire, pour **10 millions d'euros** en AE et **15 millions d'euros** en CP ;

- l'équipement des services de contrôle routier, pour un coût de **2,1 millions d'euros** (AE=CP).

Des fonds de concours versés par l'AFITF viendront financer la mise en sécurité de passages à niveau et de tunnels à hauteur de **33 millions d'euros** en AE et **27,7 millions d'euros** en CP ainsi que la création d'aires de contrôles des véhicules de transport routier de marchandises et de personnes pour **4 millions d'euros** en AE et **5 millions d'euros** en CP.

A l'instar de l'action 13, l'action 14 « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens », dotée de **28,5 millions d'euros** en AE et **26,9 millions d'euros** en CP pour 2016 (contre 23,7 millions d'euros en AE et 29,7 millions d'euros en CP), soit seulement 0,9 % des crédits du programme, rassemble les crédits consacrés à de multiples missions assurées par l'État au titre de **la politique des transports fluviaux, maritimes et aériens**, notamment :

- le financement de la desserte aérienne internationale de Strasbourg, indispensable pour assurer un accès aux institutions européennes depuis Amsterdam, Madrid et Prague, à hauteur de **12,8 millions d'euros** en AE et **4,7 millions d'euros** en CP ;

- Le soutien au transport combiné maritime et fluvial, pour **6,6 millions d'euros** (AE=CP) ;

- Le financement de liaisons aériennes déficitaires mais considérées comme indispensables au titre de l'aménagement du territoire, pour **4,4 millions d'euros** en AE et **9,9 millions d'euros** en CP

- Le financement des dispositifs de prise en compte de la pénibilité et de cessation anticipée d'activité spécifique aux métiers portuaires à hauteur de **5 millions d'euros** (AE=CP).

Au titre de la présente action, l'AFITF devrait verser **3,3 millions d'euros** en CP pour la mise en œuvre de l'autoroute de la mer Nantes-Vigo.

## **F. UNE LÉGÈRE DIMINUTION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES INFRASTRUCTURES, DES TRANSPORTS ET DE LA MER**

L'action 15 « Stratégie et soutien » correspond aux dépenses transversales du programme 203 « Infrastructures et services de transport ».

Elle ne regroupe que 0,7 % des crédits, soit **22,1 millions d'euros** en AE et **16,6 millions d'euros** en CP (contre **17,8 millions d'euros** en AE comme en CP en 2015), qui financent principalement des dépenses d'études générales et de prospective ainsi que les dépenses de logistique de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

**1,9 million d'euros** de fonds de concours rattachés à cette action correspondent au remboursement par des tiers des dépenses réalisées par les services techniques centraux (réalisation d'études, fourniture de documents techniques).

### **Le volet « mobilité multimodale » des contrats de plan État-régions 2015-2020**

Au 1<sup>er</sup> octobre 2015, **24 contrats de plan État-région ainsi que le contrat de plan interrégional État-régions Vallée de la Seine** avaient été signés. À l'exception de la Corse, la signature des derniers contrats Martinique et Mayotte ainsi que le contrat de plan Rhône devait intervenir en octobre 2015.

Au titre du volet « Mobilité multimodale », ces contrats comprennent les ressources que l'État, les régions et les autres éventuels cofinanceurs envisagent de mobiliser en faveur des infrastructures et services de transports. Par rapport à l'ancienne génération de contrats 2007-2013 prolongés en 2014, il convient de noter que les opérations routières ont été réintégrées dans les contrats de plan, conformément aux préconisations de la commission « Mobilité 21 ».

Les ressources totales que l'État a prévu de consacrer à ces nouveaux plans s'établissent à **6 710 millions d'euros**, auxquels s'ajouteront les crédits de Voies navigables de France (VNF) au titre des aménagements fluviaux. L'État devrait en outre mobiliser **141,7 millions d'euros** pour le contrat de plan interrégional Vallée de Seine et **14,2 millions d'euros** pour le plan Rhône.

*Source : projet annuel de performances pour 2016*

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

Le programme 205 « *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture* » joue un rôle économique et social important et traduit certaines fonctions régaliennes de l'État, la France disposant du deuxième domaine maritime dans le monde, avec plus de 5 000 kilomètres de côtes et 10 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE).

L'économie maritime était à l'origine en 2014 de 301 655 emplois directs<sup>1</sup> (dont 40 000 marins), hors tourisme littoral et emplois indirects, ce qui représente environ 1,5 % de la population active française

**La dotation du programme<sup>2</sup> en 2016 s'établit à 185,9 millions d'euros en autorisations d'engagements (AE) et 183,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit un recul relativement significatif de - 1,9 % pour les premières et de - 3 % pour les seconds.**

Le différentiel de 2,1 milliards d'euros entre AE et CP s'explique par la préservation de plusieurs programmes de modernisation (systèmes d'information des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage - CROSS, signalisation, contrôle et surveillance maritimes).

Selon la directrice des affaires maritimes, entendue par votre rapporteur spécial, le programme 205 pourrait se voir appliquer, comme en 2015, une réserve de précaution de 8 % de ses crédits hors titre 2 (masse salariale), soit un montant prévisionnel compris entre 13,5 et 14,0 millions d'euros (13,9 millions d'euros en 2015).

---

<sup>1</sup> D'après le cluster maritime français 2013-2014.

<sup>2</sup> Il s'agit là des crédits bruts, hors réserve de précaution, hors fonds de concours et attributions de produits.

**Présentation des crédits du programme 205 inscrits pour 2016***(en millions d'euros)*

Actions	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Écart	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Écart
Sécurité et sûreté maritimes	23,2	25,8	28,2	2,3	23,9	26,3	25,6	- 0,7
Gens de mer et engagement maritime	28,7	30,1	27,8	-2,3	28,4	30,1	27,8	- 2,3
Flotte de commerce	72,4	68,8	64,5	- 4,4	72,4	68,8	64,5	- 4,4
Action interministérielle de la mer	8,3	10,0	12,0	2,0	8,0	10,1	12,0	1,8
Soutien au programme	7,7	7,4	6,7	- 0,7	9,5	6,4	6,8	0,4
Gestion durable des pêches et de l'aquaculture	48,6	47,3	46,8	- 0,5	43,4	47,3	46,8	- 0,5
<b>TOTAL</b>	<b>189,0</b>	<b>189,46</b>	<b>185,9</b>	<b>- 3,5</b>	<b>185,6</b>	<b>189,0</b>	<b>183,4</b>	<b>- 5,7</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

**I. EN DÉPIT D'UNE LÉGÈRE DIMINUTION DES CRÉDITS, LA SÉCURITÉ ET LA SÛRETÉ MARITIMES DEMEURENT UNE PRIORITÉ RÉGALIEUNE**

L'action 01 du programme 205 est dédiée à la sécurité et à la sûreté maritimes.

Regroupant 15,1 % des crédits du programme, elle est dotée de 28,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de 25,6 millions d'euros de crédits de paiement (CP) pour 2016, auxquels viendront s'ajouter 3,5 millions d'euros de fonds de concours.

En vertu des conventions internationales de l'Organisation maritime internationale (OMI) relatives à la sauvegarde de la vie humaine en mer et à la prévention des pollutions marines, la France est tenue d'exercer un triple rôle en matière de sécurité et de sûreté maritimes :

- elle vérifie la bonne application des normes internationales à bord des navires français en tant qu'État du pavillon ;
- elle contrôle les navires de commerce étrangers qui font escale dans les ports français en tant qu'État du port ;
- elle garantit la sécurité des routes de navigation le long des côtes françaises en tant qu'État côtier.

Une somme de 14,2 millions d'euros en AE et de 13,8 millions d'euros en CP est consacrée à la signalisation maritime, c'est-à-dire au fonctionnement courant et technique des phares et des balises situés en métropole comme outre-mer ainsi qu'au service de l'armement des phares et

balises (APB), service à compétence nationale (SCN) basé à Quimper. Selon les éléments transmis à votre rapporteur spécial, 2 millions d'euros en AE et 1,4 million d'euros en CP seront consacrés au renouvellement d'un baliseur en 2016.

10,5 millions d'euros en AE et 8,3 millions d'euros en CP sont prévus pour financer la surveillance du trafic maritime réalisée par les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), notamment les systèmes de radiocommunications, les moyens radars ainsi que différents outils tels que MARILYN (qui permet de conduire et de planifier les opérations de recherche et de sauvetage en mer ainsi que la recherche de pollutions) et Spationav (outil de surveillance du trafic maritime commun à l'ensemble des gardes côtes).

Comme en 2014 et en 2015, la subvention du ministère à la Société nationale du sauvetage en mer (SNSM), association qui participe au sauvetage en mer<sup>1</sup>, devait rester stable à 2,3 millions d'euros en 2016.

Mais le Gouvernement a fait adopter par l'Assemblée nationale un amendement pour abonder de **1,4 millions d'euros** en 2016 le budget de la **Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)**, afin de **l'aider à renouveler ses moyens et à faire face à la diminution des aides de certaines collectivités territoriales**, conformément à l'engagement pris par le Premier ministre dans le cadre du Comité interministériel de la mer du 22 octobre 2015.

Au total, la subvention de l'État à la SNSM représentera donc 3,7 millions d'euros en 2016, en hausse de 37,8 % par rapport à 2015 et constituera 14 % des ressources de l'association.

En outre, afin de conforter à plus long terme les moyens de la SNSM, le Gouvernement a présenté un amendement, adopté par l'Assemblée nationale et devenu l'article 39 *duodecies* du présent projet de loi, qui prévoit de lui affecter **5 % de la future taxe sur les éoliennes maritimes**, créée en 2005 mais toujours pas recouvrée à ce jour, alors que cette taxe avait jusqu'ici vocation à être entièrement reversée au Fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer.

Cette taxe devant être perçue seulement à l'horizon 2020, la question du financement de la SNSM se posera de nouveau à l'État l'an prochain et les années suivantes.

Enfin, 1,08 million d'euros (AE=CP) sera consacré en 2016 aux centres de sécurité des navires, chargés du contrôle des navires au titre de l'État du pavillon et de l'État du port.

---

<sup>1</sup> La SNSM dispose de 230 stations de sauvetage le long des côtes métropolitaines françaises.

## II. LA QUALITÉ DE LA FORMATION ET DES ACTIONS EN FAVEUR DES GENS DE MER, ATOUT MAJEUR POUR L'EMPLOI MARITIME

L'action 02 « Gens de mer et enseignement maritime », qui rassemble 15 % des crédits du programme 205, regroupe 27,8 millions d'euros (AE=CP) consacrées à la formation des gens de mer (marine marchande, pêches maritimes, cultures marines, plaisance professionnelle) et au développement de l'emploi maritime. Si les crédits de cette action diminueront de 2,3 millions d'euros en 2016 par rapport à 2015 (30,1 millions d'euros de crédits), il s'agit là d'un effet de périmètre dû à la fin de la participation du programme 205 à la construction du nouveau site de l'école nationale supérieure de la marine (ENSM) au Havre (voir *infra*).

Sur cette enveloppe, 25,9 millions d'euros (AE=CP) servent à financer la formation initiale des gens de mer, à savoir :

- la formation secondaire, dispensée dans les 12 lycées professionnels maritimes (LPM) ainsi que dans les centres agréés en outre-mer qui préparent aux métiers de la pêche et à quelques métiers du transport maritime ;

- la formation supérieure, assurée par l'ENSM, établissement public créé en 2010, situé sur 4 sites (Le Havre, Saint-Malo, Nantes et Marseille) et qui prépare aux carrières d'officier de la marine marchande et délivre le titre d'ingénieur.

La subvention pour charges de service public versée à l'ENSM s'élève à 18 millions d'euros en 2016. Elle finance à plus de 80 % la masse salariale de l'opérateur, qui représente 253 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Le centre de l'ENSM, jusqu'ici situé à Saint-Adresse, occupe désormais un nouveau bâtiment au Havre<sup>1</sup>, qui a été inauguré par le Président de la République le 6 octobre dernier, après avoir accueilli ses premiers élèves lors de la rentrée de septembre. Les LPM bénéficieront pour leur part d'une subvention de 4,8 millions d'euros en 2016.

820 millions d'euros sont consacrés à la formation continue des gens de mer, afin de couvrir la rémunération d'environ 320 stagiaires et 1 260 mois de stage de formation continue.

Les actions menées par la direction des affaires maritimes en faveur des gens de mer (services de santé, lutte contre le « dumping social » au

---

<sup>1</sup> Ce nouveau bâtiment a été cofinancé par l'État, la communauté de l'agglomération havraise (CODAH), la région Haute-Normandie mais également par le grand port maritime du Havre, la CCI du Havre ainsi que l'ADEME.

L'apport total de l'État dans cette opération est de 10 millions d'euros. 6,5 millions d'euros ont déjà été versés, dont, pour 2015, 3 millions d'euros via le programme 205 et 1 million d'euros via le CAS « Immobilier ». 1 million d'euros sera versé par le programme 205 en 2016 tandis que le CAS « Immobilier » versera 1,5 million d'euros en 2016 et en 2017.

niveau international, politiques de l'emploi, cessations anticipées d'activité) sont financées à hauteur de 1 million d'euros par les crédits de l'action 02.

### **III. LES CRÉDITS QUI VISENT À SOUTENIR LA COMPÉTITIVITÉ DE NOTRE FLOTTE DE COMMERCE CONNAÎTRONT UNE LÉGÈRE DIMINUTION EN 2016, NOTAMMENT EN RAISON DE LA SITUATION DE LA SNCM**

#### **A. LE PAVILLON FRANÇAIS DOIT FAIRE FACE À UNE SÈVÈRE CONCURRENCE**

Alors que la flotte française se situait au 26<sup>e</sup> rang des flottes mondiales par pavillon en 2005, elle est désormais classée au 28<sup>e</sup> rang mondial, avec 301 navires d'une jauge supérieure à 100 UMS (*Universal measurement system*) au 1<sup>er</sup> juillet 2015, dont 176 de transport et 125 de services maritimes (pose de câbles, prospection sismique, activité pétrolière).

Cette flotte est l'une des plus sûres du monde avec des navires dont l'âge moyen est de 8 ans contre 16,3 ans pour la flotte mondiale au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Le *leader* français du transport de conteneurs, la CMA-CGM, occupe la troisième place mondiale avec 8,8 % de parts de marché<sup>1</sup>. Le Président de la République a inauguré au Havre le 6 octobre dernier son nouveau porte-conteneur, le *Bougainville*, le plus grand navire de cette catégorie ayant jamais battu pavillon français<sup>2</sup>.

Si le tonnage français représente aujourd'hui seulement 0,5 % du tonnage mondial, concentré à 53,4 % sur les cinq premiers pavillons (Panama, Libéria, Îles Marshall, Hong-Kong et Singapour), il convient de noter que la flotte exploitée sous pavillon étranger par des intérêts français a connu ces dernières années une forte progression et est désormais évaluée à 796 navires par la direction des affaires maritimes.

#### **B. UN SOUTIEN DE L'ÉTAT VIA DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES PATRONALES DESTINÉES À RÉDUIRE LE COÛT DU TRAVAIL DES MARINS**

Dans le contexte de la mondialisation, l'action 03 « Flotte de commerce », qui regroupe 34,7 % des crédits du programme 205, soit 64,5 millions d'euros (AE=CP) vise à soutenir le secteur du transport maritime français, confronté à une concurrence internationale exacerbée.

---

<sup>1</sup> Derrière le Danois Maersk et l'Italo-Suisse MSC.

<sup>2</sup> Construit au chantier coréen Samsung Heavy Industries, il est long de 398 mètres et large de 54 mètres et peut transporter 17 222 conteneurs entre l'Europe du Nord et l'Asie.

Il s'agit de renforcer la compétitivité des entreprises françaises, de soutenir l'emploi maritime et de contribuer au rajeunissement de la flotte de commerce française, en agissant sur le levier de la réduction du coût du travail des marins. Ces aides sont conformes aux orientations communautaires C (2004) 43 du 17 janvier 2004 relatives aux d'aides d'État au transport maritime.

Dans cette perspective, les crédits de l'action 03 pour 2016 comprennent :

- la compensation pour 41,2 millions d'euros (AE=CP), contre 44 millions d'euros en 2015, à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) de l'exonération des cotisations sociales patronales maladie, vieillesse et accidents du travail pour les marins des navires battant pavillon français soumis à titre principal à une concurrence internationale effective, en application de l'article 10 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français. Selon le projet annuel de performances pour 2016, *« cette dotation est évaluée au plus juste de la réalité des dépenses et en fonction de la conjoncture, en particulier la mise en redressement de la Société nationale Corse Méditerranée (SNCM) »* ;

- les compensations, pour un montant de 12,4 millions d'euros (AE=CP) contre 12,7 millions d'euros en 2015, à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et à Pôle emploi des exonérations de cotisations sociales patronales relatives à la famille et à l'assurance chômage des marins des navires à passagers bénéficiant de l'article 10 de la loi n° 2005-412 précitée;

- le remboursement à la Compagnie générale maritime et financière (CGMF) à hauteur de 10,9 millions d'euros (AE=CP) contre 11,5 millions d'euros en 2015 des charges spécifiques de retraite et d'accident du travail des personnels sédentaires de l'ancienne Compagnie générale maritime (CGM), privatisée en 1996. Le nombre des pensionnés relevant de ce régime en extinction baisse chaque année d'une centaine de personnes.

#### **IV. DES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'ACTION INTERMINISTÉRIELLE DE LA MER EN TRÈS LÉGÈRE AUGMENTATION**

L'action 04 « Action interministérielle de la mer » regroupe 12 millions d'euros de crédits (AE=CP), soit 6,4 % des crédits du programme, consacrés à l'action civile de l'État en mer, au dispositif POLMAR terrestre (lutte contre les pollutions maritimes accidentelles) et à la plaisance.

L'action de l'État en mer, dotée de 9,8 millions d'euros, regroupe notamment les crédits dédiés au fonctionnement technique du dispositif de contrôle et de surveillance des activités maritimes (police des pêches, de la navigation, de la sécurité des navires, des épaves, de l'environnement) et

ceux relatifs à la surveillance des pêches dans les zones des terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

1,6 million d'euros sont consacrés au fonctionnement de POLMAR-Terre et à l'amélioration des outils de lutte contre la pollution (mise en place de barrages flottants, nettoyage du littoral, stockage et transport des déchets). 560 millions d'euros sont alloués aux dépenses de plaisance (délivrance des titres de navigation, constitution d'un registre unique d'immatriculation des navires), la France comptant 5 millions de plaisanciers réguliers.

L'action 05 « Soutien au programme » regroupe les 6,7 millions d'euros de crédits (soit 3,6 % des crédits du programme) qui contribuent au développement des politiques transversales des affaires maritimes : fonctionnement courant (4,2 millions d'euros) et immobilier (1,5 million d'euros en AE et 1,6 million d'euros en CP) des services déconcentrés des affaires maritimes, formation (0,8 million d'euros), systèmes d'information (300 000 euros).

Cette action bénéficie en outre de 500 000 euros de fonds de concours provenant de produits de cessions de biens mobiliers ainsi que de recettes issues de la rémunération de prestations intellectuelles et d'études informatiques.

## **V. LA GESTION DURABLE DES PÊCHES ET DE L'AQUACULTURE DEMEURE UNE PRIORITÉ DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE PROGRAMMATION DU FONDS EUROPÉEN POUR LES AFFAIRES MARITIMES ET LA PÊCHE (FEAMP)**

L'action 06 « Gestion durable des Pêches et de l'Aquaculture » regroupe les 46,8 millions d'euros, soit 25,2 % des crédits du programme, consacrés à l'amélioration des filières pêche et aquaculture, secteurs encadrés par la politique commune des pêches (PCP), politique européenne d'application directe qui a fait l'objet d'une réforme avec la mise en place du nouveau Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Au sein de ces 46,8 millions d'euros de crédits pour 2016 (soit une baisse limitée à 500 000 euros par rapport à 2015), 16,5 million d'euros concernent l'élaboration et le contrôle de la PCP avec :

- 6,8 millions d'euros consacrés au suivi scientifique et statistique des ressources halieutiques ;
- 6,2 millions d'euros qui viennent financer le contrôle des pêches ;
- 3,5 millions d'euros pour couvrir les frais de gestion et de contrôle des fonds européens FEAMP 2014-2020.

L'amélioration de la performance des filières pêche et aquaculture bénéficie pour sa part de 30,3 millions d'euros de crédits, soit :

- 6,5 millions d'euros au titre de la participation de l'État au financement des caisses chômage intempéries<sup>1</sup>, qui permettent de diminuer la prise de risque des marins ;

- 20,7 millions d'euros qui portent sur les contreparties nationales des fonds européens pour la pêche (FEP et FEAMP) ;

- 3,1 millions d'euros d'intervention économiques qui ne sont pas cofinancées par l'Union européenne (repeuplement de civelles, plan de gestion anguilles).

Comme les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial le soulignent, « les dépenses d'interventions de l'action 06 sont directement liées à la politique commune des pêches, sa mise en œuvre et son accompagnement. Elles sont également liées à la grande crise qu'a connue ce secteur et au Plan qui a été mis en place pour en sortir (Plan pour une pêche durable et responsable, PPDR) en 2008, avec un apport de crédit de l'ordre de 300 millions d'euros sur trois ans. Ainsi les pics d'engagement de 2009, puis 2011 et 2012 correspondent aux principales années d'engagement dans le cadre du Fonds européen pour la pêche (FEP). [...] L'affaiblissement des crédits ouverts en loi de finances initiale à partir de 2013 marque la fin du PPDR et la fin de la période de programmation du FEP. Avec la nouvelle programmation du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), les engagements devraient à nouveau augmenter, à un niveau toutefois inférieur à la période 2009/2011 en l'absence des crédits du PPDR.

« La temporalité de la programmation des fonds européens sur sept ans, combinée à l'impact d'une crise [...], rend complexe la lisibilité de l'évolution des crédits pêche/aquaculture ces dernières années pour ce qui relève des aides économiques. En proportion, les crédits affectés aux missions régaliennes, environnementales et socio-économiques restent relativement stables ».

### Le FEAMP

Le règlement (CE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les Affaires maritimes et la Pêche (FEAMP) a été publié au Journal Officiel de l'Union Européenne le 20 mai 2014.

Le FEAMP constitue le volet budgétaire du paquet sur la réforme de la politique commune de la pêche (PCP) et concernera la période 2014-2020. Il intègre plusieurs lignes budgétaires de la précédente programmation en faveur des acteurs des filières de la pêche et de l'aquaculture :

<sup>1</sup> Les caisses de chômage intempéries sont des systèmes de garantie financière auxquels peuvent adhérer toutes les marins actifs embarqués à bord d'un navire de pêche. Elle vise à compenser le manque à gagner engendré par l'absence de sortie en mer par gros temps.

- le volet interne de la PCP, en gestion partagée, concerne les mesures de soutien à la pêche, l'aquaculture et le développement local ; l'organisation commune de marché ; la compensation des surcoûts liés à l'ultrapériphéricité pour les 6 régions ultrapériphériques ; un volet contrôle ; un volet collecte des données ; un volet politique maritime intégrée en gestion partagée ;

- le volet externe de la PCP, en gestion directe, concerne les contributions volontaires aux Organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP), aux Conseils consultatifs (CC) et certains coûts relatifs aux contrôles et l'assistance technique. Le FEAMP ne traite donc ni des contributions obligatoires aux ORGP, ni des contreparties financières des accords de pêche durables avec des pays tiers ;

- la politique maritime intégrée (PMI), volet en gestion directe, qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre d'actions en relation avec les océans, mers, zones côtières et les secteurs maritimes complétant les différentes politiques européennes (politiques de pêche, transports, industrie, cohésion territoriale, environnement, énergie et tourisme).

Le règlement FEAMP comporte en outre les règles de programmation du fonds, avec un renvoi pour une large part au règlement UE n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au FEDER, FSE, Fonds de cohésion, FEADER et FEAMP. La mise en œuvre de ce cadre commun permet une simplification des procédures ainsi qu'une meilleure articulation des différents fonds.

Le FEAMP comporte enfin des dispositions spécifiques en raison des particularités de la PCP et de la PMI dont le respect de 4 conditionnalités ex-ante (plan national stratégique pour le développement de l'aquaculture - PNSPDA ; capacités administratives en matière de collecte de données et de contrôle ; rapport sur la capacité de la flotte).

Le soutien financier est subordonné au respect par les États membres et les opérateurs des principes de la Politique commune de la pêche. Il est prévu que le soutien pourra être interrompu, suspendu ou corrigé en cas de non-conformité avec les règles de la Politique commune de la pêche par les États membres ou les opérateurs.

Le montant consacré au FEAMP pour la période 2014-2020 s'élèvera à 6,4 milliards d'euros pour 28 États membres, dont 5,75 milliards d'euros en gestion partagée et 0,65 milliard d'euros en gestion directe. Ce montant constitue un maintien (en euros courants) des dépenses consacrées à ces volets lors de la précédente période de programmation.

La France bénéficiera au total d'une enveloppe globale de 588 millions d'euros de crédits du FEAMP pour la période 2014-2020, qui permettra de financer la mise en œuvre de la réforme de la Politique commune de la pêche dans ses différentes composantes : développement durable de la pêche, de l'aquaculture et des zones côtières dépendantes de ces activités (369 millions), collecte de données (66 millions), contrôle des pêches (56 millions), compensation des surcoûts supportés par les Régions ultrapériphériques du fait de leur éloignement (86,45 millions), aide au stockage (4,7 millions) et politique maritime intégrée (5,3 millions).

Dans le cadre du régime de compensation des surcoûts additionnels supportés par les pêcheurs et aquaculteurs ultramarins en raison de leur éloignement, des moyens financiers sont également prévus en augmentation et étendus à tous les départements d'outre-mer français, à hauteur de 86,45 millions d'euros sur la période 2014-2020.

*Source : direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA)*



## **COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »**

Le présent compte d'affectation spéciale (CAS) a été créé par l'article 65 de la loi de finances pour 2011<sup>1</sup>. Il est doté en 2016 de **335 millions d'euros** en recettes comme en dépenses, soit une hausse significative de 8,4 % par rapport à 2015.

### **I. LES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE VONT FAIRE L'OBJET DE PROFONDES RÉFORMES DANS LES ANNÉES À VENIR**

#### **A. DES LIGNES STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRES QUI FONT L'OBJET DEPUIS 2010 D'UNE CONVENTION ENTRE SNCF MOBILITÉS ET L'ÉTAT**

##### **1. Des lignes d'équilibre du territoire qui accumulent les pertes d'exploitation en raison d'une fréquentation en nette diminution**

Les lignes de trains d'équilibre du territoire (TET) regroupent 30 lignes héritées de l'histoire qui jouent un rôle important en matière d'aménagement du territoire.

Depuis le 2 janvier 2012, l'ensemble de ces lignes sont exploitées sous la dénomination « Intercités », ce qui a conduit à la disparition des marques « Corail », « TéoZ » et « Lunéa ».

Ces lignes présentent depuis longtemps un déficit d'exploitation qui s'est aggravé ces dernières années, la fréquentation des TET ayant diminué de 20 % depuis 2011<sup>2</sup>, notamment en raison de l'essor du covoiturage. La libéralisation du transport par autocar prévue par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques devrait encore accélérer ce phénomène.

Dans le même temps, les charges d'exploitation n'ont fait que s'accroître en raison du vieillissement du matériel roulant.

De 330 millions d'euros en 2014, le déficit d'exploitation des TET pourrait atteindre 450 millions d'euros en 2016.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

<sup>2</sup> La baisse de fréquentation est même de -25 % pour les lignes TET de nuit.

En outre, la satisfaction des clients n'a cessé de reculer ces dernières années en raison d'une qualité de service insuffisante, d'une dégradation de la ponctualité des trains et de dessertes trop souvent inadaptées aux évolutions des habitudes de mobilité.

## **2. L'État, autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire depuis 2011, n'est pas parvenu jusqu'ici à jouer pleinement son rôle**

Jusque en 2011, l'équilibre financier des lignes TET était assuré par une péréquation interne à la SNCF : l'excédent des lignes à grande vitesse (LGV) venait compenser le déficit des TET.

Mais 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, contribuait à remettre en question à moyen terme la viabilité de ce mécanisme, en réduisant la rentabilité des LGV les plus rentables. Il devenait donc nécessaire d'externaliser la péréquation entre activités bénéficiaires et déficitaires de la SNCF.

En outre, certaines dessertes de TET étaient menacées de fermeture, en raison de l'ampleur de leurs pertes.

Afin de faire face à ces difficultés, l'État et SNCF Mobilités ont signé le 13 décembre 2010, pour une durée initiale de trois ans, une convention d'exploitation des TET. Cette convention a par la suite été prolongée par voie d'avenants à deux reprises et prendra fin le 31 décembre 2015.

Elle convention s'inscrivait dans le cadre déterminé par le règlement européen (CE) n° 1370/2007 dit « règlement OSP »<sup>1</sup> (obligations de service public), sur le fondement duquel **l'exploitation des lignes d'équilibre du territoire a pu être qualifiée d'« obligation de service public » susceptible de faire l'objet d'une compensation par l'État**<sup>2</sup>.

En vertu de cette convention, l'État est devenu l'autorité organisatrice des TET, ce qui lui donne le pouvoir de déterminer le plan de transport que doit réaliser SNCF Mobilités (fréquence des trajets par lignes, nombres d'arrêts à réaliser par gares).

En contrepartie, l'État lui verse chaque année une compensation pour financer une partie de son déficit résultant de l'exploitation des TET. Le montant de cette compensation est susceptible de varier en fonction 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**

---

<sup>1</sup> Règlement 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.

<sup>2</sup> Les modalités de calcul de cette compensation sont précisées par l'annexe du règlement OSP.

*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 ».*

### **3. Les conclusions du rapport de la commission « TET d'avenir » ont démontré l'urgence d'une réforme d'une offre TET devenue insoutenable pour les finances publiques**

Dans le contexte d'aggravation du déficit d'exploitation des TET évoqué *supra*, le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche a mis en place en novembre 2014 une commission « TET d'avenir » et lui a confié la mission d'étudier les dysfonctionnements actuels de l'offre TET afin de proposer des axes d'amélioration.

Cette commission, composée de parlementaires, d'élus régionaux et d'experts et présidée par notre collègue député Philippe Duron, a rendu son rapport le 26 mai dernier.

Estimant que le partage des responsabilités entre l'État et SNCF Mobilité manquait de lisibilité, elle a préconisé un renforcement du rôle d'autorité organisatrice de l'État.

En matière d'offre, elle a plaidé en faveur d'une consolidation des lignes à fort potentiel et d'une reprise par les TER ou des services d'autocar des lignes les moins fréquentées.

Elle a relevé la nécessité de renouveler le matériel roulant de l'ensemble des lignes TET qu'elle préconise de maintenir en soulignant que la moyenne d'âge de ce matériel était de 35 ans.

Enfin, elle a proposé d'expérimenter l'ouverture à la concurrence des lignes TET, dans un premier temps pour les lignes de nuit.

### **4. La feuille de route du Gouvernement annoncée le 7 juillet 2015 n'a pas encore tranché la question très sensible des lignes TET à conserver ou à supprimer**

Suite à la remise du rapport de la commission « TET d'avenir », le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche a présenté le 7 juillet 2015 la « *feuille de route du Gouvernement pour un nouvel avenir des trains d'équilibre du territoire* ».

Pour rompre avec la relative confusion qui prévalait jusqu'à présent, une nouvelle convention pour l'exploitation des TET sera élaborée avec SNCF Mobilités pour la période 2016-2020 et fera de l'État une véritable autorité organisatrice des transports, sur le modèle des autorités organisatrices régionales.

Dans cette perspective, les moyens consacrés par l'État à son rôle d'autorité organisatrice des TET seront renforcés, tant au niveau de l'administration centrale du ministère des transports que par le recours à des expertises extérieures. Des correspondants de haut niveau au sein des services déconcentrés (DREAL) seront chargés d'assurer la liaison avec les acteurs locaux.

Un conseil consultatif des TET présidé par le secrétaire d'État chargé des transports réunira les présidents de région, deux parlementaires et deux représentants des usagers pour favoriser un dialogue régulier sur l'évolution des TET et sur leur articulation avec l'offre de TER.

Sur la base des préconisations de la commission « TET d'avenir », le Gouvernement a confié à un préfet, François Philizot, la mission de proposer, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, et en particulier les régions, des évolutions de l'offre et de la gouvernance des TET d'ici mai 2016. **Ce n'est donc qu'à partir de cette date que seront prises les décisions difficiles relatives au maintien ou non des lignes TET les plus déficitaires.**

Enfin, le Gouvernement a annoncé le renouvellement d'ici 2025 du matériel roulant sur les lignes TET structurantes, ce qui représentera au total un engagement financier de 1,5 milliard d'euros (voir *infra*).

#### **B. UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE QUI VIENT COMPENSER LE DÉFICIT D'EXPLOITATION DE SNCF MOBILITÉ AINSI QUE LA RÉGÉNÉRATION DU MATÉRIEL ROULANT**

Sur le plan budgétaire, la convention signée par l'État et SNCF Mobilités le 13 décembre 2010 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'État le financement de l'obligation de service public tout en perpétuant la logique de péréquation ;
- garantir chaque année 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

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

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'État ;

- 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 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>. Ce décret détermine notamment les conditions dans lesquelles l'État 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.

#### 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'État 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'Île-de-France (pour les RER) ou l'État, ce qui revient à ce que la CST soit **essentiellement supportée par l'activité grande vitesse**.

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.

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.

<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.

## II. UN BUDGET EN FORTE HAUSSE DE 25,4 MILLIONS D'EUROS PAR RAPPORT À 2015

Conformément à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances<sup>1</sup>, un compte d'affectation spéciale 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. LA COMPENSATION D'UNE PARTIE DU DÉFICIT D'EXPLOITATION DES LIGNES TET

En vertu de la convention signée par l'État et SNCF Mobilités, le déficit d'exploitation des TET est évalué chaque année sur la base des prévisions sur l'écart entre la somme des produits (trafic et compensations tarifaires) et les charges d'exploitation, ces dernières incluant l'amortissement du matériel roulant. Il représente habituellement environ 20 % du coût d'exploitation,

L'action 01 du programme 785 « Exploitation des services nationaux de transport conventionnés » regroupe les crédits permettant de contribuer à la couverture de ce déficit. Pour tenir compte de l'augmentation des charges d'exploitation des TET, ces crédits atteindront 216,2 millions d'euros en 2016, soit une hausse significative de 13,3 % par rapport à 2015 (190,8 millions d'euros). L'équilibre du CAS sera assuré par un relèvement du produit de la contribution de solidarité territoriale (CST).

Il convient de noter que les crédits de l'action 01 sont supposés assurer un « *bénéfice raisonnable* » à l'exploitant afin de rémunérer son risque. L'annexe du règlement européen OST définit ce *bénéfice raisonnable* (ou « *suitable benefit* ») comme le « *taux de rémunération du capital habituel pour le secteur dans un État 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, bien que SNCF Mobilités ait bénéficié d'une rémunération de **25 millions d'euros** chaque année entre 2011 et 2014, elle a enregistré un déficit cumulé de près de 60 millions d'euros sur la même période en raison de son activité TET. En 2015, d'un commun accord entre les parties, la compensation n'a pas prévu de rémunération de l'exploitant.

Depuis 2012, l'action 02 du programme 785 porte les dépenses relatives aux **enquêtes** de satisfaction et aux **frais d'études et de conseil** juridique, financier ou technique. Ces dépenses, limitées à 200 000 euros en 2015, s'élèveront à 800 000 euros en 2016, le Gouvernement ayant décidé dans sa feuille de route du 7 juillet dernier de renforcer son recours à des

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

compétences extérieures pour augmenter la capacité d'expertise de l'État dans l'exercice de son rôle d'autorité organisatrice des TET.

### ***B. LA MAINTENANCE ET LE RENOUELEMENT D'UN MATÉRIEL ROULANT DEVENU OBSOLÈTE***

Le parc affecté à l'exploitation des TET est aujourd'hui composé de 276 locomotives de ligne, de 19 automoteurs tri-caisses et de 1 847 voitures, quasi exclusivement voitures Corail. Propriété de la SNCF, son âge moyen avoisine les 35 ans. Son renouvellement constitue donc un enjeu essentiel pour l'évolution des TET.

L'action 01 du programme 786 « Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés », dotée de 117,8 millions d'euros en 2016 contre 117,7 millions d'euros en 2015, couvre la compensation des investissements relatifs à **la maintenance et à la régénération des matériels roulants** affectés à l'exploitation des TET. 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.

Afin de pallier l'obsolescence des locomotives thermiques TET, dont l'âge moyen dépasse aujourd'hui 43 ans, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et la SNCF ont signé le 30 décembre 2013 une convention de financement d'un montant de 510 millions d'euros pour l'acquisition de 34 rames « *Coralia Liner* » nécessaire au remplacement des locomotives diesel en fin de vie et pour l'adaptation des installations de maintenance en conséquence.

Le financement de cette acquisition est intégralement porté par le budget de l'AFITF, à raison de 100 millions d'euros par an de 2014 à 2018 et de 10 millions d'euros en 2019. La convention de financement prévoit également une tranche optionnelle, dont l'activation devra le cas échéant faire l'objet d'un avenant, de 100 millions d'euros pour l'acquisition de rames supplémentaires.

Selon les réponses apportées au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, le Gouvernement ne s'est pas prononcé à ce stade sur l'activation de la tranche optionnelle de 100 millions d'euros de la convention de financement de décembre 2013, ni sur le renouvellement du matériel roulant du grand bassin parisien, qui représenterait un investissement de 1 à 1,5 milliard d'euros.

Dans le cadre de sa feuille de route du 7 juillet dernier, le Gouvernement s'est en outre engagé à renouveler entièrement le parc de matériel roulant des lignes structurantes de l'offre TET, pour un montant

d'investissement d'environ 1,5 milliard d'euros dont l'engagement débutera d'ici la fin de l'année 2015.

Les frais d'enquêtes, d'études et de conseil afférents portés par l'action 02 du programme 786 seront limités à 200 000 euros en 2016, contre 300 000 en 2015. Selon le projet annuel de performances pour 2016, «  *dans le domaine du matériel roulant, la technicité et l'importance des enjeux financiers justifient le recours à des compétences extérieures très spécialisées* ».

---

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission, majorant les crédits de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » de **1,4 million d'euros**.

Il s'agissait d'augmenter les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du programme 205 « *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture* », afin de financer une subvention exceptionnelle de **1,4 million d'euros** en 2016 à la **Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)** pour **l'aider à renouveler ses moyens et à faire face à la diminution des aides de certaines collectivités territoriales**, conformément à l'engagement pris par le Premier ministre dans le cadre du Comité interministériel de la mer du 22 octobre 2015.

Au total, la subvention de l'État à la SNSM représentera donc 3,5 millions d'euros en 2016, en hausse de 40 % par rapport à 2016 et constituera 14 % des ressources de l'association.

En outre, afin de conforter à plus long terme les moyens de la SNSM, le Gouvernement a présenté un amendement, adopté par l'Assemblée nationale et devenu l'article 39 *duodecies* du présent projet de loi, qui prévoit de lui affecter **5 % de la future taxe sur les éoliennes maritimes**, créée en 2005 mais toujours pas recouvrée à ce jour, alors que cette taxe avait jusqu'ici vocation à être entièrement reversée au Fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer.

Cette taxe devant être perçue seulement à l'horizon 2020, la question du financement de la SNSM se posera de nouveau à l'État l'an prochain et les années suivantes.

**Votre rapporteur spécial ne peut que regretter le fait que la situation financière de la SNSM reste ainsi précarisée et appelle de ses vœux la mise en place rapide d'une ressource fiable et immédiatement recouvrable.**



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 4 novembre 2015, la commission a examiné le rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur spécial, sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », le rapport de Mme Marie-Hélène des Esgaulx, rapporteur spécial, sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », et le rapport de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur le programme « Météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

**M. Jean-François Husson, rapporteur spécial.** – En 2016, la mission « Écologie, développement et mobilité durables » contribuera largement à la réduction des dépenses publiques, ses autorisations d'engagement diminuant de 8 %, et ses crédits de paiement de près de 2 %. La réduction de 671 emplois, soit 2,18 % de ses effectifs, fait de ce ministère le deuxième contributeur derrière celui de l'économie et des comptes publics. La mission fait l'objet d'un traitement budgétaire rigoureux depuis au moins quatre exercices, aussi bien en loi de finances initiale qu'en exécution, à travers des annulations très substantielles de crédits, ce qui rend la fin de gestion particulièrement complexe.

De façon plus préoccupante, les efforts demandés au ministère depuis quatre ans, sans adaptation de ses missions, font peser plusieurs risques : les services comme les opérateurs atteignent leurs limites et peinent à assurer le renouvellement des compétences humaines, ce qui compromet le niveau d'expertise qu'ils peuvent apporter dans la mise en œuvre des politiques œuvrant en faveur de l'environnement. En outre, la plupart d'entre eux se trouvent dans une situation de sous-investissement chronique qui les oblige à ponctionner leur fonds de roulement et fragilise leur situation financière. Enfin, l'absence de visibilité sur leurs ressources peut inhiber leur capacité à lancer des projets et des interventions. Tout cela rend la mise en œuvre des politiques portées par le ministère de plus en plus difficile, et fait peser une incertitude sur l'atteinte des objectifs assignés par les directives européennes dans le domaine environnemental.

Certes, il ne faut pas réduire les moyens d'une politique aux crédits budgétaires et, en l'espèce, nombreuses sont les ressources extrabudgétaires : dépenses fiscales, programme d'investissements d'avenir, contribution au service public de l'électricité (CSPE), certificats d'économie d'énergie. Pour autant, le Parlement ne dispose que d'une information partielle, voire inexistante, et d'un pouvoir de contrôle des plus limités sur l'évolution,

l'usage et l'efficacité de ces moyens, ce qui plaide pour un enrichissement des documents budgétaires dans ce domaine.

Au-delà, si l'on ne peut caractériser la qualité d'un budget au regard du niveau des crédits attribués, je voudrais pour ma part insister sur les nombreux défauts qui entachent la politique du Gouvernement dans le domaine écologique, énergétique et environnemental, et qui justifient selon moi le rejet des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » comme du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

Vous le savez, la fin d'année 2015 et l'année 2016 s'inscrivent dans le contexte particulier de l'organisation de la COP 21 à Paris et de la mise en œuvre de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte. Or, le budget 2016 ne paraît pas suffisamment ambitieux à cet égard. Plus grave, on ne distingue ni cohérence, ni stratégie claire de la part du Gouvernement, mais plutôt des contradictions. Je vais illustrer mon propos de quelques exemples.

Dans le domaine de l'eau et de la biodiversité, on ne peut que regretter le peu d'empressement du Gouvernement à inscrire à l'ordre du jour du Sénat l'examen en séance publique du projet de loi sur la biodiversité, alors que ce texte a été présenté en conseil des ministres en mars 2014 et examiné par l'Assemblée il y a plus de six mois ! Cela a notamment pour conséquence de retarder la création de l'Agence française de la biodiversité, un opérateur qui doit regrouper plusieurs établissements œuvrant dans le domaine de la biodiversité terrestre et marine, et qui offre d'intéressantes perspectives de mutualisation.

De même, les agences de l'eau, dont les interventions sont déterminantes pour l'atteinte des objectifs fixés par la directive-cadre sur l'eau et la directive sur les eaux résiduaires urbaines, et dont le projet de loi sur la biodiversité élargit les missions, feront l'objet en 2016, pour la troisième année consécutive, d'un prélèvement sur leur fonds de roulement, ainsi que d'un plafonnement de leurs taxes affectées.

Dans le domaine de la transition énergétique, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema), jeune opérateur issu de la fusion de onze services en 2014, qui apporte à l'État et aux acteurs territoriaux un appui d'ingénierie et d'expertise sur les projets d'aménagement, voit sa montée en puissance compromise par une réduction très marquée de ses moyens. C'est regrettable parce que cet opérateur aurait certainement vocation à devenir un partenaire précieux des collectivités dans le contexte de la réforme territoriale et de la baisse des dotations.

De même, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) verra également ses moyens globalement réduits, notamment par un prélèvement de 90 millions d'euros sur son fonds de roulement, alors que

ses missions augmentent dans le cadre de l'application de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte. On peut ainsi s'étonner des priorités du Gouvernement : pourquoi ponctionner le fonds de roulement de l'ADEME, bras armé du ministère dans le domaine de la transition énergétique, et pas aussi, par exemple, celui du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), opérateur qui ne connaît pas une extension de ses missions et qui échappe par ailleurs, cette année encore, au plafonnement de ses taxes affectées ?

Dans le domaine de la lutte contre la pollution, il me paraît prématuré de réduire le montant des bonus accordés aux véhicules hybrides, alors que la vente de ce type de voitures a commencé à prendre son essor en 2015. Je relève cependant avec satisfaction que le bonus en faveur des véhicules électriques sera maintenu à son niveau actuel, ce qui paraît de nature à conforter la dynamique constatée cette année.

Enfin, dans le domaine fiscal, le projet de loi de finances pour 2016 ne comporte que très peu de dispositions en faveur de la transition écologique. Et si le Gouvernement a annoncé un ensemble de mesures dans le collectif budgétaire, je constate qu'il ne semble pas avoir de stratégie globale et cohérente, puisqu'il a fait adopter par l'Assemblée nationale, de façon isolée, une hausse du prix du diesel qui financera des mesures en faveur des ménages modestes et non pas des actions en faveur de l'environnement ou de la transition énergétique.

Quant à la réforme de la CSPE, nous attendons avec impatience les propositions de la ministre car, malgré nos demandes répétées, nous n'avons toujours pas eu accès au rapport de l'Inspection générale des finances (IGF). Et nous saurons répéter le message que nous avons porté au moment de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique.

Ces observations me conduisent à proposer de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », ni ceux du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial** – Je vais vous présenter les programmes 203 « Infrastructures et services de transports » et 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie », dont je suis co-rapporteur avec Jean-François Husson et Vincent Capo-Canellas. Je vous présenterai également les crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Comme les années précédentes, je regrette que le budget des infrastructures et services de transport ne bénéficie pas d'une mission à part entière alors qu'il s'agit pourtant d'un enjeu financier et socio-économique considérable pour notre pays. J'ajoute que tant d'un point de vue

administratif que parlementaire, la politique publique des transports est bien distincte de la politique publique en faveur de l'écologie.

Le programme 203 dont je suis le rapporteur ne présente qu'une partie des dépenses consacrées aux transports en raison du rôle majeur joué par l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) dans le financement des grandes infrastructures.

Établissement public administratif de l'État créé en 2004 et placé sous la tutelle de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), l'AFITF est financée par des taxes qui lui sont affectées par l'État : redevance domaniale des sociétés d'autoroutes, taxe d'aménagement du territoire, une partie des amendes des radars automatiques et une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

L'AFITF reverse ensuite une partie de son budget sous forme de fonds de concours, en ayant préalablement « fléché » les sommes ainsi reversées vers des projets précis (routes, ferroviaires, fluvial, etc.). Ainsi qu'elle le reconnaît elle-même, l'AFITF est un opérateur « transparent », dont les décisions engagent l'État.

Or, contrairement aux crédits budgétaires, les fonds de concours ne sont qu'évaluatifs et le Parlement ne dispose pas du budget initial de l'AFITF – qu'elle vote en décembre – au moment où il examine le projet de loi de finances

Ainsi, comme le rappelle la Cour des comptes – je la cite – « *les documents de programmation budgétaire du programme 203 ne font apparaître ni la totalité des engagements annuels et pluriannuels pris par l'AFITF, ni la répartition des engagements pris par l'AFITF pour le compte de l'État et pour son propre compte. L'ampleur du recours à la technique des fonds de concours en provenance de cet établissement permet au ministère de disposer d'une masse de ressources reportables de droit et sans limite, et qui échappe, au moins directement, aux mesures de pilotage de la dépense publique en gestion* ».

Si je ne plaide pas pour une suppression de l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF), je regrette que le circuit budgétaire du financement des infrastructures rende très difficile – voire impossible – de savoir quel est le montant effectivement consacré aux infrastructures en France.

J'en viens à présent à l'analyse de la situation financière de l'AFITF.

Depuis sa création, l'AFITF a engagé 33 milliards d'euros. Selon les premiers éléments qui m'ont été transmis, elle pourrait disposer, en crédits de paiement, de 1,85 milliard d'euros pour ses dépenses d'intervention en 2016.

Fin 2015, il lui restait à mandater une somme d'environ 11,85 milliards d'euros concernant à 63 % le mode de transport ferroviaire,

---

soit un montant correspondant à plus de six exercices au regard de son budget actuel. Son équilibre financier apparaît donc pour le moins instable. Selon Philippe Duron, son président, elle aurait besoin de pouvoir décaisser environ 2,2 milliards d'euros chaque année pour faire face à ses engagements.

Comme vous vous en rappelez, mes chers collègues, l'AFITF aurait dû bénéficier des recettes de l'écotaxe. Or non seulement l'AFITF n'as pas perçu l'écotaxe, mais elle a dû payer les indemnités dues à Ecomouv' en raison de la résiliation du contrat qui liait ce consortium à l'État.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, j'avais estimé à 830 millions d'euros environ la somme totale que devrait déboursier l'État suite au « fiasco » de l'écotaxe. L'« ardoise » est en réalité beaucoup plus lourde, puisqu'elle s'élèvera à 969,2 millions d'euros entièrement financés par l'État, donc par le contribuable, via l'AFITF.

Pour remplacer les recettes que l'AFITF aurait dû percevoir au titre de l'écotaxe et lui permettre de faire face aux décaissements engendrés en 2015 par la résiliation du contrat, la loi de finances pour 2015 lui avait affecté la totalité du produit d'une augmentation de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole pour les véhicules légers (2 centimes d'euros par litre) et le déremboursement d'une partie de l'exonération sur le gazole des poids lourds (4 centimes d'euros par litre), soit la somme de 1 139 millions d'euros pour l'année 2015.

Les décaissements liés à la résiliation du contrat liant l'État à Ecomouv' étant nettement moins importants en 2016 – la moitié a été payée en février dernier, et le solde sera acquitté sur dix ans –, l'article 14 du présent projet de loi de finances prévoit que l'État n'affectera l'an prochain à l'AFITF qu'une fraction du rehaussement de la TICPE, soit un montant de 715 millions d'euros. Or, de l'aveu du président de l'AFITF, l'Agence ne parviendra pas à faire face au rythme de ses paiements et aurait besoin de 400 millions d'euros supplémentaires pour 2016.

Étant donné que la situation financière de l'AFITF est très dégradée, comme je vous l'ai rappelé, j'estime pour ma part qu'il sera nécessaire de lui affecter de nouveau en 2016 l'intégralité du rehaussement de la TICPE. Je déposerai donc un amendement dans ce sens à l'article 14 du projet de loi de finances.

S'agissant du programme 203 proprement dit, les crédits sont en légère diminution.

Sur les 3,2 milliards d'euros du programme, l'essentiel de la dépense est constitué par la subvention versée à SNCF Réseau (ex-Réseau ferré de France), d'un montant de 2,5 milliards d'euros. L'entretien routier et la subvention à l'établissement public Voies navigables de France (VNF) subiront pour leur part une légère érosion par rapport à 2015.

Pour les différentes raisons que j'ai évoquées précédemment – absence de mission propre aux transports, illisibilité du budget qui leur est consacré, situation financière dégradée de l'AFITF et sous-évaluation délibérée du coût pour le citoyen du « fiasco » de l'écotaxe – je vous appellerai également à rejeter les crédits de la mission « Écologie ».

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

La dotation du programme en 2016 s'établit à 185,9 millions d'euros en autorisations d'engagements (AE) et 183,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit un recul relativement significatif de - 1,9 % pour les premières et de - 3 % pour les seconds.

34,7 % des crédits du programme, soit 64,5 millions d'euros, visent à soutenir, via des exonérations de cotisations sociales patronales, le secteur du transport maritime français, confronté à une concurrence internationale exacerbée dans le contexte de la mondialisation. Ces crédits diminueront en 2016 en raison des pertes d'emploi dans le transport de passagers, je pense aux difficultés de la Société nationale Corse Méditerranée (SNCM) ou de MyFerryLink.

En revanche, les crédits consacrés aux missions régaliennes de sécurité et de sûreté en mer et à la formation des marins resteront stables.

J'en viens enfin au compte d'affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Ce compte porte les crédits destinés à financer les trains d'équilibre du territoire (TET), c'est-à-dire une trentaine de lignes structurellement déficitaires dont l'exploitation est assurée par SNCF Mobilités sous l'autorité de l'État.

Historiquement, la SNCF assurait une péréquation interne entre ses TGV, excédentaires, et les TET, déficitaires.

Depuis 2010, l'État affecte des taxes au présent compte d'affectation spéciale afin de compenser le déficit d'exploitation de SNCF Mobilités dû aux TET ainsi que la régénération du matériel roulant.

Le déficit d'exploitation de ces lignes s'est aggravé ces dernières années, la fréquentation des TET ayant diminué de 20 % depuis 2011, notamment en raison de l'essor du covoiturage. Pour tenir compte de cette réalité, les crédits du CAS atteindront 216,2 millions d'euros en 2016, soit une hausse significative de 13,3 % par rapport à 2015.

Dans ce contexte, le secrétaire d'État chargé des transports a mis en place en novembre 2014 une commission « TET d'avenir » et lui a confié la mission d'étudier les dysfonctionnements actuels de l'offre TET afin de proposer des axes d'amélioration.

Estimant que le partage des responsabilités entre l'État et SNCF Mobilité manquait de lisibilité, cette commission a préconisé un renforcement du rôle d'autorité organisatrice de l'État.

En matière d'offre, elle a plaidé en faveur d'une consolidation des lignes à fort potentiel et d'une reprise par les TER ou des services d'autocar des lignes les moins fréquentées.

Elle a relevé la nécessité de renouveler le matériel roulant de l'ensemble des lignes TET qu'elle préconise de maintenir en soulignant que la moyenne d'âge de ce matériel était de 35 ans.

**Mme Michèle André, présidente.** – Oui !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial.** – Enfin, elle a proposé d'expérimenter l'ouverture à la concurrence des lignes TET, dans un premier temps pour les lignes de nuit.

Sur la base des préconisations de cette commission, le Gouvernement a confié à un préfet, François Philizot, la mission de proposer, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, et en particulier les régions, des évolutions de l'offre et de la gouvernance des TET d'ici mai 2016. Ce n'est donc qu'à partir de cette date que seront prises les décisions difficiles relatives au maintien ou non des lignes TET les plus déficitaires.

Enfin, le Gouvernement a annoncé le renouvellement d'ici 2025 du matériel roulant sur les lignes TET structurantes, ce qui représentera au total un engagement financier de 1,5 milliard d'euros.

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

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Je vais vous présenter le programme 170 « Météorologie » ainsi que le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Le programme 170 « Météorologie » porte la principale subvention de l'État à l'opérateur Météo-France pour un montant de 199,8 millions d'euros, en baisse de 4 millions d'euros par rapport à 2015.

Selon les informations qui m'ont été transmises, le budget prévisionnel de Météo-France pour l'année 2016 devrait s'élever à environ 405,6 millions d'euros, en hausse de 5 % par rapport au budget prévu pour 2015.

Cette augmentation constitue en réalité un trompe l'œil : elle s'explique uniquement par la hausse de la subvention portée par le programme 193 destinée à financer la participation de la France au programme européen de satellites météorologiques EUMETSAT qui ne fait que « transiter » par le budget de Météo-France.

Si l'on exclut cette subvention, le budget de l'opérateur baissera en réalité de 3,8 millions d'euros en 2016.

Alors que la dotation du présent programme 170 diminuera pour la quatrième année consécutive, l'établissement public rencontre toujours autant de difficultés à lutter contre l'érosion de ses recettes commerciales, ce qui le conduit à devoir comprimer fortement ses dépenses.

Après la suppression de 85 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2015, Météo-France verra ses effectifs diminuer de 78 ETPT en 2016 - soit le non-remplacement de 8 départs sur 10, un effort de gestion considérable ! -, ce qui permettra de réduire la masse salariale de 5,5 millions d'euros par rapport à 2015.

La réorganisation du réseau territorial de Météo-France, décidée en 2008 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), visait à réduire sur la période 2012-2016 de 108 à 55 les implantations locales de l'opérateur, afin de ne conserver que les 7 directions interrégionales et seulement 48 centres météorologiques et stations spécialisées.

45 des 53 dont la fermeture avait été programmée auront été fermées d'ici la fin 2015, la fermeture des 8 restantes devant intervenir en 2016. Mesurez l'effort de dialogue qui a été réalisé !

Il faut aussi saluer la poursuite de la baisse des dépenses de fonctionnement de Météo-France, puisque le budget prévisionnel de l'établissement prévoit de réaliser 2 millions d'euros d'économies sur ce poste, soit un recul de près de 5 %.

En dépit de ces efforts, Météo-France aura recours pour la troisième fois d'affilée en 2016 à un prélèvement de l'ordre de 1,1 million d'euros sur son fonds de roulement pour combler son déficit d'exploitation.

22 millions d'euros seront consacrés en 2016 aux investissements, en particulier à la modernisation des réseaux d'observation (radars, réseaux au sol, radiosondage) et au renouvellement des équipements de stockage des données.

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

Si Météo-France veut maintenir son rang, il sera donc contraint d'investir davantage à l'avenir.

Pour y parvenir, il lui faudra nécessairement augmenter ses ressources commerciales. Le nouveau contrat d'objectifs et de performance qui sera négocié en 2016 avec la tutelle devra mettre l'accent sur ce point.

---

Dans cette perspective, l'établissement public devra :

- reconquérir des parts de marché dans le secteur des services au grand public en prenant pleinement en compte l'évolution des usages (sites internet mobile, applications mobiles, applications tablettes, objets connectés, etc.), dans un contexte de forte croissance du marché publicitaire sur les supports mobiles. Le profond renouvellement du site internet en 2013 et de l'application mobile à l'été 2015 vont déjà dans ce sens et ont permis de développer l'offre commerciale en ligne, qui bénéficie d'environ un million de visites quotidiennes ;

- accroître le volume des prestations météorologiques aux professionnels, qui représentent un marché estimé à 40 millions d'euros environ pour le territoire français en 2014 (Météo-France détient actuellement 50 % de ce marché). Selon l'opérateur, 40 % des entreprises seraient en effet « météo-sensibles » (secteurs de l'agriculture, du BTP, de l'énergie, des transports ou bien encore du sport) et sont à la recherche d'information météorologiques toujours plus précises et de services réactifs et innovants.

Compte tenu des efforts réalisés par Météo-France pour réduire ses dépenses, les crédits du programme 170 « Météorologie » appellent de ma part un avis favorable. Néanmoins, compte tenu de l'avis de mes co-rapporteurs sur les autres programmes de la mission « Écologie », je voterai contre la mission dans son ensemble.

En conclusion, je voudrai vous faire part de mon indignation devant la procédure suivie par l'État pour la reconduction de Jean-Marc Lacave, président-directeur général de Météo-France, dont le décret de nomination n'est intervenu que six mois après l'expiration de son premier mandat, ce qui n'a pas manqué de le déstabiliser en interne dans un contexte social déjà difficile. Il a été laissé, comme un oiseau sur la branche, en intérim durant six mois. Comment est-ce possible pour ce type de postes ?

J'en viens à présent au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », dit « BACEA », qui retrace les activités de production de biens et de prestation de services de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), qui concentre l'ensemble des missions de l'État dans le domaine de l'aviation civile (circulation aérienne, sécurité et sûreté du transport aérien, régulation économique et sociale du secteur, développement durable).

Comme pour tous les budgets annexes, le BACEA est présenté à l'équilibre ; ses dépenses sont financées principalement par les recettes tirées de l'activité des services et, le cas échéant, par le recours à l'emprunt. Le BACEA est donc financièrement autonome et ne perçoit aucune subvention du budget général.

Hors emprunt, les recettes du budget annexe devraient s'élever en 2016 à un peu plus de 2 milliards d'euros, en croissance de 1 % par rapport à 2015.

Il s'agit pour l'essentiel de redevances telles que les redevances de navigation aérienne et les redevances de surveillance et de certification, acquittées par les acteurs du transport aérien en rémunération des services rendus par la DGAC.

En outre, le budget annexe perçoit la taxe de l'aviation civile (TAC), due par les entreprises de transport aérien public en fonction du nombre de passagers et du fret embarqués en France, pour un montant de 393,9 millions d'euros en 2016.

Autrement dit, le budget annexe est exclusivement financé par le secteur du transport aérien. Dès lors, l'évolution du trafic et la bonne santé des compagnies française ont une influence décisive sur son équilibre financier.

Si le trafic aérien touchant la France a connu une forte croissance de 45 % entre 2003 et 2014, celle-ci a peu profité aux transporteurs français qui ont perdu d'importantes parts de marché tout au long de cette période. La part du pavillon français est ainsi passée de 54,3 % en 2003 à 44,8 % en 2014.

Les difficultés des compagnies françaises s'expliquent avant tout par la très forte concurrence des compagnies à bas coût (Easy Jet, Ryan Air) sur le segment du court et du moyen-courrier en France et en Europe et des compagnies du Golfe persique (Etihad, Qatar Airways, Emirates) sur le long courrier, en particulier à destination de l'Asie. Face à ces acteurs très agressifs commercialement et parfois subventionnés par les États, les compagnies françaises, en particulier Air France, souffrent d'un grave déficit de compétitivité.

Certes, Air France est parvenue à réduire progressivement ses pertes d'exploitation et à réaliser un résultat positif en 2014 (hors grève des pilotes en septembre 2014). En raison de la forte demande à l'été et de la baisse des prix du pétrole, le résultat de 2015 devrait marquer une nouvelle hausse. Il demeurera malgré tout insuffisant pour permettre à l'entreprise d'investir et de rembourser une dette devenue trop élevée.

De fait, les coûts unitaires d'Air France restent supérieurs, selon les activités, de 15 % à 30 % à ceux des compagnies équivalentes telles que British Airways ou Lufthansa.

Afin d'y remédier, le nouveau Plan « Perform 2020 » proposé par la direction d'Air France vise à améliorer la productivité de l'ensemble des personnels de la compagnie, afin que les coûts unitaires convergent vers ceux des concurrents. Dans cette perspective, les négociations avec les personnels navigants ont pour objet l'accroissement de 100 heures de vol par an à rémunération constante.

L'enjeu est de parvenir à une baisse des coûts unitaires, hors change et carburant, de 8,5 % en 2017 par rapport à 2014 et de rendre 80 % des lignes bénéficiaires sur le long-courrier, alors que seule la moitié d'entre elles le

---

sont aujourd'hui. Ce retour durable à la profitabilité (l'objectif de la direction est un résultat d'exploitation de 700 millions d'euros en 2017) permettrait l'ouverture de cinq nouvelles lignes en 2017-2018.

En l'absence d'accord avec les partenaires sociaux représentant les différentes catégories de personnels, la direction d'Air France pourrait mettre en place un plan d'« attrition » qui représenterait un véritable danger pour l'avenir du fleuron du pavillon français. Fermer une ligne est facile, faire revenir la clientèle sur une ligne rouverte l'est moins !

Selon les dirigeants de l'entreprise, dont je voudrais dire ici combien j'ai trouvé la communication pour le moins maladroite, les sureffectifs entraînés par cette baisse d'activité concerneraient 2 900 postes d'ici 2017, dont 1 700 postes au sol, 900 PNC et 300 pilotes. Les départs volontaires seraient privilégiés mais le recours à des départs contraints ne serait pas exclu.

Si les mesures de 2016 semblent actées (1 000 départs volontaires, retrait de cinq avions de la flotte), celles de 2017, les plus douloureuses, peuvent encore être amendées par le dialogue social.

L'adoption de nouvelles mesures de compétitivité, à partir du plan « Perform 2020 », apparaît donc indispensable pour lutter à armes égales avec les autres compagnies et éviter un plan d'« attrition » dont les conséquences ne pourraient être, selon moi, que néfastes à long terme.

Suite aux préconisations du rapport « La compétitivité du transport aérien français » présenté l'an dernier par le groupe de travail présidé par Bruno Le Roux, les compagnies aériennes ont été exonérées du paiement de la taxe de l'aviation civile à 50 % pour les passagers en correspondance depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015. Cette exonération sera portée à 100 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Elle concernera en 2016 12,6 millions de passagers et entraînera une diminution de recettes de 63,5 millions d'euros.

Si cette mesure constituera un incontestable ballon d'oxygène pour le pavillon français, elle n'est pas suffisante.

Nous devons envisager d'autres pistes et notamment une affectation à 100 % de la taxe sur l'aviation civile au BACEA afin que l'argent prélevé sur le secteur aérien serve uniquement à améliorer sa compétitivité ; un élargissement de l'assiette de la taxe de solidarité qui repose exclusivement sur nos compagnies aériennes – même si ce sujet, sensible politiquement, a peu de chances d'aboutir ; un allègement des cotisations sociales du personnel navigant, sur le modèle du régime *shipping* qui soutient l'emploi dans le secteur de la navigation maritime. Une telle mesure, intéressante dans son principe, n'est pas encore mûre techniquement et nécessiterait des négociations au niveau européen ; un financement par l'État des investissements de sûreté dans les aéroports qui reposent actuellement sur les transporteurs via la taxe aéroportuaire. Selon moi, l'affectation à 100 % de la taxe sur l'aviation civile au BACEA et le financement par l'État des

investissements de sûreté des aéroports sont probablement les hypothèses que nous devrions le plus sérieusement étudier.

J'en reviens à la présentation du BACEA stricto sensu.

Les dépenses relatives à la masse salariale et au fonctionnement courant du budget annexe connaîtront une diminution en 2016. Cette année, les économies sur les dépenses de personnel, dont les différents statuts demeurent très favorables, sont plus sensibles, même s'il est sans doute possible d'aller plus loin.

Pour l'année 2016, la DGAC devra consentir une légère réduction de 1,9 % de son effort d'investissement, puisque celui-ci passera à 252,6 millions d'euros. En dépit de ce recul, la hausse très forte des investissements consentis ces dernières années permettra d'assurer le respect des engagements européens de la France dans le cadre du volet technologique du Ciel unique européen.

Alors que la dette du BACEA avait continuellement augmenté entre 2007 et 2014, l'assainissement financier en cours permettra, pour la deuxième année consécutive, de réduire le niveau d'endettement du BACEA.

Après avoir été diminué de 57,2 millions d'euros en 2015, celui-ci connaîtra une nouvelle baisse de 107 millions d'euros en 2016 (- 8,7 %) pour s'établir à 1 117,2 millions d'euros à la fin de l'année. Le BACEA aura ainsi réduit l'encours de sa dette de près de 13 % en deux ans.

En conclusion, je souhaite que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe.

**M. Michel Bouvard.** – Les 142 millions d'euros pour le rachat des équipements d'Ecomouv' comprennent-ils les badges acquis par les sociétés d'autoroutes ? Je partage vos conclusions sur l'AFITF, il faut maintenir l'outil, mais simplifier les circuits financiers.

Je veux bien me féliciter des efforts de rationalisation de Météo-France ; cependant, réduire à 48 les centres météorologiques et stations spécialisées pose une question de distorsion de concurrence. Dans une zone de montagne où la météo est plus complexe, la suppression de la plateforme météo de l'aéroport de Chambéry – qui compte 250 000 passagers et nécessite une habilitation spécifique des pilotes – aboutira au détournement d'une partie du trafic sur Lyon, aéroport qui a des difficultés financières au détriment de celui de Chambéry qui dégage des excédents et se porte à merveille. Où est la neutralité du ministère de tutelle ?

**M. Claude Raynal.** – Ces trois rapports sont très denses. Je partage les interrogations sur la météo et l'exploitation aérienne, même s'il est difficile de trouver des solutions pour Air France.

D'un côté, le rapporteur général nous disait ce matin que le Gouvernement prévoit des hausses de dépenses et la création de postes

supplémentaires dans des domaines faisant l'objet d'un consensus, comme les dépenses militaires, qu'il faut bien compenser par des réductions de postes dans d'autres secteurs. De l'autre, Jean-François Husson nous dit dans son rapport que la réduction des moyens budgétaires depuis quatre ans commence à soulever des difficultés réelles dans la mise en œuvre des politiques et qu'elle fait peser le risque d'une perte de compétence et d'expertise technique. On peut d'ailleurs partager cette appréciation, mais elle ne va pas dans le sens des préconisations du rapporteur général visant à réduire les effectifs sur certaines missions pour compenser la création de postes sur d'autres. Je pointe cette contradiction. De même, Marie-Hélène des Esgaulx propose de rajouter 400 millions d'euros de crédits pour l'AFITF ! Il faut une cohérence entre une position politique générale et la demande dans chaque rapport d'augmenter les dépenses et le personnel.

**M. Daniel Raoul.** – Sur le bonus, si je ne suis pas en désaccord avec l'idée de réduire les aides en faveur des véhicules hybrides, il me paraîtrait pertinent d'opérer une distinction au profit des véhicules fonctionnant à l'hydrogène, en ce qui concerne les aides accordées aux véhicules électriques, afin de donner un coup de pouce à la filière de la pile à combustible.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le bonus-malus est-il déséquilibré, et si oui, de combien ?

S'agissant de la hausse de deux centimes sur le gazole au profit de l'AFITF, à combien s'est élevé le produit en année pleine ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial.** – La hausse est de 2 centimes sur le gazole pour les véhicules légers et de 4 centimes pour les poids lourds, pour un montant de 1,139 milliards d'euros.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – ...qui abondent le budget général...

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial.** – Le rehaussement de la TICPE et son affectation à l'AFITF a été décidé l'année dernière, en compensation de la suppression de l'écotaxe. Selon Philippe Duron, l'AFITF aurait besoin de 2,2 milliards d'euros en 2016 contre 1,8 milliard actuellement prévu, et encore, ce chiffre ne comprend pas des infrastructures comme le tunnel Lyon-Turin ou le canal Seine-Nord-Europe – sinon le montant serait de 2,7 ou 2,8 milliards d'euros ! Ce sont des centimes pris aux Français. Je ne demande pas de réaffecter une somme mais de respecter les règles : la recette a été décidée l'année dernière, laissons-là aux infrastructures de transports, comme Philippe Duron nous le demande. À vrai dire, il sera même probablement nécessaire à l'avenir de prévoir une augmentation de 2 centimes du gazole pour assurer le financement de l'agence.

**Mme Fabienne Keller.** – Merci pour cette analyse et ces conclusions claires, qui montrent les déséquilibres dans le financement de nos infrastructures de transports. Comme l'écotaxe, les centimes sur le gazole

sont réaffectés, dès la deuxième année, au budget général. Je suis également inquiète de l'avenir de notre réseau ferré : alors que la ligne Tours-Bordeaux n'est toujours pas achevée, on finance des infrastructures sans avoir les voyageurs correspondants. Merci d'avoir relevé les incohérences entre les choix budgétaires et les perspectives stratégiques de long terme, et d'avoir souligné l'incohérence du signal-prix envoyé par le Gouvernement sur les véhicules propres : il baisse le bonus sur les véhicules hybrides accessibles à un prix abordable, et dont les ventes décollaient à peine, tout en maintenant constant le bonus en faveur des véhicules électriques qui demeurent, pour l'heure, beaucoup trop chers. En outre, comme l'argent, l'électricité n'a pas d'odeur, et l'on ne sait si elle est produite par des énergies renouvelables ou par le nucléaire. En tous les cas, la solution n'est pas dans le tout-électrique.

Enfin, en sait-on un peu plus sur la réforme de la CSPE annoncée dans le cadre du collectif budgétaire de fin d'année ? Cela pose la question d'une taxe qui finance les énergies renouvelables mais qui pèse seulement sur le consommateur final d'électricité.

**M. Jean-François Husson, rapporteur spécial.** – Claude Raynal, vous pointez toute la richesse de la langue française et des points de vue, mais il n'y a aucun désaccord entre les propos du rapporteur général tenus ce matin et les miens, pour une raison simple. La réduction des crédits et des effectifs constatée depuis quatre ans consécutifs n'est pas la même chose que la réduction des moyens sur un seul exercice, et n'entraîne pas les mêmes conséquences. Pour avoir entendu les représentants de l'administration et des opérateurs, je peux vous assurer que la situation est très tendue : ainsi, par exemple, le Cérema regroupe onze services d'administration, avec de vraies difficultés, aujourd'hui, pour conserver la cohésion sociale et surtout les compétences. Je partage tout à fait les interrogations de Daniel Raoul sur les véhicules électriques, mais les bonus sont fixés par décret et relèvent donc du pouvoir réglementaire.

L'exécution 2015 du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » devrait être en équilibre, voire en léger excédent. Pour l'année 2016, les prévisions de recettes et de dépenses sont fixées à 266 millions d'euros.

Sur la CSPE, en dépit des nombreuses demandes d'information adressées au Gouvernement, nous en avons plus appris en lisant la presse : les multiples promesses qui nous ont été faites depuis janvier par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie n'ont pas encore été suivies d'effets. Nous estimons par ailleurs que l'extension de l'assiette qui est envisagée relève d'une nouvelle taxe insidieuse. Vous pouvez en tout cas compter sur ma vigilance sur ce sujet.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial.** – Les 142 millions d'euros dont parle Michel Bouvard correspondent au rachat des

équipements embarqués aux sociétés de télépéage. Certains recours gracieux n'ont pas été encore tranchés, mais ils portent sur des sommes minimales.

Madame Keller, l'AFITF doit à la SNCF quelque 700 millions et, pour les deux-tiers, cette somme correspond au financement de la ligne à grande vitesse (LGV) Tours-Bordeaux. Je m'inquiète de la dette de SNCF Réseau : les recettes commerciales ne couvrent que le petit équilibre et l'autofinancement seulement les intérêts d'une dette de 37 milliards d'euros. L'AFITF, que défendent des collègues des commissions des affaires économiques et du développement durable, nous gêne pour avoir une appréciation globale de la situation des transports terrestres dans notre pays. Si nous en disposions, nous serions unanimes pour dire qu'il faut agir rapidement.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Michel Bouvard s'inquiète à juste titre de l'effort de rationalisation à Météo-France. Les implantations locales passent de 108 à 55. Je suis désolé que le centre de Chambéry soit touché. Nous pouvons nous réjouir de cet effort drastique en termes budgétaires, tout en constatant ses effets sur le maillage territorial. Le nombre d'ETPT est réduit mais, à terme, les investissements et les recettes commerciales devraient se maintenir, voire augmenter. Je ne crois pas que le Gouvernement veuille orienter le trafic vers un aéroport plutôt qu'un autre ; en revanche, la France a plus d'aéroports que la moyenne européenne. Je suis prêt à interroger la direction générale de la sécurité civile sur ce point particulier car je comprends la préoccupation de Michel Bouvard.

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

**Elle décide de proposer au Sénat, d'adopter sans modification les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».**

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

**Elle décide enfin de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».**

\*

\* \*

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et du compte spécial « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». Elle a enfin décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 51 *ter*.

---

## ANNEXE LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### **Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**

- M. Philippe DURON, président ;
- M. Loïc GUINARD, secrétaire général.

### **Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)**

- M. François POUPARD, directeur général ;
- M. Christophe SAINTILLAN, directeur des infrastructures ;
- M. Thierry GUIMBAUD, directeur des services de transport ;
- Mme Nancy CANOVES FUSTER, directrice de cabinet ;
- Mme Christine BOUCHET, cheffe du service administration générale.

### **SNCF-Réseau**

- M. Jacques RAPOPORT, président directeur général ;
- M. Jacques BUFFIÈRE, directeur du contrôle de gestion.

### **Voies navigables de France (VNF)**

- M. Pascal GIRARDOT, directeur général délégué.
- M. Guilhem BLONDY, directeur économique, juridique et financier.

### **Société du Grand Paris**

- M. Philippe YVIN, président du directoire.

### **Direction des affaires maritimes**

- Mme Régine BREHIER, directrice ;
- Mme Isabelle TANCHOU, sous-directrice des affaires maritimes.