

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur.

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
(PROGRAMMES 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » et 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE »)

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

Rapporteur spécial : Mme Marie-Hélène DES ESGAULX

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, 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 Éblé, 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^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 141 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PROGRAMME 203	
« INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »	
I. L'AFITF, ACTEUR CENTRAL DU FINANCEMENT DES GRANDES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT, NE BÉNÉFICIERA PAS DES CRÉDITS NÉCESSAIRES AU RESPECT DE SES ENGAGEMENTS EN 2017.....	9
1. <i>L'absence d'une véritable mission « transport », signe de l'insuffisante attention portée à cette politique dans notre pays</i>	<i>9</i>
2. <i>L'AFITF manque toujours de transparence, en dépit des demandes réitérées de transmission de son budget prévisionnel</i>	<i>10</i>
3. <i>Si le Gouvernement prévoit que les ressources de l'AFITF devraient augmenter en 2017 au prix de prévisions très optimistes, l'agence demeurera quoi qu'il arrive dans l'incapacité de faire face à tous ses engagements.....</i>	<i>12</i>
II. LE BUDGET DU PROGRAMME 203 CONNAÎTRA UNE NOUVELLE FOIS UNE LÉGÈRE DIMINUTION PAR RAPPORT AUX ANNÉES PRÉCÉDENTES.....	18
1. <i>La subvention à SNCF Réseau représente 77,8 % des crédits du programme, soit près de 2,5 milliards d'euros</i>	<i>20</i>
2. <i>La modernisation et le développement des infrastructures routières seront exclusivement financés par des fonds de concours en 2017</i>	<i>21</i>
3. <i>Le montant des crédits consacrés à l'entretien et à l'exploitation du réseau routier national sera strictement identique en 2017 à celui de 2016</i>	<i>23</i>
4. <i>L'action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires » porte à titre principal la subvention à Voies navigables de France, en légère hausse pour 2017</i>	<i>25</i>
III. UN PROGRAMME AUQUEL SONT RATTACHÉS TROIS GRANDS OPÉRATEURS : SNCF RÉSEAU, LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS ET VOIES NAVIGABLES DE FRANCE.....	27
1. <i>Si le programme 203 et l'AFITF jouent un rôle majeur dans le financement de SNCF Réseau, le contrat de performance qui fixera la trajectoire financière de l'établissement se fait toujours attendre</i>	<i>27</i>
2. <i>La société du Grand Paris, rattachée au programme 203 bien qu'elle soit uniquement financée par des taxes affectées, monte rapidement en puissance</i>	<i>28</i>
3. <i>Voies navigables de France est parvenu à mettre en œuvre la réforme prévue par la loi de 2012 mais doit moderniser son réseau</i>	<i>30</i>
PROGRAMME 205	
« SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE »	
1. <i>La sécurité et la sûreté maritimes demeurent une priorité régaliennne, comme en témoigne la légère hausse des crédits qui leur est consacrée</i>	<i>34</i>
2. <i>La qualité de la formation et des actions en faveur des gens de mer, atout majeur pour l'emploi maritime</i>	<i>35</i>
3. <i>L'extension des exonérations de charges patronales en faveur du transport maritime se traduira par une hausse de 29,4 % des crédits de l'action 03 « Flotte de commerce » en 2017.....</i>	<i>36</i>

4. Les crédits en faveur de l'action interministérielle de la mer connaissent une diminution substantielle	38
5. 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)	38

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

I. DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE EN PLEIN BOULEVERSEMENT	43
A. DES LIGNES STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRES QUI FONT L'OBJET DEPUIS 2010 D'UNE CONVENTION ENTRE SNCF MOBILITÉS ET L'ÉTAT	43
1. Des lignes d'équilibre du territoire qui accumulent les pertes d'exploitation en raison d'une fréquentation en nette diminution	43
2. L'État, autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire depuis 2011, n'est pas parvenu jusqu'ici à jouer pleinement son rôle	44
3. L'offre de TET est en plein bouleversement, entre fermeture de lignes de nuit et reprises de lignes de jour par les régions sous forme de lignes TER	45
B. UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE QUI VIENT COMPENSER LE DÉFICIT D'EXPLOITATION DE SNCF MOBILITÉ AINSI QUE LA RÉGÉNÉRATION DU MATÉRIEL ROULANT	47
II. UN BUDGET EN FORTE HAUSSE DE 23 MILLIONS D'EUROS PAR RAPPORT À 2016 POUR COMPENSER UN DÉFICIT D'EXPLOITATION QUI TEND À S'AGGRAVER.....	49
A. LA COMPENSATION D'UNE PARTIE DU DÉFICIT D'EXPLOITATION DES LIGNES TET	49
B. LA MAINTENANCE ET LE RENOUVELLEMENT D'UN MATÉRIEL ROULANT DEVENU OBSOLÈTE	50
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	53
EXAMEN EN COMMISSION.....	55
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	75

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Sur le programme 203 « Infrastructures et services de transport »

1) Comme les trois 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 transports 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 2016, une somme d'environ 11,3 milliards d'euros restait ainsi à mandater**, soit un montant correspondant à **un peu moins de six exercices** au regard du budget actuel de l'AFITF.

4) Étant donné que l'AFITF **ne parvient plus à faire face au rythme de ses paiements**, qui nécessitent au moins **2,8 milliards d'euros** contre **2,2 milliards d'euros** annoncés dans le présent projet de loi de finances, **il sera nécessaire de lui affecter une part plus importante du rehaussement de la TICPE** qui avait été décidé en 2015 pour compenser l'abandon de l'écotaxe poids lourds.

5) Pour 2017, les autorisations d'engagement inscrites sur le programme 203 s'élèvent à **3 160 millions d'euros** auxquelles s'ajoutent **1 471,4 millions d'euros** de fonds de concours, soit un total de **4 634,4 millions d'euros**. Les crédits de paiements inscrits atteignent, pour leur part, **3 181,6 millions d'euros** et les fonds de concours **1 482,8 millions d'euros**, soit un total de **4 664,4 millions d'euros**. **Les fonds de concours représentent ainsi 31,8 % des autorisations d'engagement et 31,8 % des crédits de paiement du programme 203.**

6) Les crédits budgétaires du programme 203 enregistreront **une légère diminution de 1,3 % en 2017**. Cette diminution des crédits se retrouve sur la **plupart des agrégats du programme**, à l'exception de la subvention à l'établissement public Voies navigables de France (VNF), qui augmente légèrement pour lui permettre de mettre en œuvre la hausse du point d'indice décidée par le Gouvernement.

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 2017 s'établit à **203,4 millions d'euros** en autorisations d'engagements (AE) et **200 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), soit une hausse significative de **9,4 %** pour les premières et de **9,0 %** pour les seconds.

3) Cette augmentation des crédits du programme s'explique uniquement par l'**extension des allègements de charges patronales du transport maritime commercial relatives aux cotisations famille et chômage** décidé dans le cadre de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue. L'**action 03 « Flotte de commerce »** porte ainsi désormais **83,5 millions d'euros de crédits (AE=CP)**, en hausse de **19 millions d'euros** par rapport à 2016 (64,5 millions d'euros).

4) En revanche, les crédits des autres actions connaissent **une diminution de 2,5 millions d'euros**.

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 2011¹, notamment en raison de l'essor du covoiturage puis du transport par autocar. Pour tenir compte de l'augmentation des charges d'exploitation des TET, les crédits du CAS atteindront **358 millions d'euros** en 2017, soit une hausse significative de **6,9 %** par rapport à 2016.

4) À la suite des travaux de la commission « TET d'avenir », le Gouvernement a décidé de **cesser progressivement de financer six lignes de nuit entre le 1^{er} octobre 2016 et le 1^{er} octobre 2017**, seules les lignes **Paris-Briançon** et **Paris-Rodez-Latour-de-Carol** restant en activité en tant que lignes d'aménagement du territoire.

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

5) D'autre part, il a signé un accord avec **la région Normandie** le 25 avril 2016 aux termes duquel la région a accepté de devenir **autorité organisatrice des cinq lignes TET qui la desservent et d'en supporter les déficits**, à compter du 1^{er} janvier 2020 au plus tard, en contrepartie **d'un financement de l'État de 720 millions d'euros pour renouveler le matériel roulant**, largement vétuste, des lignes Paris-Caen-Cherbourg et Paris-Rouen-Le Havre.

6) Parallèlement, des discussions se poursuivent **avec les autres régions** pour mettre au point **des accords analogues** à celui conclu entre l'État et la Normandie concernant **des lignes d'intérêt local pour lesquelles des synergies avec les lignes TER sont pertinentes**. La région Grand Est a ainsi à son tour signé un accord avec l'État en novembre 2016.

7) Le Gouvernement s'est également engagé à acquérir d'ici 2025 **des rames neuves** adaptées aux besoins des voyageurs sur **les lignes structurantes Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand et Bordeaux-Toulouse-Marseille**, pour un montant d'environ **un milliard d'euros**.

Au 10 octobre 2016, date limite fixée par la LOLF, 83 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »

I. L'AFITF, ACTEUR CENTRAL DU FINANCEMENT DES GRANDES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT, NE BÉNÉFICIERA PAS DES CRÉDITS NÉCESSAIRES AU RESPECT DE SES ENGAGEMENTS EN 2017

1. L'absence d'une véritable mission « transport », signe de l'insuffisante attention portée à cette politique dans notre pays

Lors de l'examen des trois 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.

De fait, il est réducteur de la présenter principalement sous l'angle du développement durable – problématique dont votre rapporteur spécial ne sous-estime nullement l'importance – alors qu'elle représente également un enjeu capital en matières économique, industrielle, sociale et d'aménagement du territoire.

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.

Plus profondément, cette faible visibilité budgétaire de la politique des transports et le rang de secrétaire d'État attribué au membre du Gouvernement qui en a la charge, traduit l'affaiblissement d'une politique dont notre pays s'est pourtant longtemps enorgueilli et qui reste stratégique pour notre avenir.

Sans revenir sur l'ensemble des arguments déjà développés les années précédentes, 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.

2. L'AFITF manque toujours de transparence, en dépit des demandes réitérées de transmission de son budget prévisionnel

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est un établissement public administratif de l'État créé en 2004¹ dont 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. Mais elle dépend entièrement pour son fonctionnement de la DGITM. Ainsi que le reconnaît l'AFITF, elle est « un opérateur transparent »², une caisse de financement dont les décisions engagent l'État.

Comme le rappelle le projet annuel de performances pour 2017, « 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 ».

Pour assurer son financement, l'AFITF bénéficie de taxes qui lui sont affectées par l'État (*cf. infra*), à qui elle reverse ensuite les deux tiers 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.). Elle favorise ainsi le report modal, en contribuant avant tout au financement d'infrastructures ferroviaires et fluviales grâce à des ressources provenant du secteur routier.

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.

¹ Par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004.

² AFITF, Rapport d'activité 2014, octobre 2015.

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 ».

Ce recours à un établissement public vise délibérément à **soustraire les crédits nécessaires au financement des projets d'infrastructures de transport aux délibérations budgétaires annuelles et aux règles qui les régissent**¹. Il s'agit de « sanctuariser » ces crédits pour avoir l'assurance de pouvoir **faire face aux engagements pluriannuels** qu'impliquent nécessairement ce type de projets².

La Cour des comptes se montrent **particulièrement critique envers cet opérateur** dont elle dénonce « *l'absence de plus-value* ».

Elle considère en effet, dans un référé transmis au Premier ministre le 10 juin 2016, qu'il entraîne « *une débudgétisation massive* » sans pour autant garantir « *un pilotage pluriannuel des investissements de transport dans le cadre d'une trajectoire financière maîtrisée ainsi qu'une orientation des financements de l'État vers les projets les plus créateurs de valeur pour la société* ».

Pour sa part, votre rapporteur spécial, longtemps sceptique sur l'apport de l'AFITF, considère désormais que **son conseil d'administration peut constituer un lieu de débat utile**, pour peu que ses membres puissent bénéficier d'éclairages sur les décisions à prendre suffisamment en amont des réunions. En effet, il 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**.

En outre, **la sanctuarisation des crédits pluriannuels des infrastructures de transport** auquel procède cette agence présente **une véritable pertinence**, même si elle est peu conforme aux principes budgétaires chers à la Cour des comptes.

En revanche, **l'utilisation de ces crédits est beaucoup trop soustraite à un contrôle effectif du Parlement**.

¹ En particulier les principes d'unité du budget de l'État et de non-affectation des recettes aux dépenses.

² Les projets engagés une année font l'objet de décaissements réguliers les années suivantes tout au long de leur réalisation.

En effet, les parlementaires ne se voient remettre au moment de l'examen des lois de finance **aucun budget prévisionnel de l'AFITF**, et doivent se contenter du seul programme 203 « Infrastructures et services de transport » de la mission Écologie, qui ne porte pourtant qu'une part minoritaire des crédits consacrés par l'État aux infrastructures de transport.

Cette année encore, bien qu'elle ait rencontré le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer et le président de l'AFITF, **nul n'a été en mesure de lui remettre ce document.**

Le budget prévisionnel de l'AFITF, dont la version définitive est adoptée en décembre par son conseil d'administration, **est pourtant déjà largement finalisé** au moment où le Parlement examine le projet de loi de finances.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial réclame, conformément aux vœux du groupe de travail constitué par votre commission sur le financement des infrastructures de transport dans son rapport d'information « Infrastructures de transport : sélectionner rigoureusement, financer durablement »¹, que **le budget prévisionnel de l'AFITF soit systématiquement transmis au Parlement avant l'examen de la loi de finances**, afin que députés et sénateurs puissent enfin **opérer un véritable contrôle sur les crédits destinés par l'État au financement des infrastructures de transport.**

En effet, sans ce document, le circuit budgétaire du financement des infrastructures et la multiplicité des organismes concernés (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.**

3. Si le Gouvernement prévoit que les ressources de l'AFITF devraient augmenter en 2017 au prix de prévisions très optimistes, l'agence demeurera quoi qu'il arrive dans l'incapacité de faire face à tous ses engagements

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).

¹ Rapport d'information n° 858 (2015-2016) du 28 septembre 2016 de Vincent Capo-Canellas, Yvon Collin, Marie-Hélène des Esgaulx, Thierry Foucaud, Roger Karoutchi, Fabienne Keller, François Patriat et Daniel Raoul, fait au nom de la commission des finances.

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 (350 millions d'euros prévus en 2017) ;
- la taxe d'aménagement du territoire (TAT) prélevée par les concessionnaires d'autoroute (565 millions d'euros prévus en 2017) ;
- une partie du produit des amendes des radars automatiques du réseau routier national (400 millions d'euros prévus en 2017) ;
- une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE - 735 millions d'euros prévus en 2017), en remplacement de l'écotaxe poids lourds.

Suite au protocole d'accord conclu le 9 avril dernier 2015, 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

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 2016, une somme d'environ 11,3 milliards d'euros concernant à 63 % le mode de transport ferroviaire devrait ainsi rester à mandater**, soit un montant légèrement inférieur à six exercices au regard du budget actuel de l'AFITF. **Ce montant tend à se réduire**, puisqu'il était de **11,8 milliards d'euros** fin 2015.

Restes à payer de l'AFITF à la fin de l'année 2016

Compte-tenu des échéanciers prévus pour les différentes conventions passées et notamment pour les concessions et contrats de partenariat, les budgets nécessaires pour couvrir ces restes à payer de 2017 à 2026 peuvent être estimés aux montants ci-dessous.

Année	Restes à payer
2017	1 975
2018	1 693
2019	1 284
2020	849
2021	606
2022	463
2023	347
2024	290
2025	245
2026	245
Au-delà de 2026	3 341
Total	11 336

Ces montants ne représentent que les besoins strictement liés aux conventions passées avant l'exercice 2017.

Pour établir les besoins totaux de l'AFITF, il faut ajouter à ces chiffres :

- les dépenses inéluctables reconduites annuellement concernant la maintenance et la sécurité des infrastructures routières, ferroviaires et fluviales ;
- les montants nécessaires à la poursuite des programmes contractualisés signés entre l'État et les collectivités (CPER, plan exceptionnel d'investissement en Corse, contrats de développement en outre-mer) ;
- les besoins des opérations nouvelles, telles les LGV et les autoroutes concédées, et le renouvellement du matériel des trains d'équilibre du territoire.

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

En outre, l'AFITF est lourdement endettée : entendu par votre rapporteur spécial, Philippe Duron, président de l'AFITF, a indiqué que fin 2016 l'agence devrait **734 millions d'euros à SNCF Réseau**, dont

535 millions d'euros au titre de la ligne à grande vitesse (LGV) Sud Europe Atlantique. Le paiement de cette dette devrait s'étaler sur trois ans.

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 pourrait disposer, en crédits de paiement, de **2,2 milliards d'euros** en 2017 environ, contre **1,9 milliard d'euros** en 2016, soit **une augmentation de 16 % de ses moyens**.

Une telle hausse pourrait paraître satisfaisante, mais elle demeure en réalité très insuffisante pour couvrir l'ensemble des besoins en crédits de paiement de l'AFITF en 2017, qui sont évalués par l'agence et par la DGITM elle-même à **2,8 milliards d'euros**, soit **600 millions d'euros** supplémentaires, cette hausse des besoins devant se poursuivre dans les années à venir pour atteindre **3,2 milliards d'euros** en 2018 et **3,1 milliards d'euros** en 2019.

Du reste, selon l'AFITF, l'évaluation faite par le Gouvernement pour les ressources de l'AFITF en 2017 serait pour le moins optimiste et plus probablement **surévaluée d'environ 100 millions d'euros**.

S'il « suffit » d'affecter **20 millions d'euros supplémentaires** pour atteindre un volume de **735 millions d'euros de TICPE** attribués à l'AFITF, comme le Gouvernement s'y engage dans le projet de performances pour 2017, et si **l'augmentation de 0,9 % des recettes de taxe d'aménagement du territoire** paraît envisageable, les prévisions de recette pour la taxe domaniale et sur les amendes radars, en forte hausse par rapport aux exercices précédents, **paraissent manquer de sincérité**.

En effet, dans sa lettre plafond, le Gouvernement envisage des recettes de **350 millions d'euros de redevance domaniale** contre **330,5 millions d'euros en 2016**, soit **une hausse surprenante de 5,9 %**, alors qu'une hausse de **3,5 % au maximum** paraît nettement plus plausible, ce qui correspondrait à des recettes de **342 millions d'euros**.

Encore plus étonnant, le Gouvernement prévoit **des recettes d'amendes radars de 400 millions d'euros** en 2017, alors qu'elles devraient s'établir à **309 millions d'euros** en 2016 (pour une prévision initiale de **360 millions d'euros** du Gouvernement).

Mais même si elle devait disposer de 2,2 milliards d'euros, l'Agence **ne parviendrait pas à faire face au rythme de ses paiements**, qui exigent une ressource de **2,8 milliards d'euros**, pour financer :

- **les fonds de concours du programme 203** (régénération des routes, sécurisation des tunnels et du réseau routier hors tunnels, sécurité ferroviaire, régénération du réseau fluvial, etc.) ;

- les échéances de l'année 2017 pour **les conventions de financement en cours** (LGV, rocade L2 à Marseille, nouvelle route littorale à la Réunion, etc.) ;

- **les projets nouveaux** pour lesquels des crédits sont nécessaires (financement de nouvelles rames pour les lignes TET, autoroute A 45 entre Lyon et Saint-Etienne, tunnel du Lyon-Turin, canal Seine-Nord Europe) ;

- **les contrats de plan État-régions (CPER) 2015-2020** ;

- **le remboursement de la dette de 734 millions d'euros à SNCF Réseau.**

Besoins budgétaires de l'AFITF en 2017

Destination	Besoins budgétaires (millions d'euros)
Routes	956
<i>CPER routiers et assimilés</i>	337
<i>Opérations particulières</i>	334
<i>Interventions sur le réseau existant</i>	284
Ferroviaire	1 319
<i>CEPR ferroviaires et assimilés</i>	134
<i>LGV et opérations CIADT</i>	506
<i>Traversées alpines</i>	221
<i>Opérations orientées fret</i>	30
<i>Interventions sur le réseau existant</i>	105
<i>Matériel roulant TET</i>	324
Fluvial	212
<i>CPER fluviaux</i>	1
<i>Canal Seine-Nord Europe</i>	176
<i>Autres opérations HCPER</i>	36
Maritime	48
<i>CPER portuaires</i>	22
<i>Opérations HCPER</i>	26

Transports collectifs en agglomération	214
<i>CPER Transports collectifs et assimilés</i>	109
<i>Appels à projet et hors CPER</i>	105
Divers	62
<i>PEI et autres</i>	14
<i>Taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises</i>	48
Total	2 811

Source : AFITF, d'après le tableau de gestion des conventions

Selon l'AFITF, « si le niveau de ses ressources est confirmé à 2,2 milliards d'euros, l'agence devra adopter un scénario de rigueur combinant par exemple un gel du remboursement de la dette envers SNCF Réseau avec le report sur l'exercice 2018 de plusieurs opérations nouvelles ou avec une réduction de - 20 % des crédits destinés aux CPER et à la régénération des réseaux existants.

« Un budget de 2,2 milliards d'euros en 2017 impliquerait de reporter près de 600 millions d'euros de paiements de l'AFITF, posant un problème croissant de ressources pour l'agence dans les années futures. Cela conduirait aussi à maintenir une dette d'environ 800 millions d'euros envers SNCF Réseau à la fin de l'année 2017, notamment pour la LGV Tours-Bordeaux, ce qui mettrait l'État en position délicate à l'égard des collectivités associées au financement de ce projet. Cela aurait un impact négatif sur l'activité des travaux publics, impliquant une perte de l'ordre de 10 000 emplois en 2017, soit pratiquement 4 % de l'ensemble des salariés de ce secteur ».

Si l'Agence devra limiter ses engagements sur les projets nouveaux pour retrouver quelques marges de manœuvre financières, **vo**tre rapporteur spécial estime que le niveau de ses recettes devrait être relevé en 2017 pour atteindre les 2,8 milliards d'euros dont elle a impérativement besoin pour fonctionner.

Votre rapporteur spécial estime donc qu'il sera nécessaire de lui affecter en 2017 une part plus importante du rehaussement de la TICPE qui avait été décidé en 2015 pour compenser l'abandon de l'écotaxe poids lourds.

Le financement de l'AFITF par la TICPE

La loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 avait prévu l'affectation à l'AFITF, en remplacement de l'écotaxe poids lourds, d'une augmentation de 2 centimes d'euro par litre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole pour les véhicules légers et de 4 centimes pour les poids lourds, soit une recette pour l'AFITF de 1 139 millions d'euros en 2015, permettant notamment de contribuer au financement de l'indemnité de 528 millions d'euros versée en 2015 à Écomouv'.

La loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a ramené le montant de TICPE affecté à l'AFITF à 715 millions d'euros dans la mesure où les paiements échelonnés à Écomouv' se limitent désormais à 48 millions d'euros par an.

Le présent projet de loi de finances prévoit une affectation de 735 millions d'euros à l'AFITF en 2017.

Source : commission des finances du Sénat

II. LE BUDGET DU PROGRAMME 203 CONNAÎTRA UNE NOUVELLE FOIS UNE LÉGÈRE DIMINUTION PAR RAPPORT AUX ANNÉES PRÉCÉDENTES

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits sur le programme 203 « *Infrastructures et services de transports* » entre 2016 et 2017, hors fonds de concours de l'AFITF et des collectivités territoriales.

Il est doté pour 2017 de **3 160 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et de **3 181,6 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), soit, dans les deux cas, **une légère baisse de ses crédits de - 1,3 %**.

Ainsi que l'a expliqué François Poupard, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer lors de son audition, **cette diminution des crédits se retrouve sur la plupart des agrégats du programme, à l'exception de la subvention à l'établissement public Voies navigables de France (VNF), qui augmente légèrement pour lui permettre de mettre en œuvre la hausse du point d'indice décidées par le Gouvernement**

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 **240 millions d'euros** en AE et **241 millions d'euros** en CP, soit un niveau analogue à celui de 2016.

**Évolution des crédits du programme 203
entre 2016 et 2017**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	PLF 2017	Écart	LFI 2016	PLF 2017	Écart
<i>Programme 203</i>						
Action 1 - Développement des infrastructures routières	5 000	-	-100 %	5 000	-	- 100 %
Action 10 - Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	2 457,0	2 457,0	-	2 457,0	2 457,0	-
Action 11 - Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	317,1	304,8	-2,9 %	313,0	313,1	-
Action 12 - Entretien et exploitation du réseau routier national	315,5	315,2	-	321,3	321,3	-
Action 13 - Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	42,5	43,1	1,4 %	47,5	48,1	1,3%
Action 14 - Soutien, régulation, contrôle et sécurité des transports fluviaux, maritimes et aériens	28,3	26,4	-6,7 %	26,8	26,0	- 3,1 %
Action 15 - Stratégie et soutien	22,0	13,5	-38,6 %	16,5	16,1	-2,4 %
TOTAL	3 200,2	3 160,0	-1,3 %	3 223,8	3 181,6	-1,3 %

Source : projet annuel de performances pour 2017

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-après.

Évaluation des fonds de concours pour 2017

<i>Programme 203</i>	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action 1 – Développement des infrastructures routières	623,5	691,8
<i>Dont AFITF</i>	373,5	415,7
<i>Dont collectivités territoriales</i>	250,0	275,9
Action 10 – Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	370,0	302,1
Action 11 – Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	44,0	43,5
Action 12 – Entretien et exploitation du réseau routier national	395,0	411,0
Action 13 – Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	37,0	29,4
Action 14 – Soutien, régulation, contrôle et sécurité des transports fluviaux, maritimes et aériens	-	3,3
Action 15 – Stratégie et soutien	1,9	1,9
TOTAL	1 471,4	1 482,8

Source : projet annuel de performances pour 2017

Ainsi, pour 2017, les autorisations d'engagement inscrites sur le programme s'élèvent à **3 160,0 millions d'euros** auxquelles s'ajoutent **1 471,4 millions d'euros** de fonds de concours, soit un total de **4 634,4 millions d'euros**.

Les crédits de paiements inscrits atteignent, pour leur part, **3 181,6 millions d'euros** et les fonds de concours **1 482,8 millions d'euros**, soit un total de **4 664,4 millions d'euros**.

Les fonds de concours représentent ainsi **31,8 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement** du programme 203, soit une proportion stable par rapport à 2016.

1. La subvention à SNCF Réseau représente 77,8 % des crédits du programme, soit près de 2,5 milliards d'euros

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 à elle seule **77,8 % des crédits du programme 203**.

Elle regroupe en 2017 **2 457 millions d'euros** de crédits d'intervention (AE=CP), soit un montant identique à celui de 2016, que

viennent compléter des fonds de concours versés par l'AFITF pour un montant évalué à **370 millions d'euros** en AE et **302,1 millions d'euros** en CP.

L'intégralité des **2 457 millions d'euros** de crédits budgétaires de l'action 10 seront versés en 2017 à l'établissement public SNCF Réseau afin de concourir à son équilibre financier et subventionner de la sorte l'infrastructure ferroviaire (voir *infra*).

Selon le projet annuel de performances pour 2017, 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 2015-2020 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 (ENFF) ou des acquisitions foncières du projet Lyon-Turin* ».

2. La modernisation et le développement des infrastructures routières seront exclusivement financés par des fonds de concours en 2017

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 2017 **623,5 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **691,8 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 concédé¹, à hauteur de **373,5 millions d'euros** en AE et **415,7 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 **275,9 millions d'euros** en CP. Le projet de performances pour 2017 précise d'ailleurs que « *la modernisation*

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

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 2017 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).

Plus généralement, ces crédits permettent également de financer l'apport de l'État aux volets routiers des CPER.

Les plans de relance autoroutiers de 2015 et de 2016

Dans le prolongement de l'accord entre le Gouvernement et les 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 de nouveaux investissements structurants, en contrepartie d'un allongement de la durée de leur concession compris entre 2 ans et 4 ans et 2 mois. Les premiers travaux débiteront fin 2015, pour une mise en service des ouvrages s'étalant de 2018 à 2024.

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

Alors que la mise en œuvre de ce plan de relance était en cours, le Gouvernement en a annoncé un nouveau le 18 septembre 2016. Ce plan de relance, d'un montant de 1 milliard d'euros, devrait être financé par une augmentation des tarifs des péages comprise entre 0,3 % et 0,4 % par an entre 2018 et 2020.

Selon la DGITM, ce programme comprendrait une trentaine d'opérations routières d'intérêt local, telles que des échangeurs ou des diffuseurs, mais également des aires de covoiturage et des aménagements environnementaux.

Source : projets annuels de performances pour 2016 et pour 2017

Il convient également de noter que **l'indemnité de 48 millions d'euros versée à Écomouv' en 2017, à la suite de la résiliation du contrat conclu avec cette société le 20 octobre 2011 sera financée par des fonds de concours de l'AFITF associés à l'action 01.**

Pour mémoire, **l'indemnité globale que l'État doit verser à Écomouv' est de 969,2 millions d'euros.** Sur cette somme, **527,4 millions d'euros** ont été versés en 2015 puis **47 millions d'euros** en 2016, les paiements étant **échelonnés jusqu'en 2024.**

Le coût de l'échec de l'écotaxe poids lourds

Le coût total de l'échec de l'écotaxe 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 Dailly¹ 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 **393,4 millions d'euros fin 2016**. 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.

Source : commission des finances du Sénat

3. Le montant des crédits consacrés à l'entretien et à l'exploitation du réseau routier national sera strictement identique en 2017 à celui de 2016

Portant 10 % des crédits du programme 205, l'action 12 « Entretien et exploitation du réseau routier national », qui bénéficiera en 2017 de **315,2 millions d'euros** en AE et de **321,3 millions d'euros** en CP, soit un niveau de crédits strictement identique à celui de 2016, 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*.

¹ 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.

Répartition des crédits pour 2017 de l'action 12
« Entretien et exploitation du réseau routier national »

En millions d'euros	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
Chaussées : entretien préventif et grosses réparations	90,6	90,6
Entretien courant, exploitation et viabilité hivernale	150,3	150,3
Réhabilitation des ouvrages d'art	30,3	30,3
Immobilier, radios et matériels techniques	27,6	33,7
Maintenance des équipements dynamiques	16,4	16,4
Total	315,2	321,3

Source : projet annuel de performances pour 2017

Les crédits de l'action 12 seront complétés par des fonds de concours évalués à **315,2 millions d'euros** en AE et **321,3 millions d'euros** en CP pour 2017.

L'AFITF contribuerait ainsi à hauteur de **390 millions d'euros** en AE et **406 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.

Il y a en effet **urgence à moderniser notre réseau routier non concédé** : alors que **la borne supérieure du vieillissement acceptable des chaussées** est en général estimée à environ **dix ans**, **celle du réseau routier national de notre pays** est aujourd'hui d'environ **douze ans**.

4. L'action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires » porte à titre principal la subvention à Voies navigables de France, en légère hausse pour 2017

L'action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires », qui bénéficiera en 2017 de **304,8 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et de **313,1 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), soit **9,6 % des crédits du programme**, porte des crédits en faveur **des grands ports français, du transport fluvial et des infrastructures aéroportuaires** qui relèvent de l'État.

80,6 % de ces crédits constituent la subvention pour charges de service public versée à l'établissement public Voies navigables de France (VNF), qui s'établira à **252,4 millions d'euros (AE=CP)** en 2017, en très légère augmentation pour pouvoir absorber la hausse du point d'indice de la fonction publique décidée par le Gouvernement.

Concernant le renforcement de la compétitivité des grands ports français à l'échelle européenne, **45,5 millions d'euros (AE=CP)** sont prévus pour l'entretien (dragage) des accès et des ouvrages d'accès des grands ports maritimes.

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, est le dernier grand volet de l'action 11. Celui-ci se verra notamment consacrer **1,4 million d'euros** en AE et **7,8 millions d'euros** en CP au titre des dépenses d'investissement.

À la suite de la consultation des électeurs de Loire-Atlantique du 26 juin 2016 sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes à Notre-Dame-des-Landes, **2 millions d'euros** en CP sont également prévus pour le lancement des travaux de construction.

Les crédits de l'action 11 sont complétés par des fonds de concours de l'AFITF estimés à **44 millions d'euros** en AE et **43,5 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 cinq ans.

L'action 13 « Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres », dotée de **43,1 millions d'euros (AE=CP)** pour 2017, en hausse de 1,4 % par rapport à 2016, regroupe seulement **1,4 % des crédits du programme 205** mais 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 **25,7 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 **10,4 millions d'euros** en AE et **15,4 millions d'euros** en CP ;

- l'équipement des services de contrôle routier, pour un coût de **2,0 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 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 **2,4 millions d'euros** en CP.

À l'instar de l'action 13, l'action 14 « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens », dotée de **26,4 millions d'euros** en AE et **26,0 millions d'euros** en CP pour 2017 (contre 28,3 millions d'euros en AE et 26,8 millions d'euros en CP), soit seulement 0,8 % 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 **4,7 millions d'euros** en CP ;

- le soutien au transport combiné maritime et fluvial, pour **7,0 millions d'euros** (AE=CP) ;

- le financement de liaisons aériennes déficitaires mais considérées comme indispensables au titre de l'aménagement du territoire, pour **13,7 millions d'euros** en AE et **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.

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

Elle ne regroupe que 0,4 % des crédits, soit **13,5 millions d'euros** en AE et **16,1 millions d'euros** en CP (contre **22,0 millions d'euros** en AE et 16,5 en CP en 2016), 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). Elle ne comprend pas de dépenses de personnel.

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).

III. UN PROGRAMME AUQUEL SONT RATTACHÉS TROIS GRANDS OPÉRATEURS : SNCF RÉSEAU, LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS ET VOIES NAVIGABLES DE FRANCE

1. Si le programme 203 et l'AFITF jouent un rôle majeur dans le financement de SNCF Réseau, le contrat de performance qui fixera la trajectoire financière de l'établissement se fait toujours attendre

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a créé un groupe public ferroviaire qui s'est constitué le 1^{er} juillet 2015 et comprend un établissement public « *de tête* », la SNCF, et deux établissements publics opérationnels, le gestionnaire de l'infrastructure, SNCF Réseau, et l'opérateur de mobilité, SNCF Mobilités.

L'un des principaux enjeux de cette réforme résidait dans la constitution d'un gestionnaire unique de l'infrastructure au sein de SNCF Réseau, qui regroupe désormais les équipes de l'ex-RFF, de l'ex-SNCF Infra et de l'ex-direction des circulations ferroviaire de la SNCF au sein d'un établissement public comptant 54 100 salariés à la fin de l'année 2015. Le Gouvernement escompte que cette unification permettra de dégager à terme 500 millions d'euros d'économies grâce à la suppression de doublons et aux gains de productivité.

Les liens financiers entre SNCF Réseau et le programme 203 sont très importants puisque l'action 10 « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires », qui représente 77,8 % des crédits dudit programme, porte pour 2017 2 457 millions d'euros de crédits d'intervention (AE=CP), soit un montant identique à celui de 2016, en faveur de SNCF Réseau.

Ces crédits visent à financer le coût de l'utilisation du réseau ferré national par les trains régionaux de voyageurs (TER), les trains nationaux classiques (trains Intercités) et les trains de fret, que les péages que perçoit par ailleurs SNCF Réseau ne parviennent pas à couvrir.

En vertu de ce mécanisme, SNCF Réseau percevra ainsi en 2017 :

- 1 675,7 millions d'euros (AE=CP) pour le financement de l'utilisation de son réseau par les 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 ;

- 529,4 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 ;

- 251,9 millions d'euros pour le financement de son utilisation par les trains de fret.

Les liens financiers de SNCF Réseau avec l'AFITF sont également significatifs, puisque l'agence devrait lui verser quelque **600 millions d'euros** en 2016 au titre de la **modernisation** et du **développement du réseau**.

Toutefois, **les retards de paiement de l'AFITF** se sont multipliés au cours du temps et elle doit désormais **734 millions d'euros à SNCF Réseau**, dont **535 millions d'euros** au titre de la ligne à grande vitesse (LGV) Sud Europe Atlantique

Or la dette financière nette de **SNCF Réseau** s'élevait au 30 juin 2016 à **40,8 milliards d'euros en normes françaises¹** et à **44,1 milliards d'euros en normes IFRS**.

Selon le directeur général délégué de SNCF Réseau entendu par votre rapporteur spécial, **le contrat de performance** de l'établissement prévu par la réforme de 2014 devrait enfin **être signé avec l'État** au cours du mois de **novembre 2016**. Ce contrat **d'une durée de dix ans, actualisé tous les trois ans** et soumis à l'avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), devra notamment **définir la trajectoire financière de SNCF Réseau²**.

2. La société du Grand Paris, rattachée au programme 203 bien qu'elle soit uniquement financée par des taxes affectées, monte rapidement en puissance

La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, dont l'article 1^{er} dispose que « *le Grand Paris est un projet urbain, social et économique basé sur la construction d'un nouveau réseau de transport public* », a créé **la Société du Grand Paris (SGP)**, établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC) qui emploie **160 personnes** et dont « *la mission principale est de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation* ».

Baptisé **Grand Paris Express**, le réseau de transport public porté par la SGP est constitué de **72 gares** (que la SGP a pour mission de construire et

¹ Dette en valeur de remboursement hors intérêts courants échus.

² Cette trajectoire financière devra définir les moyens financiers alloués aux différentes missions de SNCF Réseau, les principes appliqués pour la détermination de la tarification annuelle de l'infrastructure et l'encadrement de ses variations annuelles globales, l'évolution des dépenses de gestion d'infrastructure ainsi que les mesures prises pour maîtriser ces dépenses et les objectifs de productivité correspondants, et enfin la chronique de taux de couverture par les ressources de SNCF Réseau du coût complet à atteindre annuellement ainsi que la trajectoire à respecter du rapport entre la dette nette de SNCF Réseau et sa marge opérationnelle.

d'aménager) et de **200 kilomètres de lignes nouvelles** interconnectées au réseau existant (métro, RER et transilien).

Lors de la dernière estimation réalisée en **2012**, le coût du *Grand Paris Express* a été évalué à **22,625 milliards d'euros**, auxquels il convient d'ajouter :

- **798 millions d'euros** au titre de la participation de 55 % de la SGP au prolongement de la ligne 14 jusqu'à Mairie de Saint-Ouen ;

- **450 millions d'euros** pour la réalisation des interconnexions avec le réseau existant ;

- **1,6 milliard d'euros** pour la contribution de la participation de la SGP au plan de mobilisation de la région (Éole, ligne 11, schéma directeur des RER).

Au total, la SGP investira donc **25 milliards d'euros** à l'horizon 2030.

Pour financer ces dépenses, la SGP dispose pour le moment :

- de **trois recettes fiscales affectées dynamiques**, pour un montant de **568 millions d'euros** en 2017 (**66 millions d'euros** au titre de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau-IFER, **385 millions d'euros** au titre de la taxe locale sur les bureaux en Île-de-France et **117 millions d'euros** au titre de la taxe spéciale d'équipement)¹ ;

- d'un engagement de l'État et des collectivités territoriales à lui verser des dotations en capital, auxquels la SGP pourrait faire appel en tant que de besoin, et qui représenteraient au maximum respectivement **1 milliard d'euros** et **225 millions d'euros** ;

- à compter des mises en services, des produits de son domaine (péages, redevances commerciales, etc.).

Les investissements et interventions (qui correspondent à la participation au plan de mobilisation de la région) de la SGP connaissent une montée en charge progressive : **8,5 millions d'euros** en 2010, **35,1 millions d'euros** en 2011, **77,4 millions d'euros** en 2012, **153,6 millions d'euros** en 2013, **304,9 millions d'euros** en 2014, **817 millions d'euros** en 2015 et **968 millions d'euros** en 2016, sur un budget 2016 total de **1,112 milliard d'euros**.

En 2015, pour la première année, la SGP a dépensé davantage qu'elle n'a perçu de recettes, ce qui l'a conduit à prélever **316 millions d'euros** sur le fonds de roulement de l'établissement, accumulé depuis 2010². Elle devrait avoir épuisé totalement ce fonds de roulement au cours de l'année 2017. Son

¹ Ce qui devrait représenter environ 10 milliards d'euros sur 20 ans (de 2010 à 2030) et 30 milliards d'euros sur 60 ans (de 2010 à 2070, horizon prévu pour l'arrivée à échéance des derniers emprunts souscrits par la SGP).

² Au 1^{er} janvier 2015, ce fonds de roulement s'élevait à 1,036 milliard d'euros.

besoin de financement étant évalué à **8 milliards d'euros** d'ici 2020, elle va donc avoir recours à l'emprunt.

Elle a ainsi signé en 2014 un protocole d'accord avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui prévoit qu'elle bénéficiera de **4 milliards d'euros** de prêts du fonds d'épargne d'ici 2022. Une première tranche de **1 milliard d'euros** a ainsi été débloquée en 2015. Toujours en 2015, la SGP a également emprunté **1 milliard d'euros** auprès de la Banque européenne d'investissements (BEI)¹, dans le cadre d'une enveloppe globale qui pourra s'élever au maximum à **4 milliards d'euros** à l'horizon 2023. La SGP a pour objectif le remboursement de tous ses emprunts à l'horizon 2070.

3. Voies navigables de France est parvenu à mettre en œuvre la réforme prévue par la loi de 2012 mais doit moderniser son réseau

Voies navigables de France (VNF), établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, gère **le réseau de voies navigables français**. Il est chargé de **son exploitation**, de **son entretien**, de **sa maintenance**, de **son amélioration** ainsi que de **son extension**.

La loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France lui a transféré au 1^{er} janvier 2013 **les services de navigation de l'État**, jusqu'alors mis à sa disposition, et qui comptent quelque **4 000 agents**.

Au 1^{er} janvier, **le réseau** géré par l'établissement comprenait **6 700 kilomètres de voies navigables**, plus de **3 000 ouvrages d'art** et **40 000 hectares de domaine public** en bordure de voie d'eau.

VNF devrait compter **4 501 ETP** en 2017, son schéma d'emploi prévoyant **une diminution de 71 ETP** par rapport à 2016. Sa masse salariale s'élevait à **255,5 millions d'euros** en 2016.

La subvention pour charges de service public que reçoit l'établissement sur les crédits du programme 203 représente environ **39 % de ses ressources**. Cette subvention s'établira à **252,4 millions d'euros (AE=CP)** en 2017, en **très légère augmentation**, par rapport à 2016, pour permettre à l'établissement d'absorber **la hausse du point d'indice de la fonction publique** décidée par le Gouvernement.

VNF perçoit également **les recettes de la taxe hydraulique**, que le présent projet de loi de finances prévoit de **plafonner à hauteur de 131,8 millions d'euros** contre 132,8 millions d'euros en 2016. Les redevances

¹ En vertu d'un arrêté pris sur le fondement de l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, la SGP ne peut souscrire d'emprunts d'une durée supérieure à douze mois auprès d'un établissement de crédit ni d'une société de financement. Elle peut en revanche contracter des emprunts supérieurs à douze mois auprès de la CDC et de la BEI qui ne relèvent d'aucune de ces deux catégories.

domaniales représentent environ **30 millions d'euros** et les péages seulement **15 millions d'euros**.

VNF reçoit également **des subventions de l'AFITF** pour l'aider à **remettre en état son réseau**.

Selon les responsables de l'établissement public, entendus par votre rapporteur spécial, les investissements actuellement consentis pour la régénération, la modernisation et le développement de nos voies navigables, à hauteur de **150 millions d'euros par an**, demeurent **insuffisants pour maintenir le réseau en état et empêcher son vieillissement**.

Ainsi, **certains ouvrages**, notamment sur le petit gabarit, se **dégradent et deviennent moins fiables**, au point qu'il n'est plus possible d'y circuler (c'est le cas du canal Sambre-Oise par exemple).

Pour les remettre à niveau, il faudrait notamment procéder à **des drainages, régénérer les écluses, renforcer l'automatisation et améliorer la sécurité des installations**. La situation devrait demeurer **sous contrôle encore cinq à six ans**, mais deviendrait plus difficile au-delà sans investissements supplémentaires.

Prenant conscience de cette inquiétude, le secrétaire d'État chargé des transports a annoncé le 8 février 2016 **un plan d'investissement exceptionnel pour l'entretien du réseau routier et fluvial** qui a permis **d'augmenter de 30 millions d'euros** le financement initial de **40 millions d'euros** de VNF par l'AFITF en 2016, portant ce financement à **70 millions d'euros**.

Le projet stratégique de VNF pour la période 2015-2020 vise d'abord à **hiérarchiser les différents segments du réseau**, avec **une offre de service fret sur le réseau à grand gabarit, une offre touristique sur les voies navigables plus modestes** qui s'y prêtent et **une offre de gestion hydraulique** pour les autres usages de l'eau (agriculture, industrie, etc.). **Un nouveau contrat d'objectifs et de performance** devrait prochainement être signé avec l'État.

Sa tutelle, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), dresse **un bilan très positif du travail accompli** depuis le vote de la loi de 2012. Selon son directeur général, entendu par votre rapporteur spécial, **la fiabilisation et la modernisation du réseau ont significativement progressé**, notamment sur les questions de mise en sécurité et de remise à niveau du réseau à grand gabarit. **Des dispositifs d'aide au report modal** pour les opérateurs souhaitant expérimenter le recours à la voie d'eau ont été mis en place. Enfin, VNF a **largement atteint ses objectifs en matière écologique**, notamment à travers sa démarche de labellisation ISO 14 000, le déploiement d'un label « *développement durable* » et sa coopération accrue avec les agences de l'eau.

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 constitue le support de **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 directs¹** (dont **40 000 marins**), hors tourisme littoral et emplois indirects, ce qui représente environ 1,5 % de la population active française.

La dotation du programme² en 2017 s'établit à **203,4 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **200 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), soit **une hausse significative de 9,4 %** en AE (+ **17,4 millions d'euros**) et de **9,0 %** en CP (+ **16,5 millions d'euros**).

Cette augmentation des crédits du programme s'explique uniquement par **l'extension des allègements de charges patronales du transport maritime commercial relatifs aux cotisations famille et chômage** décidée dans le cadre de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue. **L'action 03 « Flotte de commerce »** porte ainsi désormais **83,5 millions d'euros de crédits (AE=CP)**, en hausse de **19 millions d'euros** par rapport à 2016 (64,5 millions d'euros).

En revanche, les crédits des autres actions connaissent **une diminution de 2,5 million d'euros**.

Par ailleurs, **le différentiel de 3,4 milliards d'euros entre AE et CP** s'explique par **le caractère pluriannuel de plusieurs programmes de modernisation et d'amélioration du capital technique** : systèmes d'information des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage - CROSS, signalisation, contrôle et surveillance maritimes, etc.

Selon le directeur des affaires maritimes, entendu par votre rapporteur spécial, le programme 205 pourrait se voir appliquer, comme en 2016, **une réserve de précaution de 8 % de ses crédits hors titre 2** (masse salariale), soit un montant prévisionnel proche de **16 millions d'euros**.

¹ D'après le cluster maritime français 2013-2014.

² 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 2017*(en millions d'euros)*

Actions	LFI 2016	PLF 2017	Écart	LFI 2016	PLF 2017	Écart
Sécurité et sûreté maritimes	29,3	29,7	0,4	26,7	26,7	-
Gens de mer et engagement maritime	27,8	28,0	0,2	27,8	27,7	- 0,1
Flotte de commerce	64,5	83,5	19,0	64,5	83,5	19,0
Action interministérielle de la mer	11,4	9,7	-1,7	11,4	9,6	-1,8
Soutien au programme	6,7	6,9	0,2	6,7	6,9	0,2
Gestion durable des pêches et de l'aquaculture	46,4	45,6	-0,8	46,4	45,6	- 0,8
TOTAL	186,0	203,4	17,4	183,5	200,0	16,5

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017

1. La sécurité et la sûreté maritimes demeurent une priorité régaliennne, comme en témoigne la légère hausse des crédits qui leur est consacrée

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

Regroupant **14,6 % des crédits du programme**, elle est dotée de **29,7 millions d'euros** d'autorisations d'engagement (AE) et de **26,7 millions d'euros** de crédits de paiement (CP) pour 2017, soit **une hausse de 5 % des crédits en AE et de 4,5 % en CP**. À ces crédits budgétaires devraient venir 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 **14,8 millions d'euros** en AE et de **13,1 millions d'euros** en CP est consacrée à **la signalisation maritime**, c'est-à-dire au fonctionnement courant et technique **des 6 500 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, **2,6 millions d'euros en AE** et **0,9 million d'euros en CP** seront consacrés en 2017 à la **construction d'un baliseur** pour le port de La Rochelle en remplacement de l'Estrée, âgée de 43 ans. De fait, **la flotte de 35 baliseurs** dont dispose l'État possède **un âge moyen de 28 ans** et **cinq navires** ont d'ores-et-déjà dépassé l'âge de **40 ans**, ce qui impose un effort de renouvellement du matériel relativement important.

9,6 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 **Spatonav** (outil de surveillance du trafic maritime commun à l'ensemble des gardes côtes).

Il avait été décidé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 **d'augmenter de 1,4 million d'euros la subvention du ministère à la Société nationale du sauvetage en mer (SNSM)**, association qui participe au sauvetage en mer¹ confrontée à de graves difficultés financières, pour la faire passer à **3,7 millions d'euros**, ce qui représente **une hausse de 61 %**.

À la suite de la remise au Premier ministre le 1^{er} juillet 2016 par notre collègue députée Chantal Guittet de **son rapport sur la pérennisation du modèle de la SNSM**, il a été décidé de **rendre pérenne l'augmentation de 1,4 million d'euros de la subvention de l'État** à l'association par rapport aux 2,3 millions d'euros précédemment versés.

1,65 million d'euros (AE=CP) sera consacré en 2017 **aux centres de sécurité des navires**, chargés du contrôle des navires au titre de l'État du pavillon et de l'État du port.

2. 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 **13,7 %** des crédits du programme 205, regroupe **28,0 millions d'euros en AE** et **27,7 millions d'euros en CP (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**. Les crédits de cette action sont **stables par rapport à 2016**.

¹ La SNSM dispose de 230 stations de sauvetage le long des côtes métropolitaines françaises.

Sur cette enveloppe, **la formation secondaire des gens de mer**, 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, bénéficie de **5,49 millions d'euros** de crédits.

La formation supérieure, pour sa part, est assurée par **l'École nationale supérieure maritime (ENSM)**, établissement public créé en 2010, situé sur quatre 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 **18,5 millions d'euros** en 2017, soit **une hausse de 300 000 euros** par rapport à 2016, pour accompagner l'établissement dans la mise en œuvre de son projet. Cette subvention finance à plus de **80 % la masse salariale** de l'opérateur, qui représente **253 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**. Le centre de l'ENSM occupe désormais **un nouveau bâtiment au Havre¹**, qui a été inauguré par le Président de la République le 6 octobre 2015, après avoir accueilli ses premiers élèves lors de la rentrée de septembre.

700 000 euros sont consacrés à **la formation continue** des gens de mer, afin de couvrir la rémunération d'environ **245 stagiaires** et **1 240 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 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.

3. L'extension des exonérations de charges patronales en faveur du transport maritime se traduira par une hausse de 29,4 % des crédits de l'action 03 « Flotte de commerce » en 2017

Dans le contexte de la mondialisation, **l'action 03 « Flotte de commerce »** vise à **soutenir le secteur du transport maritime français**, confronté à une concurrence internationale exacerbée, en finançant **des allègements de cotisations sociales patronales** des entreprises d'armement maritime françaises.

¹ 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.

Cette action regroupe désormais **41,1 % des crédits du programme 205**, soit **83,5 millions d'euros (AE=CP)**, en hausse de **29,4 %** (soit **19 millions d'euros**) par rapport à 2016 (**64,5 millions d'euros**).

Cette hausse résulte de **l'application de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue** qui est venue **élargir le périmètre des exonérations de charges sociales patronales** des entreprises d'armement maritime relatives à la famille et à l'assurance chômage.

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 maritime¹.

Dans cette perspective, les crédits de l'action 03 pour 2017 comprennent :

- la compensation pour **40,9 millions d'euros (AE=CP)**, contre 41,2 millions d'euros en 2016, 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 »* ;

- les compensations 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, pour **un montant de 32,4 millions d'euros**, contre 21,4 millions d'euros en 2016, soit **une hausse de 11 millions d'euros** engendrée par **l'application de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue** ;

- le remboursement à **la Compagnie générale maritime et financière (CGMF)** à hauteur de **10,2 millions d'euros (AE=CP)** contre 10,9 millions d'euros en 2016 **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**.

¹ Le régime concernant les cotisations sociales patronales au régime spécial de sécurité sociale (ENIM) a été autorisé par la décision « Aide d'État N66/2000 » modifiée par la décision « N538/20051 » et celui visant les cotisations familiales et d'assurance chômage a été autorisé par la décision « Aides d'État N88/2001 » modifié par la décision « N40/20082 ».

4. Les crédits en faveur de l'action interministérielle de la mer connaissent une diminution substantielle

L'action 04 « Action interministérielle de la mer » regroupe **9,7 millions d'euros** de crédits en AE et **9,6 millions d'euros** en CP, en **baisse significative de 15 %** (1,7 million d'euros) par rapport à 2016.

Ces crédits, qui représentent **4,8 % des crédits du programme 205**, sont 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 **7,15 millions d'euros** (AE=CP) contre **9,8 millions d'euros** en 2016, 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)**.

1,8 million d'euros en AE et **1,7 million d'euros** en CP (contre 1,6 million d'euros en 2016) 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).

750 000 euros, contre 560 000 euros en 2016, sont allouées **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 **6,9 millions d'euros** (AE=CP), contre 6,7 millions d'euros en 2015, soit **3,4 % des crédits du programme 205**, qui permettent d'assurer **le financement des dépenses de fonctionnement** des services déconcentrés des affaires maritimes de l'administration centrale de la direction des affaires maritimes : fonctionnement courant et immobilier des sièges, formation des agents, frais de mission, etc.

5. 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 **45,6 millions d'euros** (AE=CP), contre 46,8 millions d'euros en 2016, soit **22,4 % 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)**.

Le Brexit, un sujet d'inquiétude pour les pêcheurs français

Lors de son audition, le directeur des pêches a attiré l'attention de votre rapporteur spécial sur **la vive inquiétude que provoque chez les pêcheurs la perspective du Brexit**. Tant que le Royaume-Uni restera membre de l'Union européenne, ceux-ci pourront en effet pêcher dans ses eaux territoriales, qui leur sont accessibles comme le sont également les eaux territoriales de tous les États membres de l'UE. **Mais le Brexit est susceptible de remettre cet accès en question.**

Or, **les pêcheurs français réalisent 45 % de leurs captures dans les eaux britanniques**, ce taux pouvant même atteindre 80 % pour les ports de la Manche. **Préserver un accès aux eaux britanniques sera donc un enjeu crucial des discussions sur le Brexit pour la pêche française.**

Source : *commission des finances du Sénat*

Selon le projet annuel de performances pour 2017, *« le budget 2017 permet la poursuite de la mise en œuvre de la réforme de la PCP et mobilise les crédits nécessaires à la montée en charge des engagements au titre du nouveau fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Le programme opérationnel de la France a été approuvé le 31 décembre 2015 par la Commission européenne et l'année 2016 a permis la mise en place des circuits financiers et la prise en charge des premiers dossiers ».*

Au sein des **45,6 millions d'euros** de crédits que porte l'action 06 pour 2017, **15,8 millions d'euros**, contre **16,5 million d'euros** en 2016, concernent **l'élaboration et le contrôle de la PCP** avec :

- **6,5 millions d'euros** consacrés au **suivi scientifique et statistique des ressources halieutiques** ;

- **5,9 millions d'euros** qui viennent financer **le contrôle des pêches** ;

- **3,4 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 **29,8 millions d'euros** de crédits, contre **30,3 millions d'euros** en 2016, soit :

- **6,4 millions d'euros** au titre de **la participation de l'État au financement des caisses chômage intempéries¹**, qui permettent de diminuer la prise de risque des marins ;

¹ 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.

- **20,5 millions d'euros** qui portent sur **les contreparties nationales des fonds européens pour la pêche** (FEP et FEAMP) ;

- **2,9 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 :

- 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 ORPG, 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 2011¹. Il est doté en 2017 de **358 millions d'euros** en recettes comme en dépenses, soit **une hausse significative de 6,9 %** par rapport à 2016.

I. DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE EN PLEIN BOULEVERSEMENT

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 **rente 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 : alors que **trois lignes étaient encore rentables en 2011**, elles sont désormais **toutes déficitaires**.

De fait, la fréquentation des TET a **diminué de 20 % depuis 2011²**, notamment en raison de **l'essor du covoiturage** puis de **la libéralisation du transport par autocar** depuis le second semestre 2015.

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

Le déficit d'exploitation des TET pourrait ainsi **dépasser en 2017 les 335 millions d'euros** prévus pour 2016.

Les trains de nuit, en particulier, représentent **25 % du déficit** alors qu'ils ne transportent **que 3 % des voyageurs** qui utilisent les lignes

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

² La baisse de fréquentation est même de - 25 % depuis 2011 pour les lignes TET de nuit.

Intercités. En conséquence, **chaque billet vendu nécessite plus de 100 euros de subventionnement public** en moyenne.

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 2016.

Elle s'inscrivait dans le cadre déterminé par le règlement européen (CE) n° 1370/2007 dit « règlement OSP »¹ (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**².

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).

¹ 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.

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

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 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. L'offre de TET est en plein bouleversement, entre fermeture de lignes de nuit et reprises de lignes de jour par les régions sous forme de lignes TER

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 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 2015**.

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.

À la suite de 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* ».

Celle-ci prévoyait :

- de **faire de l'État une véritable autorité organisatrice des transports**, sur le modèle des autorités organisatrices régionales, **en renforçant ses moyens**, tant au niveau central qu'au niveau des services déconcentrés (DREAL) ;

- de créer **un conseil consultatif des TET** présidé par le secrétaire d'État chargé des transports et réunissant 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. Celui-ci devrait être **mis en place au début de l'année 2017** ;

- de **confier 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**.

À la suite de ce travail de concertation, le Gouvernement a pris **plusieurs décisions importantes** qui ont été annoncées en deux temps, le 19 février puis le 21 juillet 2016.

Il a d'abord décidé de lancer le 1^{er} avril 2016 **un appel à manifestation d'intérêt (AMI) aux acteurs privés pour les six lignes Intercités de nuit les plus déficitaires**. Sans grande surprise, **aucune entreprise n'a désiré reprendre une activité dont la rentabilité paraissait hors de portée**.

Le Gouvernement a donc décidé de **cesser progressivement de financer ces six lignes de nuit entre le 1^{er} octobre 2016 et le 1^{er} octobre 2017¹**, seules les lignes Paris-Briançon et Paris-Rodez-Latour-de-Carol restant en activité, à raison **d'un aller-retour quotidien**, en tant que **lignes d'aménagement du territoire**, « *indispensables en raison de l'absence d'une offre alternative suffisante pour les territoires concernés* », ainsi que l'explique le projet annuel de performances pour 2017.

D'autre part, la mission confiée au préfet Philizot a permis de trouver un accord avec **la région Normandie** le 25 avril 2016. La région a accepté de devenir **autorité organisatrice des cinq lignes TET qui la desservent² et d'en supporter les déficits**, à compter du 1^{er} janvier 2020 au plus tard, en contrepartie **d'un financement de l'État de 720 millions d'euros pour renouveler le matériel roulant**, largement vétuste, des lignes Paris-Caen-Cherbourg et Paris-Rouen-Le Havre. Selon les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, « *la région contribuera à ce programme d'investissements de 720 millions d'euros à hauteur de 35 millions d'euros en 2018 et 2019, soit 70 millions d'euros, montant qui correspond à deux années de déficit d'exploitation des cinq lignes normandes TET* ».

Un nouvel accord a été conclu entre **l'État et la région Grand Est** et adopté par le conseil régional le 18 novembre 2016. Aux termes de cet accord, la région Grand Est deviendra **l'autorité organisatrice des transports des lignes Paris-Troyes-Belfort, Metz-Hirson et Reims-Dijon** en échange du financement par l'État **du déficit de la ligne Paris-Troyes-Belfort à**

¹ La ligne Paris-Tarbes-Hendaye est maintenue jusqu'au 1^{er} juillet 2017 (ouverture de la ligne Tours--Bordeaux) et Paris-Nice jusqu'au 1^{er} octobre 2017.

² Paris-Caen-Cherbourg/Trouville-Deauville, Paris-Rouen-Le Havre, Paris-Evreux-Serquigny, Paris-Granville et Caen-Le Mans-Tours.

hauteur de 13 millions d'euros (sur un total de 30 millions d'euros) ainsi que du financement de **dix-neuf rames neuves « Coradia Liner »** pour un montant d'environ **275 millions d'euros**.

Parallèlement, des discussions se poursuivent **avec les autres régions** pour mettre au point **des accords analogues** à ceux conclus entre l'État et les régions Normandie et Grand Est concernant **des lignes d'intérêt local pour lesquelles des synergies avec les lignes TER sont pertinentes**.

En revanche, l'État restera **l'autorité organisatrice** des lignes de longue distance structurantes au niveau national, à savoir **les trois lignes Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand et Bordeaux-Toulouse-Marseille**. Dans cette perspective, chacune de ces lignes fera l'objet **d'un schéma directeur** sous l'égide d'un préfet coordonnateur.

Seront également **maintenues sous son autorité** au titre de **l'aménagement du territoire** les trois lignes **Nantes-Bordeaux, Toulouse-Hendaye et Nantes-Lyon**.

Enfin, **une nouvelle convention pour l'exploitation des TET pour la période 2016-2020** doit être signée **avec SNCF Mobilités** au mois de novembre 2016.

Selon le projet annuel de performances pour 2017, cette convention *« tiendra notamment compte des préconisations de l'audit confié par le Gouvernement à l'Inspection générale des finances et au Conseil général de l'environnement et du développement durable, en vue de redresser dans la durée l'équilibre économique des TET, notamment par une politique commerciale dynamique et des efforts de productivité de l'opérateur »*.

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 2011¹, du présent **compte d'affectation spéciale**.

Ce compte, qui porte **358 millions d'euros** d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement pour 2017, 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** ;

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

- 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)**, qui devrait rapporter **116 millions d'euros** au CAS en 2017, soit la même somme qu'en 2016 ;

- **une fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT)**, pour un montant de **42 millions d'euros** en 2017, contre **19 millions d'euros** en 2016. Cette hausse est prévue par **l'article 24 du présent projet de loi de finances** ;

- le produit de la **taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)**, soit **200 millions d'euros** en 2017 (montant stable par rapport à 2016).

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, pour **257 millions d'euros** en 2017 ;

- **les contributions à la maintenance et la régénération du matériel roulant** de ces services conventionnés, pour **100 millions d'euros** en 2017 ;

- 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, pour **1 million d'euros** en 2017.

La création de ce CAS a donné lieu à une **modification du cahier des charges de la SNCF** par un décret du 29 juillet 2011¹. 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.

¹ 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.

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.

II. UN BUDGET EN FORTE HAUSSE DE 23 MILLIONS D'EUROS PAR RAPPORT À 2016 POUR COMPENSER UN DÉFICIT D'EXPLOITATION QUI TEND À S'AGGRAVER

Conformément à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances¹, 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

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

d'exploitation des TET, ces crédits atteindront **257 millions d'euros** en 2017, soit **une nouvelle forte hausse de 18,9 %** par rapport à 2016 (217 millions d'euros). L'équilibre du CAS sera assuré par **un relèvement du produit de la taxe d'aménagement du territoire (TAT)**, prévue par l'article 24 du présent projet de loi de finances.

Ce montant élevé a été fixé par le Gouvernement notamment sur la base de **l'audit des comptes de l'activité Intercités de SNCF Mobilités** réalisé par l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable en juin 2016.

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 s'élèveront à **un million d'euros** en 2017 (contre 800 000 euros en 2016 mais seulement 200 000 euros en 2015), **une somme relativement importante** qui s'explique par **l'ampleur du chantier de la réforme des TET** et par la nécessité d'améliorer **la capacité d'expertise de l'État** dans l'exercice de son rôle d'autorité organisatrice.

B. LA MAINTENANCE ET LE RENOUVELLEMENT D'UN MATÉRIEL ROULANT DEVENU OBSOLÈTE

Le parc affecté à l'exploitation des TET est aujourd'hui composé de **256 locomotives de ligne**, de **15 automoteurs tri-caisses** et de **1 700 voitures**, quasi exclusivement voitures Corail. Propriété de la SNCF, **son âge moyen dépasse les 36 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 **100 millions d'euros en 2017** contre 117,8 millions d'euros en 2016, couvre le financement de la part de 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'euros¹ 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. **Leur livraison devrait avoir lieu entre novembre 2016 et novembre 2017².**

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**.

Le Gouvernement s'est également engagé à acquérir d'ici 2025 **des rames neuves** adaptées aux besoins des voyageurs sur **les lignes structurantes Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand et Bordeaux-Toulouse-Marseille**, pour un montant d'environ **un milliard d'euros**.

Selon le projet annuel de performances pour 2017, SNCF Mobilités va donc lancer d'ici la fin de l'année **un appel d'offres** qui devra répondre aux besoins suivants :

- **un haut niveau de confort et de services à bord** adapté aux longues distances³ ;

- **des performances d'accélération et une vitesse maximale de 200 kilomètres par heure** adaptées aux trajets et aux caractéristiques de l'infrastructure, ainsi qu'une fiabilité maximale.

Dans ce cadre, il est d'ores-et-déjà acté que **la ligne Bordeaux-Toulouse-Marseille**, dont le tronçon Bordeaux-Toulouse a vocation à devenir **une ligne à grande vitesse (LGV)** dans le cadre du **Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO)** bénéficiera de **15 rames TGV Euroduplex fabriquées par Alstom**, comme le Gouvernement l'a annoncé le 4 octobre.

L'État a en outre déjà prévu d'investir autour **d'un milliard d'euros** supplémentaires pour l'acquisition de matériels neufs d'ici 2020 pour **l'ensemble des autres lignes TET**, dont **les lignes Paris-Caen-Cherbourg** et

¹ Dont 479 millions d'euros pour le matériel roulant et 31 millions d'euros pour l'adaptation ou la construction d'ateliers de maintenance.

² Ces nouveaux matériels roulants seront susceptibles de circuler sur tout ou partie des lignes Paris-Troyes-Belfort, Nantes-Bordeaux, Nantes-Tours-Lyon, Paris-Bourges-Montluçon et Paris-Amiens-Boulogne.

³ Acoustique silencieuse, qualité des sièges, information des voyageurs à bord, vidéosurveillance, accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, accueil des vélos, connectivité internet.

Paris-Rouen-Le Havre dont la région Normandie doit devenir autorité organisatrice à compter, au plus tard, du 1^{er} janvier 2020.

Les frais d'enquêtes, d'études et de conseil afférents portés par l'action 02 du programme 786 étaient de 200 000 euros en 2016. Mais, en 2017, l'ensemble des crédits consacrés aux études devraient être prélevés sur l'action 02 du programme 785, y compris ceux concernant le matériel roulant.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement qui est venu **minorer de 35,8 millions d'euros (AE=CP) les crédits du programme 203 « Infrastructures et services de transports »** et de **2,3 millions d'euros (AE=CP) les crédits du programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture »**, afin de **gager les ouvertures de crédits sur d'autres missions**.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 2 novembre 2016 sous la présidence de Mme Michèle André, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur spécial, sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et les comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » et « Transition énergétique », du rapport de Mme Marie-Hélène des Esgaulx, rapporteur spécial, sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », et du rapport de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur le programme « Expertise, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (et article 64).

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Au regard des mesures prévues par le projet de loi de finances pour 2017, je constate que la politique budgétaire et fiscale du Gouvernement en matière environnementale est à la fois insuffisante et incohérente.

S'agissant des moyens budgétaires, il est regrettable que le Gouvernement se contente trop souvent de faire de la communication autour de l'écologie, à travers des annonces qui ne connaissent aucune traduction budgétaire.

Ainsi, l'annonce du doublement du fonds « chaleur » géré l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) n'est pas effective. La ministre de l'environnement avait en effet indiqué que ce fonds serait doté de 420 millions d'euros en 2017 afin de soutenir les investissements en matière de production et de distribution de chaleur renouvelable ; or l'enveloppe prévue n'est que de 221 millions d'euros.

Autre exemple, le fonds de financement de la transition énergétique, créé par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, devait être doté de 1,5 milliard d'euros sur trois ans afin de financer des projets relatifs à la transition énergétique dans les territoires. Or il n'a été pourvu que de 250 millions d'euros en 2015 et aucun crédit supplémentaire n'est prévu en 2016 et 2017.

S'agissant de la fiscalité énergétique, la politique du Gouvernement traduit un manque de vision stratégique. Ainsi, le rapprochement de la fiscalité entre le diesel et l'essence a été annoncé précipitamment à la suite du scandale du « *dieselgate* », sans qu'un calendrier de rapprochement n'ait été indiqué pour que les constructeurs et les consommateurs s'adaptent.

De même, après avoir refusé l'ouverture de la déductibilité de la TVA aux véhicules essence lors du débat budgétaire de 2015,

le Gouvernement a annoncé cette année souhaiter opérer l'alignement sur le régime fiscal applicable au diesel en deux ans, soit un rythme très rapide qui risquerait de déstabiliser la filière diesel. Les députés ont pour leur part proposé un alignement en cinq ans, ce qui correspond au rythme que j'avais proposé par amendement l'année dernière.

Que dire également du rétropédalage du Gouvernement s'agissant du prix plancher du carbone ! Après avoir annoncé, sans aucune concertation avec les acteurs économiques concernés, que la France s'engagerait unilatéralement à donner un « prix plancher » au carbone, le Gouvernement a finalement renoncé à cette mesure qui aurait eu des conséquences sociales très importantes. L'objectif de sortie de la production d'électricité à partir du charbon ne peut être poursuivi que de manière progressive et raisonnée, avec un accompagnement des industriels concernés.

Enfin, s'agissant des outils de programmation, je déplore le retard pris dans l'adoption du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) prévu par la loi relative à la transition énergétique, dont le rôle est notamment de fixer des objectifs chiffrés de réduction des émissions de polluants atmosphériques, et qui devait être adopté au plus tard le 30 juin 2016.

De même, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), publiée après plusieurs mois de retard la semaine dernière, est insatisfaisante. Si elle contient des objectifs ambitieux de développement des énergies renouvelables, par filière, elle ne comporte aucune indication relative à l'évolution du parc nucléaire français nécessaire pour atteindre l'objectif fixé par la loi d'une part de nucléaire de 50 % dans la production d'électricité à l'horizon 2025.

Venons-en à l'examen plus détaillé de certaines politiques financées par la mission « Écologie ». La politique de lutte contre la pollution de l'air est marquée par la fragilité de la situation financière des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) : compte tenu du désengagement financier de certaines collectivités, il est impératif que l'État consolide sa participation financière auprès de ces associations.

S'agissant de la politique de prévention des risques, quinze ans après la catastrophe de l'usine « AZF », la quasi-totalité des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) a été adoptée. Les prochaines années seront dédiées à la mise en œuvre opérationnelle de ces plans. Par ailleurs, le projet de loi de finances prévoit de prélever 70 millions d'euros sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), qui connaît un solde positif de plus de 300 millions d'euros en 2016.

La politique de l'eau et de la biodiversité est marquée par la création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) au 1^{er} janvier 2017. Elle bénéficiera de 45 postes supplémentaires par rapport aux structures qu'elle remplace afin de tenir compte de l'élargissement de ses missions, notamment

à la gestion des parcs naturels marins. La mise en place de l'AFB pose la question de l'articulation de ses missions avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Les services départementaux de ces deux structures pourraient à terme être mutualisés.

Certains opérateurs de la mission sont trop fortement mis à contribution. C'est notamment le cas du Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema) qui est confronté à une équation impossible : sa subvention baisse plus vite que l'augmentation de sa masse salariale, ce qui réduit les moyens dont il dispose pour développer ses activités, notamment en direction des collectivités territoriales, comme le prévoit pourtant son plan stratégique 2015-2020.

D'autres opérateurs pourraient être sous dimensionnés à terme pour faire face à l'accroissement de leurs missions. C'est le cas de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui bénéficie d'une augmentation de ses moyens humains, mais qui voit par ailleurs ses missions fortement augmenter en raison notamment du vieillissement des centrales nucléaires et de l'instruction des demandes de prolongation de leur fonctionnement.

Enfin, je tiens à vous présenter brièvement les crédits des deux comptes d'affectation spéciale (CAS) qui participent à la mise en œuvre de la politique de transition énergétique.

Le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique », d'une part, a été créé à l'occasion de la réforme de la fiscalité énergétique opérée en 2015. Cette réforme permet désormais au Parlement, et il faut s'en féliciter car il s'agissait d'une demande répétée de la commission des finances du Sénat, de pouvoir suivre les dépenses de soutien aux énergies renouvelables et fixer le taux de la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Toutefois, le Parlement ne peut toujours pas encadrer le montant des charges de service public à compenser, puisque les niveaux des tarifs d'achat et des compléments de rémunération sont fixés par voie réglementaire.

Or, les dépenses de soutien aux énergies renouvelables sont très dynamiques : en 2017, le CAS doit être abondé de 1,7 milliard d'euros de recettes supplémentaires afin de compenser la hausse des dépenses. Ce financement est assuré grâce à la montée en puissance de la contribution climat énergie (ou « taxe carbone ») pesant sur les énergies fossiles, dont 85 % du produit supplémentaire en 2017 est affecté au CAS.

Le compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition des véhicules propres », d'autre part, est marqué par une hausse prévisionnelle de la dépense en 2017 en raison de l'augmentation anticipée du nombre de véhicules électriques qui bénéficieront du « bonus » l'année prochaine. Par ailleurs, le Gouvernement envisage d'élargir l'année prochaine le « bonus » aux deux et trois roues et aux quadricycles électriques. Afin de compenser cette augmentation des dépenses, le projet de loi de finances pour 2017

prévoit une révision du barème du « malus » appliqué aux véhicules les plus polluants avec un seuil d'application abaissé à 127 grammes de CO₂ par kilomètre (contre 130 grammes actuellement). Le surcoût pourrait atteindre 4 000 et 6 000 euros pour les véhicules émettant respectivement 180 et 190 grammes de CO₂ par kilomètre. Cette révision du barème induirait un produit supplémentaire de 124 millions d'euros.

Au regard de l'ensemble de ces éléments et en particulier des insuffisances de la politique relative à la transition énergétique, je propose de rejeter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et des comptes d'affectation spéciale « Transition énergétique » et « 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, développement et mobilités durables ». Je vous présenterai également les crédits du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Comme les années précédentes, je regrette que le budget des infrastructures et services de transports ne bénéficie pas d'une mission à part entière, alors qu'il s'agit 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.

Plus profondément, je crains que cette faible visibilité budgétaire de la politique des transports et le rang de secrétaire d'État attribué au membre du Gouvernement qui en a la charge, ne traduise l'affaiblissement d'une politique dont notre pays s'est pourtant longtemps enorgueilli et qui reste stratégique pour notre avenir.

Le programme 203 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 fléchi les sommes ainsi reversées vers des projets précis (routes, ferroviaires, fluvial, etc.). Ainsi qu'elle le

reconnait 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 au moment où il examine le projet de loi de finances.

Si je ne plaide pas pour une suppression de l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF), qui est un lieu utile de débats et de sanctuarisation des crédits, je réclame donc une nouvelle fois que le budget prévisionnel de l'AFITF soit systématiquement transmis au Parlement avant l'examen de la loi de finances, vœu qui est aussi celui des autres membres du groupe de travail sur le financement des infrastructures de transport, selon le rapport d'information que nous vous avons présenté au mois de septembre.

C'est là la condition *sine qua non* pour que le Parlement puisse se prononcer de façon éclairée sur le montant effectivement consacré par l'État au financement des infrastructures de transport.

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. Fin 2015, il lui restait à mandater une somme d'environ 11,3 milliards d'euros, soit un montant correspondant à un peu moins de six exercices au regard de son budget actuel. Son équilibre financier apparaît pour le moins instable.

Selon les premiers éléments fournis par le Gouvernement, l'AFITF pourrait disposer, en crédits de paiement, de 2,2 milliards d'euros en 2017, contre 1,9 milliard d'euros en 2016, soit une augmentation de 16 % de ses moyens.

Une telle hausse demeure en réalité très insuffisante pour couvrir l'ensemble des besoins en crédits de paiement de l'AFITF en 2017, qui sont évalués par l'agence elle-même à 2,8 milliards d'euros, soit 600 millions d'euros supplémentaires. D'autant que la hausse des besoins se poursuivra dans les années à venir pour atteindre 3,2 milliards d'euros en 2018 et 3,1 milliards d'euros en 2019.

Plus problématique encore, l'évaluation faite par le Gouvernement pour les ressources de l'AFITF en 2017 serait, selon l'agence, pour le moins optimiste et, plus probablement, surévaluée d'environ 100 millions d'euros.

S'il « suffit » d'affecter 20 millions d'euros supplémentaires pour atteindre un volume de 735 millions d'euros de TICPE attribués à l'AFITF, comme le Gouvernement s'y engage dans le projet de performances pour 2017, et si l'augmentation de 0,9 % des recettes de taxe d'aménagement du territoire paraît envisageable, les prévisions de recette pour la taxe domaniale et sur les amendes radars, en forte hausse par rapport aux exercices précédents, paraissent manquer de sincérité.

C'est pourquoi j'estime qu'il sera nécessaire d'affecter à l'AFITF en 2017 une part plus importante du rehaussement de la TICPE qui avait été décidé en 2015 pour compenser l'abandon de l'écotaxe poids lourds.

S'agissant du programme 203 proprement dit, les crédits sont en légère diminution de 1,3 %.

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) resteront stables par rapport à 2016.

Pour les différentes raisons que j'ai mentionnées précédemment – absence de mission propre aux transports, illisibilité du budget qui leur est consacré, insuffisante couverture des besoins en crédits de paiement de l'AFITF et insincérité de ses prévisions de taxes affectées pour 2017 – je vous proposerai de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie ».

Quant au programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture », sa dotation en 2017 s'établit à 203,4 millions d'euros en autorisations d'engagements (AE) et 200 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse significative de 9,4 %.

Cette augmentation des crédits du programme s'explique uniquement par l'extension des allègements de charges patronales du transport maritime commercial relatifs aux cotisations famille et chômage décidée dans le cadre de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue. L'action 03 « Flotte de commerce » porte ainsi désormais 83,5 millions d'euros de crédits, en hausse de 19 millions d'euros par rapport à 2016.

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

Enfin, le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » 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 puis du transport par autocar. Pour tenir compte de cette réalité, les crédits du CAS atteindront

358 millions d'euros en 2016, soit une hausse significative de 6,9 % par rapport à 2016.

À la suite des travaux de la commission « TET d'avenir », le Gouvernement a décidé de cesser progressivement de financer six lignes de nuit entre le 1^{er} octobre 2016 et le 1^{er} octobre 2017, seules les lignes Paris-Briançon et Paris-Rodez-Latour de Carol restant en activité en tant que lignes d'aménagement du territoire.

D'autre part, il a signé un accord avec la région Normandie le 25 avril 2016 aux termes duquel la région a accepté de devenir autorité organisatrice des cinq lignes TET qui la desservent et d'en supporter les déficits, à compter du 1^{er} janvier 2020 au plus tard, en contrepartie d'un financement de l'État de 720 millions d'euros pour renouveler le matériel roulant, largement vétuste, des lignes Paris-Caen-Cherbourg et Paris-Rouen-Le Havre.

Des discussions se poursuivent avec les autres régions pour mettre au point des accords analogues à celui conclu entre l'État et la Normandie concernant des lignes d'intérêt local pour lesquelles des synergies avec les lignes TER sont pertinentes.

Enfin, le Gouvernement s'est également engagé à acquérir d'ici 2025 des rames neuves adaptées aux besoins des voyageurs sur les lignes structurantes Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand et Bordeaux-Toulouse-Marseille, pour un montant d'environ un milliard d'euros.

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

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Je vais vous présenter le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » ainsi que le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». Le programme 159 regroupe à compter du présent projet de loi de finances les subventions pour charges de service public du Cérema, de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo France. Je ne reviendrai pas sur les crédits du Cérema, dont Jean-François Husson a fait une analyse que je partage.

Concernant l'IGN, sa subvention pour charges de service public, qui assure 57 % de ses ressources, diminuera de 1 % en 2017 à 94,2 millions d'euros. Parallèlement, son plafond d'emploi diminuera de 33 équivalents temps plein travaillés (ETPT), mais sa masse salariale augmentera en raison de l'augmentation du point d'indice et des mesures individuelles.

En 2017, l'IGN restera dans une situation financière délicate, comme en témoigne le recul de son chiffre d'affaires. Mais il a un savoir-faire reconnu et a su fidéliser des clients majeurs. Le management est parfaitement conscient des enjeux et me paraît crédible pour réussir le

nouveau contrat d'objectifs et de performance. Il parvient pour le moment à s'adapter à la contrainte budgétaire. L'IGN est un établissement public qui doit se réinventer à l'heure du numérique pour proposer de nouveaux services attractifs aux entreprises, à des tarifs compétitifs.

Concernant Météo France, que je suis depuis quelques années en tant que rapporteur spécial de l'ancien programme 170 « Météorologie », la subvention pour charges de service public portée par le programme 159 connaîtra, pour la cinquième année de suite, une diminution en 2017 à 195,2 millions d'euros. Sachant que l'an dernier cette subvention a fait l'objet d'une sévère réduction de 8 millions d'euros en gestion, force est de constater que l'établissement est soumis à un régime sévère.

Alors que l'opérateur avait subi la suppression de 85 ETPT en 2015, puis de 78 ETPT en 2016, les dirigeants de Météo France ont obtenu de leur tutelle que cette baisse soit limitée à 60 ETPT en 2017. Mais ils prévoient que les baisses d'ETPT se poursuivront à un rythme accru à l'avenir.

Dans un secteur concurrentiel, Météo France joue sur deux facteurs : la puissance des calculateurs et le savoir-faire des hommes. Cet équilibre est difficile à maintenir.

Si les suppressions de postes obéissent à une véritable logique – tirer parti des multiples applications du numérique dans le domaine de la météorologie et de la réorganisation du réseau territorial de Météo France qui s'achèvera à la fin de l'année 2016 – il convient toutefois de rester très vigilant pour ne pas affaiblir un opérateur qui joue un rôle essentiel pour la sécurité des personnes et des biens face à la multiplication des événements climatiques extrêmes.

Le niveau des investissements de Météo France, enjeu décisif pour l'avenir, devrait s'élever à 25 millions d'euros en 2017. L'activité de prévision devient en effet de plus en plus intensive en capital et repose sur des technologies de calcul de plus en plus puissantes. Météo France doit obtenir l'inscription du nouveau calculateur dans le PIA. C'est un constat fort et paradoxal : Météo France doit s'en remettre au PIA pour financer ses investissements !

Autre enjeu de poids, la capacité de Météo France à lutter contre l'érosion de ses recettes commerciales sera renforcée, tant auprès du grand public que des professionnels, puisque 40 % des entreprises seraient « météo-sensibles », que ce soit dans l'agriculture, le BTP, l'énergie, les transports ou bien encore le sport. Pour Météo France le risque est de se retrouver « hors marché » face à des compétiteurs qui utilisent ses données à moindre coût.

Le nouveau contrat d'objectifs et de performance de Météo France, dont la négociation est en train de s'achever avec sa tutelle devra, selon moi, mettre l'accent sur ces deux points. Il serait utile, comme pour l'IGN, que la commission des finances en soit saisie avant sa conclusion.

On peut toutefois déplorer cette formule des contrats d'objectifs et de performance qui ne donne aucune information sur les moyens financiers des établissements, qu'ils ont besoin de visibilité sur cinq ans pour atteindre les objectifs qui leur sont fixés.

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), soit 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 2017 à un peu plus de 2 milliards d'euros.

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 410,4 millions d'euros en 2017.

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 françaises 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 2015, celle-ci a peu profité aux transporteurs français qui ont perdu d'importantes parts de marché tout au long de cette période en raison de la concurrence des compagnies à bas coût et des compagnies du Golfe persique. La part du pavillon français est ainsi passée de 54,3 % en 2003 à 43,1 % en 2015.

Face à ces acteurs très agressifs d'un point de vue commercial, les compagnies françaises, en particulier Air France, souffrent d'un grave déficit de compétitivité, en raison d'une structure de coûts très défavorable.

Nous avons eu récemment, autour du rapport que la Cour des comptes nous a remis, un long échange en commission. Je déplore la lenteur du Gouvernement à se saisir de ce sujet malgré les alertes de l'Assemblée nationale avec le rapport de Bruno Le Roux et le travail du Sénat qui a saisi

la Cour. Les signaux d'alarme de l'Assemblée nationale et du Sénat sont malheureusement étayés par les chiffres du trafic 2016 fortement, qui sont fortement affectés par les attentats. Le contexte terroriste s'ajoute à la compétitivité dégradée du pavillon français.

Certes, Air France est parvenue à réduire progressivement ses pertes d'exploitation et à réaliser un résultat positif en 2015, grâce aux efforts de productivité réalisés dans le cadre du plan « Transform 2015 » et à la baisse du prix du pétrole.

Mais ses coûts unitaires 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 « *Trust together* », annoncé aujourd'hui-même par la direction d'Air France-KLM, devra impérativement prévoir de nouvelles mesures fortes destinées à renforcer la compétitivité de l'entreprise phare du pavillon français.

Je considère que les pouvoirs publics français doivent impérativement accompagner le redressement de nos compagnies en allégeant, dans la mesure du possible, le poids des taxes et redevances qui pèsent sur elles. Il a déjà en partie allégé la taxe sur les passagers en correspondance. Le Gouvernement et les syndicats d'Air France doivent néanmoins arrêter de jouer au chat et à la souris pour savoir qui fera le premier pas.

L'an passé, à l'initiative du Sénat, la quotité de taxe de l'aviation civile qui revenait encore au budget général de l'État (soit 6,63 %) a été affectée au Bacea, ce qui représente une enveloppe de 26 millions d'euros supplémentaires.

Cette mesure, à l'adoption de laquelle j'avais contribué, avait un objectif très clair : augmenter les recettes du Bacea via la taxe de l'aviation civile en échange d'une baisse à due concurrence des redevances de navigation aérienne. Le Gouvernement a multiplié les initiatives contradictoires, de sorte qu'un certain désarroi et une absence de cap sur le sujet ont fini par prévaloir.

Or, le présent projet de loi de finances prévoit que les 26 millions d'euros en jeu seront affectés au désendettement du budget annexe, mesure de saine gestion mais qui n'aura aucun effet sur la compétitivité des compagnies. C'est une victoire de Bercy sur le secrétariat d'État au transport.

D'autres hypothèses, plus conformes à la volonté du législateur, sont possibles, notamment la diminution de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) à Roissy-Charles-de-Gaulle et à Orly. Cette mesure permettrait de baisser la tarification pour les aéroports parisiens de près de 20 % et, dans le même temps, de maintenir le tarif actuel pour les autres aéroports. Le bénéfice annuel pour les compagnies aériennes

françaises serait de 14 millions d'euros, ce qui n'est pas négligeable dans le contexte actuel.

Contrairement aux années précédentes, et en raison de l'attentisme du Gouvernement, je souhaiterais que la commission propose au Sénat de ne pas adopter les crédits du budget annexe.

J'en reviens à la présentation du Bacea *stricto sensu*.

Les dépenses relatives à la masse salariale augmenteront de 3,7 % en 2017, soit une hausse très significative de 32,2 millions d'euros, principalement en raison de mesures catégorielles prévues dans le cadre du nouveau protocole social 2016-2019, qui, pour mémoire, a été négocié au printemps dernier dans un climat social pour le moins délicat. Toujours dans le cadre de ce protocole très favorable, le schéma d'emploi 2017 ne prévoit aucune suppression de poste.

Pour l'année 2017, la DGAC devra consentir une légère réduction de 1 % de son effort d'investissement, puisque celui-ci passera à 250 millions d'euros. En dépit de ce recul, la hausse très forte des investissements consentis ces dernières années devrait permettre à la DGAC de combler son retard et d'assurer le respect des engagements européens de la France dans le cadre du volet technologique du Ciel unique européen. Rappelons cependant que la Cour des comptes fustigeait encore dans son dernier rapport le retard pris par la France dans ce projet.

C'est d'autant plus regrettable que nous n'assurons plus le niveau de recherche suffisant pour figurer parmi les nations les plus innovantes en matière de développement aéronautique. Les deux derniers programmes d'investissements d'avenir (PIA) ont servi à financer la recherche aéronautique tout en préservant le budget de la DGAC. Dans la mesure où le troisième programme d'investissements d'avenir n'aborde pas du tout cette problématique, on peut craindre une absence de crédit substantiel pour financer la recherche aéronautique dans les années à venir, ce qui nous fait courir un risque de déclassement.

Alors que la dette du Bacea avait continuellement augmenté entre 2007 et 2014, l'assainissement financier en cours permettra, pour la troisième année consécutive, de réduire le niveau d'endettement du Bacea. Après avoir été diminué de 107 millions d'euros en 2016, celui-ci connaîtra une nouvelle baisse de 114,5 millions d'euros en 2017 pour s'établir à 993,7 millions d'euros à la fin de l'année. Le Bacea aura ainsi réduit l'encours de sa dette de près de 18,8 % en trois ans.

Je souhaiterais terminer mon intervention par deux points d'alerte, qui concernent la compétitivité d'Aéroports de Paris (ADP) et le CDG Express.

Sur la compétitivité d'ADP, je veux simplement indiquer que les baisses des redevances à Schipol se traduisent par une forte augmentation du

trafic. Ce point mérite réflexion et analyse. Les dirigeants d'ADP l'ont compris.

Sur le CDG Express, l'absence de financement clair à ce stade me laisse perplexe. Mais il en est de même du passage au standard 3 des appareils de détection d'explosifs des bagages de soute, problème que j'ai évoqué dans mon récent rapport d'information sur la sûreté du transport aérien.

En conclusion, je souhaite que la commission propose au Sénat de ne pas adopter les crédits du budget annexe. Je rejoins également Jean-François Husson et Marie-Hélène Des Esgaulx sur la non-adoption des crédits de la mission « Écologie ». Mais plus encore je suis cohérent avec les conclusions de la Cour qui estime que l'État n'a pas de stratégie dans le secteur aérien.

De même, je vous propose, par cohérence, de ne pas adopter l'article 64 rattaché qui prévoit une revalorisation de l'allocation temporaire complémentaire versée les deux premières années aux ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne radiés des cadres pour tenir compte de l'allongement progressif de deux années, de 57 ans à 59 ans, de l'âge limite de leur départ à la retraite.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je m'étonne de constater des augmentations parfois importantes d'effectifs et de masse salariale, dans un contexte de maîtrise des dépenses de l'État.

La redevance due à l'abandon de l'écotaxe est d'un montant faramineux, de 969 millions d'euros. C'est un gâchis à tout point de vue. Doit-on considérer ce montant comme définitif ou y aura-t-il des indemnités supplémentaires, comme le laisse entendre la presse ?

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit de diminuer de moitié les crédits alloués au titre des primes à la conversion des véhicules polluants. Comment expliquer l'échec de ce dispositif dont les effets auraient pourtant été positifs, dans une ville aussi polluée que Paris, par exemple ?

M. Marc Laménie. – Je remercie les rapporteurs spéciaux. À la page 11 de la note de présentation est mentionnée la hausse de 24 % des crédits du programme 345 « Service public de l'énergie », afin notamment de financer les mesures de solidarité à l'égard des zones non interconnectées au réseau métropolitain. À quoi cela correspond-il exactement ?

L'Autorité de sécurité nucléaire (ASN) joue un rôle important en matière de sécurité des sites nucléaires et du personnel. Quel avenir envisager pour cette entité ?

Les 2,457 milliards d'euros consacrés à SNCF Réseau sont largement insuffisants pour garantir l'entretien et le renouvellement des infrastructures ferroviaires, tant pour le transport de voyageurs que pour le fret capillaire. C'est regrettable.

M. Roger Karoutchi. – Le récent rapport de la délégation à la prospective sur l'eau rappelle que l'extension du rôle des agences de l'eau, qui est nécessaire, ne se fait pas sans inquiétude. En effet, on a acté l'an dernier un prélèvement de 175 millions d'euros sur le fonds de roulement de ces agences, et on nous annonce un prélèvement identique dans le budget 2017. Comment défendre ces agences de l'eau ? Sans elles nous devons faire face à un problème d'alimentation en eau et de répartition sur le territoire national.

Le rapport du groupe de travail sur les infrastructures de transport que nous avons produit avec Marie-Hélène Des Esgaulx est clair : si l'AFITF ne dispose pas d'une capacité financière suffisante, il faudra geler un certain nombre de projets de lignes ferroviaires. Les élus locaux s'exaspèrent. On ne peut pas continuer à raser gratis. Il faut trouver une voie entre l'affirmation politique et la réalité concrète de nos capacités d'investissement.

Nous aurons un débat en séance, lundi prochain, sur le CDG Express. Voilà vingt ans que l'on n'avance pas d'un iota sur ce dossier. On hésite sur la possibilité de lui faire prendre en charge des tronçons de la ligne du RER B. Je ne suis pas hostile à la création d'une ligne directe et rapide entre la capitale et son aéroport, à l'image de ce qui existe déjà dans le reste du monde. Mais avons-nous les moyens de financer un tel projet ?

Mme Marie-France Beaufile. – Les pages 26 et 27 du rapport indiquent un solde positif pour le fonds de prévention des risques naturels majeurs. Rappelons cependant que la mise en œuvre des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) est complexe et ralentit l'acceptation des dossiers déposés par les collectivités, ce qui a un effet sur la consommation des crédits. Cela me choque que l'intervention de l'État pour améliorer les digues soit entièrement financée par le fonds Barnier, qu'alimentent les taxes que les habitants paient sur leurs assurances. Bien sûr, il reste 300 millions d'euros. Comme membre de la commission mixte inondation, je sais combien les dossiers sont lents à avancer.

Les collectivités territoriales ont besoin de l'accompagnement du Cérema qui regroupe d'anciens services de l'État. Elles multiplient leurs dépenses en faisant appel à des spécialistes extérieurs.

Les PPRT arrivent à leur terme. Il faudra encore cinq à six ans pour qu'ils se concrétisent, et les collectivités territoriales devront y consacrer des moyens importants. Les riverains devront également participer pour garantir le niveau de sécurité de leurs biens situés dans le périmètre, ce qui n'ira pas sans poser problème.

Météo France doit conserver suffisamment de moyens pour assurer la prévision et l'information des populations et des entreprises. Il suffit de rappeler les événements climatiques de mai et juin derniers pour mesurer l'importance de cet outil dans nos capacités d'intervention et de prévention sur le terrain.

Pour toutes ces raisons, les crédits de cette mission tels qu'ils sont envisagés ne nous permettent pas de les adopter ; les prélèvements sur les agences de l'eau et sur le Fonds Barnier ne sont pas justifiées au regard de l'ampleur des travaux qu'il reste à mener.

M. Richard Yung. – Je me réjouis de vos références nombreuses à la Cour des comptes. Nous serons attentifs à poursuivre sur cette ligne dans les prochains mois et les prochaines années. Je ne crois pas qu'il y ait lieu de regretter qu'un secrétaire d'État soit en charge de la politique des transports.

Je suis frappé par le nombre d'organismes et d'agences qui interviennent dans cette mission. Le bon sens laisse à penser qu'il y a certainement des gisements de frais généraux qui pourraient être mutualisés.

À la page 12 du rapport, on indique que la mission « Écologie » hors transports croît de 5 %, et qu'elle croît de 5,5 % avec les transports. Dans une période de réduction du déficit public, cette augmentation est toujours bonne à prendre. Par conséquent, nous voterons en faveur de l'adoption de ces crédits.

Quant à la météo, tout se passe comme si les nuages s'arrêtaient à nos frontières. Pourquoi ne pas créer une agence communautaire ou européenne ? Il faut des calculateurs énormes pour réaliser des simulations de météo. On pourrait les mutualiser entre les 27 pays. *Idem* pour le contrôle aérien. Les États-Unis fonctionnent avec quatre centres de contrôle aérien, alors que nous en avons une trentaine. Des économies sont possibles.

M. Philippe Dallier. – Jean-François Husson a mis en évidence un paradoxe : 500 ETPT en moins dans la mission « Écologie » et des frais de personnel qui augmentent du double de l'économie obtenue. On peut bien sûr justifier ces frais par la mise en place du fameux plan « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). La Cour des comptes en avait évalué le coût à 4,8 milliards d'euros jusqu'en 2020. Ce plan aura des effets sur le budget de tous les ministères, sur la fonction publique hospitalière, sur les collectivités territoriales... Peut-être faudrait-il faire un point d'étape ? Même en diminuant le nombre d'ETPT, on n'échappe pas à une augmentation significative des frais de personnel.

M. Michel Bouvard. – Les rapporteurs ont d'autant plus de mérite que le budget est de plus en plus difficile à lire. Les programmes que nous examinons se caractérisent par un gros décalage entre le budget voté en début d'année et son exécution. La multitude d'agences et de dépenses fiscales rend difficile la reconstitution des dépenses réellement engagées.

Si le fonds de transition énergétique n'atteint pas le niveau annoncé, c'est en grande partie grâce à la vigilance du Sénat qui a refusé qu'on y affecte une partie des dividendes payés par la Caisse des dépôts au budget de l'État. Mieux vaut nous féliciter d'avoir refusé ce montage absurde et anormal.

En ce qui concerne les plans de prévention des risques technologiques, il serait utile de disposer d'une vision d'ensemble de ce qu'il reste à dépenser et de ce que représente la contribution des collectivités locales aux mesures foncières. Au collège de Frontenex, à côté d'Albertville, les travaux ont coûté un million d'euros à la collectivité, avec pour résultat qu'on ne peut pas y accueillir un élève de plus !

Le projet de loi de finances prévoit de consacrer 3,6 millions d'euros en AE et en CP à la lutte contre les prédateurs, notamment à la politique du loup. Or, il y a certainement des coûts cachés : crédits mobilisés par l'Union européenne, frais de garderie, contributions des collectivités locales... L'inscription budgétaire tend à nous faire croire que la politique du loup coûte 3,6 millions d'euros, alors que la dépense est en réalité cinq à six fois plus élevée.

L'Acte II de la loi Montagne devrait bientôt s'ouvrir. La contribution du ministère de l'environnement au fonctionnement de la restauration des terrains en montagne, avec notamment la prise en charge des risques naturels, stagne et reste notoirement insuffisante par rapport à celle du ministère de l'agriculture.

Quant aux 969 millions d'euros sur l'écotaxe, doit-on considérer qu'ils incluent le contentieux entre les sociétés de télépéage et l'État ? Je rappelle que l'État a perdu en première instance devant le tribunal administratif et que les sociétés de télépéage lui réclament 300 millions d'euros d'indemnités.

L'Inspection générale des finances doit rendre un rapport sur ce que prévoit la directive Eurovignette pour le financement du tunnel Lyon-Turin. En sait-on davantage ?

Il est évident que l'on ne pourra pas financer tout à la fois les lignes ferroviaires du XIX^e siècle et celles du XXI^e siècle. Cependant, l'appréciation du trafic annuel est-elle pertinente ? On n'hésite pas à fermer certaines lignes de nuit, en période hivernale, alors qu'elles sont saturées le jour et que les routes sont bloquées.

M. Éric Bocquet. – A-t-on envisagé de renégocier le taux des emprunts contractés antérieurement, pour désendetter le Bacea ?

M. Claude Raynal. – Les conclusions de ce rapport sont plus polémiques que celles des rapports des deux années précédentes. Je n'y trouve pourtant aucun élément qui justifie l'appréciation selon laquelle la politique du Gouvernement en matière environnementale serait insuffisante et incohérente. Le jugement est inutilement sévère.

Vous faites référence à une augmentation de 5 % du budget ramenée à 1 % à périmètre constant, tout en mentionnant l'existence de dispositifs financiers et fiscaux très importants en matière environnementale. Pourriez-vous préciser ce point ? Dans quelle mesure le budget prend-il en

compte l'augmentation significative de la dépense fiscale ? Une vision d'ensemble laisse envisager que le budget est plutôt bon.

Si le fonds « chaleur » n'est pas doublé, le budget en prend quand même en charge la moitié, soit 210 millions d'euros, ce qui n'est pas rien. La question fondamentale est de savoir quel est le montant de crédits dont on a besoin pour faire face à la demande en matière de chaleur renouvelable. Il faudrait apporter la démonstration qu'il existe des besoins supplémentaires qui ne seront pas satisfaits par le montant de crédits prévu.

M. Jean-Claude Requier. – L'Adème qui prend en charge les bornes de recharge pour véhicules électriques favorise celles qui ont une capacité de deux heures et demie, ce qui est un peu long à l'usage. Mieux vaudrait privilégier une recharge plus rapide en une demi-heure.

Le médiateur de l'énergie a baissé son budget de plus de 6 %, ce qui est une bonne chose.

On opérera pour la deuxième année consécutive un prélèvement sur le budget des agences de l'eau ; on peut le regretter mais cela a été voté.

Enfin, quels sont les concurrents de Météo France ?

M. Jacques Genest. – Je m'interroge sur l'augmentation du prélèvement sur les agences de bassin. Quel est le rôle de ces agences ? Bien souvent, elles ne répondent pas aux besoins du monde rural et elles privilégient une politique régionale là où il faudrait mettre en œuvre une politique nationale.

Je suis d'accord avec Jean-Claude Requier sur les bornes de recharge des véhicules électriques. On est en train d'en poser 115 en Ardèche. Attendre deux heures et demie, c'est trop long. On l'a bien vue lors du dernier rallye automobile...

Je suis bien sûr d'accord avec Michel Bouvard sur la politique du loup.

M. Yannick Botrel. – Le prélèvement sur les fonds de fonctionnement de trésorerie ou de roulement des agences de l'eau a été fixé à 175 millions d'euros sur trois ans. Nous arrivons en 2017, c'est-à-dire la dernière de ces trois années. Que représente ce prélèvement dans le fonds de roulement des agences de l'eau ? Ces agences se sont adaptées, puisqu'elles ont mis en place des prêts sans intérêt à destination des collectivités locales. C'est une mesure très appréciée.

On constate une prolifération importante du gibier, largement due à la déprise agricole. Certaines mairies sont assaillies de réclamations, car les dégâts se multiplient sur les cultures tout comme les accidents de circulation. Le ministère a-t-il ouvert une réflexion sur la croissance du gibier qui risque d'être exponentielle dans les années à venir ?

M. François Marc. – Je remercie les rapporteurs pour la richesse des informations qu'ils nous ont communiquées. Je tiens le même discours sur l'écotaxe depuis 2008 : c'est un dispositif inapproprié qu'il est logique et légitime d'avoir supprimé.

Quant au vote du budget, la semaine dernière François Baroin nous a proposé de rejeter les crédits de la mission dont il était rapporteur, au motif que les économies étaient insuffisantes. Est-ce pour la même raison que nos trois collègues nous recommandent de ne pas adopter les crédits de cette mission ou est-ce pour la raison inverse ?

Le rapporteur spécial nous a dit à plusieurs reprises que l'État devait consolider sa participation en matière de la transition énergétique, ou s'agissant du Cérema, ou de l'ADEME. Cela signifie qu'il faudrait dépenser davantage d'argent. Est-ce pour cela que vous souhaitez que nous n'adoptions pas les crédits de la mission « Écologie » ?

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Les crédits relatifs au bonus automobile augmenteront en 2017 mais en revanche ceux dédiés au financement des primes à la conversion baisseront de moitié. En effet, peu de véhicules diesel de plus de dix ans ont bénéficié de ce soutien à la conversion en 2016.

Marc Laménie, l'augmentation de 24 % des crédits du programme 345 que vous mentionnez s'explique notamment par la budgétisation en année pleine des dépenses portées par le programme, lorsque seules 80 % des dépenses avaient été budgétées en 2016.

Les difficultés de l'ASN procèdent des travaux à conduire pour prolonger la durée de vie des centrales dans des conditions de sécurité optimales.

Roger Karoutchi, l'article 40 de la Constitution ne nous permet pas de proposer la réduction du prélèvement sur le budget des agences de l'eau.

Marie-France Beaufile, vous avez raison : la première phase d'adoption des PPRT est en train de s'achever. Leur mise en œuvre ne sera pas aisée. Nous pourrions en effet, comme le suggère Michel Bouvard, regarder les choses plus en détail, et réfléchir à modifier la répartition des crédits ou les contraintes pesant sur les uns ou les autres.

La situation du Cérema est un sérieux motif d'inquiétude. L'État a décidé d'y regrouper onze services à fortes compétences techniques pour délivrer un service de meilleure qualité sur tout le territoire, mais les effectifs fondent comme neige au soleil. Nous devons pousser un cri d'alerte, car ce sont les territoires les plus fragiles ou les moins denses qui risquent d'en pâtir les premiers.

Michel Bouvard, je souscris à votre proposition d'expertiser les coûts cachés relatifs à la politique du loup. Mon département, la Meurthe-et-Moselle, quoique peu montagneux, est aussi concerné.

Claude Raynal, regardons l'écart entre les paroles et les actes. L'essentiel est de bien flécher les crédits et de les dépenser correctement. En matière de qualité de l'air par exemple, on ne peut pas simultanément annoncer des plans nationaux et réduire les moyens accordés aux associations agréées pour les mettre en œuvre, car cela reviendrait en définitive à accroître la charge des contribuables... De même en matière de transition énergétique : monter en puissance sur les réseaux de chaleur impose de doter l'Adème des moyens adéquats. Faute d'en disposer, celle-ci retarde l'octroi de ses avances et réduit son soutien financier.

La situation des agences de l'eau devrait transcender les clivages partisans. Voilà cinq ou six ans que les élus décident de diminuer leurs ressources, alors que nous les dotons de missions supplémentaires, en particulier par la création de l'Agence française pour la biodiversité.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Les 969 millions d'euros que coûte l'échec de l'écotaxe poids lourds se décomposent ainsi : 395,1 millions d'euros d'indemnités versés définitivement à la société Ecomouv, 11 millions d'euros de frais de rupture estimés des SWAP, 142 millions d'euros, estimés également, de rachat aux sociétés habilitées de télépéage des équipements embarqués, 46,8 millions d'euros de créances Dailly au titre de 2015, et 439,8 millions d'euros au titre des années 2016 à 2024. À cela il faut ajouter une estimation de 10 millions d'euros correspondant au coût des mesures de sauvegarde et d'urgence sur les portiques et les serveurs. Le coût du contentieux n'est donc pas compris dans cette addition.

M. Michel Bouvard. – Il s'élève à environ 200 millions d'euros.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Marc Laménie, notre rapport d'information a eu le courage de préconiser en matière ferroviaire le financement prioritaire de l'entretien et de la maintenance des réseaux existants, et l'arrêt du financement d'opérations nouvelles.

Je rejoins Roger Karoutchi sur la transparence qui doit caractériser le budget de l'AFITF. Le seul moyen de la garantir serait de transmettre ce budget au Parlement en même temps que le projet de loi de finances. En attendant, l'État joue bien sûr avec les décalages d'information dans le temps, et les reports s'accumulent.

Nous débattons du financement du CDG Express lors de l'examen de la loi de finances rectificative.

Richard Yung, le volume total de crédits de cette mission ne veut rien dire. Je ne peux que redire qu'en matière de transport, le compte n'y est pas : il manque 600 millions d'euros pour financer l'AFITF, les recettes générées par les radars automatiques sont surévaluées et l'augmentation des crédits du programme 205 ne repose que sur l'allègement des charges patronales.

Monsieur Bouvard, je n'ai pas d'information sur le rapport de l'inspection générale des finances relatif à l'Eurovignette. S'agissant de la fermeture des lignes de train de nuit, je vous renvoie au rapport du député Philippe Duron. Un appel à manifestations d'intérêt a été lancé. Le Gouvernement cherche des solutions. Les lignes de TET faisant parfois doublon avec celles de TER, les régions s'impliquent également.

Je ne peux pas laisser dire que la suppression de l'écotaxe est légitime. Jeter un milliard d'euros à la poubelle, et se priver d'un milliard d'euros de recettes par an, cela ne peut laisser insensible...

M. François Marc. – Vous ne pouvez pas dire cela !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Si, appelons un chat un chat : c'est une gabegie comme on n'en a jamais vu ! D'ailleurs, au-delà de la Cour des comptes, des gens commencent à s'intéresser à la question... Nous avons déjà alerté sur le pic de dépenses auquel nous devons faire face en 2018 et 2019 en matière d'infrastructures de transport, et l'État n'a pas les moyens de respecter ses engagements. Je ne peux donc que renvoyer François Marc à notre rapport d'information : ne plus engager de dépenses nouvelles, c'est ce que nous préconisons pour les quinze ans à venir.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Je rejoins Roger Karoutchi sur le besoin d'une ligne directe reliant la capitale à son premier aéroport : c'est un enjeu de compétitivité majeur pour Paris et l'Île-de-France. Je déplore également l'absence de visibilité sur le financement ; le saucissonnage du dossier n'est pas opportun, et les arbitrages de dernière minute au plus haut niveau de l'État se font attendre. Nous y reviendrons dans le cadre de la discussion de la loi de finances rectificative.

Marie-France Beauvils a raison : la baisse des moyens et des effectifs de Météo France devient préoccupante. Son président nous a récemment expliqué que sans la présence d'agents qualifiés pour interpréter les modèles météorologiques en temps réel, le nombre de victimes de la tornade qui s'est abattue sur Ajaccio il y a quelques semaines aurait été beaucoup plus important.

Les propositions de rapprochement des services météorologiques et de contrôle aérien faites par Richard Yung ont quelque chose de révolutionnaire... D'abord je doute que le personnel y consente ; ensuite, ce sont des éléments de souveraineté ! Cela étant, nous pouvons développer les missions de coopération – il en existe déjà un certain nombre.

Éric Bocquet, la dette du Bacea est gérée au mieux par l'Agence France Trésor, qui tire parti de la baisse des taux d'intérêt.

Jean-Claude Requier, les concurrents de Météo France travaillent à partir des données qu'elle est tenue de mettre à la disposition du grand

public... L'établissement est appelé à exercer des missions à l'étranger, lors de l'US Open de tennis ou du tournoi de Wimbledon, par exemple. Mais il est là aussi en concurrence avec des opérateurs étrangers. Si les moyens et effectifs de l'IGN ou de Météo France demeurent aussi faibles, et si nous n'arrivons pas à leur donner une visibilité à cinq ans, ces établissements courent à la catastrophe, et leurs concurrents prendront le dessus.

J'ai déjà souligné l'inertie du Gouvernement sur le Bacea. La Cour des comptes a dénoncé son absence de stratégie en matière de compétitivité du transport aérien et ses arbitrages au fil de l'eau. Le Gouvernement n'a pas pris la mesure des difficultés du secteur : voilà ce que Bruno Le Roux à l'Assemblée nationale et moi-même ici essayons de mettre en lumière. C'est un problème de souveraineté autant que de compétitivité, car si le pavillon français périclite, le rayonnement de la France à l'étranger et la capacité de mobilité de nos compatriotes en seront durement affectés.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », non plus que ceux du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Elle a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 64 rattaché, non plus que les crédits du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

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

Elle a décidé, enfin, de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 24 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

- M. François POUPARD, directeur

Direction des affaires maritimes

- M. Thierry COQUIL, directeur

- Mme Isabelle TANCHOU, sous-directrice des activités maritimes

- M. Frédéric GUEUDAR DELAHAYE, directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture

SNCF Mobilités

- M. Guillaume PEPY, président du directoire

- Mme Laurence NION, conseiller parlementaire

SNCF Réseau

- M. Alain QUINET, directeur général délégué

- Mme Laurence NION, conseiller parlementaire

Voies navigables de France (VNF)

- M. Marc PAPINUTTI, directeur général

- M. Charles BELARD, directeur juridique, économique et financier

Société du Grand Paris

- M. Philippe YVIN, président du directoire

Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF)

- M. Philippe DURON, président

- M. Loïc GUINARD, secrétaire général

- M. Dominique ÉTIENNE, secrétaire général adjoint

ARAFER

- Mme Anne YVRANDE-BILLON, vice-présidente
- M. Alexis VUILLEMIN, secrétaire général