

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 10 b

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

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

Rapporteur spécial : Mme Marie-Hélène DES 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, Jean Germain, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »	
I. L'ABANDON DE L'ÉCOTAXE, UNE MAUVAISE NOUVELLE POUR LE BUDGET DES TRANSPORTS	9
A. DES RESSOURCES DE SUBSTITUTION AFFECTÉES À L'AFITF SEULEMENT POUR 2015	9
B. L'INDEMNITÉ DE RÉSILIATION DU CONTRAT ECOMOUV', UNE DÉPENSE NON INSCRITE DANS LE BUDGET	11
II. UN BUDGET DES TRANSPORTS TOUJOURS AUSSI PEU LISIBLE.....	12
A. POUR UNE MISSION BUDGÉTAIRE TRANSPORTS (BIS REPETITA).....	12
B. DE L'UTILITÉ BUDGÉTAIRE DE L'AFITF ?	13
III. DES INQUIÉTUDES PERSISTANTES SUR LA SOUTENABILITÉ DES ENGAGEMENTS PRIS	15
A. DES RESTES À PAYER DE L'ORDRE DE 16 MILLIARDS D'EUROS	15
B. LIMITER LES NOUVEAUX PROJETS.....	16
IV. UN BUDGET GLOBALEMENT STABILISÉ	16
A. UNE APPARENTE DIMINUTION EN 2015	16
B. UNE STABILISATION MAINTENUE AU COURS DU TRIENNAL.....	18
PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE »	
I. UNE DÉPENSE MAÎTRISÉE EN 2015	21
A. DES DÉPENSES D'INTERVENTION GLOBALEMENT RÉDUITES	21
B. DES PRIORITÉS BIEN DÉFINIES SUR LES AUTRES DÉPENSES	23
II. UN PROGRAMME MIS À CONTRIBUTION SUR LE PROCHAIN TRIENNAL BUDGÉTAIRE.....	24

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

I. UNE CONVENTION ET UN COMPTE DÉDIÉS À L'EXPLOITATION DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE.....	27
A. DES LIGNES STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRES DÉSORMAIS CONVENTIONNÉES AVEC L'ÉTAT	27
1. <i>Des lignes d'équilibre du territoire déficitaires</i>	27
2. <i>Un conventionnement imposé par le droit communautaire</i>	28
B. LA CRÉATION D'UN COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE	29
II. UN BUDGET STABILISÉ PAR RAPPORT À 2014.....	30
A. UNE DÉPENSE DE 309 MILLIONS D'EUROS.....	31
B. UNE PERFORMANCE ENCORE FAIBLE	32
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ.....	35
• <i>ARTICLE 50 QUINQUIES (NOUVEAU) (Art. 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005) Document de politique transversale relatif à la politique maritime de la France</i>	35
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	37
EXAMEN EN COMMISSION.....	39

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Sur le programme 203 « Infrastructures et services de transport »

1) Depuis l'annonce officielle de la résiliation du contrat liant l'État à la société Ecomouv', **l'abandon de l'écotaxe apparaît désormais certain**, même si le Gouvernement n'a pas encore tiré toutes les conséquences de sa décision.

2) **La hausse de la fiscalité sur le diesel, pour un montant de 1,2 milliard d'euros a été intégralement affectée à l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF) pour l'année 2015**, afin de compenser la perte de recette liée à l'abandon de l'écotaxe.

Cette ressource permet de maintenir son budget au moins à 1,9 milliard d'euros, comme en 2014, et pourrait atteindre 2,24 milliards d'euros compte tenu des évaluations retenues pour les autres taxes qui lui sont affectées.

Toutefois, **cette ressource n'est pas pérenne et pose la question du financement de l'Agence à partir de 2016.**

3) En tout état de cause, **le budget des Transports est, à l'heure actuelle, frappé d'insincérité puisqu'il ne comporte pas de dotation pour financer l'indemnité de résiliation du contrat Ecomouv'.**

Or l'indemnité de résiliation pourrait atteindre **830 millions d'euros**. Si le Gouvernement s'est engagé à ce que l'AFITF ne soit pas mise à contribution, **il n'a pas indiqué comment il comptait financer cette dépense certaine.**

Le Gouvernement a annoncé qu'il comptait engager une discussion avec Ecomouv' sur le montant de l'indemnité. **Votre rapporteur spécial estime que la voie contentieuse, sur le fondement de la constitutionnalité du contrat, serait très hasardeuse** et pourrait conduire l'État à payer une somme bien supérieure à 830 millions d'euros.

4) Du point de vue budgétaire, votre rapporteur spécial réitère ses préconisations des années précédentes concernant la lisibilité du budget des Transports. Elle souhaite en particulier qu'**une mission budgétaire Transports puisse être créée par scission de l'actuelle mission Écologie, qui n'a aucune cohérence interne.**

5) Elle relève également le **poids des fonds de concours, principalement apportés par l'AFITF, qui représentent près de 38 % des crédits de paiement du programme, soit environ 2 milliards sur un total de 5,2 milliards d'euros.**

Or, à la date de l'examen du projet de loi de finances, l'AFITF n'a pas arrêté son budget initial. Les fonds de concours ne sont donc qu'évaluatifs. Il n'est, en outre, pas possible de savoir quels projets l'Agence financera en 2015.

6) **Les « restes à payer » de l'AFITF devraient atteindre, fin 2014, 15,83 milliards d'euros.**

Au regard de ses ressources contraintes, cette somme demeure préoccupante, d'autant que l'Agence ne parvient plus à faire face au rythme des paiements et qu'elle a constitué une dette vis-à-vis de RFF.

7) À cet égard, votre rapporteur spécial recommande que **l'Agence limite ses nouveaux engagements sur les projets les plus importants, en particulier ferroviaires.**

En outre, **les financements des projets du canal Seine-Nord Europe et du tunnel ferroviaire Lyon-Turin ne sont pas encore arrêtés tandis que la France s'apprête à répondre à l'appel à projets européen afin d'obtenir que l'Union européenne prenne en charge une partie des coûts associés à ces deux projets colossaux.**

8) Pour 2015, **les crédits du programme 203 sont stabilisés, malgré une baisse apparente due à des effets de périmètre.**

La subvention à RFF, pour un montant de 2,5 milliards d'euros, constitue la principale dépense du programme.

9) Cette **stabilisation devrait être maintenue au cours du prochain triennal budgétaire.**

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

1) Le programme **porte des crédits pour un montant de 191,15 millions d'euros, dont l'essentiel est constitué par des dépenses d'intervention qui sont en diminution constante depuis 2010. Elles s'élèvent à 125,3 millions d'euros en 2015, soit une baisse d'environ 10 millions d'euros depuis quatre ans.**

2) Pour le reste, le ministère a fait le choix de maintenir les dépenses nécessaires aux missions de sécurité maritime et de surveillance de la navigation et permettant de satisfaire à ses obligations internationales.

3) Compte tenu des crédits effectivement disponibles après mise en réserve (12,5 millions d'euros), le responsable du programme sera probablement contraint d'opérer des choix plus drastiques en cours de gestion.

4) Sur la **période 2014-2017, il est prévu que la dotation du programme diminue de 6 millions d'euros.**

**Sur le compte d'affectation spéciale
« Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »**

1) Le compte d'affectation spéciale finance, aux termes d'une convention signée en 2010 entre l'État et la SNCF, **l'exploitation d'une quarantaine de lignes structurellement déficitaires**, appelées « trains d'équilibre du territoire »

2) Comme en 2014, les dépenses du compte s'élèvent à **309 millions d'euros, dont 118 millions d'euros sont consacrés au matériel roulant.**

3) À la suite d'un engagement du Gouvernement, **une somme de 510 millions d'euros a été engagée pour renouveler le matériel roulant des trains d'équilibre du territoire.**

4) Les objectifs de performance associés au compte spécial mettent surtout en évidence le faible taux de remplissage de ces trains (38 %) et leurs coûts, tant en termes d'exploitation au jour le jour que d'investissement du fait d'un matériel roulant vieillissant.

PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »

I. L'ABANDON DE L'ÉCOTAXE, UNE MAUVAISE NOUVELLE POUR LE BUDGET DES TRANSPORTS

Le 30 octobre 2014, lors des questions d'actualité au Gouvernement au Sénat, Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, a annoncé que « *le Gouvernement a décidé de résilier le contrat de partenariat conclu avec Ecomouv' le 20 octobre 2011* ».

Faute d'infrastructure pour la recouvrer, l'écotaxe, soit disant « suspendue *sine die* », est donc bel et bien abandonnée.

Pour autant, le Gouvernement n'a pas encore assumé sa décision jusqu'au bout puisqu'il n'a déposé aucun amendement tendant à supprimer l'écotaxe de notre ordre juridique. Il n'a d'ailleurs jamais officiellement annoncé l'abandon de l'écotaxe. En théorie, l'écotaxe existe toujours bien que l'État ne dispose plus des moyens nécessaires à son recouvrement. Cette attitude traduit un mépris certain à l'égard de la loi votée par le Parlement.

A. DES RESSOURCES DE SUBSTITUTION AFFECTÉES À L'AFITF SEULEMENT POUR 2015

L'écotaxe devait être une ressource pérenne affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour un montant net d'un peu moins de 800 millions d'euros par an. En devenant le péage de transit poids lourds, l'écotaxe avait déjà largement été vidée de sa substance¹, puisqu'elle n'aurait plus rapporté à l'AFITF qu'une somme comprise entre 200 et 300 millions d'euros.

Pour 2015, l'article 20 du projet de loi de finances pour 2015 prévoit que sera affecté à l'AFITF un montant de 1 139 millions d'euros, correspondant à la hausse de 2 centimes des taxes sur le diesel acquittées par les particuliers et à la hausse de 4 centimes de ces mêmes taxes acquittées par les transporteurs routiers.

Cette affectation - d'un montant d'ailleurs supérieur au produit initial de l'écotaxe - permet, en 2015, de maintenir les ressources de l'AFITF au moins au niveau de 2014, soit 1,9 milliard d'euros.

Lors de l'examen de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » devant l'Assemblée nationale, Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, a annoncé que le

¹ Article 16 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

budget de l'Agence pourrait atteindre 2,24 milliards d'euros compte de l'évaluation retenue pour les autres taxes qui lui sont affectées.

Si l'article 20 précité pose le principe d'une affectation d'une partie des taxes sur les carburants (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques) à l'ATITF, il n'en détermine pas le quantum au-delà de 2015.

Entendu par la commission des finances le 29 octobre 2014, Alain Vidalies a d'ailleurs admis que *« la modification fiscale que je vous ai présentée est valable pour 2015. Il n'est pas impossible qu'elle soit pérennisée, car certains transporteurs lui trouvent plusieurs avantages. Cependant, un système de vignettes permettrait de faire payer les poids lourds étrangers. À vrai dire, nous ne savons pas dans quelle mesure ceux-ci font leurs pleins en France. L'inconvénient de la vignette est que le paiement n'est pas proportionnel au nombre de kilomètres parcourus. Nous devons aussi garder à l'esprit que le prix du pétrole peut augmenter à nouveau. Dans ce cas, une action sur la fiscalité sera sans doute nécessaire. Le calendrier des groupes de travail est établi. Ils devront parvenir à leurs conclusions avant le mois de juin 2015, afin qu'un nouveau système puisse entrer en application le 1^{er} janvier 2016 »*.

Votre commission des finances a adopté un amendement, en première partie du projet de loi de finances, tendant à demander au Gouvernement de présenter un rapport qui précise et expertise les **différentes mesures envisagées afin de financer durablement l'AFITF**.

En tout état de cause, **la réflexion sur une fiscalité supplémentaire sur les autoroutes semble, pour l'instant, avoir fait long feu**. En effet, l'augmentation ou la création d'une fiscalité *ad hoc* sur les sociétés concessionnaires d'autoroute conduirait à une hausse, à due concurrence, des péages acquittés par les usagers (*cf.* encadré).

**Réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial
sur la fiscalité autoroutière**

Question : *Indiquer les obstacles juridiques et techniques qui entravent le développement d'une fiscalité sur les sociétés autoroutières.*

Réponse :

D'une manière générale, il convient de rappeler que les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes sont régies par des stipulations contractuelles. Les décisions unilatérales que prend l'État, au titre de ses prérogatives de puissance publique, peuvent donc avoir des conséquences contractuelles. Notamment, si les décisions prises peuvent entrer dans le champ de la théorie jurisprudentielle dite du « fait du Prince », l'État est exposé à devoir compenser intégralement le préjudice subi par la société, soit par voie budgétaire, soit par augmentation des péages.

La plupart des contrats contiennent des stipulations contractuelles qui traitent de la question de l'alourdissement de la fiscalité et prévoient un droit à compensation en cas de bouleversement de l'équilibre économique du contrat.

Par ailleurs, le droit européen applicable aux péages (directives « Euro-vignette ») limite très sensiblement les possibilités de taxes spécifiques ayant un effet sur les tarifs de péages.

B. L'INDEMNITÉ DE RÉSILIATION DU CONTRAT ECOMOUV', UNE DÉPENSE NON INSCRITE DANS LE BUDGET

En application du contrat signé le 20 octobre 2011 entre l'État et la société Ecomouv' et du protocole d'accord signé le 20 juin 2014, **l'État a prononcé la résiliation du contrat pour motif d'intérêt général avant le 31 octobre 2014.**

La résiliation entraîne le paiement, par l'État, d'une indemnité à Ecomouv'. Celle-ci comprend la couverture des coûts engagés par la société au titre de la suspension en 2014, soit environ 174 millions d'euros, mais aussi l'indemnité de résiliation proprement dite dont le coût exact résultera de l'application des stipulations contractuelles. **D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, l'État pourrait être contraint de déboursier une somme totale d'environ 830 millions d'euros.**

Entendu par la commission des finances, le 29 octobre 2014, la veille de l'annonce officielle de la résiliation du contrat, Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, avait souligné que « *les recettes consacrées au financement des infrastructures sont non seulement fléchées, mais sécurisées pour l'année 2015. Quoi qu'il arrive, ce n'est pas sur ce budget là que l'on viendra ponctionner les sommes nécessaires au paiement d'une indemnité. Notez bien que je ne dis pas que l'État devra faire face à une telle somme. Mais, pour répondre à votre question et à l'hypothèse dans laquelle vous vous placez, je peux vous rassurer : on ne va pas diminuer les ressources disponibles pour les infrastructures au motif qu'il y aurait une indemnité à payer* ».

L'application stricte de **la convention signée entre l'État et l'AFITF sur le circuit de paiement de l'écotaxe voudrait que cette dernière prenne à sa charge le paiement de l'indemnité de résiliation. A priori, le Gouvernement s'engage à ce que cela ne soit pas le cas. Pour autant, il n'a pas apporté plus de précision sur les modalités de financement de cette résiliation.**

En outre, lors de la même audition, Alain Vidalies a rappelé que « *la constitutionnalité du contrat a été mise en cause par un professeur lors des auditions de la commission d'enquête, qui se référait à une décision du Conseil constitutionnel de 2003. Nous avons la responsabilité des deniers publics et donc nous avons le devoir d'aller au bout de cette démarche. Si la résiliation doit être*

prononcée, il y aura une discussion avec la société soit de nature transactionnelle, soit de nature contentieuse ».

La question de la constitutionnalité du contrat fait effectivement débat entre spécialistes. La question avait été soulevée devant le Conseil d'État lors de sa consultation par le Gouvernement, en 2007, sur la possibilité d'externaliser le recouvrement d'une taxe à une société privée. Son avis avait conduit à encadrer précisément l'intervention du prestataire privé et, en particulier, à confier à l'État l'ensemble des tâches liées au recouvrement forcé de la taxe¹.

En tout état de cause, si l'État a signé un contrat contraire à la Constitution, il en est le seul fautif. Son cocontractant demeurerait donc légitime à demander l'application du contrat.

La voie contentieuse, que le Gouvernement semble vouloir faire valoir, apparaît donc hautement préjudiciable aux intérêts de l'État, car il courrait alors le risque d'être condamné à payer bien plus que 830 millions d'euros.

Elle pose également **un problème de principe** car elle donne l'impression que l'État peut se soustraire à ses engagements contractuels, car *« tel est son bon plaisir »*. Une telle attitude nuit à la crédibilité de la parole de l'État et contribue à dégrader l'image de la France vis-à-vis des investisseurs internationaux.

Au total, dès lors que la décision de résilier le contrat est prise, le Gouvernement doit l'assumer et modifier le budget pour 2015 en conséquence – ou bien l'inscrire dans le budget rectificatif pour 2014. À défaut, le projet de loi de finances pour 2015 apparaît entaché d'insincérité.

II. UN BUDGET DES TRANSPORTS TOUJOURS AUSSI PEU LISIBLE

A. POUR UNE MISSION BUDGÉTAIRE TRANSPORTS (BIS REPETITA)

L'année dernière, **votre rapporteur spécial avait plaidé pour que le budget des transports et des infrastructures fasse l'objet d'une mission budgétaire dédiée.** Cette demande n'a pas été entendue.

Il faut pourtant 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.

À titre d'illustration, sur le projet de loi de finances 2015, l'Assemblée nationale a organisé deux commissions élargies sur la mission budgétaire *« Écologie, développement et mobilité durables »*. La première a porté

¹ Conseil d'État, section des finances, avis n° 381.058, 11 décembre 2007.

spécifiquement sur les questions d'écologie en présence de Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, tandis que la seconde a porté sur les questions de transport en présence d'Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche.

Au surplus, la grande mission budgétaire Écologie ne comporte aucune cohérence interne. Le programme 203 « *Infrastructures et services de transports* » est caractérisé par la part significative des fonds de concours (*cf. infra*) et par une budgétisation largement pluriannuelle compte tenu du poids important des investissements financés.

Sans revenir sur l'ensemble des arguments déjà développés¹, votre rapporteur spécial réitère sa préconisation qui vise à assurer une plus grande lisibilité aux budgets concernés mais aussi à favoriser un vote plus éclairé de la représentation nationale.

B. DE L'UTILITÉ BUDGÉTAIRE DE L'AFITF ?

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est un établissement public administratif de l'État dont la tutelle est assurée par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer. D'un point de vue budgétaire, elle est rattachée au présent programme.

Les recettes de l'AFITF sont constituées par différentes **taxes affectées**. À partir de 2015, elle ne reçoit plus de subvention d'équilibre de la part de l'État.

En termes de dépenses, **plus de 60 % de son budget est reversé à l'État** et, plus spécifiquement, au programme 203, sous forme de « fonds de concours » (*cf. encadré*). Le solde des dépenses du budget de l'AFITF va principalement à Réseau ferré de France (pour un peu plus de 25 %) et aux collectivités territoriales (pour environ 10 %).

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. [...] »

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

« 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 ».

Autrement dit, **l'État affecte des taxes à l'AFITF, qui reverse ensuite une partie de son budget à l'État en ayant préalablement « fléché » les sommes ainsi reversées vers des projets précis** (routes, ferroviaires, fluvial, etc.). Ainsi que le reconnaît l'AFITF, elle est « *un opérateur dit "transparent"* »¹, dont les décisions engagent l'État.

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

Il convient d'abord de souligner le poids des fonds de concours venant abonder le programme 203, essentiellement en provenance de l'AFITF, mais également des collectivités territoriales. Ainsi, pour 2015, les autorisations d'engagement inscrites sur le programme s'élèvent à 3 218 millions d'euros auxquelles s'ajoutent 1 325 millions d'euros de fonds de concours. Les crédits de paiements inscrits atteignent, pour leur part, 3 242 millions d'euros et les fonds de concours 1 964 millions d'euros².

Ainsi, les fonds de concours représentent près de 30 % des autorisations d'engagement et environ 38 % des crédits de paiement.

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.

À cet égard, la Cour des comptes rappelle, dans les rapports remis au Parlement en vue de l'examen des projets de loi de règlement, que « *la qualité de la programmation n'est toujours pas satisfaisante au regard des principes d'universalité et de sincérité budgétaire. Les documents de programmation budgétaire du programme 203 ne font apparaître ni la totalité des engagements annuels et pluriannuels pris par l'AFITF, ni la répartition des engagements pris par l'AFITF pour le compte de l'État et pour son propre compte* »³.

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

¹ AFITF, Rapport d'activité 2013, octobre 2014.

² Dont 1 580 millions d'euros proviennent de l'AFITF et 384 millions d'euros des collectivités territoriales.

³ Cour des comptes, Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et par programme, exercice 2013, Écologie, développement et aménagement durables, mai 2014.

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

En tout état de cause, le circuit budgétaire du financement des infrastructures mais aussi la multiplicité des organismes (RFF, Voies navigables de France, grands ports, collectivités territoriales, etc.) rendent très difficile de savoir quel est le montant effectivement consacré aux infrastructures en France.

III. DES INQUIÉTUDES PERSISTANTES SUR LA SOUTENABILITÉ DES ENGAGEMENTS PRIS

A. DES RESTES À PAYER DE L'ORDRE DE 16 MILLIARDS D'EUROS

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

D'après les documents transmis par l'AFITF, depuis sa création, elle a engagé pour 34 milliards d'euros. Fin 2014, une somme d'environ 15,83 milliards d'euros reste à mandater, soit un montant correspondant à plus de huit exercices au regard du budget actuel de l'AFITF.

Plus préoccupant, l'Agence ne parvient plus à faire face au rythme des paiements. Entendu par votre rapporteur spécial, Philippe Duron, président de l'AFITF, a indiqué que l'Agence doit encore 772 millions d'euros à RFF, dont 546 millions d'euros au titre de la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique. Le paiement de cette dette devrait s'étaler sur trois ans.

En revanche, la résiliation du contrat Ecomouv', pour lequel l'AFITF avait engagé des crédits pour environ 3,4 milliards d'euros, devrait faire décroître sensiblement ses restes à payer. Il est néanmoins possible, comme évoqué plus haut, qu'elle doive payer une partie de l'indemnité de résiliation du contrat, à tout le moins les 174 millions d'euros correspondant aux loyers différés pour l'année 2014.

Dans son rapport d'activité pour l'exercice 2013, l'Agence souligne que *« comptablement, l'AFITF étant un opérateur dit "transparent", elle n'est pas tenue de constituer des provisions comptables à hauteur de ces engagements, mais ces montants sont directement comptabilisés dans les comptes de l'État, sous forme "d'engagements hors bilan" pour ceux d'entre eux qui correspondent à des engagements vis-à-vis des tiers. En effet les engagements*

vis-à-vis de l'État lui-même n'ont évidemment pas à se traduire par des provisions dans les comptes de l'État. C'est au total un montant de 8,18 milliards d'euros qui a été comptabilisé par l'État au titre des engagements externes de l'AFITF, contractés principalement vis-à-vis de RFF ».

B. LIMITER LES NOUVEAUX PROJETS

L'équilibre financier de l'AFITF apparaît pour le moins instable. Ses ressources sont incertaines au-delà de 2015 et elle doit faire face à ses engagements passés pour des montants très substantiels.

En 2014, elle a engagé des projets pour 597 millions d'euros et procédé à des paiements pour 1,76 milliard d'euros. Elle a donc réduit l'écart qui s'était creusé ces dernières années.

Lors de son audition, Philippe Duron, a estimé que l'AFITF pourrait engager 400 millions d'euros sur le volet mobilité des nouveaux contrats de plan État-régions. Il a toutefois souligné que 900 millions d'euros seraient nécessaires pour combler les besoins constatés.

En tout état de cause, l'Agence ne semble pas avoir d'autres solutions que de limiter ses engagements sur les projets les plus importants pour retrouver quelques marges de manœuvre financières.

Ceci apparaît d'autant plus urgent que deux projets colossaux, à savoir le canal Seine-Nord Europe et le tunnel ferroviaire Lyon-Turin, pourraient bientôt devoir être financés. La France devrait en effet participer à l'appel à projet européen permettant d'obtenir jusqu'à 40 % de subventions pour la réalisation de ces ouvrages. Or même si l'Union européenne participe à cette hauteur, le reste à charge pour la France restera considérable, au minimum 6 milliards d'euros pour le tunnel Lyon-Turin.

IV. UN BUDGET GLOBALEMENT STABILISÉ

A. UNE APPARENTE DIMINUTION EN 2015

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits sur le programme 203 « *Infrastructures et services de transports* » entre 2014 et 2015, hors fonds de concours de l'AFITF et des collectivités territoriales.

En revanche, il n'est pas possible de comparer ces chiffres avec l'exécution de l'année 2013 car les données contenues dans le rapport annuel de performances sont agrégées avec les fonds de concours.

Évolution des crédits du programme 203 entre 2014 et 2015

(en millions d'euros)

Programme 203	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	Écart	LFI 2014	PLF 2015	Écart
Action 1 – Développement des infrastructures routières	-	-		-	-	
Action 10 – Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	2 886,2	2 477,0	- 14,2 %	2 886,2	2 477,0	- 14,2 %
Action 11 – Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	324,9	318,1	- 2,1 %	338,2	325,1	- 3,9 %
Action 12 – Entretien et exploitation du réseau routier national	331,9	332,1	0,1 %	337,4	337,8	0,1 %
Action 13 – Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	49,0	48,8	- 0,4 %	54,0	53,8	- 0,3 %
Action 14 – Soutien, régulation, contrôle et sécurité des transports fluviaux, maritimes et aériens	23,7	24,2	1,8 %	27,8	30,1	8,1 %
Action 15 – Stratégie et soutien	18,9	18,3	- 3,7 %	18,9	18,3	- 3,7 %
TOTAL	3 634,7	3 218,4	- 11,5 %	3 662,7	3 242,0	- 11,5 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

La diminution sensible des crédits entre les deux années s'explique principalement par la suppression de la subvention d'équilibre à l'AFITF. En effet, l'Agence dispose désormais uniquement de taxes affectées.

En outre, les concours versés à RFF sur l'action 10 sont en légère diminution cette année du fait d'une mesure de périmètre. En effet, ces concours permettent de financer une partie des redevances dues à RFF pour la circulation des trains express régionaux (TER). Or, à compter de 2015, les parts correspondant à la redevance de quai (72,9 millions d'euros) et à la redevance de gares (2,3 millions d'euros) sont transférées sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » afin d'abonder la dotation globale de décentralisation des régions, qui les prendront directement en charge.

La baisse des crédits correspond donc en réalité à une stabilisation.

Sur la période récente, la seule dépense à avoir fait l'objet d'une diminution importante est la compensation des tarifs sociaux versée à la SNCF qui, jusqu'en 2012, s'élevait à 70 millions d'euros et qui est désormais fixée à 30 millions d'euros.

En outre, le ministère estime qu'environ 225 millions d'euros en autorisations d'engagement et 227 millions d'euros en crédits de paiement feront l'objet d'une mise en réserve au début de l'exercice.

Enfin, comme évoqué plus haut, les fonds de concours, principalement en provenance de l'AFITF demeurent importants (cf. tableau ci-dessous).

Évaluation des fonds de concours pour 2015

<i>Programme 203</i>	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action 1 - Développement des infrastructures routières	652,2	1 252,7
<i>Dont AFITF</i>	418,9	875,3
<i>Dont collectivités territoriales</i>	233,3	377,4
Action 10 - Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	350,0	371,3
Action 11 - Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	35,6	61,3
Action 12 - Entretien et exploitation du réseau routier national	233,0	240,3
Action 13 - Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	37,0	32,6
Action 14 - Soutien, régulation, contrôle et sécurité des transports fluviaux, maritimes et aériens	16,0	4,0
Action 15 - Stratégie et soutien	1,9	1,9
TOTAL	1 325,7	1 964,1

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

L'action 1 consacrée au développement des infrastructures routières est exclusivement financée sur fonds de concours. **Dans leur ensemble, les montants inscrits pour 2015 sont en légère diminution par rapport à 2014** (- 16 millions d'euros). Il faut toutefois noter une augmentation d'environ 140 millions d'euros sur l'action 1, essentiellement compensée par une baisse sur l'action 10 et l'action 12.

Il ne s'agit cependant que d'une évaluation puisque le budget de l'AFITF n'est pas encore arrêté.

B. UNE STABILISATION MAINTENUE AU COURS DU TRIENNAL

Pour les années à venir, le Gouvernement entend pérenniser le financement des concours à RFF, la subvention à Voies navigables de France et les crédits consacrés à l'entretien routier, comme le montre le tableau ci-dessous qui correspond au prochain triennal budgétaire.

Évolution des crédits du programme 203 sur la période 2015-2017

(en millions d'euros)

	2015		2016		2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Concours RFF	2 477,0	2 477,0	2 477,0	2 477,0	2 477,0	2 477,0
Subvention VNF	262,0	262,0	261,9	261,9	261,9	261,9
Entretien des ports	55,4	55,4	54,1	54,1	54,2	54,2
Entretien routier	332,1	337,8	332,0	337,8	331,6	337,8
Transport aérien	16,4	29,3	36,0	27,6	34,0	27,2
Compensation des tarifs sociaux SNCF	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0
Développement du transport combiné	19,1	24,1	16,3	24,1	16,0	24,1
Soutien, stratégie et contrôle des transports	26,6	26,6	25,6	25,6	24,6	24,6
TOTAL	3 218,5	3 242,1	3 232,8	3 238,0	3 229,2	3 236,7

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

La grande inconnue de la période triennale reste bien évidemment les concours qui pourront être apportés par l'AFITF. Lors de son audition par votre rapporteur spécial, Philippe Duron, président de l'Agence, a indiqué que l'élaboration d'une programmation triennale était en cours, dans un contexte où ses ressources sont pour le moins incertaines.

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

I. UNE DÉPENSE MAÎTRISÉE EN 2015

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. **La dotation du programme en 2015 s'établit à 191,59 millions d'euros en autorisations d'engagements et 191,15 millions d'euros en crédit de paiement, respectivement en léger recul de 0,04 % pour les premières et de 0,76 % pour les seconds.**

Présentation des crédits du programme 205 inscrits pour 2015

(en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015	Écart	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015	Écart
Sécurité et sûreté maritimes	25,09	26,14	26,08	- 0,24 %	24,79	26,61	26,52	- 0,35 %
Gens de mer et engagement maritime	24,67	30,20	30,21	0,02 %	24,79	30,20	30,21	0,02 %
Flotte de commerce	67,99	71,07	69,82	- 1,77 %	67,99	71,07	69,82	- 1,77 %
Action interministérielle de la mer	8,53	10,15	10,10	- 0,50 %	8,08	10,24	10,22	- 0,18 %
Soutien au programme	10,64	6,05	7,46	23,30 %	10,01	6,45	6,46	0,15 %
Gestion durable des pêches et de l'aquaculture	53,70	48,05	47,93	- 0,25 %	46,67	48,05	47,93	- 0,25 %
TOTAL	190,61	191,66	191,59	- 0,04 %	182,31	192,61	191,15	- 0,76 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

A. DES DÉPENSES D'INTERVENTION GLOBALEMENT RÉDUITES

L'essentiel des crédits du programme est constitué par des dépenses d'intervention (125,3 millions d'euros), en diminution constante depuis 2010.

- S'agissant du volet « Sécurité et affaires maritimes », ces dépenses représentent environ 80 millions d'euros.

Elles regroupent la subvention du ministère à la Société nationale du sauvetage en mer (SNSM) dont le montant reste stable à 2,3 millions d'euros.

Pour le reste, la plus grande part de ces dépenses est portée par l'action « Flotte de commerce » et concerne des dotations visant à soutenir l'emploi maritime, notamment par le biais de compensation d'exonération de cotisations sociales.

Ainsi, l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) reçoit, en 2015, une dotation de 44,56 millions d'euros au titre de l'exonération des cotisations patronales pour les navires battant pavillon français, en légère augmentation par rapport à 2014.

De même, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et l'Unédic perçoivent, respectivement, 7 millions d'euros et 6,6 millions d'euros. En ce qui concerne l'ACOSS, le projet annuel de performances indique qu'elle « *voit sa dotation baisser de manière conséquente entre 2014 et 2015, du fait de la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité (baisse des cotisations sociales familiales et donc des compensations d'exonérations portées par le programme 205)* ». Cette diminution représente une économie d'environ 1 million d'euros en 2015.

Enfin, la subvention versée à la Compagnie générale maritime et financière, en compensation des charges spécifiques de retraite et d'accident du travail, s'élève à 11,66 millions d'euros. Elle régresse progressivement au fil des ans à mesure que le nombre de pensionnés diminue, à ce jour au nombre de 1 843.

- S'agissant du volet « *Pêche et aquaculture* », les dépenses d'intervention s'élèvent à 45,27 millions d'euros, soit la quasi-totalité de l'action 6 « *Gestion durable des pêches et de l'aquaculture* ».

Une somme de 24,6 millions d'euros est consacrée aux aides économiques au bénéfice du secteur de la pêche et de l'aquaculture, qu'il convient de distinguer selon qu'elles sont co-financées au niveau européen ou non.

Le solde, soit 20,67 millions d'euros, est affectée au contrôle des pêches (5,62 millions d'euros), à la collecte de données scientifiques (7,35 millions d'euros) et au financement d'interventions dites « *socio-économiques* », c'est-à-dire la subvention accordée aux caisses de chômage-intempéries¹ (6,6 millions d'euros).

Comme les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial le soulignent, « *les dépenses d'interventions de l'action 6 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*

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

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* ».

B. DES PRIORITÉS BIEN DÉFINIES SUR LES AUTRES DÉPENSES

Sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement en matière de **surveillance du trafic maritime**, 8,68 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10,06 millions d'euros en crédit de paiement sont ouverts. Ces lignes budgétaires bénéficient en premier lieu aux Centres opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). L'investissement destiné à moderniser les équipements connaît une légère hausse en 2015.

Les crédits affectés à la **signalisation maritime** augmentent de près de 500 000 euros en autorisations d'engagement pour atteindre 13,9 millions d'euros et diminuent légèrement, à 12,96 millions d'euros, en crédit de paiement.

Sur ces deux postes, les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial indiquent que « *dans un contexte de baisse sensible de crédits, l'accent est mis sur le maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information, des équipements et moyens de surveillance, des objets de signalisation et de la flotte des navires. La France doit pouvoir assurer les missions de sécurité maritime et de surveillance de la navigation et satisfaire à ses obligations internationales* ».

La dotation de cette action 2 « Gens de mer » est stabilisée à **30,2 millions d'euros**, après une augmentation de plus de 13 % par rapport à entre 2013 et 2014.

La plus grosse partie de l'enveloppe est constituée par la subvention pour charges de service public attribuée à l'École nationale supérieure maritime (ENSM), pour un montant de **18,4 millions d'euros**. Elle couvre principalement la masse salariale représentant 285 ETP. Il faut également ajouter **3 millions d'euros au titre de l'investissement** en vue de financer le transfert du centre de l'ENSM de Sainte-Adresse vers Le Havre.

Il faut enfin souligner que ce programme fait également l'objet d'une importante mise en réserve en début de gestion. Ainsi, pour l'exercice en cours, la direction des affaires maritimes évalue les crédits effectivement disponibles à 188,85 millions d'euros pour les autorisations d'engagement et à 188,57 millions d'euros pour les crédits de paiement.

Pour l'année 2015, elle prévoit que le montant de la réserve sera de l'ordre de 12,5 millions d'euros (cf. tableau ci-dessous).

Crédits disponibles en 2015

(en millions d'euros)

	PLF 2015	
	AE	CP
PLF 2015	191,59	191,15
Réserve	13,41	13,38
Correction opérateur	- 0,91	- 0,91
Montant total de la réserve	12,50	12,47
Reste en disponible (crédits nets de réserve)	179,09	178,68

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

La direction des affaires maritimes estime que ce montant de réserve est « important et problématique ». En effet, « alors que les dépenses d'exonérations de charges patronales de la flotte de commerce avaient pu faire l'objet d'une exclusion de l'assiette de calcul de la réserve de précaution en 2013, cette exclusion n'a pas été reconduite en 2014, et il est prévu de ne pas la reconduire pour 2015 dans la nouvelle lettre plafond.

« L'absence de cette clause d'exclusion sur la réserve en 2015 signifie que le programme devra envisager en début de gestion, soit de faire porter à la flotte de commerce sa part de la réserve (- 5 millions d'euros), ce qui conduira à créer des dettes auprès des organismes devant être remboursés (CGMF, ENIM,...) et à différer le problème dans l'attente d'un dégel en cours d'année, ou de redéployer une part des crédits des autres dispositifs pour honorer le paiement des remboursements d'exonérations. Cette dernière option étant peu probable du fait de la rigidité des dépenses de fonctionnement, de la nécessité de renouveler et d'assurer la maintenance des équipements du service ».

II. UN PROGRAMME MIS À CONTRIBUTION SUR LE PROCHAIN TRIENNAL BUDGÉTAIRE

Pour le prochain triennal budgétaire, il est prévu, comme le montre le tableau ci-dessous, que les crédits du programme diminuent régulièrement, soit **une baisse de près de 6 millions d'euros entre 2014 et 2017.**

Évolution des crédits sur le triennal budgétaire 2015-2017

(en millions d'euros)

Action	LFI 2014		PLF 2015		PLF 2016		PLF 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Sécurité et sûreté maritimes	26,14	26,61	26,08	26,52	29,26	26,80	26,51	26,92
Gens de mer et enseignement maritime	30,20	30,20	30,21	30,21	28,21	28,21	27,21	27,21
Flotte de commerce	71,07	71,07	69,82	69,82	68,40	68,40	68,40	68,40
Action interministérielle de la mer	10,15	10,24	10,10	10,22	9,90	9,92	9,65	9,80
Soutien	6,05	6,45	7,46	6,46	6,06	6,46	6,06	6,46
Pêche et aquaculture	48,05	48,05	47,93	47,93	47,92	47,92	47,92	47,92
TOTAL	191,66	192,61	191,59	191,15	189,74	187,70	185,74	186,71

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

En réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, le ministère souligne que « concernant la répartition des crédits par action, l'ensemble fait l'objet d'une stabilité. Les principales évolutions sur le triennal concernent des pics en autorisations d'engagements pour 2015 (engagement de loyers marchands à Marseille), et 2016 (maintenance en condition opérationnelle de *Marylin* et *Spatialnav v2*). Une baisse est notable pour de l'action gens de mer et enseignement maritime, liée à la fin de l'opération immobilière de l'antenne du Havre de l'ENSM ».

Les principales orientations du triennal budgétaire sur le programme 205

Sur le volet « Sécurité et affaires maritimes », les principales idées directrices ayant présidé à l'élaboration du budget sur le nouveau triennal ont été :

- le maintien d'un programme d'investissements en matière de sécurité et sûreté maritime, en répondant aux exigences communautaires en matière de systèmes d'informations (avec un accent particulier sur *Marylin* – sauvetage en mer – et *Spatialnav v2* – surveillance du trafic maritime –), ainsi qu'en maintenant la réparation et l'innovation des établissements de signalisation maritime ;

- la consolidation des moyens dédiés à l'enseignement maritime, avec d'une part le financement des classes de brevet de technicien supérieur (BTS) dans l'enseignement secondaire et un maintien de la dotation de l'école nationale supérieure maritime (ENSM) ;

- le financement de la construction d'un nouveau centre au Havre pour l'ENSM (contribution à l'opération de 3 millions d'euros en AE = CP en 2015, 1 million d'euros en AE = CP en 2016) ;

- la poursuite des efforts sur la protection contre les pollutions marines et le contrôle des pêches afin de permettre à la France de satisfaire aux exigences européennes en matière de protection de l'environnement de la ressource halieutique.

Sur le volet « Pêche et aquaculture », la dotation de cette action hors titre 2, qui est mis en œuvre par la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, s'élève à 47,9 millions d'euros sur le triennal.

Cette enveloppe intègre le financement de l'ensemble des dispositifs prévus par la réglementation communautaire. Sont également financés les mesures d'adaptation de la flotte à la ressource disponible et de modernisation des navires (au regard notamment des enjeux en matière d'énergie et de sécurité), le soutien aux mesures d'organisation de la production et de la commercialisation et de la valorisation des produits, ainsi que les actions collectives, et les travaux de recherche et de développement en partenariat avec les organismes scientifiques.

Ce volet s'inscrit dans le cadre des objectifs généraux de la politique commune de la pêche (PCP), qui a fait l'objet d'une réforme ambitieuse en 2013, notamment dans le sens d'une gestion durable de la ressource.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

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

Le présent compte d'affectation spéciale (CAS) a été créé par l'article 65 de la loi de finances pour 2011. Il est doté en 2014 de **309 millions d'euros** en recettes comme en dépenses, soit une stabilisation par rapport à 2014.

I. UNE CONVENTION ET UN COMPTE DÉDIÉS À L'EXPLOITATION DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE

A. DES LIGNES STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRES DÉSORMAIS CONVENTIONNÉES AVEC L'ÉTAT

1. Des lignes d'équilibre du territoire déficitaires

Le 13 décembre 2010, l'État et la SNCF ont signé une **convention triennale relative à l'exploitation des trains dits « d'équilibre du territoire »** (TET), tendant à garantir l'avenir d'une quarantaine de liaisons ferroviaires Corail, Intercités, TéoZ et Lunéa structurellement déficitaires. Par cette convention, l'État assume la compétence **d'autorité organisatrice de transport**. En raison de leur niveau de fréquentation, **l'exploitation de la plupart de ces lignes est déficitaire**.

L'équilibre financier de ces lignes était jusqu'en 2011 assuré par une **péréquation interne** à la SNCF entre les produits et les charges de l'ensemble des lignes exploitées, en particulier des lignes à grande vitesse (LGV), excédentaires, vers les lignes Corail. Ce système ne garantissait cependant pas le maintien de toutes les dessertes de TET, dont certaines étaient menacées de disparition.

La convention signée en 2010 a été renouvelée en 2014. Les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial précisent que *« l'État et la SNCF sont en cours de négociation pour renouveler cette convention à compter du 1^{er} janvier 2015. Cette prochaine convention devra tenir compte des dispositions votées dans le cadre de la loi portant réforme ferroviaire, qui prévoit l'élaboration d'un schéma national des services de transport ayant notamment vocation à déterminer les services conventionnés d'intérêt national et de la recherche d'une offre mieux articulée avec les autres offres ferroviaires TER et TGV »*.

2. Un conventionnement imposé par le droit communautaire

Le règlement européen (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit « règlement OSP » (obligations de service public), entré en vigueur le 3 décembre 2009, a **conduit à assimiler les lignes d'équilibre du territoire à une obligation de service public, susceptible de faire l'objet d'une compensation par l'État¹**. Le financement de la compensation de cette obligation et le monopole dont dispose actuellement la SNCF sur ces lignes **impliquaient la mise en place d'une contractualisation**.

En outre, **l'ouverture à la concurrence**, depuis le 13 décembre 2009, des services de transports ferroviaires internationaux de voyageurs, qui préfigure celle des services de transports ferroviaires **nationaux** de voyageurs, **contribuait à remettre en question à moyen terme la viabilité du mécanisme de péréquation interne à la SNCF**, en réduisant la rentabilité des LGV les plus rentables, et en limitant ainsi la capacité de la SNCF à financer les pertes de l'activité des trains Corail.

La convention conclue avec l'État doit être adossée à une mesure de la **performance** de l'exploitant. L'annexe du règlement OSP prévoit en effet que la méthode de compensation *« doit inciter au maintien ou au développement d'une gestion efficace par l'opérateur de service public, qui puisse être objectivement appréciée, et de la fourniture de services de transport de voyageurs d'un niveau de qualité suffisant »*.

La convention signée le 13 décembre 2010 fixe donc les **obligations de service public que la SNCF** doit assurer pour l'ensemble des TET, en matière de desserte des gares, de fréquence, de maintenance et de régénération du matériel roulant existant². Ces objectifs sont suivis par des indicateurs de résultat et sanctionnés par un **système de bonus/malus**, comme c'est le cas pour la convention liant la RATP au Syndicat des transports d'Ile-de-France. En contrepartie de la réalisation de ces obligations, la SNCF reçoit une **compensation de l'État** afin de contribuer au financement du déficit d'exploitation.

L'externalisation de la péréquation ne doit pas constituer une garantie future de financement du déficit des TET par l'État quelles que soient les conditions d'exploitation, mais **doit au contraire, conformément à la lettre et à l'esprit du règlement communautaire, introduire un facteur d'incitation à une restauration progressive de l'équilibre par une action sur les coûts et les recettes**.

¹ Les modalités de calcul de cette compensation sont précisées par l'annexe du règlement OSP.

² La convention prévoit ainsi un investissement de la SNCF de près de 302 millions d'euros sur 2011-2013, qui devrait permettre de prolonger la durée de vie des trains jusqu'en 2015.

B. LA CRÉATION D'UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

Sur le plan budgétaire, ce conventionnement 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 est apparu comme la solution la plus appropriée pour :

- permettre d'intégrer dans le budget de l'État le financement de l'obligation de service public tout en perpétuant la logique de péréquation ;
- garantir la mesure de la performance et la transparence du financement des TET, donc le contrôle démocratique du Parlement ;
- préserver la soutenabilité budgétaire du dispositif et permettre de réguler les dépenses en maintenant l'incitation vertueuse à un meilleur contrôle de l'évolution des déficits de ces lignes.

Ce compte perçoit **trois types de recettes**, décrites *infra* : la contribution de solidarité territoriale (CST), une fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), et le produit de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF). Il retrace en **dépenses**, dans deux programmes 785 « Exploitation des services nationaux de transport conventionnés » et 786 « Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés » :

- les contributions liées à l'exploitation des services nationaux de transport de voyageurs conventionnés par l'État ;
- les contributions à la maintenance et la régénération du matériel roulant de ces services conventionnés ;
- et les dépenses relatives aux enquêtes de satisfaction sur la qualité de service et aux frais d'études et de missions de conseil juridique, financier ou technique.

La création de ce CAS a donné lieu à une **modification du cahier des charges de la SNCF** par un décret du 29 juillet 2011². 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 Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

² 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'Ile-de-France (pour les RER) ou l'État, ce qui revient à ce que la CST soit **essentiellement supportée par l'activité grande vitesse**.

La fourchette de taux a été établie entre 1,5 % et 5 %, un arrêté du 22 octobre 2014 a fixé ce taux à **1,905 %** pour l'année 2013 et **1,944 %** pour l'année 2014.

2) La **taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)**, codifiée à l'article 235 *ter* ZF du même code, est due par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs ayant des activités de transport de voyageurs. Afin de ne pas pénaliser les nouveaux entrants, seules sont redevables les entreprises ferroviaires réalisant un chiffre d'affaires soumis à la CST supérieur à 300 millions d'euros.

La fourchette de taux est située entre 5 % et 20 % et le montant de la taxe est **plafonné à 200 millions d'euros**. Un arrêté du 22 octobre 2014 a maintenu le taux de la TREF à **24,5 %** pour l'année 2014.

3) Une **fraction de la taxe existante dite « d'aménagement du territoire » (TAT)**, prévue à l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts, est acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers. L'article 66 de la loi de finances pour 2011 a ainsi relevé le tarif de la TAT, qui est passé de 6,86 euros (pour mille kilomètres parcourus) à 7,32 euros, et fixé la quote-part affectée au CAS à 35 millions d'euros par an. **La loi de finances pour 2014 a abaissé cette quote-part à 19 millions d'euros**.

II. UN BUDGET STABILISÉ PAR RAPPORT À 2014

Conformément à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances, un CAS retrace, « *dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ». Il doit par ailleurs être **équilibré** entre ses recettes et ses dépenses.

A. UNE DÉPENSE DE 309 MILLIONS D'EUROS

Le programme 785 retrace les crédits permettant de contribuer à la couverture du déficit d'exploitation des TET. Ce déficit, de l'ordre de **20 % du coût d'exploitation**, est fixé par la convention précitée sur la base des prévisions, issues de l'audit, sur l'écart entre la somme des produits (trafic et compensations tarifaires) et les charges d'exploitation¹, ces dernières incluant l'amortissement du matériel roulant.

Le programme finance également le « bénéfice raisonnable » de l'exploitant, qui lui est alloué par l'État afin de rémunérer son risque. L'annexe du règlement européen précité définit ce bénéfice raisonnable (ou « *suitable benefit* ») comme le « *taux de rémunération du capital habituel pour le secteur dans un 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, ce bénéfice représente 2,5 % des charges ou un peu moins de 3 % des recettes, soit **25 millions d'euros**, et est assorti d'un mécanisme de « bonus/malus » lié à la qualité de service et aux objectifs de recettes, ce qui conforte l'incitation à réduire le déficit d'exploitation.

Depuis 2012, l'action 02 du programme porte les dépenses relatives aux **enquêtes** de satisfaction et aux **frais d'études et de conseil** juridique, financier ou technique. Ces dépenses sont limitées à 200 000 euros en 2015. L'ensemble de cette contribution est ainsi évalué à **191 millions d'euros** (AE=CP).

Le programme 786 couvre la compensation des investissements relatifs au programme triennal de **maintenance et de régénération des matériels roulants** affectés à l'exploitation des TET. Le 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.

Les frais d'enquêtes, d'études et de conseil afférents à ce programme (action 02) sont limités à 300 000 euros et la dotation du programme est fixée au total à **118 millions d'euros** (AE=CP).

¹ Soit les charges de circulation des trains, les charges au sol, les charges de maintenance courante des matériels roulants, les charges de structure et de distribution, les charges d'énergie, les prestations spécifiques en gares et points d'arrêt, les **péages d'infrastructure** acquittés auprès de Réseau ferré de France, les prestations communes des services en gares et points d'arrêt, et les **locations de matériels roulants**.

Le renouvellement du matériel roulant des TET

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

Le 9 juillet 2013, le précédent Premier ministre a annoncé le renouvellement du matériel roulant des TET entre 2015 et 2025, parmi les nouveaux investissements de mobilité programmés pour l'avenir. Rappelant le préalable d'une articulation améliorée avec les TER, il présente les nouveaux moyens mobilisés à cette fin :

- une première tranche ferme de 510 millions d'euros, avec une option de 100 millions d'euros, correspondant au renouvellement urgent des anciennes locomotives diesel et des voitures par des automoteurs neufs, engagée la fin 2013 pour livraison de trains neufs à compter de 2015 ;

- une deuxième tranche pour un renouvellement des anciens trains Corail pour des livraisons à compter de 2018-2019 ; un appel d'offres sera lancé en 2015, après définition du cahier des charges adapté à une nouvelle offre TET « grandes lignes » plus efficace et plus confortable ;

- le renouvellement des lignes du grand bassin parisien.

Les premiers paiements relatifs aux investissements interviennent à compter de 2014, avec le concours de l'Agence de financement des infrastructures de France. La poursuite de ce plan nécessite au préalable que les disponibilités budgétaires de l'AFITF soient confirmées.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

B. UNE PERFORMANCE ENCORE FAIBLE

L'objectif de l'État est, non pas de réduire sa contribution, mais que le rapport entre celle-ci et le volume d'activité diminue. L'indicateur 1.1 (Contribution à l'exploitation ramenée aux véhicules-kilomètres) associé au programme 785 reflète cet objectif.

Cet indicateur devrait s'établir à 5,41 euros/véhicules-km en 2014 et 2015, alors qu'il a atteint 6,14 euros/véhicules-km en 2013.

La cible en matière **taux de remplissage** est fixée à **39 % en 2015**, soit un pourcentage plus élevé qu'en 2014. Cette information constitue un **bon indicateur de l'attractivité des TET, qui demeure faible**.

Le second objectif du programme 785, intitulé « Améliorer la qualité et la régularité des services nationaux de transport conventionnés », comporte un unique **indicateur de régularité** (retard inférieur à dix minutes) des TET hors trains de nuit, qui s'établirait en 2014 à **90 %**. Cet indicateur

reflète non seulement la qualité du service rendu aux voyageurs, mais aussi indirectement celle des voies.

La performance du programme 786 est évaluée par **un objectif**, intitulé « Améliorer l'utilisation du matériel roulant ». Le premier indicateur relatif à l'efficacité de la gestion, analogue à l'indicateur 1.1 du programme 785, mesure la contribution au matériel roulant rapportée aux véhicules-kilomètres. Il devrait augmenter puisque le ratio prévisionnel de 3,18 euros/véhicules-km en 2015 comme en 2014.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 50 QUINQUIES (NOUVEAU)

(Art. 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005)

Document de politique transversale relatif à la politique maritime de la France

Le I de l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 prévoit que le « *Gouvernement présente, sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année, des documents de politique transversale relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission. Ces documents, pour chaque politique concernée, développent la stratégie mise en œuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente* ».

Il existe, à ce jour, dix-huit documents de politique transversale – « les oranges » – listés à l'article 128 précité¹.

À l'initiative de de notre collègue député David Habib, rapporteur spécial, et de plusieurs de nos collègues députés de différents bancs, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, avec un avis de sagesse du Gouvernement, tendant à **créer un document de politique transversale consacré à la « politique maritime de la France »**.

Votre rapporteur spécial estime qu'il est justifié que la politique maritime de la France fasse l'objet d'un document politique transversale.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ 1° Action extérieure de l'État ; 2° Politique française en faveur du développement ; 3° Sécurité routière ; 4° Sécurité civile ; 5° Prévention de la délinquance ; 6° Inclusion sociale ; 7° Outre-mer ; 8° Ville ; 9° Aménagement du territoire ; 10° Lutte contre le changement climatique ; 11° Politique en faveur de la jeunesse ; 12° Politique française de l'immigration et de l'intégration ; 13° Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes ; 14° Politique publique de lutte contre les drogues et les toxicomanies ; 15° Défense et sécurité nationale ; 16° Justice des mineurs ; 17° Politique du tourisme ; 18° Politique immobilière de l'État.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATIONS RELATIVES AUX CRÉDITS

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement, avec un avis favorable du rapporteur spécial, majorant les crédits de personnel de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » de 211 000 euros.

En effet, l'exposé des motifs de l'amendement indique qu'il faut tenir compte du transfert au ministère chargé des transports des personnel qui « *assurent les missions relatives à l'immatriculation des exploitants de voitures de tourisme avec chauffeur. Ces moyens sont actuellement mis à disposition de l'opérateur Atout France, rattaché au programme "Diplomatie culturelle et d'influence" du ministère des affaires étrangères.*

« *Cependant, en application des article 8 et 9 de la loi 2014-1104 du 1^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur, le ministère en charge des transports se voit charger notamment de la tenue d'un registre régional des exploitants de voitures de transport avec chauffeur, en lieu et place du ministère en charge du tourisme.*

« *Par conséquent, le présent amendement prévoit le transfert de 211 000 euros de crédits [...] finançant notamment 3 ETPT* ».

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement, avec un avis favorable de la rapporteure générale, tendant à minorer les crédits de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » de 32,95 millions d'euros.

Il s'agissait tout d'abord de tirer les conséquences d'un amendement du Gouvernement qui reconnaissait « *le caractère discriminatoire et abusif des licenciements réalisés lors de la grève des mineurs entamée le 4 octobre 1948 ; il marque cette reconnaissance, notamment, par le versement d'une allocation forfaitaire pour les mineurs non réintégrés par une entreprise minière postérieurement à leur licenciement ou leur(s) conjoint(s) survivant(s) et par celui d'une allocation spécifique pour leurs enfants. Cet amendement entraîne un surcoût de 0,7 millions d'euros en 2015 pour l'Agence nationale de garantie des droits des mineurs (ANGDM). Le présent amendement majore donc à due concurrence les crédits du programme "Énergie, climat et après-mines" de la mission "Écologie, développement et mobilités durables". Ce coût est intégralement gagé par une diminution des crédits du programme "Accès au droit et à la justice" de la mission "Justice", comme annoncé par la Garde des sceaux lors du débat parlementaire* ».

Il s'agissait ensuite, afin de garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État de procéder à une minoration de crédits de 33,65 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

L'exposé des motifs de l'amendement indique que la minoration est répartie de la manière suivante :

« - 16 500 000 euros sur le programme "Infrastructures et services de transports". Cette diminution est permise grâce à des économies sur les dépenses non obligatoires du programme ;

« - 2 000 000 euros sur le programme "Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture". Cette diminution est permise grâce à des économies sur les dépenses de la direction des affaires maritimes et de la direction de la pêche maritime et de l'aquaculture ;

« - 1 790 000 euros sur le programme "Météorologie". Cette diminution est permise grâce à des économies sur les dépenses de Météo-France ;

« - 4 000 000 euros sur le programme "Paysages, eau et biodiversité". Cette diminution est permise grâce à des économies sur les dépenses non obligatoires du programme ;

« - 860 000 euros sur le programme "Information géographique et cartographique". Cette diminution est permise grâce à des économies sur les dépenses de l'Institut géographique national ;

« - 3 500 000 euros sur le programme "Prévention des risques". Cette diminution est permise grâce à des économies sur les dépenses non obligatoires du programme ;

« - 1 500 000 euros sur le programme "Énergie, climat et après-mines". Cette diminution est permise grâce à des économies sur les dépenses non obligatoires du programme ;

« - 3 500 000 euros sur le programme "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables". Cette diminution est permise grâce à des économies sur les dépenses de fonctionnement du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et de ses opérateurs ».

II. MODIFICATIONS RELATIVES AUX ARTICLES RATTACHÉS

À l'initiative de notre collègue député David Habib, avec un avis favorable de la commission des finances et de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un article rattaché 50 *quinquies* tendant à créer un document de politique transversale consacré à la politique maritime de la France.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 13 novembre 2014, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur spécial, sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », du rapport de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial, sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », et du rapport de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur le programme « Météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – À titre liminaire, je dois vous signaler que ce budget est prêté le flanc à la critique. Il l'est d'ailleurs moins pour ce qu'il contient que pour ce qu'il ne contient pas. C'est une sorte de « budget des absences », parfait symbole d'une sorte de « pensée magique » de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, qui feint de croire que ses décisions et celles de son Gouvernement n'ont pas de conséquences budgétaires.

Je suis certain que Marie-Hélène Des Esgaulx aura bien des choses à nous dire là-dessus en ce qui concerne notamment le budget des transports.

Où se trouve, dans ce budget, la traduction du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte ?

Qu'en est-il de la cohérence de l'action gouvernementale lorsqu'est annoncée la fermeture programmée de réacteurs nucléaires, encore rentables, alors qu'aucune mesure n'est prise pour préparer l'inévitable indemnisation de l'opérateur EDF ? Alors que le Gouvernement se veut le chantre de la performance économique et de la rigueur budgétaire, une telle mesure, dictée par des motifs strictement politiques visant à ressouder une majorité vacillante, défie, une fois encore, le sens commun.

Une épée de Damoclès est donc suspendue sur l'exécution de ce budget et de ceux qui vont suivre jusqu'à 2017 et la ministre de l'écologie ne peut l'ignorer. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons cautionner cela.

J'en viens à présent au contenu de ce budget.

La mission « Écologie, développement et mobilité durables », tous programmes confondus, reçoit une dotation globale de 7,9 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) et de 7,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), contribution de l'État au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » incluse.

Cette dotation est marquée par une baisse globale de 6 % par rapport à l'année dernière à périmètre constant. Le montant prévu dans le projet de loi de finances pour 2015 est par ailleurs inférieur à celui initialement prévu au titre de l'annuité 2015 dans le cadre du triennal 2013-2015.

En outre, le nombre de dépenses fiscales diminue en 2015, puisqu'elles sont au nombre de 38 contre 42 l'année passée.

Mais paradoxalement, leur coût augmente, passant de 1,7 milliard d'euros en 2014 à 2 milliards d'euros en 2015. Cette évolution s'explique en particulier par le renforcement du crédit d'impôt développement durable et par la montée en puissance de la contribution climat énergie votée l'année dernière, qui renchérit d'autant le coût des niches liées à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Au-delà, je m'interroge sur la cohérence du Gouvernement en matière de fiscalité écologique, dans un contexte marqué par l'abandon de l'écotaxe poids-lourds. Je rejoins en cela les préoccupations exprimées par Christian de Perthuis, président démissionnaire du comité pour la fiscalité écologique, qui a déploré lui-même ne pas avoir été entendu lors de la préparation de ce budget 2015 !

J'en viens à présent aux programmes qui m'incombent tout particulièrement et qui sont au nombre de cinq.

Premièrement, le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » reçoit une dotation de quelque 277 millions d'euros, soit un niveau analogue à celui de l'année passée. Une autre réitération fâcheuse caractérise également ce programme : celle du prélèvement de 175 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences de l'eau – mesure annoncée comme exceptionnelle en 2014 – aux conséquences que j'estime pernicieuses pour l'équilibre financier du secteur.

Nous sommes bel et bien dans un cas de déni puisque cette mesure, annoncée comme exceptionnelle, va être prorogée en 2015 et sur l'ensemble du nouveau triennal 2015-2017 !

Deuxièmement, le programme 159 « Information géographique et cartographique », principalement consacré au financement de la subvention pour charges de service public de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN). Avec 97 millions d'euros de crédits, cette dotation s'avère analogue à celle versée l'année passée. La gestion de cet établissement public, à la capacité d'investissement structurellement insuffisante, doit aujourd'hui faire l'objet d'une sérieuse remise en cause. Le Gouvernement en est d'ailleurs conscient, mais pourquoi ses déclarations ne se traduisent-elles pas dans les faits ?

Troisièmement, le programme 181 « Prévention des risques » reçoit une dotation globale, baissière elle aussi, de 304,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 249 millions d'euros en crédits de

paiement. Parmi les opérateurs de ce programme, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ne me paraît pas disposer d'une dotation suffisante, dans un contexte où émergent de très lourds enjeux en ce domaine. Comme je vous le signalais au début de mon propos, le manque de cohérence dans le domaine spécifique qu'est la gestion du parc nucléaire avive les risques d'une ampleur considérable !

Quatrièmement, le programme 174 « Énergie, climat et après-mines », avec une dotation de 541,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 545,1 millions d'euros en crédits de paiement, connaît une baisse de l'ordre de 8,6 % par rapport à l'an passé, consécutive à l'évolution, inéluctablement orientée à la baisse, de ses ayants-droits.

Cinquièmement, le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » reçoit près de 2,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, ce qui représente une très légère baisse par rapport à la dotation de 2014 (de l'ordre de 0,2 %).

Ce programme représente, à lui seul, plus du tiers des crédits de la mission et assure le financement de l'ensemble des emplois du ministère de l'écologie, qui connaissent une décroissance certes moindre que les années précédentes.

Qui plus est, l'évolution du parc immobilier, avec le regroupement des sites induits par la rationalisation des services, nécessitera un suivi attentif. En 2012, l'idée de souscrire un bail pour loger les agents à la Défense dans la Tour Sequoia nous avait été présentée comme la source de réelles économies pour les contribuables. Ce bail va évoluer en un crédit-bail au cours de l'année 2015. Nous veillerons donc à ce que les économies invoquées soient bel et bien réalisées au terme de cette opération !

J'en viens, à présent, au compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », plus connu sous la désignation de bonus-malus écologique, et composé de deux programmes.

Le programme 791 « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres », d'une part, reçoit 214,5 millions d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, soit une dotation en baisse de 20 % par rapport à celle de 2014. Le programme 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants », d'autre part, connaît quant à lui une augmentation exponentielle de sa dotation pour s'établir à 28 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit près de 26 fois sa dotation de l'année dernière !

Cette évolution reflète celle du dispositif avec l'introduction d'un nouveau superbonus de 3 700 euros accordé pour l'achat d'un véhicule électrique, en contrepartie de l'abandon d'un véhicule diesel de plus de

treize ans et qui viendrait s'ajouter aux 6 300 euros de bonus écologique déjà accordés.

Rappelons que le bonus-malus écologique est un dispositif qui a connu bien des difficultés il y a peu !

L'année 2013 avait été marquée par un niveau de recettes collectées de 283 millions d'euros, bien inférieur aux prévisions.

Dès lors, le compte d'affectation spéciale ne pouvait demeurer à l'équilibre et seul un versement complémentaire du budget général à l'Agence de services de paiement de près de 80 millions d'euros, soit 30 millions de plus que le montant autorisé en loi de finances initiale, a pu préserver ce dispositif ! D'ailleurs, le Parlement n'a pas été consulté, en son temps, sur ce point.

Je ne reviendrai pas sur le caractère discutabile des hypothèses d'évolution du marché automobile national nourrissant les projections de ce dispositif qui ne concerne, sommes toutes, qu'une minorité d'automobilistes et qui est loin de s'attaquer à l'origine de la pollution automobile, comme les émissions de particules fines ou de dérivés oxydés de l'azote, notamment issues de motorisations diesel, qui ne sont que faiblement impactées par le malus.

Nous avons d'ailleurs pu débattre hier de cette préoccupation de santé publique dans le cadre de l'examen de la proposition de loi de nos collègues du groupe écologiste visant à faire évoluer le bonus-malus pour prendre en compte de tels critères.

Sous le bénéfice de ces observations, mes chers collègues, je vous propose de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », ni ceux du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

Je conclurai en indiquant que l'Assemblée nationale a adopté hier soir, au cours de l'examen de la mission en séance publique, un amendement de crédits à l'initiative du Gouvernement. Celui-ci vise à transférer au ministère en charge des transports les moyens de personnel qui assurent les missions relatives à l'immatriculation des exploitants de véhicules de tourisme avec chauffeur. Étant donné que je propose la non-adoption des crédits de la mission, ma position reste la même concernant cet ajout de l'Assemblée nationale.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Je vous présente les crédits des « transports » et plus précisément les programmes 203 « Infrastructures et services de transports » et 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission Écologie, je suis donc co-rapporteur de cette mission avec Jean-François Husson et Vincent Capo-Canellas. Je rapporte également les crédits du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Comme l'année dernière, ce budget est perturbé par la saga de l'écotaxe.

Vous le savez l'écotaxe devait être affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France – l'AFITF – à hauteur de 800 millions d'euros par an.

Mi-octobre, la ministre de l'écologie a annoncé sa suspension *sine die*.

Le 29 octobre, nous avons auditionné Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, qui ne s'était pas prononcé sur le devenir de l'écotaxe.

Le 30 octobre, lors des questions d'actualité au Sénat, le même Alain Vidalies, en réponse à une de mes questions, annonçait la résiliation du contrat liant l'État à la société Ecomouv'.

Désormais faute de moyens pour la recouvrer, l'écotaxe est *de facto* abandonnée même si le Gouvernement n'a jamais officiellement assumé cette décision. En théorie, elle existe toujours dans le code des douanes. Elle n'a donc pas disparu de notre ordre juridique. En pratique, nous savons ce qu'il en est...

Or cette décision emporte deux conséquences.

La première, c'est le paiement d'une indemnité de résiliation à Ecomouv', qui pourrait s'élever à 830 millions d'euros.

Pour l'instant, le Gouvernement fait des circonvolutions, explique que le contrat n'est pas constitutionnel ; qu'il va négocier avec Ecomouv' ; qu'il n'exclut pas d'aller devant les tribunaux...

Cette méthode me paraît préjudiciable à l'image de l'État et de la France en général. Il n'est pas bon, dans un pays démocratique comme le nôtre, que l'État donne l'impression qu'il veut se soustraire à ses engagements contractuels pour des motifs fallacieux.

J'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer à de nombreuses reprises sur le sujet. Que le contrat soit ou ne soit pas constitutionnel est un faux problème car il ne concerne que l'État. Ecomouv' reste légitime à demander l'application stricte du contrat et donc le paiement de l'indemnité de résiliation. Si encore l'État avait mis en avant des reproches sur la technologie livrée par Ecomouv', il aurait pu apparaître crédible, mais, là, ce n'est pas sérieux.

En attendant, le Gouvernement tergiverse et refuse d'inscrire cette somme sur le budget 2015 et pas plus d'ailleurs sur le budget rectificatif pour 2014.

C'est pourquoi, j'estime que le budget des transports est frappé d'insincérité et c'est la raison pour laquelle je vous appellerai également à rejeter les crédits de la mission « Écologie ».

L'autre conséquence de l'abandon de l'écotaxe, c'est la nécessité de trouver des ressources de substitution pour l'AFITF. L'article 20 du projet de loi de finances pour 2015 lui affecte la hausse de 2 centimes des taxes sur le diesel pour les véhicules légers et la hausse de 4 centimes des mêmes taxes sur les poids lourds, pour un montant total de 1,2 milliard d'euros.

Ainsi, pour 2015, l'Agence est assurée de disposer d'un budget au moins égal à celui de 2014 – 1,9 milliard d'euros – et qui pourrait même atteindre 2,24 milliards d'euros si l'on en croit les propos de la ministre tenus hier devant l'Assemblée nationale.

Voilà pour 2015... Malheureusement, cette affectation est temporaire et laisse entière la question du financement de l'AFITF à partir de 2016. Raison pour laquelle, la commission des finances a adopté hier un amendement du rapporteur général demandant un rapport sur ce sujet.

Comme les années précédentes, je ne peux que constater la difficulté à lire ce budget. Environ 3,2 milliards d'euros de crédits sont inscrits sur le programme 203. Auxquels s'ajoutent environ 2 milliards d'euros de fonds de concours. Un fonds de concours est une technique budgétaire permettant à un tiers de verser des fonds pour concourir à une dépense du budget général.

Ainsi, sur ce budget, les 2 milliards d'euros de fonds de concours sont apportés par l'AFITF et les collectivités territoriales pour participer à certains projets d'infrastructures déterminés.

Enfin, l'AFITF peut financer des infrastructures sans passer par le programme 203, notamment dans le domaine ferroviaire.

Je ne vous cache pas que devant cette situation, je me suis interrogée sur l'utilité de l'AFITF. La Cour des comptes, qui plaide pour sa suppression, a bien démontré qu'il s'agit d'un opérateur transparent.

L'État lui affecte des taxes puis elle reverse 60 % de son budget à l'État, sous forme de fonds de concours.

En outre, lors de l'examen du projet de loi de finances, nous ne disposons pas de son budget initial. D'une part, les montants inscrits en fonds de concours sont évaluatifs ; d'autre part, je ne sais pas quels projets elle compte financer en 2015 sur la partie qui ne transite pas par le budget de l'État.

L'AFITF ne serait-elle pas une fiction d'un point de vue budgétaire, dont le principal mérite serait de permettre une sanctuarisation des crédits ? Cet opérateur présente en effet bien des inconvénients d'un point de vue budgétaire.

Mais je n'oublie pas que le Sénat est à l'origine de sa création et qu'il présente l'intérêt de mettre autour de la table des personnes d'horizons

divers qui sont, de mon point de vue, plus à même de prendre des décisions éclairées sur les priorités en matière d'infrastructures.

La contrepartie, c'est une forme de débudgétisation et donc une portée amoindrie de l'autorisation parlementaire lors du vote du projet de loi de finances.

Par ailleurs, les comptes de l'AFITF connaissent un déséquilibre inquiétant. Depuis sa création, elle a engagé 34 milliards d'euros. À ce jour, elle doit encore mandater 15,83 milliards d'euros.

Le Président de l'Agence nous a dit qu'elle commençait à ne plus être capable de faire face aux rythmes des paiements. Elle a ainsi constitué une dette de plus de 700 millions d'euros vis-à-vis de RFF, qu'elle compte résorber en trois ans.

Dans un contexte où nous ne savons pas quelles seront ses ressources, je ne peux donc appeler qu'à la prudence en matière d'engagements nouveaux, en particulier les plus lourds d'entre eux.

En outre, deux projets énormes pourraient bientôt devoir être financés. Il s'agit du canal Seine-Nord Europe et du tunnel ferroviaire Lyon-Turin. La France compte en effet participer à l'appel à projets européens pour obtenir des subventions de l'Union européenne à hauteur de 40 %. Si ce pourcentage est très élevé, le reste à charge est de 60 %, c'est-à-dire plusieurs milliards d'euros pour chacun des projets, dont les plans de financement sont encore loin d'être arrêtés.

S'agissant du programme 203 proprement dit, les crédits sont stables, malgré une apparente diminution en 2015 compte tenu d'effets de périmètre.

Sur les 3,2 milliards d'euros, l'essentiel de la dépense est constitué par la subvention versée à RFF, d'un montant de 2,5 milliards d'euros.

Sur la période du prochain triennal, il est prévu que les crédits du programme restent stables.

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

Son enveloppe s'élève à 191 millions d'euros, principalement afin de financer des dépenses d'intervention, soit 125 millions d'euros.

Depuis plusieurs années et cette tendance devrait se poursuivre lors du prochain triennal, la dotation de ce programme est régulièrement diminuée. Entre 2014 et 2017, elle baisse de 6 millions d'euros.

Pour 2015, le programme connaît une légère baisse, mais, comme le reconnaît le ministère lui-même, la mise en réserve de 7 % des crédits en début d'exercice le conduira à faire des choix. Pour l'instant, la direction des affaires maritimes entend faire prévaloir les missions régaliennes et de sécurité assurées par l'État en mer.

J'en viens enfin au compte d'affectation spéciale au nom improbable « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». Ce compte porte les crédits destinés à financer les trains d'équilibre du territoire, c'est-à-dire une quarantaine de lignes structurellement déficitaires dont l'exploitation est assurée par la SNCF sous l'autorité de l'État.

Historiquement, la SNCF assurait une péréquation interne entre ses TGV, excédentaires, et ses trains Corail, déficitaires.

Depuis 2010, un règlement européen a conduit l'État à « externaliser » cette péréquation. Concrètement, l'État prélève des taxes sur les sociétés opérant des trains de voyageurs, qui permettent de financer les trains d'équilibre du territoire. À terme, cette organisation a été mise en place en vue de l'ouverture à la concurrence des trains de voyageurs. Pour l'instant, il s'agit surtout de prélever de l'argent à la SNCF pour le lui reverser.

Au total, les trains d'équilibre du territoire représentent un budget de 309 millions d'euros, dont 118 millions d'euros au titre du matériel roulant. Constatant l'état de vétusté de ce matériel, le Gouvernement a annoncé une première tranche de renouvellement pour un montant de 510 millions d'euros.

Pour conclure, comme je vous le disais, la politique de l'autruche que pratique le Gouvernement au sujet de l'écotaxe justifie ma décision de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission Écologie.

Tant que le Gouvernement n'aura pas proposé de supprimer clairement l'écotaxe, d'une part, et tant qu'il n'aura pas inscrit dans le budget une ligne de 830 millions d'euros pour financer la résiliation du contrat Ecomouv', d'autre part, il ne me sera pas possible de considérer que ce budget est sincère.

Si le ministre s'est engagé à ce que l'AFITF ne paye pas les 830 millions d'euros, où sont-ils alors inscrits ?

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

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Je rapporte le programme 170 « Météorologie » de la mission « Écologie » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », dit BACEA.

La dépense portée par le programme 170 constitue en réalité la moitié des recettes de Météo-France, qui est un établissement public administratif. Il s'agit de la principale dotation de l'État, qui s'élève à 206 millions d'euros pour l'année 2015.

Le budget total de l'établissement est d'environ 400 millions d'euros.

Pour apprécier la dépense de l'État, je me suis intéressé à l'équilibre économique et aux comptes de Météo-France et j'ai eu l'occasion de rencontrer son président.

On constate tout d'abord que les recettes de l'établissement diminuent depuis plusieurs années qu'il s'agisse de la dotation de l'État ou bien des recettes propres de l'établissement. Ces ressources propres sont constituées par ses recettes commerciales et par les redevances qu'il perçoit au titre de sa prestation en matière d'aviation civile.

Face à cette diminution des recettes, l'établissement réussit à équilibrer son budget en diminuant des dépenses et en opérant des prélèvements sur son fonds de roulement.

Les dépenses de fonctionnement, en particulier, ont subi des coupes puisque 53 centres départementaux seront fermés sur la période 2008-2016. En outre, les effectifs sont en constante diminution depuis trois ans et continueront à se réduire sur la prochaine période triennale, d'environ 70 ETP par an sur un effectif total d'environ 3 200 personnes.

Il faut saluer les efforts budgétaires réalisés par l'établissement.

Pour autant, son président m'a expliqué qu'il souhaite que Météo-France puisse retrouver une marge de manœuvre en matière d'investissement à compter de 2017. En effet, prévoir la météo, étudier le climat, c'est aujourd'hui une affaire de supercalculateurs et de modèles mathématiques. Les investissements sont donc très lourds.

Pour ma part, je ne mets pas en cause le bien-fondé de ce besoin d'investissement même si en expertiser l'utilité est une affaire de spécialistes.

Néanmoins, j'estime que Météo-France peut dégager de nouvelles ressources sans pour autant demander des crédits à l'État.

En effet, il peut augmenter ses recettes commerciales et profiter d'un vaste marché pour les données météo. Le président me disait que 40 % des entreprises seraient « météo-sensibles ».

Aujourd'hui, la politique de données publiques fait que Météo-France est obligé de mettre gratuitement à disposition des données brutes que des entreprises concurrentes réutilisent et revendent. Cette situation est tout de même paradoxale.

Sans remettre en cause la politique de données publiques, d'ailleurs largement imposée par les règles européennes de la concurrence, je pense que des marges de manœuvre existent mais elles nécessitent une évolution de la culture interne de l'établissement, traditionnellement, très orientée « ingénieur ».

Je vous l'ai dit, les crédits du programme « Météorologie » appellent de ma part un avis favorable. Néanmoins, j'ai entendu ce que mes

co-rapporteurs viennent de dire sur les autres programmes de la mission « Ecologie » et je me rangerai à leur avis s'agissant du vote sur la mission.

J'en viens maintenant au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », dit BACEA.

Le budget annexe est un support budgétaire particulier qui est utilisé pour les directions d'administration centrale qui ont une activité commerciale. Ce ne sont pas des opérateurs de l'État, car elles n'ont pas la personnalité juridique. Les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable avec une section d'exploitation et une section des opérations en capital.

Le budget de la direction générale de l'aviation civile est retracé sur ce budget annexe. En effet, la DGAC offre des prestations de services aux acteurs du transport aérien, qui sont rémunérées par des redevances. Il s'agit, à titre principal, des missions de sécurité en matière de contrôle aérien.

Le premier point sur lequel je voudrais insister est que la bonne santé du budget annexe est directement liée à la bonne santé du transport aérien. On l'a vu dans les années récentes, lorsque la croissance s'effondre, le trafic aérien diminue et les comptes du budget annexe s'en ressentent.

Les prévisions pour les prochaines années sont, fort heureusement, plus optimistes. En effet, malgré une croissance mondiale encore faible, les différentes évaluations du trafic aérien sont positives, en particulier s'agissant de la France.

Les recettes du budget annexe devraient donc augmenter et cela dès 2015, j'y reviendrai.

Je voudrais aussi insister sur le fait que nous devons nous préoccuper de la compétitivité du transport aérien sur le sol français. Certes, les survols de notre territoire contribuent aux recettes du budget annexe, mais moins que les avions qui se posent, en particulier à Paris.

Notre collègue député Bruno Le Roux a récemment remis un rapport au Premier ministre sur cette question. Il montre que les compagnies françaises sont dans une position concurrentielle délicate vis-à-vis notamment des compagnies du sud-est asiatique ou du Golfe. Il relève également l'empilement de dispositifs fiscaux sur l'aérien, sans équivalent en Europe.

Deux de ses propositions concernent directement le budget annexe. D'une part, il s'agirait d'exonérer les passagers en correspondance de la taxe de l'aviation civile ; d'autre part, d'affecter intégralement cette taxe au budget annexe, alors que, à ce jour, un peu moins de 20 % de son produit revient au budget général.

Pour le budget annexe, cette double évolution serait, à trafic constant, neutre d'un point de vue financier. Elle représenterait en revanche une perte de crédits comprise entre 80 et 90 millions d'euros pour le budget général, qu'il faudrait bien évidemment compenser. J'ai cru comprendre que le Gouvernement travaillerait sur différentes pistes.

Je soutiens cette proposition car j'estime qu'elle est favorable à l'attractivité du « hub » de Paris. En outre, elle présente l'avantage de ne pas opposer deux partenaires indispensables, à savoir Air France et Aéroports de Paris. Et chacun mesure que le travail de partenariat doit toujours être conforté.

J'en viens maintenant plus directement au budget annexe, dont les crédits s'élèvent à 2,3 milliards d'euros.

Comme je vous le disais en introduction, la bonne tenue du transport aérien en 2015 devrait conduire à augmenter les redevances perçues par la DGAC.

En outre, celle-ci a mené une politique de maîtrise de ses dépenses. Sa masse salariale se stabilise grâce à la réduction des effectifs engagée depuis 2007. Ses crédits de fonctionnement courant ont également fait l'objet de coupes drastiques, puisqu'ils ont diminué de près d'un quart en quatre ans.

La hausse des recettes couplées à la maîtrise des dépenses permet à la section d'exploitation ou section des opérations courantes de dégager un excédent inédit de 148,2 millions d'euros en 2015.

Cet excédent correspond à une capacité d'autofinancement pour le budget annexe et lui permet de diminuer son recours à l'emprunt et même de réduire son endettement.

En effet, les budgets annexes présentent une autre particularité, à savoir celle d'être présentés à l'équilibre et donc éventuellement de recourir à l'emprunt et de s'endetter. En pratique, la direction générale de l'aviation civile emprunte auprès de l'Agence France Trésor.

Au total, la dette du budget annexe diminue de 57 millions d'euros – ce qui n'était pas arrivé depuis 2007 – pour s'établir à 1,2 milliard d'euros.

S'il faut saluer ces bons résultats, il faut aussi en souligner les faiblesses.

D'abord, ils reposent sur une hausse très nette des recettes. Or, dans la période qui s'ouvre, la DGAC sera soumise à un plan de performances européen qui va la conduire à limiter l'augmentation des redevances.

Ensuite, certaines dépenses apparaissent désormais très contraintes. C'est le cas des dépenses de fonctionnement, dont on voit mal comment elle pourrait encore être réduites et des dépenses d'investissement qui sont absolument nécessaires pour faire évoluer les outils technologiques de la

DGAC, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du Ciel unique européen.

En réalité, la seule ligne de dépense sur laquelle il est possible de faire un effort, c'est le personnel. Jusqu'à présent, les efforts consentis en termes de diminution des effectifs ont été « recyclés » dans des mesures catégorielles négociées dans le cadre de protocoles sociaux. C'est le prix du maintien d'une certaine paix sociale.

Sous la réserve de ces observations, je souhaite que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage totalement les propos de Marie-Hélène Des Esgaulx sur le financement de l'AFITF à la suite du feuilleton de l'éco-redevance. Je pense qu'il faut modifier le code des douanes et, même si cela ne relève pas directement de la mission, j'aimerais savoir ce que nous allons faire des douaniers en poste à Metz qui attendent toujours une nouvelle affectation. Je vois que, dans le collectif budgétaire de fin d'année, le Gouvernement annonce avoir trouvé 150 millions d'euros d'économie sur la fraude à la TVA sur Internet, ce qui devrait intéresser notre collègue Philippe Dallier... À l'heure actuelle, aucune conséquence juridique n'a été tirée de l'arrêt annoncé de l'éco-redevance, le financement de l'AFITF est dans l'impasse et des personnels demeurent sans affectation et sans mission.

Ma deuxième question concerne les contrôleurs aériens, quel est leur temps de travail effectif compte tenu des systèmes d'autorisation d'absence ?

Je remarque par ailleurs qu'en dépit d'une suppression de 100 postes budgétaires, la masse salariale continue d'augmenter. Ce phénomène n'est pas dû au glissement vieillesse technicité (GVT), mais, cela est bien dit dans le rapport, aux indemnités supplémentaires accordées en compensation des diminutions de postes pour « acheter » la paix sociale. Nous avons déjà vu cela au sein de la direction générale des finances publiques et je m'interroge sur la pertinence d'un choix qui conduit à dépenser davantage en compensation des mesures d'économie mises en œuvre...

Mme Michèle André, présidente. – Je donne la parole à nos rapporteurs pour avis de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, qui sont présents.

M. Charles Revet, rapporteur pour avis. – J'ai présenté mon rapport pour avis sur les transports maritime hier et la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits, pour les raisons que je vais vous exposer.

Tout d'abord, la situation des grands ports maritimes français, qui, en dépit de leurs indéniables atouts, subissent la concurrence des ports européens comme Anvers (qui est devenu le premier port de France !) ou

encore Rotterdam. Il y a six ans, j'avais publié un rapport sur le sujet et la situation n'a pas évolué. Sont en cause, pour partie, la faiblesse des investissements réalisés par la France sur les travaux d'acheminement (quelques millions d'euros seulement quand Rotterdam investit 3 milliards d'euros), mais aussi notre système de gouvernance centrale, alors que la gestion des autres ports européens est régionale ou à compétence transférée.

La deuxième raison devrait intéresser la commission des finances puisqu'elle concerne la récupération de la TVA. Le système d'auto-liquidation mis en place en Belgique a des conséquences financières extrêmement importantes car, pour citer le cas de ma région, certaines entreprises installées aux alentours du Havre préfèrent, pour des raisons de trésorerie, faire venir leur marchandise d'Anvers. Cette situation mériterait d'être étudiée par votre commission.

Enfin, si l'on examine la situation du pavillon français, on constate qu'il ne cesse de décliner chaque année et que nous n'en avons plus, désormais, que 180, ce qui est inquiétant. La France est ainsi passée de la quatrième ou cinquième place mondiale il y a trente ou quarante ans, à la trentième aujourd'hui. Je rappellerai d'ailleurs, pour terminer, que la France possède la deuxième zone maritime économique mondiale, derrière les États-Unis, et que nous importons pourtant 80 % de nos besoins en poissons et crustacés !

M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis. - En ce qui me concerne, je devrais prochainement présenter mon rapport pour avis sur la prévention des risques et le programme « Météorologie » en commission. Je partage les inquiétudes formulées par les rapporteurs spéciaux, et notamment Vincent Capo-Canellas, sur les crédits de ces programmes. J'ai auditionné le président de Météo-France qui a indiqué n'avoir une visibilité budgétaire que sur les deux prochaines années, alors qu'il devra mettre en place de lourds investissements. Je considère que les 50 suppressions de postes sont un plafond au-delà duquel il ne serait pas raisonnable d'aller. Mais ma préoccupation principale concerne l'Agence de sécurité nucléaire (ASN), dont la charge de travail va nécessairement s'accroître à mesure que le parc de nos centrales nucléaires vieillit. J'estime qu'il devrait s'agir d'une mission régaliennne au vu des questions de sécurité majeures qui sont en jeu.

Au sein de son financement, je note également un problème de réaffectation de la taxe prélevée sur EDF, dont l'État ne reverse que 50 % à l'ASN.

En ce qui concerne l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), la diminution constante de ses moyens m'incitera vraisemblablement à proposer un rejet global des crédits.

M. Marc Laménie. – Je souhaiterais intervenir sur un thème qui me passionne depuis longtemps, celui des transports ferroviaires. Je constate à quel point ce sujet est complexe, notamment en ce qui concerne l'AFITF, mais je tiens à saluer les éclaircissements apportés par le rapport de Marie-Hélène Des Esgaulx. Par ailleurs, les sommes en jeu sont considérables, car si j'en crois le rapport, ce sont 2,4 milliards d'euros qui sont alloués à Réseau ferré de France (RFF). Je regrette que le système soit si complexe car on ne sait plus vraiment qui fait quoi... On voit malheureusement des lignes d'équilibre du territoire laissées à l'abandon. En vérité, l'infrastructure ferroviaire est totalement bradée, et ce, en dépit de l'exigence impérative de sécurité et des discours que l'on entend sur le développement durable. En régions, les lignes TER sont parfois remplacées par des bus, on ne sait plus à quoi servent les multiples redevances. Enfin, s'agissant de l'entretien routier, à quoi les crédits sont-ils précisément employés ?

M. André Gattolin. – Nous ne voyons pas toujours les choses à travers le même prisme mais en tant qu'écologiste je partage personnellement certaines interrogations formulées ici, comme l'observation de Marie-Hélène Des Esgaulx sur une possible insincérité budgétaire. Mais ce qui est le plus notable, c'est bien la diminution drastique des budgets globaux de ce ministère depuis 2010 : réduction cumulée des crédits de 1,65 milliard d'euros, suppression de plus de 1 600 emplois... Cela ne peut que nous interroger sur les orientations écologiques du Gouvernement, au moment où le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte est élaboré. Certes, il faut être vertueux et des économies sont nécessaires mais, à l'instar des rapporteurs spéciaux, je relève que certains sujets, qui me paraissent particulièrement sensibles tels que la prévention des risques naturels ou la sécurité nucléaire, n'échappent pas à cette logique de stagnation voire, à terme, de réduction des moyens alloués.

Je partage également le sentiment que le budget de Météo-France n'est pas suffisant au regard des investissements qui doivent être réalisés. S'il faut encourager la commercialisation des produits, on constate que des sociétés privées ont tendance à s'approprier, à des fins commerciales, les données publiques produites de manière très coûteuse par Météo-France, et deviennent des concurrents directs.

Je tiens à souligner d'ailleurs le travail fantastique réalisé par Météo-France : j'ai eu l'occasion de visiter le centre de pilotage de GRDF dans les Hauts-de-Seine et j'ai pu observer les modèles mis au point par Météo-France pour la prévision de la distribution gazière, qui ont permis la réalisation de près de 10 % d'économie, simplement par optimisation.

Enfin, en ce qui concerne la sécurité des affaires maritimes, évoquée par notre collègue Charles Revet, la France a beau se targuer d'être le deuxième domaine maritime mondial, nous savons très bien que toute une partie de ce domaine n'est pas contrôlée ! S'agissant des eaux territoriales hexagonales qui, elles, sont beaucoup mieux contrôlées, l'enjeu réside dans

les traités transatlantiques avec le Canada et les États-Unis, et malheureusement le faible investissement en faveur de nos capacités maritimes profitera de toute évidence à Anvers ou Rotterdam.

Il y a un sérieux manque de vision stratégique dans tout cela, on ne peut pas se contenter d'agir par promesse de crédits, comme dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir par exemple, qui ont, l'an passé, amputé le budget de l'écologie de 220 millions d'euros.

M. Michel Canevet. – Je comprends tout à fait le scepticisme de nos rapporteurs, tant les motifs d'insatisfaction sont nombreux, alors même que les besoins en infrastructures sont très importants pour des questions d'aménagement du territoire et de desserte des territoires les plus éloignés. Je pense notamment au domaine ferroviaire, mais il y a aussi d'autres besoins à travers le territoire national.

Pour ma part, j'évoquerai la question maritime, qui me préoccupe tout particulièrement. Manifestement, la France manque d'ambition dans ce domaine, et ce ne sont pas les propositions contenues dans ce budget qui seront de nature à apporter quelque réponse que ce soit à ce constat. On peut citer l'exemple des autoroutes de la mer. Une ligne desservait Nantes-Saint-Nazaire et Girón, mais elle a été supprimée à la rentrée, faute de rentabilité. Il manquait une subvention d'équilibre. On ne peut que déplorer une telle disparition. En effet, cette ligne était utile pour relier le sud de l'Europe.

On peut aussi exprimer de vives inquiétudes sur les questions de la pêche et de l'aquaculture, budget encore très modeste. Je ne pense pas que les propositions du projet de loi de finances soient de nature à nous permettre de développer cette activité, qui en a pourtant bien besoin. Je pense notamment aux impératifs de renouvellement et de modernisation de la flotte, si l'on veut être en capacité, demain, d'approvisionner le marché national par les captures de nos propres marins et ne pas être dépendants de ce qui sera pêché à l'extérieur de la France, ce qui est le cas aujourd'hui. Il faudra donc réexaminer tout cela l'année prochaine de façon beaucoup plus volontariste.

M. Gérard Longuet. – Notre invité Pierre Médevielle vient de nous rappeler les raisons pour lesquelles l'AFITF existe. C'est l'exemple de l'Autorité de sûreté nucléaire. Cette dernière devait être alimentée par le produit d'une taxe prélevée sur la production d'énergie électrique nucléaire. La taxe existe, mais l'alimentation de l'ASN est défailante.

Je voudrais parler de l'AFITF et poser une question à Marie-Hélène Des Esgaulx. L'AFITF a connu trois étapes. Il se trouve que j'ai présidé un moment cette agence. Les trois étapes ont été les suivantes. La première était relativement cohérente. Le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin et son ministre de l'équipement Gilles de Robien avaient décidé de créer une agence de financement des infrastructures de transport. Celle-ci était alimentée essentiellement par deux recettes liées aux activités routières et

avait pour objet de financer des activités ferroviaires. On était donc dans une logique vertueuse, si l'on considère qu'il faut brimer les automobilistes et aider le ferroviaire. Ce système fonctionnait avec le produit des recettes des radars, pour un montant de l'ordre de 200 millions d'euros, et des dividendes de la part de l'État détenue dans les sociétés d'autoroutes, pour un montant de l'ordre de 700 millions d'euros. L'agence bénéficiait donc, au moment de sa création en 2005-2006, d'une visibilité financière de l'ordre du milliard d'euros.

Bien évidemment, la Cour des comptes s'est montrée hostile, dès le départ, à cette agence, considérant qu'elle portait atteinte au principe d'universalité budgétaire. En contrepartie, les partenaires de l'agence, essentiellement l'État, les régions et Réseau Ferré de France (RFF), avaient la certitude d'avoir un interlocuteur qui, pour les deux tiers, finançait le domaine ferroviaire, et, pour le tiers restant, finançait les grands projets routiers, voire des projets maritimes telle que l'écluse du Havre.

Dans un second temps, le Premier ministre Dominique de Villepin a décidé de vendre les parts de l'État dans les sociétés d'autoroute. À ce titre, l'État a récupéré une somme, non négligeable, oscillant entre 16 et 18 milliards d'euros. Il les a affectés au désendettement de l'État, et l'AFITF s'est retrouvée sans recettes autres que celles des radars. Or, ces 200 millions d'euros de recettes ne suffisaient pas à financer l'agence. Nous avons donc connu une période de quelques années, jusqu'au Grenelle de l'environnement, au cours de laquelle je dirais que l'AFITF était en état de suspension. On aurait pu la supprimer à ce moment-là, mais le ministère de l'équipement ne l'a pas souhaité. Il y voyait en effet un lobby institutionnel lui permettant de préserver ses crédits d'infrastructures contre l'appétit de Bercy qui, à travers les gels, les régulations et autres annulations de crédits, remettait en cause les projets d'infrastructures contractualisés entre l'État et RFF ou l'État et les régions, et parfois entre l'État, RFF et les régions.

Troisième temps de l'AFITF : l'espérance, à savoir l'apparition du *Toll collect* à la française, qui deviendra l'écotaxe, enfant légitime du Grenelle de l'environnement. Malheureusement, la montée en puissance du système s'est révélée être extrêmement lente. En effet, nous avons souhaité créer notre système à nous, différent du système allemand tout en s'en inspirant, bien que des entreprises françaises aient été acteurs de la réussite allemande. Cela s'est donc aussi révélé plus coûteux, car il fallait partir de zéro. De surcroît, nous avons fait le choix politiquement absurde de passer par les portiques, qui ne sont absolument pas nécessaires pour contrôler la présence de boîtier sur les poids-lourds, et que l'on a désigné comme des adversaires.

Je veux souligner ici que notre pays est dans une situation de profonde inégalité à l'égard de la circulation des poids lourds. Il existe des régions excentrées, qui ont besoin de la route et sur lesquelles ne circulent que des poids lourds français valorisant des productions françaises. Je pense à cet égard aux produits agricoles bretons. Il y a ensuite les régions que je

qualifierais de « lotharingiennes », à savoir celles qui accueillent les flux de trafic nord-sud, entre les grands ports européens que sont Rotterdam et Anvers notamment, et l'Espagne ou l'Italie. Les poids lourds qui effectuent ces trajets empruntent des routes qui sont gratuites ou peu onéreuses, sans jamais faire le plein en France. Vous pouvez, avec un 38 tonnes, faire le plein au Luxembourg, traverser toute la France, livrer à Barcelone, voire en remonter, sans payer une seule taxe sur le carburant sur le territoire français ! Pour ces raisons, les régions lotharingiennes, qui sont des lieux de transit, sont favorables à l'écotaxe. Mais leurs élus n'ont jamais été consultés. Enfin, il y a l'Île-de-France, région la plus encombrée et la plus empruntée, mais où il y a aussi le moins de péages autoroutiers, pour des raisons historiques. Donc, vous pouvez emprunter le périphérique et les grandes autoroutes ou nationales, telles que l'A 86 ou la N 104, gratuitement. Alors ce que ce sont les routes les plus coûteuses à aménager et équiper, elles pèsent sur le budget de l'État et non sur les usagers.

Je suis donc pour ma part, dans cette troisième étape, consterné par l'abandon de l'écotaxe. Il eût fallu au moins que Madame la Ministre prenne la peine de s'adresser aux différentes régions traversées par des poids-lourds, qui n'auront plus les moyens de financer les infrastructures en contractualisant avec l'État. Par ailleurs, l'écotaxe avait l'immense mérite de rendre payantes des routes départementales qui sont gratuites. Le Gouvernement nous dit qu'il va augmenter le gazole de deux centimes au litre pour les véhicules légers et de quatre centimes au litre pour les poids lourds. Or, les poids lourds étrangers paieront très peu ou pas du tout. En outre, la dégradation qu'ils occasionnent sur les infrastructures routières est en moyenne cent fois supérieure à celle d'un véhicule léger. Nous sommes donc dans une situation d'injustice absolue.

C'est la raison pour laquelle, madame le rapporteur, je souhaiterais que notre commission rétablisse l'écotaxe, pour le principe, en offrant la possibilité à l'État de négocier par région et d'affecter à celles qui acceptent l'écotaxe une partie de son produit, tandis que les régions qui ne l'appliqueraient pas n'auraient ni produit de l'écotaxe, ni crédits d'investissement. En Lorraine, sur l'A 31, nous avons en moyenne 30 % de poids-lourds en circulation. Sur ces 30 %, 90 % sont néerlandais et alimentent la Catalogne, l'Espagne, l'Italie ou le sud de la France.

Au total, j'estime que l'AFITF est légitime, à condition de disposer de financements pérennes. Les infrastructures routières sont coûteuses. La seule exigence que nous devons avoir s'agissant des recettes est la pérennité. Or, une écotaxe bien gérée serait pérenne et permettrait aux régions qui en acceptent le principe de pouvoir bénéficier de recettes stables.

Je ne résiste pas maintenant à aborder un autre sujet. Personne n'aime le CO₂, mais je voudrais rappeler qu'il permet à l'agriculture de progresser et de prospérer. Et si l'on adopte une vision sur le long terme, on s'aperçoit que le CO₂ a enrichi le monde plus qu'il ne lui a coûté.

Deuxièmement, l'effet de serre est produit à 90 % par la vapeur d'eau émise par les océans. Le CO₂ n'en est responsable que pour une infime proportion, de l'ordre de 10 %. Sur ces 10 %, seuls 1 % du total sont d'origine humaine. La France représentant 4 % de l'économie mondiale, on peut considérer qu'elle émet 4 % des émissions de CO₂ anthropiques. Or, 4 % de 1 %, cela fait 4/10 000^{èmes}. Conclusion : nous consacrons des sommes considérables à atténuer l'effet de serre, à concurrence de 4/10 000^{èmes}. Je pense que nous pourrions consacrer cet argent à d'autres priorités...

Mme Michèle André, présidente. – Merci à Gérard Longuet pour ce rappel historique, fort utile, sur l'AFITF.

M. Michel Bouvard. – J'ai deux observations. La première concerne les plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Je souhaiterais inciter l'administration à adopter, dans la mise en œuvre de ces PPRT, une attitude plus cohérente. Il se trouve que je suis l'élu d'un département où il y a actuellement six PPRT en cours d'élaboration. Sur le terrain, je constate que les services de l'État sont lointains, installés dans les chefs-lieux de région et qu'ils se caractérisent par une méconnaissance totale des situations locales. Ils fixent des règles uniformes, quelle que soit la nature géographique des sites. On se retrouve alors dans des situations parfois absurdes. Il n'est évidemment pas nécessaire de classer des villages complets, avec de lourdes contraintes foncières. Tout cela est d'autant plus problématique que cela se traduit par des coûts, supportés notamment par des industriels. Quand un établissement industriel a été racheté par un groupe étranger et que, entre le moment du rachat et le moment d'aboutissement du PPRT, le coût de ce dernier a été multiplié par deux, et donc que l'industriel se retrouve avec une facture multipliée par deux, on comprend qu'il soit difficile de continuer à investir en France et de maintenir des solutions de reprise, avec, à la clé, des emplois. Il y a également un coût pour les collectivités territoriales. A cet égard, je voudrais dire au rapporteur général que la part qui est demandée aux collectivités locales pour les PPRT devrait être déduite de l'ensemble des mécanismes de péréquation, puisque c'est de l'argent dont elles ne disposent pas. Ces prélèvements se chiffrent en centaine de milliers d'euros, sans que cela soit pris en compte au titre de l'effort des collectivités locales.

Après les PPRT, nous avons maintenant l'arrivée des Plans de prévention des risques miniers (PPRM). On a parfois le sentiment que tout cela n'est fait que pour occuper les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et que, l'État n'ayant plus d'argent, on multiplie les plans de prévention. On a commencé avec les plans de prévention des risques d'inondation, puis les plans de prévention des risques naturels, les PPRT, et l'on en arrive maintenant aux PPRM. Nous sommes un certain nombre d'élus de départements ayant une tradition minière. Dans ceux-ci, globalement, on ne peut pas dire qu'il y ait eu des problématiques de sécurité importantes. Or, les plans de protection sont maximalistes, pour des sites miniers qui ne sont parfois plus exploités depuis

deux ou trois siècles ! Et ces mêmes services de l'État préconisent une logique de partage des coûts entre l'État et les collectivités territoriales. Je rappelle que, s'agissant des PPRT, c'est un tiers de la contribution économique territoriale perçue sur l'entreprise qui doit être apportée en affectation sur le paiement des mesures de protection qui sont prises.

Je souhaite par ailleurs apporter une précision sur le financement des grands projets européens canal Seine-Nord et Lyon-Turin. Pour le canal Seine-Nord, c'est vrai qu'il y a 60 % à la charge de l'État, une fois que l'Europe a payé ses 40 %. Pour la ligne Lyon-Turin, il ne faut pas oublier que le projet est conjoint avec l'Italie. Cette dernière apportera 57,9 % du financement restant à la charge des États, contre 42,1 % pour la France, ce qui veut dire que la contribution française pour le projet Lyon-Turin n'est pas de 60 %, mais de 25 %. On a donc un effet de levier de 1 à 4, sur une infrastructure aux fortes caractéristiques environnementales, qui peut aussi avoir impact positif important sur la façade portuaire française – je le dis pour tous les élus maritimes. Celle-ci pourrait en effet trouver là un moyen d'avoir des débouchés sur une partie de l'Europe continentale et notamment sur l'Italie du Nord, dont les ports sont saturés depuis longtemps.

M. François Marc. – Je serai bref, la question du jour se résume à : faut-il adopter ou non ces crédits ? Les rapporteurs avaient apparemment des avis différents puisque Vincent Capo-Canellas qui était plutôt favorable à l'adoption des crédits du programme « Météorologie », s'est finalement rallié à l'avis de ses co-rapporteurs.

Pourquoi voter contre ces crédits ? Sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports », il est question principalement d'Ecomouv' et de l'écotaxe. Or, il est bien mentionné dans le rapport que l'AFITF bénéficiera intégralement de la hausse de la fiscalité sur le diesel, soit 1,2 milliard d'euros ; dès lors, pour l'année à venir, elle disposera bien de moyens équivalents à ceux initialement envisagés.

Certains d'entre vous souhaiteraient adopter à nouveau l'écotaxe et invoquent les mêmes arguments que ceux que j'avais développés, au nom de mon groupe, le 25 novembre 2008, pour justifier la non-adoption de ce dispositif.

Je suis certain que la ministre nous apportera, en séance publique, des éléments susceptibles de lever toute ambiguïté sur le financement de ces 800 millions d'euros de pénalités.

S'agissant du rapport de Jean-François Husson, si la diminution de 4,8 % des crédits devait justifier l'avis défavorable proposé, je vous opposerais les arguments qui nous sont systématiquement avancés, selon lesquels il faut faire 110 milliards d'euros d'économie.

Y a-t-il d'autres arguments pour rejeter ces crédits ?

M. Gérard Longuet. – Une précision : en 2008, en effet, l'AFITF ne vivait que des recettes des péages d'autoroutes, or ce qui est intéressant dans l'écotaxe c'est que tous les itinéraires, dès lors qu'ils sont fortement empruntés par des poids-lourds, contribuent au financement des infrastructures.

M. Roger Karoutchi. – J'aimerais poser une vraie question à Marie-Hélène Des Esgaulx, au sujet du transport ferroviaire. L'Île-de-France représente plus de 60 % des parcours ferroviaires, or la situation est calamiteuse : nous avons connu beaucoup d'accidents, plusieurs rapports sur l'état du réseau ferroviaire francilien en dressent un constat catastrophique. J'ai d'ailleurs dénoncé au syndicat des transports, il y a dix ans, le fait que l'amortissement des infrastructures franciliennes servait à financer le TGV. Aujourd'hui, ce réseau ferroviaire est inadapté et, surtout, dangereux. Mais nous n'avons pas les moyens de le rendre plus sûr et plus régulier, afin d'offrir un service public digne de ce nom aux usagers, qui sont véritablement captifs, n'ayant d'autre possibilité pour se déplacer ou pour aller travailler. Nous avons fait un certain nombre de propositions, mais aucune n'a été reprise. Par exemple, la création d'une société d'économie mixte unifiée, afin de mettre un terme à cette concurrence ancienne et ridicule entre la SNCF et la RATP, ou encore la gestion unifiée des RER. C'est vraiment insupportable. L'État s'était engagé à attribuer à la rénovation des transports d'Île-de-France 150 millions d'euros supplémentaires chaque année. Pour trouver cette somme, maintenant il nous demande d'imposer 150 millions d'euros de taxes supplémentaires sur les entreprises en Île-de-France.

La priorité, c'est de fournir de véritables transports publics, or jusqu'à présent la SNCF a surtout investi en faveur du TGV. Aujourd'hui, la SNCF et la RATP portent collectivement la responsabilité de ce désastre.

M. Maurice Vincent. – Sur la question de l'AFITF, j'ai trouvé les interventions très sévères vis-à-vis du Gouvernement pour deux raisons. D'abord, il a fait preuve de lucidité et de courage en mettant sur pied la mission Duron, qui a souligné que, avec deux milliards d'euros par an pour les infrastructures, il était nécessaire de faire des choix et d'établir des priorités entre les infrastructures. Ensuite, le rapport souligne que nous avons une visibilité sur plusieurs années pour le financement des infrastructures. La seule question est celle de savoir comment sera financée l'AFITF au-delà de 2015. Au moment où nous parlons, ce Gouvernement a eu aussi le courage de résoudre, de manière très rapide, la question du nécessaire financement de l'agence pour 2015. On ne peut pas lui faire un procès d'intention de ne pas tout mettre en œuvre dans les prochains mois pour qu'elle soit réglée et que le triennal soit scrupuleusement respecté.

Gérard Longuet a rappelé, de manière fort intéressante, l'histoire de l'agence. François Marc a rappelé celle du contrat Ecomouv'. Compte tenu de tout cela, je trouve très sévère de proposer de rejeter des crédits qui assurent

pour 2015 un budget au moins équivalent à celui de l'année 2014 et qui assurent la préservation des moyens pour les trois prochaines années.

J'ai appris une chose qui m'a beaucoup intéressé, à savoir que les portiques n'étaient pas indispensables.

J'ai une autre observation sur les plans de prévention des risques miniers, pour lesquels les crédits sont maintenus. Pour les communes concernées par cette disposition, il y a de vraies difficultés et nous pouvons constater des tensions, parfois à la limite du gérable, entre un certain nombre de nos collègues maires et les préfets et les administrations concernées. Bien sûr, il faut renforcer la prévention et ne pas minimiser les risques d'effondrement même cent ou deux cents ans après. Pour autant, ces communes doivent continuer à vivre et il ne faut pas les priver de toute possibilité dans leurs plans locaux d'urbanisme. Ces tensions existent, je les ai vécues. C'est pourquoi, il me semble qu'il recommande une gestion faite de bon sens et de modération. Il faut faire la part des choses entre ce qui est indispensable pour la sécurité et ce qui est nécessaire pour le développement des territoires.

En outre, si ces tensions existent, parfois, c'est parce que l'État s'était engagé pour solde de tout compte lors de la fermeture des mines. Et maintenant, il revient avec des contraintes supplémentaires.

Mme Fabienne Keller. – Je voudrais saluer la présentation brillante et éclairante de Gérard Longuet sur la question du rééquilibrage entre le camion et le fer. Il l'a rappelé très clairement : les poids lourds ne payent pas l'infrastructure alors que le fer assume une bonne partie de son amortissement. L'écotaxe visait à rendre possible ce rééquilibrage. Effectivement, c'est la pression de l'Alsace qui a fait avancer les choses, mais du fait de reports induits par la mise en place de la LKW-Maut en Allemagne. L'accord était assez large sur la possibilité de fiscaliser un mode de transport coûteux en termes d'intérêt général. Comme trop souvent, nous avons calé collectivement au moment de la mise en œuvre. *Bis repetita*, après l'annulation malheureuse de la taxe carbone par le Conseil constitutionnel. Or, sur le long terme, la fiscalisation de la dégradation de l'environnement est infiniment plus saine et raisonnable que la fiscalité sur les salaires que nous subissons si fortement.

Je voudrais saluer le travail de fond, absolument remarquable, de Marie-Hélène Des Esgaulx sur l'écotaxe. Je regrette, par exemple, qu'il ait été prévu que les petits poids lourds soient taxés, ce qui a énervé les petits transporteurs locaux. Si nous avions pris exemple sur les allemands, qui ne taxent que les poids lourds de 12 tonnes et non 3,5 tonnes comme chez nous, nous aurions pu éviter beaucoup de débats de proximité. Nous pouvons continuer à interroger cette dépense d'État qu'est le contrat Ecomouv'. Je voudrais solliciter l'avis du rapporteur spécial sur une éventuelle

régionalisation de l'écotaxe, un temps évoqué par le ministre, s'agissant d'un investissement réalisé qui mériterait d'être utilisé plutôt que démonté.

M. François Patriat. – Dans les trois rapports qui nous ont été présentés, il y a une forme de cynisme et d'hypocrisie qui me surprend un peu. J'ai entendu, par exemple, en parlant des crédits : « comment peuvent-ils être encore réduits, même si c'est nécessaire ? ». Nous sommes d'accord pour les réduire, mais ce n'est pas possible...

J'ai aussi compris que la baisse des crédits serait un motif d'insatisfaction. C'est évident. Tant que l'on essaiera de maîtriser la dépense publique, il y aura des motifs d'insatisfaction. Pourtant, les deux choses qui importent le plus aux yeux des Français, c'est l'emploi et la maîtrise des finances publiques. Cela devient maintenant un sujet de préoccupation quotidien pour nos concitoyens. Autrement dit, si ce Gouvernement s'engage courageusement dans la maîtrise des finances publiques, nous devrions tous, avec nos différences de sensibilités politiques, essayer d'y participer.

Lorsque je siégeais à la commission des affaires économiques, je ne partageais pas l'enthousiasme du Grenelle de l'Environnement. Je me suis d'ailleurs abstenu. Beaucoup de nos collègues trouvaient, avec une jouissance indicible, des moyens d'instaurer une norme par paragraphe. Lorsque nous votions une norme, je demandais : qui va la supporter ? Quand nous votions une taxe : qui va la payer ?

Alors, instaurer une taxe dans le temps, avec un système inique, qui vient d'être dénoncé et nous reprocher ensuite de l'abandonner parce qu'elle n'est pas applicable en l'état, je trouve qu'il y a un peu d'hypocrisie.

Sur l'AFITF, Gérard Longuet a raison de dire que tout le monde avait souscrit à sa création. Seulement, ce n'est pas l'AFITF qu'il faut financer, ce sont les infrastructures. La mission Duron a eu raison de dire qu'il faut mettre en adéquation les moyens du pays et produire raisonnablement des infrastructures dans le temps. J'appartiens, avec Gérard Longuet, à la situation lotharingienne, parce que ma région est traversée par toutes les autoroutes.

Je sais aussi que la région n'a, pour l'instant, pas le versement transport. Or j'estime qu'elle doit en bénéficier dès lors qu'elle finance de nombreux projets de mobilités, sans même parler de l'accessibilité aux quais.

Il faut sans doute trouver une ressource pérenne pour l'AFITF, acceptable par tous. Or, dans la situation actuelle, le prélèvement sur le diesel est socialement, économiquement et politiquement acceptable, ce qui n'était pas le cas de l'écotaxe. Nous sommes en mesure de financer les infrastructures de façon intelligente.

Pour ma part, je voterai les crédits car ce budget me paraît aller dans le bon sens, sur la voie de la maîtrise de la dépense publique.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Le rapporteur général m’a interrogé sur l’affectation des douaniers. Le ministre du budget a annoncé qu’une mission nationale leur serait confiée en leur promettant de rester localisés à Metz. C’est la seule chose que nous savons pour l’instant. Je l’ai dit plusieurs fois, mais je compte continuer à suivre ce dossier de l’abandon de l’écotaxe.

Charles Revet nous a parlé de la récupération de la TVA. Nous allons regarder ce point en détail qui trouvera peut-être une réponse dans l’article 25 du projet de loi de finances rectificative qui a été déposé hier.

Marc Laménie a beaucoup parlé de l’AFITF. Sur ce point, je voudrais insister : c’est toute la sincérité du budget du ministère des transports qui est en cause. La perspective financière et à moyen terme n’est pas réjouissante. En particulier, les crédits pour faire face à la dette de RFF n’y sont pas. Il ne faut pas se voiler la face.

Les besoins de financement de RFF sont en effet considérables, puisqu’ils atteignent 3 milliards d’euros par an. La dette de RFF devrait atteindre 36 milliards d’euros à la fin de cette année. S’agissant de ses recettes, l’État apporte une dotation de 2,5 milliards d’euros et les opérateurs ferroviaires acquittent des péages pour un montant de 3,9 milliards d’euros. Enfin, l’AFITF apporte des crédits, variables selon les années, pour financer l’investissement.

La réforme ferroviaire doit aider à réduire la dette du système. À ce stade, plusieurs décrets sont en cours d’examen par le Conseil d’État. Le rétroplanning semble tenu, même si la loi n’est pas un modèle de simplicité. La fusion concerne près de 60 000 personnes avec une bascule du personnel qui se fera au 1^{er} juillet 2015. À ce stade, je n’ai pas l’impression que la réforme ait pleinement permis de résoudre l’équation financière. Nous verrons au cours des années 2015 et 2016 si les économies sont ou non au rendez-vous.

Pour répondre à André Gattolin, je crois que les interrogations de Jean-François Husson portaient exclusivement sur le projet de loi sur la transition énergétique et pas sur le reste. Je suis d’accord avec vous sur le manque de vision stratégique. La trajectoire financière est inquiétante et nous devons trouver d’autres ressources.

Sur la desserte ferroviaire, évoquée par Michel Canevet, il faut rappeler que nous avons développé les lignes à grande vitesse au-delà de leur pertinence. Quant au manque d’ambition de la France dans le domaine maritime, je rejoins tout à fait votre analyse. De même, les crédits consacrés à la pêche et à l’aquaculture sont insuffisants pour faire face aux besoins. J’ai déjà été sensibilisée à cette question par la section régionale conchylicole d’Aquitaine. Cette orientation sera dommageable à terme.

Plusieurs de nos collègues ont salué l'intervention de Gérard Longuet et j'ai apprécié son analyse pertinente, vue du côté de l'AFITF, de ce qui nous préoccupe aujourd'hui. Je suis, tout comme lui, consterné par la saga de l'écotaxe.

Il fallait parler aux régions, mais il fallait aussi parler aux transporteurs. Je crois qu'ils ont été les premiers surpris par l'annonce de la suspension *sine die*.

Vous avez parlé de la possibilité de régionaliser l'écotaxe. C'est aussi une idée en vogue pour financer le Lyon-Turin.

En tout état de cause, il aurait fallu revenir devant le Parlement pour modifier, éventuellement pour supprimer, l'écotaxe. Mais on ne l'a pas fait car le Parlement est favorable à l'écotaxe. Regardons ce qui se passe en Allemagne : 4 milliards d'euros levés pour financer les infrastructures de transport. En France, nous avons péniblement visé 1 milliard d'euros et nous n'avons même été capables de le faire. C'est un coup raté !

Pour revenir à la question de la régionalisation, je crois qu'il faut faire attention. Certaines régions ont des infrastructures à financer mais pas de trafic de poids lourds, nous aurons alors, inévitablement, un débat sur la péréquation.

M. Gérard Longuet. – C'est la raison de l'État !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Tout à fait. En outre, il paraît difficile d'établir l'écotaxe seulement dans certaines régions car nous courrons le risque d'un report de trafic. Voilà les deux limites de l'exercice qui ne doivent pas être négligées.

En l'absence de Jean-François Husson, je ne peux pas répondre à Michel Bouvard sur les PPRT.

En revanche, sur le financement des grands ouvrages européens, j'ai bien noté la démonstration pertinente de l' élu alpin ! Néanmoins, pour le tunnel principal, cela fait un reste à charge pour la France de 2 à 3 milliards d'euros.

M. Michel Bouvard. – Deux milliards sur huit ans.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Auxquels il faut probablement ajouter le financement des tunnels d'accès. Nous continuerons de regarder ce sujet.

Je m'inscris en faux sur ce que vient de dire François Marc : il n'y a pas de divergences entre les rapporteurs sur la préconisation de rejet des crédits de la mission Écologie. Jean-François Husson et moi-même avons clairement exposé notre position. Quant à Vincent Capo-Canellas, le montant des crédits qu'il rapporte est sensiblement inférieur. Surtout, mon co-rapporteur en charge de l'écologie a surtout souligné l'absence de crédits

visant à financer la politique de transition énergétique, relevant l'écart entre les annonces du Gouvernement et la réalité des chiffres.

Vous avez dit que si le budget de l'AFITF est identique à celui de 2014, il n'y a pas de problème. Mais où voyez-vous les 830 millions d'euros dus pour la résiliation du contrat Ecomouv' ? On ne peut tout de même pas l'occulter. Soit c'est dans les crédits de l'AFITF et alors l'Agence ne dispose pas des mêmes moyens que l'année dernière ; soit ils sont ailleurs et je constate alors qu'ils ne sont pas inscrits dans le budget.

Je veux surtout redire à François Marc que nous arrivons à un système absurde. La ministre de l'écologie ne voulait pas de l'écotaxe car elle voulait faire payer prioritairement les poids lourds étrangers. Après avoir pris conscience que cela n'était pas possible en vertu d'une directive européenne, que constate-t-on dans le nouveau système ? Tout simplement que les poids lourds étrangers ne payent plus rien du tout, car ils font le plein aux frontières de la France et peuvent traverser tout le pays ! Ceux qui vont payer, ce sont les transporteurs français et les automobilistes français. C'est ahurissant ! Je ne suis pas sévère, comme vous l'avez dit, je pense que nous n'aurions pas dû abandonner l'écotaxe. C'était le choix de la facilité.

En outre, la hausse de 4 centimes sur le diesel, tant pour les véhicules légers que pour les poids lourds, est opportune dans un contexte de baisse du prix du pétrole, mais jusqu'à quand ? En tout état de cause, voilà une mesure qui nuit au pouvoir d'achat et ce n'était pas vraiment le bon moment.

Je voudrais dire à Roger Karoutchi que l'importance des parcours ferroviaires en Île-de-France ne m'avait pas échappé. Je me permets d'y insister : la réforme ne permettra probablement pas de résoudre l'équation financière du système ferroviaire.

Maurice Vincent nous a dit que la mission Duron avait permis de souligner le besoin de hiérarchiser les projets d'infrastructure. Certes, mais ne restons pas béats d'admiration. Nous avons été nombreux à le dire et de longue date.

Vous estimez que nous avons pu résoudre rapidement les problèmes de financement de l'AFITF. Certes, mais avec un peu de facilité, c'est-à-dire en faisant payer le contribuable. Faire payer les véhicules légers pour l'entretien de l'infrastructure, ce n'est pas vraiment ce qui était prévu au départ.

Les portiques n'étaient effectivement pas indispensables pour recouvrer la taxe. En effet, chaque camion était équipé d'un boîtier repéré par satellite et la facturation se faisait automatiquement. Les portiques sont un moyen de contrôle, imposé par l'administration des douanes dont les exigences ont très élevées en termes de performances, par exemple quand on les compare avec celles demandées pour les radars automatiques. Il est tout de même regrettable que ces outils aient focalisé les mécontentements.

Pour rebondir sur les propos de Fabienne Keller, admettons que l'on régionalise, mais l'infrastructure de recouvrement appartient désormais à l'État. C'est le principe du PPP, à la fin du contrat – et la résiliation, c'est bien la fin du contrat – l'ouvrage revient à la personne publique. Que fait-on maintenant ? En plus des 830 millions d'euros, faut-il mettre cette technologie à la poubelle ? Si l'on veut régionaliser, il faudra trouver la bonne articulation entre l'État et les régions.

Enfin, François Patriat a parlé de la maîtrise de la dépense publique et nous sommes d'accord. Je ne critique absolument pas cette orientation. Seulement, nous devons maintenant faire des choix de politique de financement des infrastructures de transports. Ce choix n'a pas été fait. L'écotaxe était une réponse.

Quand vous dites que l'écotaxe n'était pas applicable, je ne suis pas d'accord. Lors des auditions de la commission d'enquête sur le contrat Ecomouv', le conseil de l'État, Capgemini, a reconnu que le système était en état de marche. Depuis la mise à disposition, fixée au 20 mars 2014, le système est en ordre de marche. Ce point a été reconnu par le conseil de l'État et c'est inscrit noir sur blanc dans le protocole d'accord signé en juin entre l'État et Ecomouv'.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Sur la question de la baisse des effectifs, mise au regard du coût des mesures d'accompagnement social, je voudrais d'abord rappeler que l'évolution de la masse salariale est, cette année, contenue à 0,5 % pour la DGAC. Cette évolution traduit tout de même un effort. Pour autant, en contrepartie, on constate le coût des mesures, dites d'accompagnement, qui ont été négociées au travers d'un protocole social 2013-2015. Ce coût peut être évalué à une dépense maximale sur quatre ans de 27 millions d'euros.

Je crois qu'il y a lieu d'insister à l'avenir sur l'équilibre à trouver entre les mesures de baisse des effectifs et les mesures d'accompagnement. Il faut quand même préciser que le protocole social a permis de mener à bien des réformes structurelles : fermeture de bureaux régionaux d'information aéronautique ; transfert aux exploitants locaux de tours de contrôle ; suppression de certaines délégations territoriales de la direction de la sécurité de l'aviation civile ; mutualisation de services opérationnels de contrôle aérien ; modernisation des fonctions support.

Il y a donc un vrai travail de réorganisation interne.

Je ne résiste pas à vous citer une phrase savoureuse contenue dans une réponse au questionnaire budgétaire adressé à la DGAC : « *s'agissant de 2015, l'application des mesures catégorielles prévues ne fera pas obstacle* » – la formule est remarquable – « *à la poursuite de l'effort de maîtrise des dépenses de personnel engagé par la DGAC qui veille à contenir la progression de sa masse salariale* ». Je crois que tout est dit.

Sur la question, toujours sensible du temps de travail des contrôleurs aériens, nous avons des éléments sur ce point. La DGAC nous a indiqué que *« le temps de travail des ICNA assurant des fonctions de contrôle est fixé à 1 420 heures annuelles correspondant à 32 heures de travail hebdomadaires et huit semaines de congés annuels, sans compensation supplémentaire du travail les dimanches et jours fériés.*

« Ces 1 420 heures se répartissent en 1 312 heures de vacations de contrôle, incluant 25 % de temps de pause au sein des vacations pour les services H24 et 13 % pour les autres, et 108 heures de formation ou de participation ponctuelle à d'autres travaux.

« Le rythme de travail est défini en cycles généralement de 6 à 12 jours, le nombre de vacations sur le cycle étant égal à la moitié du nombre de jours du cycle. La durée maximale des vacations est fixée à 11 heures pour les vacations de jour et à 12 heures pour les vacations de nuit. Le temps de repos minimal entre deux vacations est de 11 heures ».

M. Gérard Longuet. – C'est limpide !

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Ce n'est peut-être pas limpide, mais c'est précis.

Je vous réponds également sur un point en filigrane, à savoir la comparaison européenne s'agissant du coût du contrôle aérien. Là encore, la DGAC nous précise que *« Eurocontrol réalise chaque année une étude comparative. Cette étude montre qu'en 2012, le coût salarial par heure de travail d'un contrôleur aérien est de 97 euros en France quand il est de 197 euros au centre Eurocontrol de Maastricht, 172 euros en Allemagne, 163 euros aux Pays-Bas, 108 euros en Italie ».* Cette étude, qu'il faut bien évidemment prendre avec prudence, tendrait à démontrer que le coût du contrôle aérien en France serait dans une fourchette basse au niveau européen. Je vous livre les éléments qui m'ont été transmis.

La DGAC sur ce point, comme sur d'autres, fait du trapèze car nous savons tous l'extrême sensibilité de ces questions qui entraînent toujours un risque de blocage. Cette année, par exemple, il y a eu une grève portant sur les sujets d'investissement et qui s'est traduite par une augmentation de la redevance.

André Gattolin a souligné la grande qualité des travaux de Météo-France. Je ne peux que le rejoindre sur ce point. Il y a un vrai savoir-faire, en particulier en situation de crise. Les concurrents font peut-être plus de marketing mais, en phase de tempête ou d'inondation, la chaîne des pouvoirs publics trouve chez Météo-France une qualité de conseil, de précision et d'analyse bien supérieure. Pour autant, il faut que Météo-France apprenne à vendre ses services et à faire du marketing. À cet égard, Aéroports de Paris a fait un travail important en matière commerciale. Il ne suffit pas de faire de bonnes prévisions, encore faut-il savoir les valoriser.

Enfin, je confirme à François Marc que, si j'approuve les crédits de Météo-France, j'estime bien que les crédits de la mission méritent d'être rejetés. Je conclus donc comme mes collègues.

Mme Michèle André, présidente. – Nous devons également examiner quatre articles rattachés, adoptés hier par l'Assemblée nationale.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – À l'initiative de plusieurs députés, de différents bancs, et avec un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à créer un document de politique transversale intitulé « Politique maritime de la France ».

Les documents de politique transversale, les « oranges » dans le jargon budgétaire, sont des documents qui agrègent les données de plusieurs missions budgétaires pour donner une vision d'ensemble des crédits consacrés par l'État sur un thème précis.

L'inconvénient de ces documents, c'est bien souvent qu'ils arrivent très tard dans la procédure budgétaire car le Gouvernement n'est soumis à aucun délai pour leur dépôt.

Néanmoins, ils peuvent apporter une information utile. Je ne vois donc pas de raison de m'opposer à la volonté des députés.

Mme Michèle André, présidente. – A la demande du rapporteur spécial Vincent Capo-Canellas, je vous propose de réserver notre position sur les articles 50 *ter*, 50 *quater* et 64.

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

Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

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

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

Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 50 *quinquies*.

Enfin, elle a décidé de réserver sa position sur les articles 50 *ter*, 50 *quater* et 64.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission et du compte spécial « Aides à l'acquisition de véhicules propres », d'adopter sans modification les crédits du budget annexe et du compte spécial « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et d'adopter sans modification l'article 50 *quinquies*. Elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter, avec modification, l'article 50 *quater* et d'adopter, sans modification, les articles 50 *ter* et 64.