



N° 1428

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,  
Rapporteur Général  
Député

---

ANNEXE N° 17

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES**

**TRANSPORTS ROUTIERS, FLUVIAUX ET MARITIMES**

**INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE  
PAYSAGE, EAU ET BIODIVERSITÉ**

**AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES**

Rapporteur spécial : M. Alain RODET

Député

---



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT : DES CRÉDITS EN BAISSÉ, DESTINÉS À LA MODERNISATION DU RÉSEAU EXISTANT</b> .....	7
<b>A. DES CRÉDITS EN BAISSÉ POUR 2013</b> .....	7
1. Présentation générale du programme 203.....	7
2. Un budget de l'AFITF sous tension.....	11
a. Les ressources de l'Agence .....	11
b. Le retard et la suspension préjudiciables de l'écotaxe poids lourds.....	12
c. La nécessité de maintenir la subvention d'équilibre à moyen terme pour la mise en œuvre du second scénario de financement du rapport de la commission Mobilité 21 .....	14
d. Les engagements de projets pour 2013 et 2014.....	15
<b>B. DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA MODERNISATION DU RÉSEAU ROUTIER</b> .....	15
1. L'action 1 <i>Développement des infrastructures routières</i> : des fonds de concours en nette augmentation.....	16
2. L'action 12 <i>Entretien et exploitation du réseau routier national</i> : des crédits en légère diminution n'obérant pas la réalisation des objectifs fixés .....	18
3. Les priorités retenues par la commission Mobilité 21 .....	20
<b>C. METTRE EN ŒUVRE LA STRATÉGIE NATIONALE PORTUAIRE POUR ASSURER LA COMPÉTITIVITÉ DES GRANDS PORTS FRANÇAIS</b> .....	21
1. La stratégie nationale portuaire.....	21
2. Le soutien aux infrastructures portuaires dans le projet de loi de finances pour 2014 .....	24
3. Le volet portuaire des contrats de projets État-région .....	26
<b>D. LE DÉVELOPPEMENT DU TRANSPORT FLUVIAL, VECTEUR DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE</b> .....	28
1. La réforme de Voies navigables de France (VNF).....	28
2. Le Plan d'aide à la modernisation et à l'innovation (Pami) 2013-2017 .....	29
3. Le volet fluvial des contrats de projets État-région 2007-2013 .....	30
4. La suspension du projet de liaison fluviale Seine-Nord Europe.....	31

<b>II. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE AIDES À L’ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES : VERS L’ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE</b> .....	33
A. PROGRAMME 791 CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE L’ATTRIBUTION D’AIDES À L’ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES .....	34
B. PROGRAMME 792 CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE L’ATTRIBUTION D’AIDES AU RETRAIT DE VÉHICULES POLLUANTS.....	35
<b>III. PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ : DES CRÉDITS DESTINÉS À PROMOUVOIR LA BIODIVERSITÉ</b> .....	36
A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE HAUSSE POUR 2013 .....	36
B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ.....	40
C. POURSUIVRE L’EFFORT EN FAVEUR DU RÉSEAU NATURA 2000 .....	42
<b>IV. INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE : RENFORCER LA POSITION DE L’IGN À L’ÉCHELLE MONDIALE</b> .....	46
A. FAIRE DE L’IGN UN ACTEUR DE RÉFÉRENCE DANS LE DOMAINE CARTOGRAPHIQUE.....	47
B. MAINTENIR L’EXCELLENCE EN MATIÈRE D’INFORMATION GÉOGRAPHIQUE.....	49
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	51
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	53

L’article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

## INTRODUCTION

Le programme 203 *Infrastructures et services de transport* est doté pour 2014, hors fonds de concours et attributions de produits attendus, de 3,64 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,67 milliards d'euros en crédits de paiement, soit des montants en baisse de 10 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013. Cette diminution sensible des crédits, qui participe au redressement des finances publiques, se traduit par une politique orientée sur le maintien de la qualité et de l'efficacité du réseau existant.

Cette diminution des crédits s'explique principalement par la baisse d'environ 10 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de l'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* qui représente, à elle seule, 79,2 % des autorisations d'engagement du programme 203. Cette baisse est notamment due à la réduction radicale de la subvention versée à l'AFITF par rapport à 2013 (- 50,8 %), qui aurait dû être compensée par la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds au 1<sup>er</sup> janvier 2014. Toutefois, le Gouvernement a décidé de suspendre cette taxe, par une décision du 29 octobre 2013, générant un manque à gagner pour l'AFITF qu'il est impératif de corriger.

Le dispositif de bonus-malus voit ses dépenses prévisionnelles évaluées à 269,9 millions d'euros (soit une baisse de 33,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013). Cette diminution s'explique par le montant du déficit pour 2013 (évalué entre 101 et 112 millions d'euros) qui a conduit à opérer certains ajustements tels que le renforcement du malus (abaissement du seuil d'entrée de 5 grammes) et la diminution du montant de bonus versé dès la fin de l'année 2013 (à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2013, l'aide en faveur des véhicules thermiques sera recentrée sur les véhicules les plus faiblement émetteurs de CO<sub>2</sub> : émissions inférieures à 90 g de CO<sub>2</sub>/km).

Les crédits du programme 113 *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité*, sont en légère hausse pour 2014 (+ 0,2 %). Ils sont essentiellement consacrés à l'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* (96,1 % des autorisations d'engagement et 94,8 % des crédits de paiement du programme pour 2013), reflétant la préoccupation du Gouvernement en matière de biodiversité, qui a été l'un des sujets phares des discussions de la Conférence environnementale pour la transition énergétique des 20 et 21 septembre 2013.

Les crédits du programme 159 *Information géographique et cartographique* sont en légère hausse par rapport à 2013 avec 96,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ces crédits visent à soutenir la réorientation stratégique de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et à améliorer les référentiels, notamment la référence géodésique internationale pour renforcer le rôle central de l'IGN au plan international.

Le présent rapport retrace les crédits des programmes suivants :

– *Infrastructures et services de transports* (programme 203) ;

– *Information géographique et cartographique* (programme 159) ;

– *Paysages, eau et biodiversité* (programme 113) ;

– les deux programmes relevant du nouveau compte d'affectation spéciale *Aides à l'acquisition de véhicules propres* : *Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres* (programme 791) et *Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait des véhicules polluants* (programme 792).

Les crédits demandés en 2014 pour les trois programmes 203, 159 et 113, s'élèvent à 4 018,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 4 045,5 millions d'euros en crédits de paiement. Par rapport à 2013, ils diminuent de 9,2 % en autorisations d'engagement et de 9,1 % en crédits de paiement. Cette diminution sensible se comprend clairement dans le cadre de l'effort requis par chacune des missions budgétaires pour diminuer les dépenses, dans un contexte budgétaire contraint.

## I. INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT : DES CRÉDITS EN BAISSÉ, DESTINÉS À LA MODERNISATION DU RÉSEAU EXISTANT

### A. DES CRÉDITS EN BAISSÉ POUR 2013

#### 1. Présentation générale du programme 203

Le programme 203 *Infrastructures et services de transport* porte à la fois sur les infrastructures et sur les services de transport routiers, ferroviaires, fluviaux, portuaires maritimes et aéroportuaires, sur la sécurité, la sûreté et la régulation des secteurs économiques concernés, à l'exception de la sécurité du transport maritime qui relève du programme *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture*, ainsi que du secteur aérien qui fait l'objet du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*.

Le programme est décliné en sept actions :

- action 1 *Développement des infrastructures routières* ;
- action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* ;
- action 11 *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires* ;
- action 12 *Entretien et exploitation du réseau routier national* ;
- action 13 *Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres* ;
- action 14 *Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens* ;
- action 15 *Stratégie et soutien*.

L'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* fait l'objet d'un autre rapport spécial mais sera succinctement présentée dans le cadre de ce rapport. En effet, la subvention versée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui finance notamment des projets d'infrastructures routières, provient de l'action 10.

Les tableaux suivants retracent l'évolution des crédits demandés pour les sept actions du programme 203 *Infrastructures et services de transports*, ainsi que les montants prévisionnels des fonds de concours et des attributions de produits.

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDÉES POUR 2014 SUR LE PROGRAMME 203  
INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**

(en millions d'euros)

	Crédits budgétaires			Fonds de concours et attributions de produits		
	LFI 2013	PLF 2014	variation (en %)	LFI 2013	PLF 2014	variation (en %)
Action 1 : Développement des infrastructures routières	0,001			427,5	597,5	+ 39,8
Action 10 : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	3 225,1	2 886,2	- 10,5	321	395	+ 23
Action 11 : Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	347,4	328,4	- 5,5	45	36	- 20
Action 12 : Entretien et exploitation du réseau routier national	337,2	335,3	- 0,6	276	276	
Action 13 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	100,5	49,1	- 51,1	54	54	
Action 14 : Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	17,8	23,8	+ 33,7		15,8	+ 100
Action 15 : Stratégie et soutien	23,7	19,1	- 19,4	3	1,8	- 40
<b>Total</b>	<b>4 051,7</b>	<b>3 642</b>	<b>- 10,1</b>	<b>1 126,5</b>	<b>1 376,1</b>	<b>+ 22,2</b>

Source : Projet de loi de finances pour 2014.

**DEMANDES DE CRÉDITS DE PAIEMENT 2014 POUR LE PROGRAMME 203  
INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**

*(en millions d'euros)*

	Crédits budgétaires			Fonds de concours et attributions de produits		
	LFI 2013	PLF 2014	variation (en %)	LFI 2013	PLF 2014	variation (en %)
Action 1 : Développement des infrastructures routières	0,001			730,8	1 109,3	+ 51,8
Action 10 : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	3 225,1	2 886,2	- 10,5	419,9	429,6	+ 2,3
Action 11 : Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	352,2	341,7	- 3	67,4	65	- 3,6
Action 12 : Entretien et exploitation du réseau routier national	342	340,8	- 0,3	318,5	330	+ 3,6
Action 13 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	105,5	54,1	- 48,7	29	38,9	+ 34,1
Action 14 : Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	27,7	28	+ 1,1	3,5	5,8	+ 65,7
Action 15 : Stratégie et soutien	23,7	19,1	- 19,4	3	1,8	- 40
<b>Total</b>	<b>4 076,2</b>	<b>3 669,9</b>	<b>- 10</b>	<b>1 572,1</b>	<b>1 980,4</b>	<b>+ 26</b>

Source : *Projet de loi de finances pour 2014.*

Hors fonds de concours, ce programme est doté en 2014 de 3,64 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,67 milliards d'euros en crédits de paiement, soit des montants, respectivement en baisse de 10,1 % et de 10 % par rapport à 2013. En revanche, les fonds de concours enregistrent, respectivement, une hausse de 19,5 % et de 26 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013.

Les fonds de concours proviennent principalement de l'AFITF pour un montant total de 1 138,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1 617,8 millions d'euros en crédits de paiement, et des collectivités territoriales au titre des opérations cofinancées (achèvement des contrats de plan État-région pour 2000-2006 et poursuite des programmes de modernisation des itinéraires routiers) pour un montant de 235 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 362 millions d'euros en crédits de paiement. L'action 1 *Développement des infrastructures routières* est ainsi exclusivement financée par des fonds de concours.

**La diminution des crédits budgétaires du programme 203 s'explique principalement par la baisse de 10,5 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de l'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* qui représente, à elle seule, 79,2 % des autorisations d'engagement du programme.** Cette baisse est notamment due à la réduction radicale de la subvention versée à l'AFITF par rapport à 2013 (- 50,8 %), qui aurait dû être compensée par la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds au 1<sup>er</sup> janvier 2014, suspendue *sine die* par le Gouvernement depuis le 29 octobre dernier (voir *infra*).

Les crédits de l'action 11 *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires* qui avaient connu une très nette augmentation (+ 145,5 %) dans le projet de loi de finances pour 2013 (mise en œuvre de la réforme de Voies navigables de France (VNF), engagée par la loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012) diminuent légèrement (- 5,5 % en autorisations d'engagement et - 3 % en crédits de paiement). En effet, par rapport au projet de loi de finances pour 2013, les dépenses d'intervention sont en recul, principalement dans le domaine aéroportuaire (- 57,9 % en autorisations d'engagement) et au titre des subventions versées aux grands ports maritimes pour l'entretien des infrastructures et l'exploitation des ouvrages des grands ports (- 8,2 % en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

Les crédits budgétaires de l'action 13 *Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres* accusent, par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, une très nette baisse de 51,1 % pour les autorisations d'engagement et de 48,7 % pour les crédits de paiement, correspondant à une diminution des dépenses d'intervention (diminution, par rapport au projet de loi de finances pour 2013, de 57 % des compensations sociales en faveur de la politique de mobilité, à savoir la compensation à la SNCF des tarifications sociales nationales mises en œuvre à la demande de l'État, dans le but de favoriser l'accès de certaines populations au transport ferroviaire).

En revanche, on note une augmentation de 34,7 % des autorisations d'engagement de l'action 14 *Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens*, en raison de l'augmentation des dépenses d'intervention prévues pour le soutien aux lignes aériennes d'aménagement du territoire (+ 34,8 % en autorisations d'engagement) et la création de dispositifs de prise en compte de la pénibilité spécifique aux métiers portuaires (5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement). Toutefois, cette action ne représente que 0,7 % des autorisations d'engagement de la mission.

L'essentiel des crédits est imputé sur l'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* (72,9 % des autorisations d'engagement et 78,6 % des crédits de paiement), et 82,9 % des crédits budgétaires hors fonds de concours sont constitués de dépenses d'intervention de titre 6.

Le tableau suivant présente l'évolution des crédits demandés par titre de dépenses.

**INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS : ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR TITRE**  
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2013	PLF 2014	variation (en %)	LFI 2013	PLF 2014	variation (en %)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	465,6	456,8	- 1,9	466,1	456,8	- 2
Titre 5 : Dépenses d'investissement	167,7	164,1	- 2,1	172	169,6	- 1,4
Titre 6 : Dépenses d'intervention	3 418,3	3 021,2	- 11,6	3 438,1	3 043,6	- 11,5
<b>Total</b>	<b>4 051,6</b>	<b>3 642</b>	<b>- 10,1</b>	<b>4 076,2</b>	<b>3 670</b>	<b>- 10</b>
y.c fonds de concours	5 178,1	5 018,1	- 3,1	5 648,2	5 650,3	- 0,04

Source : *Projet de loi de finances pour 2014.*

## 2. Un budget de l'AFITF sous tension

L'AFITF a été créée par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 à l'issue du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 pour porter la part de l'État dans le financement des grands projets d'infrastructures ferroviaires, fluviales, maritimes et routières.

Son budget est orienté vers le financement des grands projets d'infrastructures : les fonctions de membre du conseil d'administration ne sont pas rémunérées et les dépenses courantes de l'Agence sont limitées au minimum (rémunération des personnels, locaux et mobiliers, immobilisations informatiques). Ainsi, sur un budget de 2,2 milliards d'euros pour 2013, 730 000 euros de charges (122 000 euros en dépenses de personnel et 608 000 euros en dépenses de fonctionnement courant) ont été acquittés par l'Agence.

### a. Les ressources de l'Agence

Les ressources de l'AFITF proviennent exclusivement du secteur routier. En 2005, année où elle a commencé à fonctionner, l'Agence a reçu une dotation initiale de l'État de 4 milliards d'euros issue du produit de la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes. D'autres ressources pérennes lui ont été affectées :

- la redevance domaniale versée par les sociétés autoroutières (300 millions d'euros prévus au budget initial 2013, avec une augmentation en 2013 de 100 millions d'euros) ;

- la taxe d'aménagement du territoire prélevée sur les concessionnaires d'autoroutes, dans la limite du plafond de 610 000 euros prévu par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 (565 millions d'euros prévus au budget initial 2013) ;

– une partie du produit des amendes du dispositif de contrôle et de sanction automatisés des infractions au code de la route (227 millions d’euros prévus au budget initial 2013) ;

– à compter d’une date non encore précisée, la majorité du produit de l’écotaxe poids lourds qui aurait dû entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

***b. Le retard et la suspension préjudiciables de l’écotaxe poids lourds***

Conformément aux conclusions du Grenelle de l’environnement, l’instauration de la taxe poids lourds nationale vise à :

- réduire le trafic routier de marchandises ;
- assurer la couverture des coûts d’usage du réseau routier non concédé par les poids lourds (utilisateur – payeur) ;
- financer la politique de développement intermodal des transports.

Les recettes de la taxe collectée sur le réseau routier national seront affectées à AFITF, tandis que celles issues des réseaux locaux, déduction faite des coûts de perception, iront aux collectivités territoriales gestionnaires des voiries taxées.

La généralisation de cette taxe concernera l’ensemble des routes du réseau routier national actuel à l’exception des routes et ouvrages déjà soumis à péage et d’itinéraires à faible trafic ne faisant pas partie du réseau de transport européen, soit environ 10 500 kilomètres.

La signature du contrat de partenariat public-privé est intervenue le 20 octobre 2011 entre le ministère de l’écologie et la société Ecomouv’ SA, filiale française d’Autostrade per l’Italia dédiée au projet. Le contrat prévoyait la mise à disposition du dispositif en 21 mois maximum, soit le 20 juillet 2013, engageant les paiements du prestataire dès cette date.

Cette taxe aurait dû être mise en œuvre au cours de l’année 2011, mais il n’en a rien été. L’actuel Gouvernement s’était engagé à une mise en place effective au 1<sup>er</sup> juillet 2013, précédée d’une application anticipée en Alsace, trois mois avant. Or, l’écotaxe poids lourds subit un nouveau retard dans sa mise en œuvre : alors que le dispositif aurait dû être mis en service au 1<sup>er</sup> janvier 2014, le Gouvernement a décidé, le 29 octobre 2013 suite aux manifestations des agriculteurs bretons, de suspendre l’entrée en vigueur de l’écotaxe.

La mise en place du dispositif est lourde tant au niveau des infrastructures (une vingtaine de dispositifs de contrôle automatique fixe et une centaine de sites de contrôle automatique déplaçable restent à installer) que de l’adaptation du service des douanes (adaptation du système d’information afin de pouvoir gérer tous les éléments de la collecte, des infractions et des contestations). Ainsi, des applications informatiques sont rentrées en recette à la fin du premier semestre 2012 à la Direction générale des douanes et droits indirects et seront opérationnelles fin 2013.

Le retard est en partie imputable à l'échec à deux reprises du système d'information d'Ecomouv aux tests d'aptitude au bon fonctionnement, fin juin et fin août 2013. Le Gouvernement a donc reporté la date d'entrée en vigueur de l'écotaxe, afin de garantir une mise en œuvre parfaitement sécurisée. Ce report devait permettre aux redevables de s'enregistrer auprès d'une société habilitée de télépéage ou directement auprès d'Ecomouv. En effet, mi-septembre, selon la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, seuls 42 000 véhicules sur les 500 000 prévus, étaient enregistrés.

Sur la base d'un taux moyen de 13 centimes par kilomètre, la recette brute attendue de l'écotaxe en 2014 aurait dû être de 917 millions d'euros. Elle se serait répartie comme suit :

- 514 millions d'euros nets pour l'AFITF ;
- 115 millions d'euros nets pour les collectivités locales ;
- 239 millions euros hors taxes pour le partenaire privé ;
- 49 millions d'euros de TVA, sur la redevance du partenaire privé.

En 2013, compte tenu de ce nouveau retard, la subvention d'équilibre versée à l'AFITF s'est établie à 658 millions d'euros (35 millions d'euros de manque à gagner pour l'année 2013).

M. Philippe Duron, le Président de l'AFITF, a pointé les contraintes budgétaires auxquelles était confrontée l'Agence pour l'exercice 2013 <sup>(1)</sup>. Si la redevance domaniale a effectivement augmenté de 50 %, en vertu du décret n° 2013-436 du 28 mai 2013, une hausse plus importante était en réalité attendue. Par ailleurs, la perception du produit de la taxe d'aménagement du territoire a pris du retard. Or, si la rémunération du prestataire Ecomouv' chargé de la réalisation du dispositif de l'écotaxe a été diminuée en raison d'un retard dans sa mise en place, il n'en demeure pas moins que selon l'AFITF, celle-ci devra verser au prestataire une partie de la rémunération prévue, estimée, aujourd'hui, à 16,4 millions d'euros pour 2013, au titre des dépenses d'investissement liées à la mise à disposition des équipements à partir de fin novembre. Par conséquent, le président de l'AFITF s'interroge sérieusement sur le « bouclage » des dépenses pour l'exercice 2013 que l'État estime pouvoir être soldées par une ponction sur le fonds de roulement de l'Agence (estimé à une centaine de millions d'euros).

La suspension de l'écotaxe engendrerait pour 2014, un manque à gagner d'environ 802 millions d'euros pour l'AFITF. Dans ces conditions, le Rapporteur spécial appelle le Gouvernement à envisager une solution rapidement pour compenser ce manque à gagner et afin de ne pas pénaliser durablement la politique des transports.

---

*(1) Audition conjointe de la commission des Finances et de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire de M. Frédéric Cuvillier, ministre en charge des Transports, de la Pêche et de la Mer, en date du 2 octobre 2013.*

Les restes à payer au 30 juin 2013 s'élevaient à 16,1 milliards d'euros (dont 3,4 milliards d'euros pour le seul contrat de partenariat de la taxe poids lourds). Ils sont financés par les recettes de l'établissement sur les futurs exercices.

La situation reste donc fragile, alors même que l'AFITF est un acteur primordial du financement des projets d'infrastructures, notamment de transport routier, pour lesquels les engagements de l'Agence représentent 46,8 % de la part totale des interventions de l'Agence inscrites au budget primitif 2013.

Le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de mettre en œuvre au plus vite l'écotaxe poids lourds, afin de financer impérativement les engagements qui seront pris en 2014, concernant principalement la rénovation et l'entretien du réseau existant.

***c. La nécessité de maintenir la subvention d'équilibre à moyen terme pour la mise en œuvre du second scénario de financement du rapport de la commission Mobilité 21***

La situation budgétaire de l'Agence reste tendue pour 2014. En effet, à la suite du rapport du 27 juin 2013 de la commission Mobilité 21 « Pour un schéma national de mobilité durable » présidée par Philippe Duron, le Premier ministre a indiqué, le 9 juillet dernier, privilégier le second scénario de financements <sup>(1)</sup> avec un montant d'investissements compris entre 28 et 30 milliards d'euros pour les premières priorités dont l'engagement doit intervenir avant 2030.

Ce scénario correspond à une augmentation moyenne des ressources de l'AFITF de l'ordre de 400 millions d'euros par an, soit l'équivalent du maintien jusqu'en 2030 de la moitié de la subvention d'équilibre que l'État devait verser à l'AFITF en 2013 (soit 700 millions d'euros). Cela implique que les ressources de l'AFITF demeurent à un niveau suffisant, soit *a minima* au niveau budgétaire actuel de 2,2 milliards d'euros et à terme, à plus de 2,5 milliards d'euros par an pour permettre de financer ce scénario.

Or, avec la mise en place prochaine de l'écotaxe poids lourds, dont les recettes nettes estimées à environ 870 millions d'euros en année pleine seront affectées à l'AFITF, il était prévu que cette subvention baisse progressivement et s'éteigne en 2016.

Pour pouvoir réaliser les priorités fixées par la commission Mobilité 21, le ministre délégué chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche s'est engagé à ce que le Gouvernement sanctuarise, à l'horizon 2015, la subvention d'équilibre à 400 millions d'euros, ce qui devrait permettre de porter de 2,2 à 2,5 milliards d'euros le budget de l'Agence d'ici à 2017 <sup>(2)</sup>.

---

(1) *Le premier scénario compte 20 projets classés en premières priorités contre 9 projets pour le premier scénario.*

(2) *Audition conjointe de la commission des Finances et de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire de M. Frédéric Cuvillier, ministre en charge des Transports, de la Pêche et de la Mer, en date du 2 octobre 2013.*

#### ***d. Les engagements de projets pour 2013 et 2014***

Les ressources mobilisées par l'AFITF ont permis notamment de financer, en 2013 les projets suivants :

- la poursuite de la liaison autoroutière L2 à Marseille (830,9 millions d'euros) ;
- la poursuite du financement des programmes de développement et de modernisation d'itinéraires (PDMI) (290 millions d'euros) ;
- le renouvellement du matériel roulant pour les trains d'équilibre du territoire (trains Corail, Intercités) (400 millions d'euros) ;
- la poursuite des études et des travaux de reconnaissance déjà engagés du projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin (221,3 millions d'euros) ;
- la poursuite de la modernisation et de la régénération du réseau fluvial (40 millions d'euros).

Pour 2014, les engagements et les recettes ne sont pas encore connus, étant donné que le conseil d'administration de l'Agence n'a pas encore statué. Toutefois, Philippe Duron, lors de son audition, a indiqué que les engagements pour 2014 devraient s'orienter autour des projets suivants, à condition que l'Agence bénéficie de crédits suffisants :

- les travaux de régénération du réseau ferroviaire, routier et fluvial ;
- la poursuite des travaux de construction des quatre lignes à grande (LGV Est Européenne (seconde phase), Sud-Europe-Atlantique (Tours - Bordeaux), Bretagne-Pays de la Loire et contournement ferroviaire de Nîmes - Montpellier) ;
- le lancement du troisième appel à projets pour les transports collectifs en site propre ;
- le renouvellement du matériel roulant pour les trains d'équilibre du territoire ;
- la modernisation du réseau Transilien.

#### **B. DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA MODERNISATION DU RÉSEAU ROUTIER**

Les crédits consacrés au réseau routier national proviennent du budget général (action 12 *Entretien et exploitation du réseau routier national*) et des fonds de concours des collectivités territoriales et de l'AFITF regroupés dans l'action 1 *Développement des infrastructures routières*. Ces crédits sont en légère baisse pour leur part budgétaire mais connaissent une hausse pour leur part fonds de concours.

Il ressort de leur examen que le Gouvernement a choisi de limiter le développement de la capacité du réseau routier national existant aux aménagements strictement nécessaires mais entend favoriser son entretien.

### **1. L'action 1 Développement des infrastructures routières : des fonds de concours en nette augmentation**

Cette action a pour objet la modernisation du réseau routier national concédé et non concédé existant. L'objectif désormais fixé, dans le cadre d'une nouvelle logique multimodale, est de limiter strictement la croissance de la capacité du réseau existant au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité et des besoins d'intérêt local.

Depuis 2006, l'AFITF est chargée de financer les engagements pris par l'État au titre des volets routiers des contrats de plan État-régions. C'est la raison pour laquelle aucun crédit budgétaire n'est inscrit dans le projet de loi de finances pour 2014 pour cette action, ainsi que ce fut le cas en 2013 (seuls 1 000 euros étaient inscrits en autorisations d'engagement et crédits de paiement). Le financement est exclusivement constitué de fonds de concours provenant soit de l'AFITF pour les opérations sur le réseau non concédé (les opérations sur le réseau concédé sont financées directement par l'Agence sans transiter par le programme), soit des collectivités territoriales au titre des opérations co-financées.

Pour 2014, 368 millions d'euros en autorisations d'engagement et 753 millions d'euros en crédits de paiements seront versés par l'AFITF (soit 61,5 % de la somme totale des fonds de concours versés pour les autorisations d'engagement et 67,9 % pour les crédits de paiement). Concernant les fonds de concours versés par les collectivités territoriales, 230 millions d'euros en autorisations d'engagement et 357 millions d'euros en crédits de paiements sont prévus en 2014 (soit 38,5 % de la somme totale des fonds de concours versés pour les autorisations d'engagement et 32,2 % pour les crédits de paiement). Au total, 598 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 109 millions d'euros en crédits de paiement sont attendus pour 2014. Par rapport à 2013, les autorisations d'engagement de l'action 1 connaissent une augmentation de + 39,8 %, tandis que les crédits de paiement croissent de + 51,8 %.

Le Rapporteur spécial ne peut que se féliciter de cette nette augmentation des fonds de concours destinés au développement des infrastructures routières qui témoignent d'une réelle volonté d'améliorer la sécurité routière *via* l'aménagement de sections ou l'augmentation des sections les plus saturées et d'achever la modernisation de certaines sections en vue de rendre certains territoires plus accessibles.

Cette ressource permettra de poursuivre le financement des opérations déjà lancées en travaux, et d'engager un certain nombre d'investissements de développement ou de sécurité dans le domaine routier, notamment :

– la poursuite des dernières opérations de travaux telles que la Route Centre Europe Atlantique, l’A34 et la RN88 ;

– l’achèvement des projets routiers figurant dans les précédents contrats État-région 2000-2006 ;

– la poursuite des programmes de modernisation d’itinéraires (PDMI).

Pour la première fois, les investissements routiers ne sont pas inclus dans les contrats de projets État-régions 2007-2013, mais dans un dispositif spécifique distinct, pour la période 2009-2014 : les PDMI. Ces programmes recouvrent l’ensemble des opérations qui visent à moderniser le réseau routier national non concédé existant (12 100 km). Les PDMI sont aujourd’hui en phase de réalisation. Le montant des travaux initialement inscrits représentait un total théorique de 6,1 milliards d’euros avec un engagement de l’État à hauteur de 3,6 milliards d’euros et un cofinancement attendu des collectivités territoriales de 2,5 milliards d’euros.

Les taux d’engagement des PDMI sont très variables selon les régions avec, par exemple, comme écarts extrêmes, seulement 14 % d’avancement en Alsace contre 70 % en région PACA ou en Champagne-Ardenne.

L’année 2014 devait marquer l’échéance de l’actuelle génération de PDMI. Or, les programmes en cours ne sont pas encore terminés, et certains ne pourront l’être avant plusieurs années. Toutefois, il est apparu nécessaire de redéfinir les engagements de l’État et des collectivités territoriales en matière de modernisation du réseau routier national notamment à la lumière des préconisations du rapport de la commission Mobilité 21.

Les préfets de régions ont ainsi été chargés en décembre 2012 d’établir la liste hiérarchisée des opérations de modernisation du réseau routier national dont la poursuite ou l’engagement des travaux apparaissent nécessaires d’ici 2020 et d’engager les concertations avec les collectivités territoriales afin de préciser les cofinancements que celles-ci seraient susceptibles de mettre en place aux côtés de l’État.

Par ailleurs, l’élaboration d’une prochaine génération de contrat de plan État-régions pour la période 2014-2020 est en cours, comportant une thématique relative à la mobilité multimodale qui couvrira l’ensemble des transports terrestres et maritimes dont les opérations routières. Ces contrats, qui devraient être conclus mi-2014 selon une circulaire du Premier ministre en date du 2 août 2013 qui a déclaré l’urgence sur le volet mobilité multimodale, succéderont aux PDMI et définiront les opérations routières à financer dans les prochaines années.

**PRINCIPALES MISES EN SERVICE PRÉVUES EN 2014**

Voie	Libellé opération	Longueur (Km)	Montant (M€ courants)
<b>RN13</b>	Déviations de Loucelles	7,5	29
<b>RN274</b>	Liaison nord de l'agglomération dijonnaise (LINO)	7,5	172
<b>RN80</b>	Aménagement entre Cortelin et Droux – 1ère phase (Route centre Europe Atlantique)	3,9	32
<b>RN249</b>	Cholet-Bressuire (section entre Bressuire et RD33)	11	51
<b>RN88</b>	Saint Jean - La Mothe	13,7	103
<b>A50</b>	Doublement du tunnel de Toulon	3	455
<b>RN149</b>	Cholet-Bressuire (2x2 voies Déna + barreau sud)	3,8	28

Source : ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

**2. L'action 12 *Entretien et exploitation du réseau routier national* : des crédits en légère diminution n'obérant pas la réalisation des objectifs fixés**

Cette action comprend les dépenses relatives à l'entretien courant et préventif du réseau routier national non concédé. Ces crédits proviennent du budget général (335,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 340,8 millions d'euros en crédits de paiement) et des fonds de concours. de l'AFITF (271 millions d'euros en autorisations d'engagement et 325 millions d'euros en crédits de paiement) et des collectivités territoriales (5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

Ces crédits budgétaires connaissent une légère diminution par rapport à 2013 (– 0,6 % en autorisations d'engagement et – 0,3 % en crédits de paiement), tandis que les fonds de concours sont inchangés pour les autorisations d'engagement et augmentent pour les crédits de paiement (+ 3,6 %).

Au titre de l'entretien préventif des chaussées, les moyens alloués en 2014 sont quasiment identiques à 2013 (112,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) et permettront d'assurer le même taux de renouvellement des couches, soit 4 %.

L'entretien des chaussées ainsi que l'entretien courant (travaux curatifs) de l'infrastructure routière (134,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) représentent près de 40 % des crédits budgétaires pour 2014 et demeurent stables par rapport à 2013.

Une dotation de 42,4 millions d'euros est prévue pour l'entretien et le renforcement des ponts et murs. Elle vise à réduire le nombre d'ouvrages classés 3U (ouvrages dont la structure est gravement altérée et qui nécessitent des travaux de réparation urgents liés à l'insuffisance de capacité portante de l'ouvrage) et à traiter l'apparition de pathologies nouvelles. Cette dotation est identique à celle prévue en 2013.

En 2014, sont inscrits 5,5 millions d'euros de crédits de paiement au titre de la redevance versée à l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la Poste (ARCEP) pour la location de fréquences radio de 40 Mhz, indispensables en situation de crise (catastrophes naturelles, intempéries, accidents...) lorsque les systèmes de communication « grand public » sont saturés ou inutilisables. Jusqu'en 2010, l'État était exempté par convention du paiement de cette redevance.

Le tableau ci-dessous présente l'ensemble de ces crédits, tant inscrits dans la loi de finances initiale pour 2013 que dans le projet de loi de finances pour 2014.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE L'ACTION 12 ENTRETIEN ET EXPLOITATION  
DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL**

(en millions d'euros)

<b>Action 12</b> <i>Entretien et exploitation du réseau routier national</i>	<b>LFI 2013</b>		<b>PLF 2014</b>		<b>Évolution</b>	
	<b>AE</b>	<b>CP</b>	<b>AE</b>	<b>CP</b>	<b>AE</b>	<b>CP</b>
Chaussées : entretien préventif et grosses réparations	114,5	114,5	112,6	112,6	- 1,9	- 1,9
Entretien courant et exploitation	133,7	133,7	134,2	134,2	0,5	0,5
Réhabilitation des ouvrages d'art	42,2	42,2	42,4	42,4	0,2	0,2
Immobilier, radios et matériels techniques	29,1	33,9	28,6	34,0	- 0,6	0,1
Maintenance des équipements dynamiques	17,6	17,6	17,6	17,6	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>337,2</b>	<b>341,9</b>	<b>335,3</b>	<b>340,8</b>	<b>- 1,9</b>	<b>- 1,1</b>

Source : ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

#### LE PLAN DE RELANCE AUTOROUTIER

Le plan de relance autoroutier a été finalisé le 7 octobre 2013 avec les sociétés Eiffage, Vinci et Sanef, sur la base de 3,7 milliards d'euros de travaux sur des portions du réseau périurbain, proches des autoroutes, afin d'en améliorer la fluidité et la sécurité. Des travaux de mise aux normes autoroutières des routes existantes sur des kilométrages modestes. La part des trois groupes se répartit comme suit : 1 milliard d'euros pour Eiffage au titre d'APRR et Area, 700 millions d'euros pour Abertis au titre de Sanef et le solde pour Vinci (ASF et Escota). En contrepartie, les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) bénéficieront d'un allongement de la durée des concessions et devraient, une fois les avenants aux contrats de concession signés et validés, retirer leur recours devant le Conseil d'État contre le décret n° 2013-436 du 28 mai 2013 augmentant la redevance domaniale de 50 %.

Par ailleurs, la Fédération des travaux publics a fait inscrire dans les protocoles l'objectif que 55 % du montant des travaux aillent à des entreprises n'appartenant pas aux concessionnaires. Le plan de relance devrait créer 15 000 emplois.

Le plan de relance autoroutier sera soumis pour avis au Conseil d'État et devra être validé par la Commission européenne : le point sur l'allongement des concessions sans appel d'offres ni mise en concurrence pourrait éventuellement poser problème. Si le plan obtient l'aval de la Commission, les travaux débiteront dès 2014.

Le Rapporteur spécial indique que dans le rapport d'information n° 1303 qu'il a publié en juillet dernier avec le Rapporteur spécial en charge des Infrastructures de transport collectifs et ferroviaires, Olivier Faure, sur les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, il appelle l'État à mener un suivi approfondi de la situation financière des SCA. Le suivi, qui porte uniquement sur la réalisation des travaux, ne permet pas, en effet, de garantir l'absence de surcompensation des investissements, qui constitue l'une des conditions de l'acceptation de cette aide d'État par la Commission européenne.

Dans ce contexte les Rapporteurs spéciaux recommandent de procéder à une contre-expertise de tous les coûts prévisionnels ainsi que du bilan des contrats de plan précédents et de mettre en œuvre effectivement les sanctions prévues en cas de non-réalisation des investissements prévus contractuellement.

### 3. Les priorités retenues par la commission Mobilité 21

La commission « Mobilité 21 » a analysé 18 projets nouveaux d'autoroutes et de contournements autoroutiers qui avaient été précédemment retenus dans le Schéma national des infrastructures de transport (SNIT).

Dans l'exercice de hiérarchisation qu'elle a conduit, la commission a dégagé deux scénarii de financement, dont le n° 2 a été retenu par le Gouvernement. Ce scénario fixe un montant d'investissement total d'environ 30 milliards d'euros d'ici 2030, avec un classement des priorités, notamment des opérations routières, qui est présenté dans le tableau ci-dessous.

## LES PRIORITÉS RETENUES PAR LA COMMISSION MOBILITÉ 21 (SCÉNARIO 2)

### Premières priorités (projets dont l'engagement doit intervenir avant 2030) :

- Aménagement de la route Centre Europe Atlantique (RCEA) en Allier et Saône et Loire
- Projet A31 *bis* entre Toul et la frontière Luxembourgeoise
- Projet A45 Lyon Saint Etienne
- Contournement d'Arles
- Aménagement de la RN 126 entre Toulouse et Castres-Mazamet
- Aménagement de la section Dreux-Nonancourt des RN154 et RN12
- Projet de liaison A28-A13 (contournement Est de Rouen)
- Projet A56 Fos-Salon y/c contournement de Fos

### Secondes priorités (projets dont l'engagement doit intervenir après 2030 et avant 2050) :

- Projet A104 Méry sur Oise – Orgeval
- Projet A319 Langres -Vesoul
- Projet A 355 Grand contournement Ouest de Strasbourg (GCO)
- Projet de grand contournement autoroutier de Lyon
- Projet de liaison Est-Ouest à Avignon – tranches 2 et 3
- Projet de contournement Sud-Est de Lille
- Aménagement de la section Allaines-Dreux de la RN 154

### Horizons plus lointains (projets à engager après 2050) :

- Projet A26 Troyes-Auxerre
- Projet A51 Gap-Grenoble
- Projet A831 Fontenay-le-Comte – Rochefort
- Projet d'autoroute Machilly-Thonon-les-Bains (Chablais)

## C. METTRE EN ŒUVRE LA STRATÉGIE NATIONALE PORTUAIRE POUR ASSURER LA COMPÉTITIVITÉ DES GRANDS PORTS FRANÇAIS

### 1. La stratégie nationale portuaire

- Présentation des réformes de 2008 et de 2012

La réforme portuaire mise en œuvre par la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008, effective depuis juillet 2011, repose sur trois piliers : une modification de la gouvernance de sept ports autonomes (Marseille, Le Havre, Dunkerque, Nantes Saint-Nazaire, Rouen, Bordeaux et La Rochelle) devenant des Grands ports maritimes (GPM), un transfert des outillages des Grands ports maritimes aux opérateurs privés, et un transfert du personnel des Grands ports maritimes employés à l'exploitation ou à la maintenance des outillages précédents aux opérateurs privés également.

L'esprit de la réforme de 2008 est de clarifier les missions de l'État dans les grands ports français, à savoir : ériger les ports en aménageurs du domaine portuaire.

La réforme de 2008 est la conclusion de la réforme de 1992, qui a fait passer les dockers du statut d'intermittents – au sein d'un BCMO (bureau central de la main-d'œuvre) – à celui de salarié mensualisé. Cependant, cette réforme de 1992 s'était arrêtée avant de mettre en œuvre la réunion, au sein des entreprises de manutention, les dockers et les grutiers, ce que la réforme de 2008 a achevé.

Si, avant la réforme, la situation était différente d'un port à un autre, il en est de même après la réforme et le transfert du personnel. Tout d'abord, la maintenance n'a pas été partout transférée aux opérateurs de manutention : elle l'a été à Marseille et à La Rochelle ; elle est restée au port au Havre, à Nantes Saint-Nazaire, à Rouen et à Bordeaux.

Globalement, tant au niveau des GPM que des opérateurs de manutention, les chiffres montrent une amélioration de la productivité de 15 % à 20 % grâce à la réforme.

La réforme des ports ultramarins engagée avec la loi n° 2012-260 du 22 février 2012 a permis essentiellement :

- la transformation du port autonome de Guadeloupe et des trois ports d'intérêt national de Guyane, Martinique et la Réunion, dont l'exploitation de l'outillage était auparavant concédée aux CCI, en GPM, établissements publics portuaires nationaux ;

- des adaptations de la composition de chaque conseil de surveillance des GPM aux spécificités locales et au poids des collectivités et des CCI anciens concessionnaires.

Elle a eu pour impact le transfert de personnels de la CCI et de trois Directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (pour un effectif global provenant de la CCI et de l'État de 420 personnes) dans les nouveaux grands ports maritimes. Conformément à la loi du 22 février 2012, chaque grand port maritime s'est doté d'un conseil de surveillance. Les membres des conseils de surveillance se sont réunis les 25 et 26 mars 2013, sous la présidence des Préfets de région, afin de mettre en place les instances de gouvernance des GPM nouvellement créées au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

La mise en place de cette nouvelle gouvernance, qui offre une place accrue aux collectivités territoriales et qui donne une meilleure réactivité aux GPM ultra-marins, leur permet désormais d'amorcer des grands projets de modernisation de leurs infrastructures, dans le cadre de leurs futurs projets stratégiques.

Par ailleurs, conformément à la loi du 22 février 2012, un projet de décret instituant un conseil de coordination interportuaire entre les grands ports maritimes de la zone Antilles-Guyane a été élaboré. L'institution de ce conseil a pour mission de créer des solidarités entre les grands ports maritimes de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique en favorisant l'émergence d'une coopération sur des sujets d'intérêt commun, tout en facilitant leur adaptation aux enjeux actuels et notamment à l'élargissement du canal de Panama.

- La stratégie nationale de relance portuaire annoncée le 24 mai 2013

Par le biais de sa stratégie nationale portuaire annoncée le 24 mai 2013, l'État entend placer les ports au cœur de la chaîne logistique d'approvisionnement des territoires et faire des dessertes ferroviaires et fluviales des ports, un point essentiel pour le développement des modes massifiés. La modernisation et la fiabilisation des dessertes restent un enjeu majeur pour le développement des trafics portuaires.

Cette stratégie repose sur trois principaux piliers :

- logistique et intermodalité. Il s'agit de mettre en place des offres de transport de bout en bout fiables et compétitives, en rendant les modes massifiés plus compétitifs pour développer le report modal et en fluidifiant le passage portuaire des marchandises pour le rendre compétitif par rapport aux ports européens ;

- développement industriel. Il s'agit de valoriser la situation des ports avec un accès direct et interconnecté et de mettre en place des processus compétitifs pour l'implantation d'industries ;

- aménagement des espaces. Il s'agit de consacrer le rôle nouveau des ports dans la gestion intégrée de leurs espaces, dans toutes leurs composantes : industrialo-portuaires, logistiques, naturels, sans négliger l'interface ville-port.

La stratégie nationale de relance portuaire doit maintenant être prise en compte dans les projets stratégiques des ports (qui seront élaborés au second semestre 2013 ou au premier semestre 2014). Ces projets seront accompagnés par un nouveau contrat entre l'État et chacun des grands ports maritimes qui identifiera les engagements réciproques en matière de résultats et de soutien financier de l'État.

Dans le domaine du fret, l'implication des établissements publics portuaires et de Réseau ferré de France (RFF) est nécessaire pour dynamiser l'ensemble des acteurs. Les ports et RFF doivent pouvoir signer un accord-cadre pour garantir un nombre de sillons et une qualité de service sur les axes stratégiques du fret.

## **2. Le soutien aux infrastructures portuaires dans le projet de loi de finances pour 2014**

Au titre de l'action 11 *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires*, 328,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 341,7 millions d'euros en crédits de paiement sont inscrits, soit une diminution respectivement de 5,5 % et de 3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013.

Plus des trois-quarts de cette action sont constitués de dépenses de fonctionnement (266,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), dont 99,4 % sont versées à Voies navigables de France (VNF) pour gérer, notamment, les conséquences de l'évolution à la hausse de la masse salariale, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

**Au titre des dépenses d'intervention, 53,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit plus des trois-quarts du montant total de ces dépenses, sont prévus pour l'entretien des infrastructures et l'exploitation des ouvrages des grands ports maritimes.** En effet, en vertu de l'article L. 111-4 du code des ports maritimes, l'État supporte les frais d'entretien et d'exploitation des écluses d'accès, des chenaux d'accès maritimes, de la profondeur des avant-ports, des ouvrages de protection contre la mer ainsi que les dépenses relatives aux engins de dragage.

À titre prévisionnel, l'enveloppe entre les grands ports maritimes de métropole est répartie comme suit : 23 % pour Nantes-Saint-Nazaire, 22 % pour Rouen, 20 % pour Bordeaux, 15 % pour Dunkerque ainsi que pour Le Havre, 2,6 % pour La Rochelle et 2,4 % pour Marseille.

Ces crédits seront également utilisés pour financer les moyens nécessaires à l'entretien des infrastructures et à l'exploitation des ouvrages des ports maritimes de Saint-Pierre et de Miquelon, seuls ports relevant encore de l'État et non gérés par un établissement public. Ils financeront également le paiement des contentieux à la charge de l'État pour des faits antérieurs à la décentralisation des 18 ports d'intérêt national intervenue en 2006 et 2007 et pour des affaires non liées à des opérations d'infrastructures.

Enfin, ils couvrent le fonctionnement technique des capitaineries des ports métropolitains dans lesquels l'État est resté l'autorité investie du pouvoir de police portuaire. Ainsi, un peu plus de 1 % des crédits de fonctionnement (300 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) seront destinés aux ports maritimes d'intérêt national et aux capitaineries (notamment les nouveaux ports d'outre-mer).

Les moyens de l'action 11 sont complétés par des fonds de concours de l'AFITF pour l'entretien et le développement des infrastructures fluviales et portuaires.

Les fonds de concours de l'AFITF sont estimés à 36 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 65 millions d'euros en crédits de paiement (soit une diminution par rapport au projet de loi de finances pour 2013 de 20 % en autorisations d'engagement et de 3,6 % en crédits de paiement) pour financer notamment :

- la part de l'État dans les contrats de projets ou de développement pour les volets portuaire et fluvial ;

- le plan de relance portuaire qui prévoit le versement aux grands ports maritimes de 174 millions d'euros sur 5 ans, complétant ainsi l'enveloppe inscrite pour les ports aux CPER 2007-2013. Ces crédits proviennent de l'AFITF et financent des projets nouveaux présentés par les ports dans leurs projets stratégiques 2009-2013 pour leur permettre, notamment, de développer de nouveaux trafics et d'améliorer leurs dessertes ferroviaires et fluviales. En 2013, ce sont 39 millions d'euros en autorisations d'engagement qui étaient inscrits au budget de l'AFITF.

- la part de l'État dans le financement des opérations portuaires non contractualisées dans des contrats de projets ou de développement dans les ports relevant de l'État ou de ses établissements publics.

Les crédits portuaires hors CPER, provenant de fonds de concours versés par l'AFITF, sont en diminution de 13 % en 2013, passant à 2,6 millions d'euros. La dotation 2013 devrait être reconduite pour le même montant en 2014. Depuis qu'ils sont devenus des grands ports maritimes, les ports d'outre-mer, qui étaient les principaux destinataires de ces crédits, bénéficient maintenant de financements étatiques exclusivement *via* les CPER. Par conséquent, ce budget hors CPER est réservé principalement au financement des infrastructures du port de Saint Pierre et Miquelon, dernier port d'intérêt national, des gros équipements (radars principalement) et des capitaineries des ports dans lesquels l'État est l'autorité investie du pouvoir de police portuaire.

Dans le cadre de l'action 14 *Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens*, 7,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont prévus au titre du développement de transport combiné fluvial et maritime et du soutien au transport maritime ou fluvial (soit un peu plus de 31 % des autorisations d'engagement au titre des dépenses d'intervention).

Ces crédits sont destinés à la mise en œuvre de la part maritime et fluviale des aides au transport combiné. Un appel à manifestation d'intérêts pour une aide au démarrage de nouvelles lignes maritimes à courte distance a été ouvert de novembre 2009 jusqu'au 28 juin 2013.

Enfin, cette même action prévoit au titre des dépenses d'intervention, 200 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, versés en tant que subventions à des associations ou autres organismes contribuant à l'animation ou à la réflexion sur les évolutions portuaires, ainsi qu'à la promotion du transport maritime.

### **3. Le volet portuaire des contrats de projets État-région**

Les opérations d'investissement et de dessertes des grands ports maritimes métropolitains inscrites au CPER 2007-2013 représentent une enveloppe globale de 1 102 millions d'euros, dont 251,4 millions d'euros pour la part État par voies de fonds de concours de l'AFITF.

En application de la loi du 22 février 2012, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, les quatre grands ports maritimes créés en outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) ont repris les opérations commencées dans le cadre du CPER 2007-2013, lorsqu'ils étaient port autonome pour la Guadeloupe et port d'intérêt national pour les trois autres.

Ainsi, les grands ports maritimes d'outre-mer reprennent à leur charge les 131,5 millions d'euros contractualisés, dont 20,5 millions d'euros de part de l'État.

**Tous grands ports maritimes confondus, le volet portuaire de l'ensemble des ports relevant de l'État représente, par conséquent, une enveloppe globale de 1 233,5 millions d'euros dont 272 millions d'euros sont versés par l'État.**

Dans sa programmation pluriannuelle, pour 2014, l'AFITF a prévu une dotation de 30 millions d'euros au titre du CPER 2007-2013, voire au titre des premiers CPER 2014-2020 pour les ports maritimes et fluviaux.

### LA REMISE EN CAUSE DES AUTOROUTES DE LA MER

Les autoroutes de la mer (ADM) sont des offres de transport à destination des transporteurs routiers, combinant transport routier et maritime et permettant d'acheminer des remorques (avec ou sans leur tracteur) sur des navires de transport de marchandises (fret seul ou fret et passagers), accompagnées ou non de leur chauffeur.

Les ADM ont vu le jour en 2001 dans le livre blanc de la Commission européenne sur la politique des transports à l'horizon 2010. Elles se sont développées dans 4 régions : mer Baltique, Europe de l'Ouest (océan Atlantique- mer du Nord / mer d'Irlande), Europe du Sud-Ouest (mer Méditerranée occidentale) et Europe du Sud-Est (mer Ionienne, Adriatique et Méditerranée orientale). Les ADM ont été intégrées à la politique européenne de transports en 2004 (article 12 *bis* du programme RTE-T – Réseaux Transeuropéens de Transport) et sont notamment financées par le programme Marco Polo.

Depuis 2003, les programmes Marco Polo financent, dans le domaine des services de transport, des projets visant à transférer du fret de la route vers le chemin de fer, la navigation intérieure et le transport maritime à courte distance. Le premier programme Marco Polo (Marco Polo I), doté d'un budget de 102 millions d'euros, a été mis en œuvre de 2003 à 2006. L'actuel programme Marco Polo II, pour la période 2007-2013, est doté d'un budget nettement plus élevé de 450 millions d'euros. L'objectif de ce programme était de réduire le trafic international de fret routier et, ainsi, d'améliorer les performances environnementales du transport de marchandises, de réduire la congestion et de renforcer la sécurité routière.

Dans un rapport publié le 16 juillet 2013, la Cour des comptes de l'Union européenne pointe l'inefficacité de ces programmes qui n'atteignent pas leurs objectifs et n'ont qu'un impact limité sur le report modal du fret routier. Aucune donnée permettant d'évaluer les avantages escomptés en ce qui concerne la diminution de l'incidence du transport de marchandises sur l'environnement, la réduction de la congestion et l'amélioration de la sécurité routière, n'est, par ailleurs, disponible.

La Cour recommande au Conseil, au Parlement européen et à la Commission d'envisager de ne pas poursuivre le financement de l'UE pour les services de transport de fret lorsque ce financement est conçu sur le même modèle que les programmes Marco Polo et de subordonner le maintien d'un tel financement à la réalisation d'une évaluation d'impact *ex ante* montrant l'existence éventuelle d'une valeur ajoutée.

Ce coup de semonce intervient alors que le ministre délégué chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche a rencontré son homologue espagnole, le 4 octobre dernier, pour réaffirmer leur soutien commun à l'ouverture d'une seconde ADM entre Saint-Nazaire et Vigo. Cette entrevue intervient trois ans après l'ouverture de l'autoroute Saint-Nazaire/Gigon, qui a connu, au cours du premier semestre 2013 une importante progression du trafic (+ 10 %) et ce, malgré l'impact de la crise sur le transport de fret et la hausse des tarifs pratiquée par l'opérateur (+ 5 %). L'opérateur en charge de cette exploitation prépare actuellement, en lien avec les États, un plan d'actions pour s'assurer de la viabilité du service au-delà des aides au démarrage prévues jusqu'en septembre 2014.

Par ailleurs, le ministre a mandaté le Conseil général de l'environnement et du développement durable pour identifier les facteurs exogènes (non financiers) de nature à renforcer la viabilité de ce service et promouvoir l'émergence des autoroutes de la mer en France.

## **D. LE DÉVELOPPEMENT DU TRANSPORT FLUVIAL, VECTEUR DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE**

La France est le quatrième principal pays européen en matière de transport fluvial dans l'Union européenne derrière les Pays Bas, l'Allemagne et la Belgique.

En 2012, le transport fluvial a représenté 7,9 milliards de tonnes-km, soit moins de 2,3 % de part modale terrestre (contre 9,4 % pour le fer et 88,3 % pour la route).

Il diminue en 2012 de 1,6 % après une baisse de 2,4 % en 2011.

Le transport fluvial, malgré cette diminution et une part modale faible, résiste mieux à la crise que les autres modes de transports.

La politique menée par les pouvoirs publics vise à développer ce trafic en raison de sa fiabilité, des possibilités d'accès aux ports maritimes et aux zones urbaines saturées et de son bilan énergétique particulièrement favorable. Pour ce faire, l'établissement public Voies navigables de France (VNF) qui gère 6 700 km de voies navigables a été réformé.

### **1. La réforme de Voies navigables de France (VNF)**

#### **● Présentation de la réforme**

Le programme pour le transport fluvial prévu par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 dite loi « Grenelle 1 » portait une grande ambition pour le réseau fluvial. Il prévoyait sa modernisation afin de proposer une offre de service adaptée aux attentes des usagers et à l'évolution du trafic français et européen, le développement du report modal ainsi que la réalisation du canal Seine-Nord Europe.

L'accomplissement de ce programme impliquait donc de donner à VNF tous les leviers nécessaires pour qu'il mette en œuvre les investissements que requièrent l'état du réseau et l'évolution de l'organisation de la gestion du réseau.

Ainsi, la loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012 confie à VNF l'entière responsabilité de la gestion du domaine public fluvial constitué de 6 700 km de voies d'eau, de plus de 3 000 ouvrages d'art et de 40 000 hectares de domaine public en bordure de voie d'eau. VNF, qui a actuellement le statut d'établissement public industriel et commercial, devient un établissement public administratif et a vu ses effectifs passer de 400 à 4 800 agents, pour répondre à l'ensemble de ces missions d'exploitation.

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2011-2013 signé entre l'État et VNF le 17 janvier 2012 fixe le cadre de mise en œuvre de cette réforme. Par ce contrat VNF s'engage à :

– adapter l’offre de service pour mieux répondre aux besoins des usagers et à l’évolution favorable des trafics fluviaux français et européens ;

– mettre en sécurité, remettre en état, moderniser et développer le réseau en poursuivant les investissements en direction des grands projets fluviaux.

Si une série de décrets a été publiée en 2013, six décrets relatifs à la mise en place des instances de VNF et à l’organisation interprofessionnelle doivent encore être pris.

- **Financement de la réforme**

Le projet de loi de finances pour 2014 participe au financement de cette réforme *via* une subvention pour charges de service public qui représente, au sein de l’action 11 *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires*, plus de 75 % des crédits de l’action et plus de 99 % des dépenses de fonctionnement.

Ainsi, 265,3 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement sont prévus à titre de subvention pour charges de service public versée à VNF (en augmentation de + 4,2 % par rapport au projet de loi de finances pour 2013).

Cette subvention a pour objet de participer au financement du fonctionnement de l’établissement, notamment l’impact de l’évolution de sa masse salariale à la suite du transfert des services de navigation de l’État (4 400 agents supplémentaires) et des opérations d’investissement, conformément aux objectifs fixés par le COP 2011-2013.

En vue de répondre aux objectifs prévus dans le COP 2011-2013, la subvention versée à VNF vise à moderniser et sécuriser le réseau existant et développer la capacité du réseau *via* notamment la mise en œuvre des opérations décidées dans les contrats de projets État-région.

## **2. Le Plan d’aide à la modernisation et à l’innovation (Pami) 2013-2017**

Dans le cadre de l’action 14 *Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens*, 700 000 euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement sont affectés en vue d’assurer la participation de l’État au Pami 2013-2017

Ce plan d’aide au secteur fluvial français, validé par la Commission européenne, le 5 juin 2013, est doté d’une enveloppe d’un montant de 22,5 millions d’euros sur cinq ans, dont 12,5 millions d’euros financés par VNF et 4 millions d’euros par l’État. Le solde de 6 millions d’euros pourrait être apporté pour les collectivités territoriales.

Le Pami a pour principal objectif d'accompagner le développement du secteur fluvial, en favorisant l'adaptation de la flotte existante aux besoins logistiques des chargeurs et aux exigences environnementales.

Pour ce faire, des aides seront versées afin de procéder au renouvellement de la flotte (construction de nouveaux bateaux, adaptation des unités aux trafics nouveaux...). Des crédits sont également prévus pour faciliter la transmission des unités à des créateurs d'entreprises dans le secteur fluvial.

Le Pami vient en complément du plan d'aide au report modal approuvé par la Commission européenne au printemps 2013. Ce dernier est doté d'un budget de 14 millions d'euros sur la période 2013-2017. Il s'adresse aux chargeurs souhaitant développer de nouvelles solutions de transbordement ou expérimenter de nouvelles logistiques fluviales.

### **3. Le volet fluvial des contrats de projets État-région 2007-2013**

Les volets fluviaux des contrats de projets 2007-2013 représentent un montant global de 910 millions d'euros. Cette enveloppe, dédiée à la modernisation des ouvrages de navigation et au développement de la voie d'eau, porte essentiellement sur le réseau magistral (4 100 km de voies d'eau), principal vecteur du transport fluvial de fret.

La part des financements de l'État, au sein de cette enveloppe, est de 220 millions d'euros qui se répartissent de la façon suivante :

– 179 millions d'euros qui sont gérés par VNF, maître d'ouvrage de la voie d'eau, dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens. En contrepartie des objectifs qui sont fixés à VNF, l'État lui attribue une subvention annuelle d'investissement, à hauteur en 2012 de 52,7 millions d'euros ;

– 41 millions d'euros qui sont gérés et mis en place par l'État, portent en priorité sur la desserte fluviale des grands ports maritimes et sur les ports fluviaux.

La part État, hors réseau confié à VNF, provient de l'AFITF dont le budget prévoit une enveloppe annuelle d'autorisations d'engagement sur la période 2007-2013 de près de 6 millions d'euros. Elle est destinée en priorité à la desserte fluviale des grands ports maritimes et aux ports fluviaux.

La délégation prévisionnelle, par région, des crédits établie fin 2013 est présentée dans le tableau suivant :

Région	Part État hors COM VNF (en M€)	AE déléguées en 2007	AE déléguées en 2008	AE déléguées en 2009	AE déléguées en 2010	AE déléguées en 2011	AE déléguées en 2012	AE programmées en 2013	Taux d'exécution prévisionnel fin 2013
Alsace	6,45	1,86		0,83	1,77	0,46	0,27		80,4%
Bourgogne	0,50			0,02			0,37		77,00%*
Champagne-Ardenne	0,50				0,50				100,00%
Haute-Normandie	2,00	1,65	0,35						100,00%
Nord-Pas-de-Calais	3,00	0,34		0,38			0,06	1,15	64,4%
Picardie	3,34						3,34		100,00%
Guyane	2,00			0,10	1,10	0,06	0,2	0,54	100,00%
Plan Rhône	23,00	1,25	1,58	2,91	1,74	1,66	1,03	1,5	50,7%
<b>Total</b>	<b>40,79</b>	<b>5,09</b>	<b>1,93</b>	<b>4,23</b>	<b>5,11</b>	<b>2,19</b>	<b>5,27</b>	<b>3,19</b>	<b>66,2%</b>

Source : ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

#### LES PRIORITÉS RETENUES PAR LA COMMISSION MOBILITÉ 21

Premières priorités (projets dont l'engagement doit intervenir avant 2030) :

- Mise à grand gabarit de la Seine amont entre Bray et Nogent

Horizons plus lointains (projets à engager après 2050) :

- Projet Saône - Moselle / Saône - Rhin

#### 4. La suspension du projet de liaison fluviale Seine-Nord Europe

Le projet de canal Seine-Nord-Europe (SNE), au coût initialement estimé par la puissance publique à 4,3 milliards d'euros courants, consiste en la création d'un canal à grand gabarit long de 106 km, entre Compiègne et le canal Dunkerque-Escaut. À terme, il sera équipé de quatre « plates-formes multimodales » et permettra le transport de chargements de fret atteignant 4 400 tonnes. Il constitue la section française de la liaison fluviale internationale Seine-Escaut et est inscrit sur la liste des « projets prioritaires » du réseau trans-européen de transport (RTE-T).

Le projet a été déclaré d'utilité publique en septembre 2008. Les études conduites dans le cadre de cette déclaration d'utilité publique prévoient que 13,3 à 15 Mt de fret seront transportées sur le canal à l'horizon 2020, évitant ainsi 500 000 poids lourds par an, notamment sur les autoroutes A1 et A13.

La loi « Grenelle 1 » du 3 août 2009 prévoit la réalisation du canal sur la période 2009-2020, dans le cadre d'un contrat de partenariat dont l'avis d'appel public à la concurrence a été publié en avril 2009.

Face aux difficultés rencontrées par le projet, relatives notamment à la dérive de son coût et au bouclage de son financement, le ministre délégué chargé des Transports, de la Pêche et de la Mer a confié, dès le mois de septembre 2012, une mission conjointe au Conseil général de l'environnement et du développement durable et à l'Inspection générale des finances, portant sur sa faisabilité.

**Le rapport a conclu que le projet menait à une impasse financière de l'ordre de 2 milliards d'euros. Fort de ce constat, le ministre a décidé, le 26 mars 2013, de mettre un terme à la procédure de dévolution du contrat de partenariat et de remettre à plat le dossier.** Il a chargé M. Rémi Pavros, député du Nord et maire de Maubeuge, d'une mission de reconfiguration afin de préparer un nouveau projet. Celui-ci devrait être présenté dès le premier semestre 2014 à la Commission européenne afin de pouvoir bénéficier de financements européens qui pourraient atteindre 30 % voire 40 % du coût d'investissement et qui sont indispensables à la réalisation du projet.

Les candidats ont été informés de l'arrêt de la procédure par un courrier de VNF en date du 8 avril 2013.

Au total, depuis la décision du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire et d'attractivité régionale (CIADT), du 18 décembre 2003, relative à la poursuite du projet, jusqu'au 31 décembre 2012, 183,4 millions d'euros auront été dépensés pour préparer la réalisation de ce projet.

## II. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES : VERS L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Le dispositif du bonus-malus, initialement intitulé « écopastille », a été créé par la loi de finances rectificative pour 2007 et précisé par un décret du 26 décembre 2007.

Le mécanisme incitatif du bonus-malus vise trois objectifs :

– inciter les acheteurs de véhicules neufs à changer leur comportement d'achat pour privilégier les véhicules à faible émission de dioxyde de carbone et favoriser ainsi la modification de la structure du parc automobile ;

– stimuler l'innovation technologique des constructeurs en les encourageant à cibler leur offre sur les produits les plus propres ;

– accélérer le renouvellement du parc automobile afin de retirer du parc les véhicules les plus anciens qui sont aussi les plus polluants.

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Aides à l'acquisition de véhicules propres* retrace en recettes le produit de la taxe instituée à l'article 1011 *bis* du code général des impôts, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement. Cet article a institué un malus applicable aux voitures particulières les plus polluantes.

Ce malus est établi en fonction du nombre de grammes de dioxyde de carbone émis par kilomètre pour les véhicules qui ont fait l'objet d'une réception communautaire et en fonction de la puissance fiscale pour les véhicules qui n'ont pas fait l'objet d'une telle réception.

Le CAS retrace en dépenses (269,9 millions d'euros pour 2014) la prime à l'acquisition de véhicules propres, ou bonus, et une majoration de cette aide, ou superbonus octroyée en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans, dans les deux programmes suivants :

– les contributions au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres (programme 791 ; 268,3 millions d'euros) ;

– les contributions au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants (programme 792 ; 1,6 millions d'euros).

**Le bilan de la mise en œuvre du mécanisme pour 2013 s'avère positif, ce dont se félicite le Rapporteur spécial. En effet, entre le premier semestre 2012 et le premier semestre 2013, tandis que le marché automobile d'ensemble a reculé de 10,8 %, chacune des tranches « bonussées » a vu ses immatriculations progresser très fortement (+ 51 %) tandis que les tranches « malussées » ont vu leurs immatriculations reculer (42 % en moyenne).**

Au total, les tranches « bonussées » de 2013 ont progressé alors que les tranches « malussées » ont baissé de 42 %. La tranche neutre (106-135 g CO<sub>2</sub>/km) a reculé quant à elle de 19 %. La part de marché des véhicules les moins émetteurs (appartenant à l'une des trois tranches inférieures à 61 g CO<sub>2</sub>/km) a été multipliée par 2,6, passant de 0,21 % au premier semestre 2012 à 0,54 % au premier semestre 2013.

Toutefois, pour 2013, les prévisions font état d'un déficit allant de 101 millions d'euros à 112 millions d'euros (déduction faite de la subvention d'équilibre de 50 millions d'euros versée en début d'année), ce qui a nécessité de revoir le dispositif.

Dans le projet de loi de finances pour 2014, les recettes s'élèvent à 269,9 millions d'euros, soit une diminution de 33,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013 et proviennent du produit de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules. Cette baisse s'explique par la prise en compte du renforcement du barème de malus. Ces recettes sont inférieures aux prévisions de recettes inscrites en loi de finances initiale pour 2013 mais supérieures aux prévisions actualisées de recettes pour 2013. Les écarts constatés en 2013, entre prévisions et réalisations de recettes, résultent de la dynamique du secteur automobile, des évolutions techniques des constructeurs et des modifications des comportements d'achat.

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

Pour la mise en œuvre du dispositif de bonus-malus, a été créé le Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres, dont la gestion a été confiée au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), devenu début 2009 l'Agence de services et de paiement (ASP). Cette Agence est adossée à deux supports budgétaires : d'une part le compte d'affectation spéciale (CAS) *Aides à l'acquisition de véhicules propres* et d'autre part le programme 174 *Énergie, Climat et après-mines*.

Selon le scénario retenu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, les dépenses prévisionnelles sont évaluées à 268,3 millions d'euros (soit une diminution de 33,63 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013).

Cette diminution est due au déficit pour 2013 (évalué entre 101 et 112 millions d'euros) qui a conduit à opérer certains ajustements afin d'éviter un déficit qui serait porté à 340 millions d'euros en 2014 sans la mise en œuvre de ces mesures.

Les modifications proposées consistent à :

– durcir le malus en abaissant le seuil d'entrée de 5 grammes (les véhicules émettant plus de 130 g de CO<sub>2</sub>/km seront malussés de 150 euros, contre 136 g de CO<sub>2</sub>/km auparavant) et en augmentant toutes les tranches (le malus maximal passe de 6 000 à 8 000 euros) ;

– diminuer les montants de bonus versés dès la fin de l'année 2013. Cette baisse sera légère pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides et plus forte pour les véhicules thermiques (150 euros). En effet, à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2013, l'aide en faveur des véhicules thermiques sera recentrée sur les véhicules les plus faiblement émetteurs de CO<sub>2</sub> (émissions inférieures à 90 g de CO<sub>2</sub>/km).

Il s'agit donc tant d'équilibrer le dispositif d'un point de vue budgétaire que de permettre la réalisation des objectifs communautaires de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020.

Toutefois, alors que les voitures hybrides ont vu leurs immatriculations progresser très fortement (+ 418 %) au premier semestre 2013 par rapport au premier semestre 2012, **le Rapporteur spécial considère que la baisse de l'aide maximale pour ce type de véhicules (de 4 000 à 3 000 euros) pourrait s'avérer dommageable à l'encontre d'un marché en expansion**. En effet, le marché des voitures particulières électriques a plus que doublé entre 2012 et 2013 et présente des niveaux d'immatriculations mensuels importants depuis mars (de 903 à 1 350 immatriculations sur les mois de mars, avril et juin). Il conviendrait donc de ne pas freiner cette croissance.

Les véhicules électriques conservent un bonus attractif de 6 300 euros (contre 7 000 euros auparavant), ce qui paraît nécessaire étant donné le nombre élevé d'immatriculations en 2013 (4 779 voitures particulières électriques ont été immatriculées au premier semestre 2013 et 75 % des ventes sont constituées par la Renault ZOE).

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

Dans le projet de loi de finances pour 2014, les dépenses du programme 792, correspondant au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants, sont estimées à 1,6 millions d'euros dans la stricte continuité de la loi de finances initiale pour 2013.

Le dispositif de « superbonus » (aide de 200 euros) avait été gelé en 2009 et 2010, car remplacé à cette période par la « prime à la casse », plus attractive (jusqu'à 1 000 euros) et moins restrictive (aide à l'acquisition d'un véhicule non obligatoirement « bonussée » et destruction simultanée d'un véhicule de plus de 10 ans).

La « prime à la casse » a provoqué un surcroît de destructions de véhicules de plus de 10 ans, limitant ainsi les « superbons » en 2011 (4 305 véhicules bénéficiaires) et 2012 (près de 6 000 véhicules estimés), d'où les estimations de 2014 de 1,6 million d'euros de dépenses, correspondant à 8 000 véhicules bénéficiaires (même évaluation qu'en 2013).

Le dispositif de bonus-malus a dérapé en 2013 en raison du nombre d'immatriculations et compte tenu du barème de malus applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Il tend désormais à être redressé, notamment *via* une diminution des aides à l'acquisition de véhicules propres qui doit, à l'avenir, rester modérée pour ne pas freiner la montée en puissance des ventes de véhicules. Toutefois, étant donné l'ampleur du déficit en 2013, il est nécessaire d'être vigilant sur l'évolution des prévisions et la réalisation effective des recettes.

### **III. PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ : DES CRÉDITS DESTINÉS À PROMOUVOIR LA BIODIVERSITÉ**

#### **A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE HAUSSE POUR 2013**

Dans le cadre de la nouvelle organisation ministérielle et de la création du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement intervenues en 2012, le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* a été reconfiguré.

Il succède au programme *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* et a pour objet la mise en œuvre de la Stratégie nationale de la biodiversité (SNB) 2011-2020, constituant le support des actions engagées pour préserver la biodiversité.

Le programme 113 comprend quatre actions, respectivement intitulées *Sites, paysages, publicité ; Logistique, formation et contentieux ; Gestion des milieux et biodiversité* et *Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique* (FIBRE).

Le changement de périmètre ministériel intervenu en mai 2012 a eu pour conséquence la redéfinition des contours du programme 113, notamment par le transfert du champ urbanisme de l'action 1 vers le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* de la mission *Égalité des territoires, ville et logement*. L'action 1 *Sites, paysages publicité* ainsi modifiée recouvre dorénavant les activités de protection et de gestion des sites classés, lesquelles constituent l'unique sous-action de cette action.

Il en est de même pour l'action 2 *Logistique, formation et contentieux* qui a été modifiée à la fois dans son contenu et dans sa dénomination. Elle porte désormais sur les dépenses relatives à la logistique du programme (communication et frais de déplacement), à la formation des personnels du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (administration centrale et services déconcentrés) et sur les dépenses de contentieux (ingénierie publique concurrentielle, eau et biodiversité).

Une nouvelle action du programme 113 a été créée le 20 octobre 2011 : l'action 8 *Fonds d'Investissement pour la Biodiversité et la Restauration Écologique* (FIBRE).

Hors fonds de concours, les crédits demandés au titre du programme 113 s'établissent à 279,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 0,2 %) et à 278,5 millions d'euros en crédits de paiement (+ 0,2 %). Cette légère augmentation par rapport à 2013, témoigne de la volonté du Gouvernement de mettre en œuvre la stratégie nationale de la biodiversité 2011-2020, dans un contexte budgétaire contraint.

Les crédits du programme sont essentiellement consacrés à l'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* (96,1 % des autorisations d'engagement et 94,8 % des crédits de paiement du programme 113 pour 2013). En effet, la biodiversité a été l'un des sujets phares des discussions de la Conférence environnementale pour la transition énergétique des 20 et 21 septembre 2013. Lors du Conseil des ministres du 25 septembre 2013, le ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie a présenté une communication relative aux suites de la Conférence, dans laquelle est prévue la création de l'Agence française pour la biodiversité dans le cadre d'une loi sur la biodiversité qui devrait être soumise au Parlement au premier trimestre 2014.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 174,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 174,9 millions d'euros en crédits de paiement (soit une baisse de 1,2 % en autorisations d'engagement et de 0,6 % en crédits de paiement). Sur ce montant, 137,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement constituent des subventions pour charge de service public versées aux opérateurs (principalement versées aux parcs nationaux et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage), soit plus de 78 % des crédits de l'action. Ces crédits visent à lutter contre la perte de biodiversité, à reconquérir la qualité des espaces sensibles et à atteindre le bon état des eaux souterraines et de surface, objectif fixé pour 2015.

Par ailleurs, au titre de l'action 8, 2,1 millions d'euros en crédits de paiement sont destinés au FIBRE, au titre des dépenses d'intervention, également pour mettre en œuvre la nouvelle stratégie nationale de la biodiversité (SNB) présentée le 19 mai 2011. Ce fonds, qui a vocation à être intégré au sein de la future Agence française pour la biodiversité, est construit autour de quatre grands axes d'action :

- améliorer la connaissance de la biodiversité, notamment par des cartographies couvrant l'ensemble du territoire ;
- restaurer les milieux naturels dégradés ;
- restaurer les continuités écologiques ;
- planifier l'action et soutenir les démarches innovantes.

Le tableau suivant présente l'évolution des crédits budgétaires des trois actions du programme et du FIBRE.

**ÉVOLUTION PAR ACTION DU PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2013	2014	Variation (en %)	2013	2014	Variation (en %)
Action 1 Sites, paysage, publicité	6,5	7,2	+ 10,8	6,5	6,2	- 4,6
Action 2 Logistique, formation et contentieux	3,6	6,6	+ 83,3	3,6	6,2	+ 72,2
Action 7 Gestion des milieux et biodiversité	269,1	265,9	- 1,2	265,6	264,1	- 0,6
Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique				2,1	2,0	- 4,8
<b>Total</b>	<b>279,2</b>	<b>279,7</b>	<b>+ 0,2</b>	<b>277,9</b>	<b>278,5</b>	<b>+ 0,2</b>
Fonds de concours et attributions de produits	7,1	28,4	+ 300	6,5	6,2	- 4,6

Source : projet de loi de finances pour 2014.

Le tableau suivant décompose par nature de dépenses, l'évolution des crédits demandés.

**ÉVOLUTION PAR TITRE DU PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2013	PLF 2014	variation (en %)	LFI 2013	PLF 2014	variation (en %)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	181,3	183,2	+ 1,0	181,6	181,3	- 0,2
Titre 5 : Dépenses d'investissement	3,4	3,3	- 2,9	3,0	2,9	- 3,3
Titre 6 : Dépenses d'intervention	91,7	92,5	+ 0,9	91,3	92,1	+ 0,9
Titre 7 : Dépenses d'opérations financières	2,9	0,7	- 75,9	2,0	2,3	+ 15
<b>Total</b>	<b>279,2</b>	<b>279,7</b>	<b>+ 0,2</b>	<b>277,9</b>	<b>278,5</b>	<b>+ 0,2</b>
Fonds de concours	7,1	28,4	+ 300	6,5	6,2	- 4,6

Source : projet de loi de finances pour 2014.

## L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ

Dans son discours d'ouverture de la Conférence environnementale organisée en septembre 2012, le Président de la République a fait part de sa décision de créer, dans le cadre de la nouvelle Stratégie nationale de la biodiversité 2011-2020, une Agence nationale de la biodiversité « chargée, sur le modèle de l'ADEME, de venir en appui des collectivités locales, des entreprises comme des associations ».

À la demande du ministre en charge de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, la mission de préfiguration de cette Agence, conduite par Jean-Marc Michel et Bernard Chevassus-au-Louis, a été chargée d'étudier l'ensemble des pistes pouvant mener à cette création.

Le rapport de préfiguration, rendu le 15 février 2013 propose de faire de cette Agence, un établissement public administratif, dotée de moyens propres. L'Agence aurait deux missions principales :

– la collecte, la synthèse et la mise à disposition des données sur la biodiversité. À ce titre, les personnels affectés à l'Observatoire national de la Biodiversité, ainsi que ceux financés par le ministère de l'écologie au sein du Service du Patrimoine Naturel et de la Fédération des Conservatoires Botaniques Nationaux (soit au total une centaine de personnes) seraient affectés à l'Agence ;

– la gestion de la biodiversité ordinaire qui impliquerait de rapprocher des activités de l'Agence tout ou partie des personnels des deux principaux établissements publics concernés, à savoir l'ONCFS et l'ONEMA. Le Conservatoire du Littoral et des Rivages lacustres ne devrait pas être inclus dans cette Agence mais elle aurait à assurer également une fonction d'appui aux collectivités territoriales et aux opérateurs impliqués dans le réseau Natura 2000, la mise en place de la Trame Verte et Bleue et la directive cadre sur les milieux marins.

Concernant les fonctions de police, elles ne devraient pas constituer une dimension importante de l'activité de l'Agence.

Ce scénario aboutirait à la création d'un établissement d'environ 1 000 agents (hors fonctions de police), avec un budget d'environ 150 millions d'euros, auquel viendraient s'ajouter les ressources complémentaires liées à ses nouvelles missions. Le statut d'établissement public préconisé pour assurer la cohérence globale des actions de l'Agence devra être « aménagé » pour pouvoir gérer l'établissement comme un « consortium » (ou une « holding ») de centres d'initiatives disposant d'une assez grande autonomie opérationnelle.

L'estimation des dépenses actuelles en faveur de la biodiversité conduit à retenir une estimation d'environ 400 millions d'euros par an pour les dépenses de l'État (hors ressources affectées et dépenses de recherche-développement), une somme sensiblement équivalente pour les dépenses des collectivités locales (également hors ressources affectées) et un montant similaire pour les ressources affectées à la protection de la biodiversité et des paysages, soit une dépense publique totale située entre 1,1 et 1,5 milliard d'euros.

Pour financer ces dépenses, la principale source de financement additionnel de l'Agence (outre les budgets des établissements qui la constitueront) pourrait se situer au niveau de taxes affectées (complétée par des dotations du ministère de tutelle et de ressources propres) :

- une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti (environ 22 milliards d’euros annuellement, sur la base d’un taux moyen constaté tournant autour de 18 % ces dernières années) ;
- une redevance sur les infrastructures linéaires de transports, et, en particulier sur les réseaux à grande vitesse ;
- une taxe additionnelle à la taxe de séjour ;
- une taxe (ou contribution volontaire) sur les activités de loisirs exercées dans la nature ;
- dans le domaine public maritime, les redevances liées à l’utilisation de ce domaine par diverses activités économiques, liées en particulier au tourisme, pourraient être majorées.

## **B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ**

La stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) est la concrétisation de l’engagement français au titre de la convention sur la diversité biologique (CDB), ratifiée par la France en 1994. Le ministère chargé de l’Environnement s’était vu confier la mission de présenter une stratégie qui puisse être déclinée au sein de l’ensemble des services de l’État, avec un but précis, stopper la perte de biodiversité d’ici 2010, comme s’y étaient engagés tous les pays de l’Union européenne.

Cette finalité a été déclinée dans la SNB 2004-2010 pour chacune des composantes essentielles du vivant : les gènes, les espèces, les habitats, les écosystèmes et leur traduction dans une trame écologique.

La SNB 2011-2020, déclinaison française des engagements internationaux actés à Nagoya en 2010 pour enrayer la perte de biodiversité, a été présentée le 19 mai 2011. Elle a pour ambition commune de « *préserver et restaurer, renforcer et valoriser la biodiversité, en assurer l’usage durable et équitable, réussir pour cela l’implication de tous et de tous les secteurs d’activité* ».

La SNB vise à améliorer la connaissance de la diversité biologique, par des inventaires naturalistes, des études et l’amélioration de l’accès aux données.

Dans ce cadre, 5,6 millions d’euros en autorisations d’engagement et 5,3 millions d’euros en crédits de paiement sont consacrés, au titre des dépenses de fonctionnement pour 2014, à la connaissance et la préservation de la biodiversité. Il s’agit de déployer un socle primaire d’acquisition par les services du ministère, de valoriser ces connaissances, *via* la publication de cartographies ou d’indicateurs et de financer l’élaboration et la mise en œuvre de plans nationaux d’action pluriannuelles en faveur d’espèces particulièrement menacées pour rétablir leur état de conservation, conformément aux engagements communautaires et internationaux de la France.

Au titre des dépenses d'intervention, 22,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 21,2 millions d'euros en crédits de paiement sont injectés dans la connaissance et la préservation de la biodiversité afin de soutenir les structures et les associations ainsi que procéder à une consolidation de l'information sur la nature et les paysages.

L'année 2013 a été marquée par l'établissement de la seconde évaluation de l'état de conservation au titre de l'article 17 de la directive « Habitats-faune-flore » de 1992, qui porte sur l'ensemble du territoire métropolitain avec une approche globale et un protocole commun aux États membres. Les résultats définitifs seront connus d'ici la fin de l'année 2013 et permettront de compléter la première évaluation de l'état de conservation, réalisée en 2007.

Le 5<sup>ème</sup> objectif fondamental de la SNB est la construction d'une infrastructure écologique incluant un réseau cohérent d'espaces protégés. Dans ce cadre, la définition, la préservation et la remise en état de la Trame verte et bleue (TVB) sont prioritaires. Elle bénéficie d'une assise législative (articles L. 371-1 et suivants du Code de l'environnement) désormais complétée et précisée au niveau réglementaire, par le décret n° 2012-1492 du 27 décembre 2012 (articles R. 371-16 et suivants du code de l'environnement). La mise en œuvre de la politique de la TVB est aujourd'hui bien avancée, à tous les niveaux territoriaux :

- au niveau national, les orientations pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ont été élaborées et doivent désormais être approuvées par décret en Conseil d'État ;

- au niveau régional, l'État et les régions sont engagés dans l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) dans l'ensemble des régions avec comme objectif d'approuver les SRCE entre fin 2013 et début 2015 selon l'avancement des travaux ;

- au niveau local, les initiatives locales, à toutes les échelles du territoire, en particulier aux échelles de territoires de projets tels les parcs naturels régionaux, se multiplient. Par ailleurs, de nombreux schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme intègrent l'enjeu des continuités écologiques dans le cadre de leur élaboration ou de leur révision.

Dans ce contexte, 3,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont destinés, au titre des dépenses de fonctionnement courant, au financement notamment des SRCE, co-élaborés avec les présidents des conseils régionaux et les Préfets.

Au titre des dépenses d'intervention (transfert aux collectivités territoriales), 8,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 17,8 millions d'euros en crédits de paiement doivent financer le fonctionnement et l'investissement des Parc naturels régionaux (PNR).

Enfin, sur l'enveloppe de 24,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 23,3 millions d'euros en crédits de paiement (au titre des dépenses d'intervention, transfert aux autres collectivités), une allocation de 0,8 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement permettra de soutenir la réalisation de la démarche TVB, notamment sur le fonctionnement et l'amélioration du centre de ressources avec la fédération des PNR.

Il faut également noter que la Trame verte et bleue représente 27 % des engagements antérieurs non couverts par des paiements au 31 décembre 2012 (soit environ 36 millions d'euros). Les opérations pluriannuelles et d'ambitieux programmes de préservation conduits avec de nombreux acteurs (établissements publics, associations collectivités) génèrent des restes à payer importants. À ceux-ci s'ajoutent les programmes d'investissement des opérateurs du programme, notamment les parcs nationaux. La réalisation de ces opérations d'investissement, qui concernent généralement la construction de sièges, la restauration ou la création de lieux d'accueil, d'initiation et d'éducation du public, est perturbée par de nombreux aléas (politiques, climatiques, techniques...) qui expliquent le décalage entre les engagements et les paiements.

### **C. POURSUIVRE L'EFFORT EN FAVEUR DU RÉSEAU NATURA 2000**

En adoptant les directives « oiseaux » en 1979 et « habitats-faune-flore » en 1992, les États membres ont fixé un objectif commun de protection des habitats naturels, des espèces et de leurs habitats, fondé sur deux principes :

– la protection d'espèces d'intérêt communautaire sur l'ensemble du territoire métropolitain ;

– la constitution d'un réseau européen de sites dénommés « Natura 2000 », avec la prise en compte d'exigences économiques, sociales et culturelles dans la gestion de ces sites.

Le réseau est constitué à la fois de zones spéciales de conservation (directive « habitat-faune-flore ») et de zones de protection spéciale (directive « oiseaux »). Au total, le réseau Natura 2000, achevé en 2009, s'étend sur 6,89 millions d'hectares terrestres, soit 12,5 % du territoire national métropolitain, et sur 4,07 millions d'hectares marins.

Pour atteindre l'objectif de résultat, fixé par les directives, à savoir le maintien et la restauration en bon état de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire, le budget 2013 se focalise sur les moyens nécessaires à la mise en place des documents d'objectifs (DOCOBs) et sur la montée en puissance du dispositif d'évaluation des incidences.

Le DOCOB est rédigé et adopté par le comité de pilotage (organe privilégié de concertation et de débat, présidé par un élu) de chaque site Natura 2000. Il s'agit d'un document pluriannuel qui permet aux acteurs locaux d'identifier et de choisir ensemble les règles d'encadrement (proposition d'outils réglementaires que l'État peut ensuite mettre en place) et de soutien des activités humaines (définition des actions qui peuvent faire l'objet de contrats), spécifiques à la préservation de la biodiversité.

Les montants programmés pour 2014, répartis entre la sous-action 712 (Natura 2000 en milieu terrestre) et la sous-action 703 (Natura 2000 en mer), appartenant à l'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité*, pour la réalisation des engagements de la France relatifs à Natura 2000, représentent 30,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 32,2 millions d'euros en crédits de paiement, soit environ 11 % des crédits de l'action.

Ces crédits sont détaillés dans le tableau ci-dessous :

**RÉPARTITION PAR SOUS-ACTION DES CRÉDITS DES SOUS-ACTIONS 712 ET 703 DE L'ACTION 7 GESTION DES MILIEUX ET BIODIVERSITÉ**

(en millions d'euros)

	<b>Autorisations d'engagement</b>	<b>Crédits de paiement</b>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>30,1 SUR LA SOUS-ACTION 712, SOIT :</b></li> <li>– 22,5 pour l'élaboration/mise à jour et l'animation des Docobs</li> <li>– 4,8 pour les contrats</li> <li>– 2,2 pour la coordination scientifique et technique</li> <li>– 0,6 pour les projets Life+</li> <li>● <b>0,0 SUR LA SOUS-ACTION 703 :</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>31,2</li> <li>22,2</li> <li>6,2</li> <li>2,2</li> <li>0,6</li> <li>1</li> </ul>

Source : ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

Ces montants sont globalement en hausse par rapport à la loi de finances initiale pour 2013 :

– sur la sous-action 712, + 39,3 % en autorisations d'engagement et + 47,7 % en crédits de paiement ;

– pour la sous-action 703, aucun crédit pour 2014 n'est versé au titre des autorisations d'engagement (contre 1,2 million d'euros en loi de finances initiale pour 2013) mais les crédits de paiement augmentent de + 25 %.

Concernant la sous-action 712, le budget de l'État pour 2014 vise au lancement et à la réalisation des derniers DOCOBs, à l'animation des sites terrestres et à la réalisation des actions de restauration.

En raison du transfert à l'agence des aires marines protégées de l'élaboration et de l'animation d'une grande partie des DOCOBs des sites majoritairement marin, depuis 2012, le budget de la sous action 703 est en forte baisse pour Natura 2000. Ainsi, dans le domaine marin, les crédits seront essentiellement consacrés à l'achèvement des actions initiées avec le transfert de la gestion des sites marins à l'Agence des aires marines protégées.

Le partenariat mis en place entre l'État et les collectivités pour la gestion du réseau Natura 2000, à travers les comités de pilotage des sites Natura 2000, permettra de soutenir la montée en puissance de la gestion de ces sites. La décentralisation, à partir de 2014, de la gestion des fonds communautaires, notamment le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), vers les conseils régionaux, devrait renforcer le rôle des collectivités dans la gestion du réseau Natura. L'État maintiendra en parallèle son effort de financement du réseau en 2014 et apportera son expérience aux collectivités, en particulier pour la mise en œuvre des futurs plans de développement rural régionaux. Ainsi, des mesures sont prises pour que la transition avec la prochaine période de programmation 2014-2020 soit réussie.

L'évaluation de l'état de conservation des habitats et espèces, réalisés en 2007, puis à nouveau en 2013, atteste de la nécessité de poursuivre l'effort engagé via le réseau Natura 2000 pour atteindre l'objectif de « bon état » de la biodiversité fixé par les directives communautaires. Le risque contentieux pour manquement de la France à ses obligations communautaires a été souligné à deux reprises dans les audits de modernisation « Copé » de 2006 et 2007, qui ont très clairement alerté sur les moyens financiers à mobiliser notamment pour assurer la gestion contractuelle du réseau. Le Rapporteur spécial souligne, à cette occasion, la nécessité de provisionner ces dépenses.

## LE PRÉLÈVEMENT SUR LE FONDS DE ROULEMENT DES AGENCES DE L'EAU

Les agences de l'eau sont des établissements publics à caractère administratif, placées sous la tutelle du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. Créées par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, elles constituent l'organisme exécutif de la gestion des eaux en France. On dénombre six agences de l'eau avec le statut d'établissements publics administratifs en Métropole (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie). Par ailleurs, il existe quatre offices de l'eau en outre-mer, ayant le statut d'établissements publics locaux (Guadeloupe, Guyane, Réunion et Martinique).

Elles interviennent au niveau d'un bassin hydrographique, territoire résultant d'un découpage naturel suivant les lignes de partage des eaux.

Dans chaque bassin, une agence de l'eau met en œuvre les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), plans de gestion français de la directive cadre sur l'eau et leur déclinaison locale, schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)). Elles déclinent ces objectifs en programmes financiers sur une durée de six ans ; le 10<sup>ème</sup> programme des agences de l'eau, qui prévoit le programme d'investissement pour la période 2013-2018, a été adopté à l'automne 2012.

Pour financer leurs actions, les agences de l'eau prélèvent des redevances à titre principal (2,16 milliards d'euros prévus en 2014) et bénéficient des remboursements des avances faites par elles et de quelques subventions versées par les personnes publiques, à titre subsidiaire (les crédits budgétaires consacrés aux mesures territoriales dans le domaine de l'eau s'élèvent à environ 17 millions d'euros pour 2014 tandis que les subventions pour investissement versées par les collectivités territoriales représentent environ 500 millions d'euros par an).

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, a réformé le système des redevances. Sept redevances sont perçues par les agences auprès des personnes publiques et privées en application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement. Ainsi que le souligne le député des Côtes d'Armor, Michel Lesage, dans son rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France de juin 2013, le dispositif de redevances et de taxation est déséquilibré car il pèse essentiellement sur les usagers domestiques.

Grâce à l'accumulation des redevances perçues, les agences de l'eau ont pu accumuler d'importantes ressources de trésorerie. Ainsi, le fonds de roulement global des six agences de l'eau métropolitaines s'élève au 31 décembre 2012, à 500,9 millions d'euros, soit un peu plus de deux mois de dépenses décaissables globales.

C'est la raison pour laquelle, dans l'attente d'une réforme plus structurelle de la politique de l'eau, un prélèvement exceptionnel de 210 millions d'euros sur ce fonds de roulement a été inscrit à l'article 32 du projet de loi de finances pour 2014, afin d'impliquer les agences de l'eau dans l'effort de redressement budgétaire. Toutefois, il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi, que l'impact de cette ponction sur les dépenses des agences devrait être limité compte tenu des sous-exécutions constatées depuis le lancement du 10<sup>ème</sup> programme. En effet, le nombre de porteurs de projets est actuellement insuffisant pour mettre en œuvre les actions en faveur du grand cycle de l'eau. Dès lors, ce prélèvement ne devrait pas induire de changement important relatif au comportement des acteurs de la politique de l'eau en 2014.

#### IV. INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE : RENFORCER LA POSITION DE L'IGN À L'ÉCHELLE MONDIALE

Le programme 159 *Information géographique et cartographique* comprend les moyens consacrés à la définition par l'État des politiques en matière d'information géographique de référence sur le territoire national et à la mise en œuvre de cette politique, qui est principalement assurée par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

Les crédits, en légère hausse par rapport à 2013 (+ 0,8 %), témoignent de la volonté de l'État, dans un contexte extrêmement concurrentiel et budgétairement contraint, de faire de l'information géographique et cartographique nationale, un service de référence au niveau mondial.

Ce programme comprend l'action 1 relative à la *Production de l'information géographique* (qui représente à elle seule, 83,7 % des crédits du programme), l'action 2 *Recherche dans le domaine de l'information géographique*, et depuis le projet de loi de finances pour 2012, une action 3 *Pilotage de la politique d'information géographique*. Les crédits de la première action augmentent de 0,9 % entraînant l'augmentation des crédits du programme, tandis que ceux de l'action 2 augmentent de 0,7 % et que ceux de l'action 3 restent constants.

Le tableau suivant présente l'évolution par action des crédits demandés pour le programme en 2014.

##### ÉVOLUTION PAR ACTION DU PROGRAMME 159 INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2013	2014	Variation (en %)	2013	2014	Variation (en %)
Action 1 <i>Production de l'information géographique</i>	80,5	81,2	+ 0,9	80,5	81,2	+ 0,9
Action 2 <i>Recherche dans le domaine de l'information géographique</i>	15,1	15,2	+ 0,7	15,1	15,2	+ 0,7
Action 3 <i>Pilotage de la politique d'information géographique</i>	0,56	0,56		0,56	0,56	
<b>Total</b>	<b>96,1</b>	<b>96,96</b>	<b>+ 0,9</b>	<b>96,2</b>	<b>96,96</b>	<b>+ 0,9</b>

Source : projet de loi de finances pour 2014.

Le tableau suivant présente l'évolution par titre des crédits demandés pour le programme en 2014.

**ÉVOLUTION PAR TITRE DU PROGRAMME 159  
INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE**

*(en millions d'euros)*

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Variation (en %)	LFI 2013	PLF 2014	Variation (en %)
Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	96,1	96,95	+ 0,9	96,1	96,95	+ 0,9
Titre 6 - Dépenses d'intervention	0,01	0,01		0,01	0,01	
<b>Total</b>	<b>96,1</b>	<b>96,96</b>	<b>+ 0,9</b>	<b>96,1</b>	<b>96,96</b>	<b>+ 0,9</b>
Fonds de concours	-	-	-	-	-	-

*Source : projet de loi de finances pour 2014.*

**A. FAIRE DE L'IGN UN ACTEUR DE RÉFÉRENCE DANS LE DOMAINE CARTOGRAPHIQUE**

L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) est un établissement public de l'État à caractère administratif, placé sous la tutelle des ministres chargés respectivement de l'écologie, du développement durable et des forêts, dont la vocation est de décrire la surface du territoire national et l'occupation de son sol, d'élaborer et de mettre à jour l'inventaire permanent des ressources forestières nationales, ainsi que de faire toutes les représentations appropriées, d'archiver et de diffuser les informations correspondantes.

Depuis la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2012 de l'ancien Institut géographique national avec l'ancien Institut forestier national, les crédits de l'action 1 et de l'action 2 qui lui sont alloués, sont également destinés à couvrir le coût de la mission de service public correspondant à l'élaboration et la mise à jour, sur le territoire métropolitain, de l'inventaire permanent des ressources forestières, à l'observation et la surveillance des écosystèmes forestiers, à la diffusion des données d'inventaire sur les milieux forestiers, et à la fourniture à l'État des éléments nécessaires à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des orientations de la politique forestière nationale.

La subvention pour charges de service public qui est versée pour 2014 à l'établissement s'élève à 96,4 millions d'euros. Elle est destinée au financement des activités exercées par l'IGN dans le cadre de sa mission de service public.

Au vu du contexte international très concurrentiel en matière de production et de diffusion de données et de la conjoncture économique fragile, la réorientation stratégique destinée à repenser les activités, les conditions de leur mise en œuvre et le modèle économique a été définie dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs et de performance 2013-2016 et adopté par le conseil d'administration de l'IGN le 26 avril 2013. Cette décision est en attente de validation par l'État.

L'établissement a ainsi prévu de se recentrer sur sa mission de service public, caractérisée notamment par des critères de disponibilité et de qualité. La mission de service public de l'IGN se décline ainsi en quatre activités structurantes, qui concernent tant les activités civiles que de défense :

- produire des connaissances, des compétences et des novations dans le domaine de la géomatique, en propre ou en partenariat, voire en accompagnement d'acteurs privés ;

- spécifier, collecter, agréger des données et produire des référentiels faisant autorité sur la géolocalisation et les ressources ou écosystèmes forestiers, à des fins civiles ou militaires ;

- assurer la diffusion à l'échelle nationale de données multithématiques produites par l'IGN ou provenant d'autres acteurs puis contrôlées et mises en cohérence par l'IGN ;

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

L'orientation, complémentaire à ces missions, validée par le conseil d'administration de l'Institut s'articule autour de trois axes :

- l'IGN est une composante de la souveraineté et de l'indépendance nationale ;

- l'IGN est l'opérateur de référence auprès des différents acteurs publics ;

- l'IGN est producteur de données et de services définis en fonction des besoins et des usages en matière d'information géographique et forestière

Les contraintes budgétaires ont également conduit à poursuivre l'objectif de diminution de 2,5 % des équivalents temps plein (ETP) qui ne pourra être atteint que par le non-remplacement des départs en retraite prévus en 2013 et 2014 car les effectifs de l'Institut sont essentiellement constitués de fonctionnaires de corps propres à l'IGN et d'ouvriers d'État qui n'ont pas, ou ont très peu, de possibilités de quitter l'établissement.

Cet effort devra être modulé entre les services de l'IGN, notamment pour maintenir le recrutement d'élèves ingénieurs fonctionnaires à l'École nationale des sciences géographiques (ENSG).

Le Rapporteur spécial tient à noter que la baisse des effectifs, conjuguée au contexte économique incertain peut avoir un impact à la baisse sur le chiffre d'affaires de l'IGN.

## **B. MAINTENIR L'EXCELLENCE EN MATIÈRE D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE**

L'action 2 *Recherche dans le domaine de l'information géographique* constitue 15,7 % des crédits du programme et est dotée de 15,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement reversés à l'IGN sous forme de subventions pour charge de services publics, destinés au financement des activités de recherche et développement.

Ces crédits, en légère croissance de 0,7 %, ont pour objet d'encourager la progression de la connaissance et des technologies dans le domaine des infrastructures de localisation spatio-temporelle pour maintenir le niveau de qualité des infrastructures d'information géographique et forestière.

Il est ainsi question d'améliorer les référentiels, notamment la référence géodésique internationale pour renforcer le rôle central de l'IGN au plan international, de fournir des informations plus détaillées en matière d'infrastructure d'information géographique et d'approfondir la qualification des informations, notamment en zone urbaine avec l'intégration des observations aériennes et terrestres.

Il faut, à cette occasion, noter que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, le référentiel à grande échelle (RGE®) <sup>(1)</sup> est diffusé au coût marginal de reproduction et de diffusion dès lors qu'il est utilisé pour l'accomplissement d'une mission de service public ne revêtant pas de caractère industriel ou commercial. Plus de 5 500 téléchargements ont été effectués à ce titre au premier semestre 2012.

L'insertion et la mise en cohérence d'informations dans une infrastructure de référence ainsi que la contribution aux services facilitant l'emploi des référentiels, sont également visées.

En matière de développement, il est prévu de procéder à une refonte globale du système d'information métier de l'institut afin de le rendre conforme aux attentes des internautes *via* la mise en place, notamment, d'un système d'observation couvrant l'ensemble des besoins des activités de production, d'une infrastructure de données, unifiée et partagée au sein d'un système de production intégré.

Enfin, l'Institut vise à mettre en place une politique de partenariat avec l'industrie plus active et plus structurée. Il convient de souligner que l'IGN entretient depuis longtemps des relations privilégiées avec les agences et institutions publiques œuvrant dans les domaines connexes du sien (Centre national de la recherche scientifique – CNRS, Centre national d'études spatiales – CNES, Direction générale de l'armement – DGA).

---

(1) Il s'agit d'une infrastructure de données géographique composée de quatre composantes (orthophotographique, topographique, adresse et parcellaire) qui fournissent des informations géographiques superposables.

Par ailleurs, l'établissement entretient la présence au plus haut niveau de chercheurs de ses laboratoires dans les structures d'animation de la recherche nationales et internationales ; par exemple, participation aux groupes de travail et comité de pilotage de l'alliance nationale de recherche pour l'environnement AllEnvi (Risques, Infrastructures, Europe, Ville).

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Philippe Martin, ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et de M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche lors de la commission élargie du 7 novembre 2013 à 15 heures <sup>(1)</sup>, la commission des Finances examine les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables et des comptes spéciaux qui y sont associés, les crédits du budget annexe Contrôle et exploitation aériens et l'article 63, rattaché.*

*Suivant l'avis favorable de M. Alain Rodet, Mme Annick Girardin, M. Marc Goua, M. Jean-Claude Fruteau, et M. Olivier Faure, rapporteurs spéciaux, et malgré l'avis défavorable de M. Hervé Mariton, rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables.*

*La Commission **adopte** ensuite, suivant l'avis favorable de M. Alain Rodet, rapporteur spécial, les crédits du compte spécial Aides à l'acquisition de véhicules propres.*

\*

\* \*

---

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/)



**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES  
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

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

- M. Philippe Duron, président ;
- M. Jean-Claude Paravy, secrétaire général ;
- Mme Charlotte Leroy, attachée parlementaire.

**Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer  
(DGTIM) :**

- M. Bursaux, directeur des infrastructures de transport ;
- Mme Christine Bouchet, chef de service de l'administration générale et de la stratégie ;
- M. Christophe Saintillan, directeur des infrastructures de transport ;
- M. Thierry Guimbaud, directeur des services de transport ;
- Mme Donatienne Brillant, directrice du cabinet du directeur général.