



N° 3110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

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 2016** (n° 3096),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 18

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

***TRANSPORTS ROUTIERS, FLUVIAUX ET MARITIMES
PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ
INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE***

AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

Rapporteur spécial : M. Alain RODET

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT : DES BESOINS DE FINANCEMENTS CONSÉQUENTS	7
A. LES MOYENS EN DIMINUTION DU PROGRAMME 203	7
1. Les moyens prévus en 2016.....	8
2. Des arbitrages peu transparents en exécution	10
B. LES FONDS DE CONCOURS : QUELLE RÉGULARITÉ ET QUEL CONTRÔLE ?	12
1. Des rattachements de fonds de concours attendus en baisse	12
2. Des reports importants d'autorisations d'engagement ouvertes sur fonds de concours	13
3. Des difficultés de suivi et une régularité douteuse	14
C. LA SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'AFITF	15
1. L'exécution budgétaire 2015	16
2. Les perspectives budgétaires 2016.....	17
D. LA QUESTION DE LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE DU FINANCEMENT DES TRANSPORTS EST POSÉE	17
1. Les objectifs et les moyens selon le schéma national de mobilité durable.....	17
2. Les restes à payer de l'AFITF.....	18
3. Les restes à payer du programme 203.....	19
II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES : UN DISPOSITIF REVENU À L'ÉQUILIBRE EN 2014	20
A. L'ADAPTATION DU DISPOSITIF D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES	20
1. Un dispositif du bonus-malus recentré sur les véhicules les plus vertueux.....	21
2. L'application du dispositif en 2014 et 2015	22
3. Une situation budgétaire assainie.....	23

B. LES CRÉDITS PRÉVUS EN 2016.....	24
1. Programme 791 <i>Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres</i>	24
2. Programme 792 <i>Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants</i>	25
III. PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ : LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ	26
A. LE CADRAGE BUDGÉTAIRE POUR 2016.....	27
B. QUELLE STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ ?.....	28
IV. INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE : ASSURER UNE INFORMATION SPATIO-TEMPORELLE PRÉCISE ET ACCESSIBLE.	31
A. DES SUBVENTIONS À L'INSTITUT NATIONAL DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE (IGN) ET AU BUREAU DE RECHERCHES GÉOLOGIQUES ET MINIÈRES (BRGM)	31
B. LES MISSIONS ET LE BUDGET DE L'INSTITUT NATIONAL DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE.....	32
1. Le contrat d'objectif et de performance 2013-2016	32
2. L'augmentation des ressources propres compromise par le faible dynamisme des recettes commerciales	33
3. Des dépenses maîtrisées.....	35
EXAMEN EN COMMISSION	37

L'article 9 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 10 octobre 2015, 82 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Le rapport spécial porte sur un ensemble disparate de programmes constitué par les dotations aux *infrastructures et services de transport* (programme 203), aux *paysages, eau et biodiversité* (programme 113), à *l'information géographique et cartographique* (programme 159) et au financement des *aides à l'acquisition des véhicules propres* (programmes 791 et 792).

Le programme 203 *Infrastructures et services de transport* est doté, pour 2016, hors fonds de concours et attributions de produits attendus, de 3,21 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une diminution de 0,5 % des crédits de paiement par rapport à 2015.

Le maintien des dotations doit s'apprécier en considération d'une diminution constante des crédits depuis 2013 qui n'est pas compensée par les fonds de concours dont le rattachement est prévu en 2016, en baisse de près de 27 % au regard des prévisions de 2015. La réduction des moyens de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui apporte 80 % des fonds de concours et de ceux des collectivités territoriales pour le reste explique la baisse réelle des moyens du programme 203, de près de 11 %, fonds de concours inclus, en 2016.

La question du financement de l'Agence et, *a fortiori*, des infrastructures de transport, est posée mais n'est pas résolue puisqu'une enveloppe théorique de budget d'intervention de 1,9 milliard est annoncée comme garantie pour l'AFITF, enveloppe insuffisante pour couvrir les masses considérables de restes à payer du programme 203 et de l'AFITF. Le Rapporteur spécial tient une nouvelle fois à manifester son inquiétude et il invite le Gouvernement à trouver rapidement une solution de financement pérenne pour l'Agence, à un niveau compatible avec les orientations stratégiques du schéma national de mobilité durable. Il insiste de nouveau sur la nécessité pour l'AFITF d'accentuer l'effort en faveur de la résorption des restes à payer, qui hypothèquent sérieusement la réalisation des engagements pris.

Le dispositif de bonus-malus est assaini même si l'augmentation attendue des recettes du compte d'affectation spéciale *Aides à l'acquisition des véhicules propres* de 10 % en 2016 n'est pas documentée.

Les crédits du programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*, s'élèvent pour 2016 à 276,39 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ces crédits sont en légère progression, soutiennent la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité, et comportent une importante proportion de subventions à des opérateurs très divers.

Ils sont essentiellement consacrés à l'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* (près de 96 % des crédits du programme), et s'inscrivent dans la perspective de la création de l'Agence française pour la biodiversité.

Les crédits du programme 159 *Information géographique et cartographique* sont en légère diminution par rapport à 2015 avec 95,83 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ces crédits correspondent en quasi-totalité à la subvention d'équilibre pour charges de service public de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et également au subventionnement du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

I. INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT : DES BESOINS DE FINANCEMENTS CONSÉQUENTS

Le programme 203 *Infrastructures et services de transport* porte à la fois sur les infrastructures et les services de transport routiers, ferroviaires, fluviaux, portuaires, maritimes et aéroportuaires, ainsi que 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*, et du secteur aérien qui fait l'objet du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*. Les dotations prévues en PLF 2016 sont de 3 206,3 millions d'euros de crédits de paiement (– 0,5 %).

Le programme regroupe l'ensemble des moyens strictement budgétaires de l'État concourant à cette politique et il fait appel, notamment, à des financements externes sous forme de fonds de concours pour un montant prévu à 1 435,3 millions d'euros en 2016 (– 26,9 %). Environ 80 % desdits fonds de concours (soit 1 146,1 millions de CP en 2016) sont issus de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), agence qui disposera en 2016 de 1 926 millions de ressources presque entièrement dédiées, à une trentaine de millions près, à son budget d'intervention. De plus, près de 700 millions d'euros devraient être mobilisables en 2016 pour des financements réalisés par l'AFITF hors du budget de l'État, à destination par exemple de SNCF Réseau, de Voies navigables de France ou des collectivités territoriales.

Compte tenu de cette singularité, la présence d'une agence dédiée au financement effectif des transports, le Rapporteur spécial traitera successivement de quatre sujets différents : le programme 203, aux dotations globalement stables mais qui dépend en fait des moyens de l'AFITF, constitue le socle des moyens budgétaires de l'État. Les fonds de concours, impressionnants par leurs montants comme par ceux des reports d'engagements antérieurs ouverts sur fonds de concours, qui alimentent le programme 203, déterminent l'enveloppe réelle de financement des infrastructures et services de transport. La situation financière de l'AFITF est précaire et son budget d'intervention diminue. Enfin, la question de la soutenabilité budgétaire de la politique des infrastructures et services de transports, autrement dit sa capacité à assurer le financement effectif de cette politique est posée.

A. LES MOYENS EN DIMINUTION DU PROGRAMME 203

Le programme 203 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 ⁽¹⁾ mais sera succinctement présentée dans le cadre de ce rapport.

1. Les moyens prévus en 2016

Le tableau suivant retrace 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.

CRÉDITS DE PAIEMENT PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS*

(en millions d'euros)

	Crédits budgétaires			Fonds de concours et attributions de produits		
	LFI 2015	PLF 2016	variation (en %)	LFI 2015	PLF 2016	variation (en %)
Action 1 : <i>Développement des infrastructures routières</i>	8 500,00	0	-100	1 252,71	670,83	-46,45
Action 10 : <i>Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires</i>	2 474,85	2 476,97	+ 0,09	371,27	339,11	- 8,66
Action 11 : <i>Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires</i>	320,14	314,12	- 1,88	61,30	59,36	- 3,16
Action 12 : <i>Entretien et exploitation du réseau routier national</i>	328,71	323,89	- 1,47	240,34	328,24	+ 36,57
Action 13 : <i>Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres</i>	52,71	47,86	- 9,21	32,58	32,71	+ 0,38
Action 14 : <i>Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens</i>	29,67	26,93	- 9,22	4,00	3,25	- 18,75
Action 15 : <i>Stratégie et soutien</i>	17,76	16,57	- 6,70	1,85	1,85	0
Total	3 223,84	3 206,33	- 0,54	1 964,06	1 435,34	- 26,92

Source : projet annuel de performances.

(1) Rapport n° 3110 Annexe 19 de M. Olivier Faure sur les Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires.

Hors fonds de concours, ce programme est doté en 2016 de 3 206,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3 206,3 en crédits de paiement, soit des montants de crédits de paiement en baisse de 0,5 % par rapport à loi de finances initiale pour 2015. Les fonds de concours sont prévus en très forte baisse, de près de 27 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, alors que les dotations d'autorisations d'engagement sont prévues en augmentation.

L'AFITF assure la totalité ou la quasi-totalité des fonds de concours apportés au programme 203 pour les transports collectifs et ferroviaires, fluviaux, portuaires, aéroportuaires, et une moindre participation aux fonds de concours apportés en matière de développement des infrastructures routières (58 %).

Les moyens du programme 203 diminuent donc pour l'essentiel à cause de l'affaiblissement des prévisions de rattachements de fonds de concours, qui s'explique doublement : premièrement, le budget d'intervention de l'AFITF est en baisse, deuxièmement les capacités d'investissement des collectivités territoriales s'amoindrissent.

Le financement de l'action 01 *Développement des infrastructures routières* est exclusivement assuré par des fonds de concours provenant de l'AFITF (393,4 millions de CP prévus en 2016) et des collectivités territoriales (277,4 millions de CP prévus en 2016), qui cofinancent certaines opérations, principalement dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER). L'action 01 ne bénéficie pas d'une dotation budgétaire en PLF. La modernisation des infrastructures routières nationales s'effectue principalement au travers de l'exécution des volets routiers des contrats de plan État-région (CPER) 2015-2020, cofinancés par les collectivités territoriales, à hauteur d'environ 44 %.

Les rattachements de crédits de paiement de fonds de concours prévus en 2016 sont en diminution de 46 % par rapport à 2015 sur l'action 01.

L'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* représente, à elle seule, 77 % des crédits de paiement du programme 203. Elle est dotée de près de 2 477 millions d'euros d'AE et CP (+ 0,1 %) en 2016 dont 1 673,5 millions prévus pour subventionner l'utilisation des trains régionaux de voyageurs, 528,9 millions pour subventionner l'utilisation des trains nationaux classiques de voyageurs et 274,6 pour celle des trains de fret. Les rattachements de crédits de paiement de fonds de concours prévus en 2016 sont en diminution de 8,7 % par rapport à 2015 sur l'action 10.

Les crédits de l'action 11 *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires* sont prévus à 314,1 millions d'euros et diminuent légèrement par rapport à 2015 (- 1,9 % en crédits de paiement). Les rattachements de fonds de concours sont également prévus en baisse, à 59,4 millions d'euros (- 3,2 %).

Les crédits budgétaires de l'action 12 *Entretien et exploitation du réseau routier*, qui représentent un peu plus de 10 % des crédits du programme 203, sont prévus à 323,9 millions d'euros, en baisse de 1,5 % alors que les prévisions de

rattachements de fonds de concours s'élèvent à 328,4 millions (+ 36,6 %) dont 323,2 par l'AFITF. L'augmentation de quelque 88 millions d'euros de la contribution de l'AFITF entre les prévisions de 2015 et celles de 2016 est à mettre en rapport avec la contribution volontaire de 100 millions d'euros au budget de l'AFITF, dont le versement est prévu en 2016 par les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Les crédits de l'action 13 *Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres* sont prévus à 47,9 millions d'euros en diminution de 9,2 %.

Les crédits de l'action 14 *Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens* sont prévus à 26,9 millions d'euros en diminution également de 9,2 %.

Enfin, les crédits de l'action 15 *Stratégie et soutien* sont prévus à 16,6 millions d'euros en diminution de 6,7 %.

2. Des arbitrages peu transparents en exécution

Les crédits prévus ne sont qu'indicatifs et il faut s'en remettre à la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes pour obtenir un éclairage tardif sur les choix de gestion qui ont été opérés.

C'est ainsi que pour l'exécution 2015, il a été indiqué au Rapporteur spécial que le taux de mise en réserve, de 8 % hors dépenses de personnel, a été uniformément appliqué à l'ensemble des secteurs qui constituent le programme, à l'exception de la subvention pour charges de service public pour Voies navigables de France (VNF). Sa répartition uniforme ne présume pas des arbitrages qui sont nécessairement opérés en gestion.

Au total, la mise en réserve en gestion 2015 sur le programme 203 s'élève à environ 247,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit 7,7 % de la dotation initiale du programme.

La Cour des comptes a observé, s'agissant de l'exécution du budget en 2014, que la politique constante de gestion du programme 203 consiste à faire peser la régulation budgétaire sur les infrastructures ferroviaires et les transports collectifs. Elle observe qu'en 2014 « *les dépenses d'intervention de la mission baissent de 8,3 % en AE hors programmes d'investissement d'avenir, malgré la hausse de certaines dépenses telles que la subvention versée à l'AFITF (+ 96 M€ en raison de la résiliation de l'écotaxe poids lourds). Elles sont atténuées par de moindres dépenses, voire des reports de charges en 2015 sur certains dispositifs, en particulier les engagements de l'État en matière de contrats de projets État-régions (CPER) en termes d'infrastructures ferroviaires et de transports collectifs.* »

La Cour précise que « Réseau ferré de France (RFF) perçoit des subventions du programme 203 pour concourir à son équilibre financier. La subvention attribuée à RFF au titre de l'utilisation des infrastructures par les trains de fret est en nette diminution depuis 2011, nulle en 2013 et de 136,27 M€ en 2014. La part versée aux opérateurs de fret au titre de la compensation de la réforme de la tarification pour les entreprises ferroviaires de fret est également en baisse depuis 2011 et nulle en 2014. Les contributions de l'État au fret ferroviaire ont donc supporté la majeure partie de l'imputation de la réserve de précaution portant sur les concours à RFF (178,65 M€), mais également une part des annulations de crédits du programme (82,09 M€). Le financement du fret ferroviaire constitue toujours une des variables d'ajustement du programme : la minoration de ses ressources à hauteur de 58 % de ses crédits a contribué à la préservation d'autres dépenses du programme. En 2014, le non-respect des engagements gouvernementaux en matière de soutien au fret ferroviaire a servi à compenser (par le dégel de la réserve de précaution) l'incidence sur le budget de l'AFITF de l'arrêt de l'écotaxe poids lourds. Ce mode de compensation au détriment du soutien à un mode alternatif à la route paraît en contradiction avec les objectifs politiques affichés par le Grenelle de l'environnement et la conférence environnementale. »

La Cour ajoute, dans son rapport du 24 juin 2015 sur la situation et les perspectives des finances publiques, à propos de l'exécution 2015, que « le financement de RFF par le budget général au titre du fret ferroviaire constitue l'une des variables d'ajustement du programme. Il est possible qu'une évolution du statut juridique de ce financement amène à constater la constitution d'une dette de l'État envers RFF, qu'il faudrait alors combler à hauteur de 0,2 Md€. »

Le Rapporteur spécial a obtenu du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie des éléments de réponses à ces observations.

Le ministère considère que la régulation budgétaire ne concerne que les crédits du programme 203 hors fonds de concours. Les infrastructures ferroviaires et les transports collectifs étant financés uniquement sur fonds de concours (AFITF), ils ne peuvent faire l'objet de régulation budgétaire.

Cette observation est peut-être juridiquement fondée mais peu réaliste au regard des choix de priorités qui doivent être opérés en cas de constitution de restes à payer ou d'annulations de crédits. D'ailleurs, le ministère confirme, qu'en fin de gestion 2014, comme indiqué par la Cour, il a été demandé aux gestionnaires du programme 203 de ne pas consommer l'intégralité des crédits de paiements disponibles et de reporter entre 240 et 300 millions de CP sur 2015. Cette demande a conduit à différer des paiements à RFF et au Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) sur les infrastructures ferroviaires et les transports collectifs des CPER 2007-2013.

Le ministère reconnaît qu'il est exact que les AE des dépenses d'intervention ont baissé en 2014 pour le programme 203, en raison de la limitation des apports de l'AFITF en fonds de concours due à la suspension, puis à l'abandon de l'éco-taxe par le Gouvernement.

Le ministère considère que les concours à RFF ne sont nullement une variable d'ajustement du programme 203, puisqu'au final le taux de crédits disponibles (93 %) est identique à celui des autres lignes du programme 203 (VNF et AFITF exceptées). Mais à l'intérieur de ces concours à RFF, la rigidité des concours au transport express régional (TER) et aux trains d'équilibre du territoire (TET), qui représentent 87 % des crédits disponibles, conduit inéluctablement à réduire de manière bien plus importante les dépenses consacrées au fret ferroviaire. De fait, le programme 203 est particulièrement pénalisé par l'intégration dans l'assiette de calcul de la réserve de précaution des concours TER et TET qui représentent 61 % des crédits du programme 203 et qui sont des dépenses obligatoires.

B. LES FONDS DE CONCOURS : QUELLE RÉGULARITÉ ET QUEL CONTRÔLE ?

Les fonds de concours de l'AFITF et des collectivités territoriales sont donc essentiels au budget d'investissement et d'intervention du programme 203. Les rattachements sont attendus en baisse en 2016, alors que, d'année en année, des autorisations d'engagement ouvertes sur fonds de concours sont reportées et maintiennent un niveau élevé de restes à payer.

1. Des rattachements de fonds de concours attendus en baisse

Les rattachements de fonds de concours prévus en 2016 s'élèvent à 1 482,45 millions d'AE et 1 435,34 de CP à comparer à 1 325,7 millions d'euros d'AE et 1 964,10 euros de CP en PLF 2015 et 1 376,1 millions d'AE et 3 662,7 de CP en PLF 2014. Les fonds de concours en général, ceux de l'AFITF en particulier, se réduisent. L'AFITF a bénéficié jusqu'en 2014 d'une subvention d'équilibre du budget de l'État, pour 656 millions d'euros en 2014, qui n'a pas été reconduite en 2015 ni en 2016.

Les fonds de concours de l'AFITF représentent, en PLF 2016, 1 146,1 millions de CP sur les 1 435,3 millions d'euros pour l'ensemble du programme 203.

La réduction des montants de fonds de concours provenant de l'AFITF est en rapport avec la réduction du budget d'intervention de l'agence. L'AFITF a versé au programme 203 1 214,4 millions d'euros en 2014 (en ayant perçu 656 millions d'euros de subventions), les rattachements prévus en PLF 2015 s'élevaient à 875,3 millions d'euros et ceux du PLF 2016 à 1 146,1.

Le fonds de roulement de l'agence est passé de 443,3 millions d'euros fins 2012 à 82,6 fin 2013 et 63,4 fin 2014. Ce fonds de roulement, estimé à 63,1 millions d'euros à la fin de 2015 par le budget initial de l'AFITF, devait être ramené à 600 000 euros selon les budgets rectificatifs, et donc être asséché.

2. Des reports importants d'autorisations d'engagement ouvertes sur fonds de concours

Les documents budgétaires retracent les crédits ouverts et les fonds de concours et attributions de produits de l'exercice mais non les prévisions de reports de fonds de concours d'une année sur l'autre.

S'agissant de l'exercice 2014, du fait du report de 3 897 millions d'AE et de 131,7 millions de CP ouverts par fonds de concours et en compte en fin d'exercice 2013 et du report de 289,2 millions d'AE et de 104,3 millions de CP hors fonds de concours, les crédits ouverts ont été très supérieurs aux crédits votés. En gestion 2014, ce sont 8,1 milliards d'euros en AE et 5,3 en CP qui ont été ouverts, soit respectivement 2,2 fois et 1,5 fois les crédits votés en LFI.

Sur l'exercice 2015, quatre arrêtés de report du 11 février 2015, du 20 mars 2015, et du 27 mars 2015, ont procédé à l'ouverture de dotations reportées sur 2015 à hauteur de 3 235,2 millions d'autorisations d'engagement (soit plus que les ouvertures en LFI 2015) et de 263,2 millions d'euros de crédits de paiement.

Sur cet ensemble, les reports de crédits précédemment ouverts par voie de fonds de concours s'élèvent à 2 725,6 millions d'euros d'AE et à 257,3 millions de CP. On peut y rattacher 644,9 millions d'autorisations d'engagement affectées non engagées, dont l'origine n'a pas été indiquée au Rapporteur spécial.

Par ailleurs, 164,8 millions d'AE et 5,7 de CP de crédits hors fonds de concours et attributions de produits ont été reportés.

La plus grande masse des reports concerne donc des AE ouvertes les années antérieures sur rattachements de fonds de concours et pour lesquels les restes à payer ⁽¹⁾ constitués sont importants.

Les restes à payer sur le programme 203, d'un montant de 4 574,5 millions d'euros fin 2014, sont estimés à 4 200 à la fin de 2015.

Le projet annuel de performances observe que *« les restes à payer constatés sur le programme seront donc pour une partie importante couverts par des crédits de fonds de concours, et ils n'impliquent pas nécessairement des ouvertures de crédits budgétaires dans les années à venir. »*

(1) Les restes à payer correspondent à la différence entre les autorisations d'engagement consommées et les crédits de paiement n'ayant pas été consommés au 31 décembre de chaque année, qu'il s'agisse de crédits de paiement précédemment ouverts et non consommés ou à ouvrir

Comme on peut s'en douter, la raréfaction des moyens budgétaires réels obère la perspective d'une consommation effective de crédits pour la réalisation des opérations ayant donné lieu à des opérations d'engagement. Cela justifie encore davantage la nécessité de sérier les priorités et d'assainir la prise en compte de ces autorisations d'engagement.

3. Des difficultés de suivi et une régularité douteuse

Comme l'a déjà observé le Rapporteur spécial dans ses observations sur l'exécution 2014, les crédits ouverts sur fonds de concours et qui sont reportés d'une année sur l'autre, principalement des autorisations d'engagement, constituent une masse considérable dont le suivi est lacunaire. La Cour des comptes observe que, hors tranches fonctionnelles, aucun programme ne rattache l'exécution des dépenses aux ressources issues de fonds de concours dans Chorus⁽¹⁾, ce qui ne permet pas d'en estimer le caractère soutenable. Ainsi, le calcul des reports se fait à partir de suivis parallèles tenus sur des outils bureautiques, ce qui ne garantit pas l'exactitude des montants de reports de fonds de concours.

Sur le plan des principes et de la régularité, le contrôle global de ce budget, y compris par le Parlement, est lacunaire, comme le relève la Cour des comptes.

Les principes d'annualité et de sincérité ne peuvent être parfaitement respectés dès lors que, en 2014, seuls 48 % des crédits ouverts de ce programme en AE ont fait l'objet d'une autorisation parlementaire, cette proportion tombant à 16 % pour les crédits d'investissement.

Les relations financières croisées entre l'AFITF et le programme 203 entravent le respect des principes d'universalité et d'unité budgétaires, ainsi que des articles 17 (affectations de recettes, dont fonds de concours) et 15 (reports de crédits) de la loi organique relatives aux lois de finances (LOLF). Les modalités de suivi des dépenses sur fonds de concours, bien qu'en progrès, ne permettent toujours pas de s'assurer de la sincérité des reports de fonds de concours.

Comme les années précédentes, le Rapporteur spécial déplore, alors même que la Cour des Comptes l'a souligné à plusieurs reprises, que les dépenses sur fonds de concours ne soient toujours pas suivies avec une précision telle qu'elle permette de garantir la sincérité des reports.

Par ailleurs, il s'inquiète du volume de crédits et de reports de fonds de concours qui conduit à faire échapper à l'autorisation du Parlement une part très substantielle des crédits consommés, qui porte atteinte au principe de sincérité budgétaire et ne permet pas d'atteindre une qualité de programmation optimale.

(1) Chorus est l'outil de tenue de la comptabilité, de consolidation et de production des comptes de l'état.

C. LA SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'AFITF

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (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.

Ses ressources 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 concessionnaires d'autoroutes (313,6 millions d'euros en exécution 2014) ;

- la taxe d'aménagement du territoire prélevée sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes (570,5 millions d'euros en exécution 2014) ;

- une partie du produit des amendes du dispositif de contrôle et de sanction automatisés des infractions au code de la route (202,7 millions d'euros en exécution 2014).

Pour assurer l'équilibre des dépenses et des ressources, le Gouvernement s'était engagé à procurer de nouvelles recettes devant venir alimenter le budget de l'AFITF, afin de supprimer la subvention d'équilibre qui a été effectivement annulée pour 2015. Il s'agissait, en particulier, du péage de transit payé par les poids lourds, qui a finalement été suspendu, ainsi que de l'augmentation de 2 centimes d'euros de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) pour assurer les ressources du budget 2015.

Effectivement, en 2015, le Gouvernement a pallié efficacement la disparition de l'écotaxe et du péage de transit en augmentant la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, la TICPE, sur le gazole de 2 centimes pour les voitures particulières et les poids lourds, et en suspendant par ailleurs l'exonération de 2 centimes par litre qui avait été accordée aux professionnels de la route au titre de la contribution climat énergie. Cette mesure, toutefois, demeure exceptionnelle.

L'AFITF demande la pérennisation de cette recette de TICPE, à défaut d'une recette de substitution, et le Gouvernement s'est engagé à sécuriser les ressources de l'AFITF – redevances domaniales, taxes d'aménagement du territoire, produits des amendes radar et fraction de la TICPE.

Le PLF 2016 réduit à 1 centime la fraction de TICPE affectée à l'AFITF en 2016, pour un rendement ramené à 715 millions d'euros au lieu de 1 139 en 2015.

Le budget d'intervention de l'AFITF a donc été ramené de 1 909,1 millions en exécution 2013 à 1 714 en exécution 2014 et il est prévu à 1 843,6 d'euros en 2015, selon le troisième budget rectificatif de l'AFITF du 25 juin 2015.

Le budget d'intervention a été arrêté à 1 855 millions en 2016, selon une réponse au questionnaire budgétaire reçue le 4 novembre.

1. L'exécution budgétaire 2015

Le budget 2015 de l'AFITF devait initialement bénéficier d'une partie du produit de l'écotaxe, rebaptisée « péage de transit poids lourds » avec un périmètre réduit, qui a été définitivement abandonnée en octobre 2014. Pour compenser ce manque à gagner, une augmentation de 2 centimes d'euros par litre de gazole sur les véhicules légers et de 4 centimes sur les poids lourds avait été décidée.

Le budget initial adopté le 24 décembre 2014 reposait sur un équilibre constitué par 2 240 millions de recettes, dont 1 139 millions de TICPE affectée et 1 900 millions de dépenses d'intervention.

Le premier budget rectificatif du 18 février 2015 se caractérise principalement par la mise en place des crédits nécessaires au paiement par l'État en 2015 de l'indemnité due à la société Ecomouv à la suite de la résiliation du contrat qu'il avait conclu avec cette société et des dépenses liées.

En crédits de paiement, le supplément de fonds de concours lié à l'indemnisation par l'État d'Ecomouv est financé par l'utilisation quasi-intégrale du fonds de roulement, la réduction de moitié du remboursement de l'avance de l'Agence France Trésor et par une réduction des dépenses d'intervention.

En conséquence, les prévisions de dépenses d'intervention ont été réduites à 1 742 millions d'euros, compte tenu d'une prévision de paiement de 529,4 millions d'euros en fonds de concours au programme 203 pour l'indemnisation d'Ecomouv.

Le troisième budget rectificatif du 25 juin 2015 a intégré en prévisions de recettes et de dépenses 100 millions d'euros supplémentaires au titre du protocole d'accord conclu le 9 avril 2015 entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes. L'ATFIF a approuvé quatre conventions avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes par lesquelles ces dernières s'engagent à lui verser de manière échelonnée jusqu'en 2030 un montant total d'1,2 milliard d'euros courant, dont 100 millions d'euros par an les trois premières années.

Le budget 2015 a ainsi été porté à 2 340 millions d'euros en recettes dont 100 de contribution des sociétés concessionnaires d'autoroutes et en dépenses à 2 402,8 millions d'euros dont 527,8 pour l'indemnisation d'Ecomouv et 1 843,6 millions de dépenses d'intervention.

2. Les perspectives budgétaires 2016

Les perspectives budgétaires de l'AFITF sont ainsi caractérisées par le dossier de presse du Gouvernement sur le PLF 2016 : « *Les dépenses opérationnelles de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) sont stabilisées en 2016, à environ 1,9 Md€. La part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée à l'Agence s'élève ainsi à 715 M€ en 2016, en diminution de 424 M€ par rapport à la LFI 2015, l'indemnité exceptionnelle due à la société Écomouv' ayant été payée en 2015 à la suite de la résiliation du contrat conclu avec cette société.* », la perspective d'assurer une recette pérenne à l'AFITF ne semble donc pas se concrétiser.

Ses ressources, annoncées à 1 926 millions d'euros en 2016, sont les suivantes :

– la redevance domaniale versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (315 millions d'euros prévus en 2016) ;

– la taxe d'aménagement du territoire (TAT) prélevée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (566 millions d'euros prévus en 2016) ;

– une partie du produit des amendes des radars automatiques du réseau routier national (230 millions d'euros prévus en 2016) ;

– une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE – 715 millions d'euros prévus en 2016).

D. LA QUESTION DE LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE DU FINANCEMENT DES TRANSPORTS EST POSÉE

La Cour des comptes a jugé problématique la soutenabilité financière de l'AFITF dans l'hypothèse de ressources constantes à hauteur de moins de 2 milliards par an, a rapporté l'AFITF le 8 octobre 2015, à l'issue de la réunion de son conseil d'administration. Le calibrage de ses ressources à 1 900 millions d'euros est, en effet, inférieur aux montants prévus par le schéma national de mobilité durable.

1. Les objectifs et les moyens selon le schéma national de mobilité durable

La commission « Mobilité21 », instituée par le ministre en charge des transports, de la mer et de la pêche à la demande du Gouvernement, a été chargée, dans le cadre de l'élaboration du schéma national des infrastructures de transport (SNIT), de formuler des recommandations en vue de créer les conditions d'une mobilité durable et de hiérarchiser les projets d'infrastructures du SNIT, ce qu'elle a fait par son rapport *Mobilité 21 Pour un schéma national de mobilité durable* du 27 juin 2013.

À la suite de ce rapport, le Premier ministre a indiqué, le 9 juillet 2013, privilégier un scénario de financements retenant un montant d'investissements compris entre 28 et 30 milliards d'euros pour les premières priorités, dont l'engagement doit intervenir avant 2030.

Le calibrage à 1,9 milliard du budget d'intervention de l'AFITF (sans parler de la disparition de la subvention budgétaire) est en retrait au regard des perspectives tracées en 2013, la diminution des moyens étant de surcroît problématique compte tenu de l'importance des restes à payer.

2. Les restes à payer de l'AFITF

Les restes à payer de l'AFITF, c'est-à-dire le montant des crédits qu'il est nécessaire d'ouvrir et de consommer pour assurer l'exécution des engagements budgétaires déjà pris, sont infiniment plus importants que ceux du programme 203. Comme l'a indiqué la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour 2014, *« le volume élevé de restes à payer de la mission Écologie, développement et mobilités durables occulte cependant d'autres restes à payer (à hauteur de 15,17 Md€) pour le budget général qui sont supportés par l'AFITF et qui incluent pour partie les restes à payer du programme 203. Or, le caractère transparent de l'AFITF et son financement profondément dépendant de l'État ont une incidence directe sur la soutenabilité du programme 203. »*

Si les engagements de l'AFITF pour 2016 ne sont pas encore connus, le montant cumulé de restes à payer qui était de 15,2 milliards à fin 2014 devrait diminuer en 2015 pour représenter environ 11,9 milliards, du fait de la réduction de l'engagement au titre de la convention sur l'écotaxe poids lourds et d'un montant d'AE inférieur au montant de CP en 2015 ⁽¹⁾.

La Cour des comptes considère que les cinq partenariats public-privé (PPP) en cours financés par l'AFITF (concession : LGV Sud Europe Atlantique ; et contrat de partenariat : LGV Bretagne – Pays de la Loire, écotaxe poids lourds, contournement ferroviaire de Nîmes et Montpellier, liaison autoroutière L2 à Marseille) représentent des restes à payer de 9,7 milliards d'euros, soit 64 % des restes à payer totaux de l'AFITF. Plus de 92 % des dépenses prévisionnelles liées à ces PPP restent encore à couvrir et sont de nature à préempter lourdement la trajectoire financière pluriannuelle de l'AFITF.

À la fin 2015, selon le dernier budget rectificatif approuvé de l'AFITF, les restes à payer pour l'ensemble de ces 5 PPP seront de 6,4 milliards, ils sont en très net recul en raison de la réduction de l'engagement au titre de l'écotaxe poids lourds et du paiement en 2015 de 528 millions sur ce même contrat.

(1) 1 503 millions d'AE et 1 843 millions de CP pour le budget d'intervention selon le troisième budget rectificatif de l'AFITF, du 25 juin 2015.

La Cour des comptes considère également que les doutes sur la soutenabilité de la trajectoire financière de l'AFITF sont renforcés par les risques de dérapage de dépenses (Tours-Bordeaux) ainsi que par l'avancement de deux grands projets, le projet de canal Seine-Nord Europe (environ 4,5 milliards d'euros) et le projet ferroviaire Lyon-Turin. Il est vrai que ce dernier projet pose de problèmes sérieux de financement. Lors de l'audition conjointe de la commission des finances avec la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, de nos collègues M. Michel Destot, député, et M. Michel Bouvard sénateur, chargés par le Gouvernement d'une mission temporaire auprès du secrétaire d'État chargé des transports, et du secrétaire d'État chargé du budget, sur le financement du projet Lyon-Turin, la mobilisation des moyens de l'AFITF a, en effet, été évoquée.

3. Les restes à payer du programme 203

Les restes à payer sur le programme 203, d'un montant de 4 574,5 millions d'euros fin 2014, sont estimés à 4 200 millions à la fin de 2015.

La Cour des comptes considère que les restes à payer du programme 203 *Infrastructures et services de transports*, qui s'élevaient à 4,58 milliards d'euros fins 2014, sont rigidifiés par trois partenariats public-privé : celui relatif à la construction et à la réparation de 63 centres d'entretien et d'intervention routière – PPP CEI – (571,48 millions d'euros estimés pour l'ensemble des composantes du loyer) ; celui relatif à la liaison autoroutière L2 (1 145,74 millions d'euros) ; et le contrat relatif à la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds (969,23 millions d'euros).

Le contrat de partenariat relatif à la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds ayant été résilié, il ne reste donc plus que deux partenariats public-privé en cours pour le programme 203 : le contrat CEI et celui pour la liaison autoroutière L2 à Marseille. Le niveau de reste à payer de ces deux partenariats à fin 2014 s'élève à 1,66 milliard d'euros (740 pour les CEI et 920 pour la liaison L2).

Les versements doivent intervenir principalement à compter de 2018, pour 1 559 millions d'euros. Ceux de 2015 sont prévus à 25 millions d'euros, de 2016 à 33 et de 2017 à 43.

Un litige est en cours sur le partenariat CEI. Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a, dans son jugement du 6 novembre 2014, considéré que la décision de signer le contrat de partenariat était illégale et a enjoint à l'État de résilier le contrat pour le 1^{er} juillet 2015. Un recours en appel et une demande de sursis à exécution ont été déposés par le ministère le 6 janvier 2015. Par son jugement en date du 18 juin 2015, la Cour administrative d'appel de Versailles a accordé à l'État le sursis à exécution. L'État est à présent en attente du jugement d'appel.

Au total, on constate donc un effet de ciseau avec une masse d'engagements en compte considérable, qui constituent donc les restes à payer, et une diminution des moyens d'investissement réels dans les infrastructures de transports. La situation du financement des infrastructures de transport doit donc être assainie.

II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES : UN DISPOSITIF REVENU À L'ÉQUILIBRE EN 2014

A. L'ADAPTATION DU DISPOSITIF D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

Le dispositif du bonus-malus a été instauré par la loi de finances rectificative pour 2007 et précisé par le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007.

L'article 13 de la loi n° 2009-961 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a fixé un objectif de réduction de la moyenne des émissions du parc automobile de 176 g CO₂/km en 2006 à 120 g CO₂/km à l'horizon 2020. Par ailleurs, des objectifs communautaires ont été définis concernant les émissions des véhicules neufs de 130 g CO₂/km en 2015 et de 95 à partir de 2021.

Le dispositif incitatif du bonus-malus automobile doit contribuer à l'atteinte de trois objectifs :

- inciter les acheteurs de véhicules neufs à changer leur comportement d'achat pour privilégier les véhicules à faible émission de CO₂ et favoriser ainsi 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 de concours financier créé en 2008 a été remplacé en 2012 par le compte d'affectation spéciale (CAS) *Aides à l'acquisition de véhicules propres* afin de retrouver l'équilibre financier souhaité par le législateur et le dispositif, initialement prévu pour une durée de cinq ans (jusqu'à fin 2012), a été prolongé à diverses reprises, au-delà de 2014 par le décret n° 2014-1672 du 30 décembre 2014. Il est désormais recentré sur les véhicules électriques et hybrides.

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 est confiée à l'Agence de services et de paiement (ASP), fonds adossé au compte d'affectation spéciale *Aides à l'acquisition des véhicules propres*.

Le compte retrace :

- en recettes, le produit de la taxe prévue par l'article 1011 *bis* du code général des impôts s'appliquant aux véhicules les plus polluants, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement ;

– en dépenses, des contributions versées à l’ASP pour le financement des aides à l’acquisition de véhicules propres.

Il comprend deux programmes de montants très inégaux : le programme 791 *Contribution au financement de l’attribution d’aides à l’acquisition de véhicules propres*, pour le financement du bonus (214,2 millions d’euros ouverts en LFI pour 2015) et le programme 792 *Contribution au financement de l’attribution d’aides au retrait de véhicules polluants*, pour le financement du super-bonus (28 millions d’euros ouverts en LFI pour 2015).

1. Un dispositif du bonus-malus recentré sur les véhicules les plus vertueux

Le début de l’année 2014 a été marqué par une modification du barème du bonus – avec une diminution importante des aides réservées aux véhicules thermiques – et une forte revalorisation de celui du malus (le barème introduit en 2014, concernant les véhicules émettant plus de 130 g CO₂/km, avec un malus pouvant aller jusqu’à 8 000 euros pour les véhicules émettant plus de 200 g CO₂/km, est toujours en vigueur).

Par ailleurs, partant du constat que plusieurs offres de commercialisation de véhicules électriques par des locations de longue durée, présentant des loyers abordables et ayant pour objectif d’attirer à la mobilité électrique de nouveaux clients encore réticents à un achat direct de ces véhicules, ont vu le jour en 2014, une nouvelle mesure, permettant aux locataires de véhicules électriques et hybrides de bénéficier des mêmes montants d’aides qu’en cas d’acquisition directe, a été mise en œuvre en cours d’année, par décret n° 2014-723 du 27 juin 2014 modifiant le décret n° 2007-1873 précité.

Le dispositif a constamment été adapté pour accompagner et encourager les efforts des constructeurs visant à la mise sur le marché de véhicules toujours moins émetteurs de CO₂. Le décret n° 2014-1672 du 30 décembre 2014, dans sa version actuellement en vigueur, définit les aides accordées aux titres du bonus et du superbonus.

Le barème du bonus a été recentré sur les véhicules les plus vertueux (électriques et hybrides notamment). Aussi, les aides à l’acquisition et à la location des véhicules émettant jusqu’à 60 g de CO₂/km (correspondant à des véhicules électriques et hybrides rechargeables) ont été maintenues à un niveau élevé (6 300 euros, dans la limite de 27 % du coût d’acquisition, pour les véhicules émettant jusqu’à 20 g de CO₂/km et 4 000 euros, dans la limite de 20 % du coût d’acquisition, pour les véhicules émettant de 21 à 60 g de CO₂/km). Une aide de 2 000 euros, limitée à 5 % du coût du véhicule, est par ailleurs prévue pour l’acquisition de véhicules présentant un niveau minimum d’hybridation (caractérisé par la puissance du moteur électrique, qui ne doit pas être inférieure à 10 kW) émettant de 61 à 110 g de CO₂/km.

Le super-bonus a beaucoup évolué depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} avril 2015 d'aides complémentaires à l'achat de véhicules peu polluants pour la mise au rebut de vieux véhicules diesel, suite à la publication du décret n° 2015-361 du 30 mars 2015 modifiant le décret n° 2014-1672 précité. Les aides complémentaires à l'acquisition de véhicules émettant jusqu'à 60 g de CO₂/km, s'ajoutant au bonus, sont particulièrement élevées (3 700 euros pour les véhicules émettant jusqu'à 20 g de CO₂/km et 2 500 euros pour les véhicules émettant de 21 à 60 g de CO₂/km). Une aide de 500 euros, réservée aux seuls ménages non imposables, est également prévue pour l'acquisition de véhicules neufs ou d'occasion respectant la norme Euro 6 et émettant jusqu'à 110 g de CO₂/km.

2. L'application du dispositif en 2014 et 2015

Entre le premier semestre 2014 et le premier semestre 2015, dans un contexte de stabilité du marché automobile d'ensemble, la part des véhicules neufs émettant 131 g CO₂/km et plus (correspondant aux véhicules soumis au malus selon le barème en vigueur depuis le début de l'année 2014) a diminué, passant de 17,6 % à 14,5 % (145 000 véhicules neufs soumis au malus ont été immatriculés sur le premier semestre de l'année 2015).

Le premier semestre 2015 a connu une forte hausse des ventes de voitures particulières électriques en France avec 8 032 nouvelles immatriculations (+ 87 % par rapport au premier semestre 2014), portée notamment par un maintien du bonus important (6 300 euros dans la limite de 27 % du coût du véhicule) à l'achat et à la location de longue durée de ces véhicules et par la mise en place, au 1^{er} avril 2015, d'une prime complémentaire de 3 700 euros en cas de mise au rebut d'un véhicule diesel immatriculé pour la première fois avant le 1^{er} janvier 2001 en vue de son renouvellement par un véhicule électrique.

Les ventes de véhicules utilitaires légers électriques, dans un marché marqué par des commandes groupées influant fortement sur les volumes globaux de ventes, sont restées stables sur le premier semestre de l'année 2015 par rapport à 2014 : 2 031 nouveaux véhicules ont été mis en circulation, contre 2 099 au premier semestre de l'année 2014 (baisse de 3 % dans un marché global en hausse de 0,8 %).

Par ailleurs, les ventes de véhicules émettant de 21 à 60 g CO₂/km (correspondant, en l'état actuel de l'offre, à des véhicules hybrides rechargeables), restées faibles en 2014 (un peu plus de 2 000 exemplaires vendus), ont connu une forte augmentation avec 2 400 véhicules vendus au premier semestre de 2015 (multiplication des immatriculations par 2,6 par rapport au premier semestre de 2014).

Enfin, les ventes de véhicules hybrides émettant de 61 à 110 g CO₂/km éligibles au bonus sont passées de 20 200 véhicules au premier semestre de 2014 à 19 000 véhicules au premier semestre de l'année 2015, en diminution de 6 %. Cette baisse s'explique en partie par la restriction du champ des véhicules éligibles au bonus, ces derniers devant, depuis le 1^{er} janvier 2015, présenter un moteur électrique dont la puissance sur trente minutes est supérieure à 10 kW (ce critère a exclu quelques véhicules qui étaient éligibles au début de l'année 2014).

3. Une situation budgétaire assainie

Après un exercice 2012 légèrement excédentaire, qui avait dégagé un solde positif de 6,7 millions d'euros, l'exécution 2013 du compte d'affectation spéciale avait été très déficitaire à cause de recettes nettement inférieures aux prévisions (276,6 millions d'euros au lieu de 403,6 millions prévus). Les ressources issues du compte, et le reliquat de trésorerie de 2012 de 20,2 millions d'euros de l'ASP étant insuffisants pour payer les aides en 2013, deux versements du budget général à l'ASP ont été opérés, à hauteur de 80 millions d'euros. La LFI a prévu un versement de 50 millions d'euros à l'ASP au début de l'année 2013. Puis, il a été décidé en fin d'année de procéder à un second versement de 30 millions d'euros. En 2013, l'ASP a disposé d'un budget d'un montant total de 381,3 millions. Le montant des aides effectivement versées par l'ASP en 2013 pour le bonus a été de 329,5 millions d'euros. Le solde de trésorerie positif à l'ASP (51,8 millions d'euros) a permis de financer les dossiers de bonus au début de l'année 2014. Sur le compte d'affectation spéciale, le solde d'exécution négatif a été limité en 2013 à 4,9 millions d'euros.

L'exercice 2014 est caractérisé par des recettes nettement supérieures aux prévisions (334,7 millions d'euros de recettes au lieu de 269,9 prévus en LFI) et des dépenses nettement inférieures, de 193,7 millions d'euros au lieu de 269,9 de crédits ouverts en LFI. Il en résulte un solde d'exécution positif de 141,1 millions d'euros qui se sont ajoutées au report de solde de 2013 de 1,8 million d'euros.

Le solde de trésorerie du compte au 31 décembre 2014 était donc de 142,9 millions d'euros. 7 ont été reportés en 2015, le solde de 135,9 ayant été versé au budget général de l'État.

Au premier semestre 2015, l'Agence de services et de paiement (ASP), chargée du traitement des dossiers de bonus, a procédé au paiement de 56 644 dossiers de bonus et de 125 dossiers de super-bonus (dans sa version antérieure au 1^{er} avril 2015), pour un montant total d'aides de 90,7 millions d'euros. Le retard par rapport aux prévisions du PLF (dépenses de 214 millions d'euros sur l'année complète sur le programme 791) s'explique par une faible activité de l'ASP sur les mois de février et mars, due à des difficultés opérationnelles passagères.

Les recettes du malus, sur le premier semestre de l'année 2015, se sont élevées à 157,6 millions d'euros, en avance par rapport aux prévisions du PLF, et de 242 sur l'ensemble de l'année 2015.

S'agissant de la nouvelle prime à la conversion (super-bonus), pour laquelle la LFI 2015 a ouvert 28 millions d'euros sur le programme 792, les prévisions de dépenses ne peuvent encore être précises. Si le dispositif est en vigueur depuis le 1^{er} avril 2015, l'enregistrement des demandes de versement auprès de l'ASP n'est en effet possible que depuis le mois de juillet, compte tenu des adaptations nécessaires de l'outil informatique au nouveau dispositif. Par ailleurs, on observe un délai de plusieurs mois entre la date de commande du véhicule et celle de son immatriculation qui déclenche l'enregistrement par l'ASP.

Compte tenu de l'incertitude liée aux dépenses de super-bonus et du peu de données encore disponibles, une estimation de l'exécution budgétaire du compte d'affectation spéciale à la fin de l'année est délicate. Toutefois, compte tenu des immatriculations enregistrées et du niveau important de recettes constaté sur le premier semestre, il est peu probable qu'il soit nécessaire de mobiliser une subvention d'équilibre sur l'exercice 2015.

B. LES CRÉDITS PRÉVUS EN 2016

Les prévisions de recettes en PLF 2016 sont de 266 millions d'euros, en hausse de près de 10 % sur celles de la LFI 2015. Cette prévision mentionnée par le projet annuel de performances n'est aucunement documentée.

Afin d'accompagner la baisse des émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs vendus en France, différents scénarios d'ajustement du dispositif de bonus-malus automobile sont en cours d'évaluation. En tout état de cause, les aides destinées à l'acquisition des véhicules les plus vertueux devraient toujours être importantes, en cohérence avec les objectifs de développement de la mobilité électrique et de commercialisation de véhicules consommant moins de 2 litres de carburant aux 100 km (correspondant à des émissions de CO₂ de l'ordre de 50 à 55 g/km) à horizon 2020.

Les différents scénarios envisagés prévoient que les dépenses du compte d'affectation spéciale soient compensées entièrement par les recettes du malus, sans mise en œuvre prévisionnelle d'une subvention d'équilibre.

S'agissant plus particulièrement de la prime à la conversion, un bilan d'exécution du dispositif sera réalisé avant la fin de l'année 2015, lorsque des données solides sur les primes versées auront pu être analysées. Les conclusions de ces analyses orienteront les choix pour 2016.

1. Programme 791 *Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres*

Les dépenses prévisionnelles du programme 791 sont évaluées à 236 millions d'euros en PLF 2016 (+ 10,2 %).

Les modifications proposées au barème de bonus visent à maintenir l'équilibre financier du dispositif sans durcissement du barème de malus, et à poursuivre le recentrage des aides sur les véhicules les plus propres.

Les modifications proposées à compter du 1^{er} janvier 2016 consisteront à :

– adapter le bonus moyen versé en faveur des véhicules *full hybrides* qui s'établira à 750 euros ;

– adapter le bonus moyen versé en faveur des véhicules hybrides rechargeables qui s'établira à 1 000 euros ;

– maintenir une aide de 6 300 euros pour les véhicules électriques.

La prévision de dépenses s'appuie par ailleurs sur les hypothèses de ventes suivantes : 36 000 véhicules hybrides, ainsi que 11 000 véhicules hybrides rechargeables et 33 000 véhicules électriques.

Au total, les dépenses de bonus pour 2016 sont évaluées à 236 millions d'euros. Ce montant inclut les effets de décalage des paiements au regard des dépôts de dossiers (dossiers déposés en 2015 mais payés en 2016, dossiers déposés en 2016 mais payés en 2017) et les frais de gestion de l'ASP.

2. Programme 792 Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants

Dans le projet de loi de finances pour 2016, les dépenses du programme 792, correspondant au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants, sont estimées à 30 millions d'euros au lieu de 28 en LFI 2015.

De façon complémentaire aux aides définies dans le programme 791, le dispositif de prime à la conversion a pour objectif d'accélérer le renouvellement du parc automobile afin de retirer de ce parc les véhicules les plus anciens qui sont aussi les plus polluants.

Ce dispositif est encadré par le décret n° 2015-361 du 30 mars 2015 modifiant le décret n° 2014-1672 du 30 décembre 2014 instituant une aide à l'acquisition et à la location des véhicules peu polluants. Cette aide, dans sa version entrée en vigueur au 1^{er} avril 2015, est accordée pour la mise au rebut d'un véhicule diesel, appartenant à la catégorie des voitures, immatriculé avant le 1^{er} janvier 2001.

L'achat ou la location de longue durée d'un véhicule électrique peut ainsi être aidé à hauteur de 10 000 euros en cumulant bonus et prime à la conversion.

La prévision de dépenses s'appuie notamment sur une hypothèse de volume de 3 380 pour les véhicules électriques, éligibles à une prime à la conversion de 3 700 euros.

III. PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ : LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ

Le programme *Paysages, eau et biodiversité* est le support budgétaire des actions engagées pour préserver la biodiversité, les ressources en eau et les paysages. Il regroupe les moyens liés à l'eau et à la biodiversité, aussi bien la préservation des ressources et milieux naturels que l'aménagement concerté et la protection des espaces, des sites et des paysages, dans le cadre d'un développement équilibré et durable des territoires.

Le programme intervient dans des domaines pour lesquels des engagements internationaux ont été souscrits par la France, en particulier dans le cadre européen. Le programme porte également les actions à entreprendre en application des feuilles de routes de la transition écologique arrêtées à l'issue des conférences environnementales initialisées à partir de 2012. Il est le support des politiques de l'eau et de la biodiversité telles que définies par la législation en vigueur ou en préparation, notamment le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ⁽¹⁾.

Le programme mobilise les services de l'État, tant au niveau régional, avec les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) que départemental avec les directions départementales des territoires (DDT) et directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL).

Il s'appuie sur les nombreux partenariats négociés et organisés avec les collectivités territoriales, les entreprises, les associations, les centres de recherche et les établissements publics opérateurs de l'État.

Les actions mises en œuvre obéissent à trois priorités :

– la préservation et la gestion des sites remarquables et exceptionnels français ainsi que la préservation, la gestion et l'aménagement des paysages du quotidien ;

– la protection des espaces naturels terrestres et maritimes et des ressources ;

– la préservation, la restauration, le renforcement et la valorisation de la biodiversité.

Le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages prévoit la création d'un grand opérateur public : l'Agence française pour la biodiversité (AFB). Elle devrait voir le jour en 2016 avec pour ambition d'appuyer les politiques de biodiversité et de développer les partenariats avec les collectivités, acteurs essentiels pour la mise en œuvre des politiques de la biodiversité.

(1) Adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 24 mars 2015, il est en cours d'examen au Sénat.

A. LE CADRAGE BUDGÉTAIRE POUR 2016

Le programme 113 comprend trois actions, respectivement intitulées *Sites, paysages, publicité* ; *Logistique, formation et contentieux* et *Gestion des milieux et biodiversité*.

Les crédits demandés au titre du programme 113 sont en légère progression et s'établissent à 276,4 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement (+ 1,5 % par rapport à 2015).

Les crédits du programme sont essentiellement consacrés à l'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* (95,5 % des crédits), dont les dotations sont portées à 264,1 millions d'euros (+ 1,4 %). Elles intègrent la plus grande part des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs qui représenteront au total 135,8 millions d'euros en 2016.

L'action 1 *Sites, paysages publicité* est dotée de 6,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (+ 10,7 %) en 2016. Elle recouvre les activités de protection et de gestion des sites classés, en incitant les acteurs concernés à adopter des mesures de protection et de gestion des sites.

L'action 2 *Logistique, formation et contentieux* dispose de crédits s'élevant à 5,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (– 6,8 %). Ils sont consacrés aux dépenses de fonctionnement courant du programme (formation, communication, frais de déplacement...) et aux dépenses de contentieux qui en constituent la plus grande part.

Il convient cependant de noter que les contentieux européens et certains contentieux des mines ne sont pas ici budgétisés, en raison de leur caractère interministériel et de leur montant disproportionné par rapport à l'enveloppe budgétaire du programme.

PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	PLF 2016	Variation (en %)	LFI 2015	PLF 2016	Variation (en %)
Action 1 <i>Sites, paysage, publicité</i>	6,11	6,77	+ 10,72	6,11	6,77	+ 10,72
Action 2 <i>Logistique, formation et contentieux</i>	5,95	5,54	– 6,84	5,95	5,54	– 6,84
Action 7 <i>Gestion des milieux et biodiversité</i>	261,46	264,08	+ 1	260,36	264,08	+ 1,43
Total	273,52	276,39	+ 1,05	272,42	276,39	+ 1,46
Fonds de concours et attributions de produits	2,11	9,69	+ 329,24	17,0	20,39	+ 175,53

Source : projet annuel de performances.

La Cour des comptes indique que le programme a mis en œuvre, en 2014, une régulation des subventions pour charges de service public de ses opérateurs et du versement de plusieurs subventions en titre 6. Le montant des reports de charges à payer, de 2014 sur 2015, s'élèvent à environ 11 millions d'euros pour l'ensemble du programme, selon les indications données au Rapporteur spécial.

La Cour observe également que le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* fait l'objet d'annulations de crédits récurrentes et très substantielles qui l'amènent à s'interroger sur sa surbudgétisation. La Cour précise que, en gestion 2014, « *le ministère a fait porter les annulations sur la mise en œuvre de la trame verte et bleue (- 8 M€), sur la préservation de la biodiversité (- 5,72 M€), sur les actions Natura 2000 (- 4,5 M€) et sur la protection du littoral (- 3,16 M€). Il considère que ces annulations répondent à une sous-consommation structurelle de ces dispositifs, liée à la difficulté de mobiliser des maîtres d'ouvrage sur des projets dont le financement de l'État n'est pas acquis et d'un effet de stop-and-go. Le ministère estime que le niveau important et récurrent d'annulations est de nature à présenter trois risques : un risque juridique lié à la non-atteinte des objectifs communautaires ; un risque financier lié aux tensions sur la trésorerie des opérateurs du programme ; un risque d'insincérité de la loi de finances.* »

B. QUELLE STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ ?

Comme l'observe la Cour des comptes, hors subventions aux opérateurs, les dépenses du programme 113, qui sont pour l'essentiel des dépenses discrétionnaires, prennent la forme de subventions très éclatées. Préalablement à la création de l'Agence française pour la biodiversité envisagée en 2016, la Cour a suggéré qu'une revue des moyens de l'État et de l'ensemble des collectivités publiques en faveur de l'eau, de la biodiversité et des milieux soit envisagée, de manière à rendre plus cohérente la programmation du programme 113 avec la réalité des dépenses, mais également avec les objectifs gouvernementaux.

Selon les indications données au Rapporteur spécial, les 900 bénéficiaires de financements évoqués sont :

– des collectivités territoriales, partenaires de l'État dans la conduite des politiques publiques ;

– les 23 opérateurs dont le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, DGALN) est directement chef de file : les six agences de l'eau, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'établissement public du marais poitevin (EPMP), les dix parcs naturels nationaux, l'établissement public Parcs nationaux de France (PNF), l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), l'Agence des aires marines protégées (AAMP), le groupement d'intérêt public Atelier technique des espaces naturels (ATEN) ;

– des opérateurs avec lesquels la DGALN a des conventions mais dont elle n'est pas chef de file : l'Office national des forêts (ONF), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR), l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et le Museum national d'histoire naturelle (MNHN) ;

– les 45 parcs naturels régionaux, les 164 réserves naturelles régionales, les 160 réserves naturelles régionales, les 21 conservatoires régionaux des espaces naturels, les huit conservatoires départementaux ;

– 652 associations dont 65 associations importantes (têtes de réseau pour certaines et pour la plupart dotées de conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO), on peut citer la Ligue française pour la protection des oiseaux (LPO), France nature environnement (FNE), la Fédération des conservatoires botaniques nationaux (FCBN), la Fédération des conservatoires d'espaces naturels (FCEN), Rivages de France, l'Association nationale des élus du littoral (ANEL), le domaine de la Tour du Valat, le programme sur l'homme et la biosphère de l'UNESCO, etc..).

Le chiffre de 900 bénéficiaires est donc légèrement sous-estimé. Son importance traduit le maillage fin nécessaire pour la mise en œuvre des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité.

Les politiques publiques portées par le programme 113 s'appuient par ailleurs sur des cofinancements de plusieurs types qui viennent en complément des crédits apportés par l'État, il s'agit notamment :

– pour la protection du littoral et la gestion intégrée du trait de côte : 3,8 milliards d'euros de fonds de concours venant de l'AFITF ;

– dans le cadre de Natura 2000 : 9 millions d'euros de crédits du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) pour 11 de crédits d'État ;

– pour la trame verte et bleue et les espaces protégés (les parcs nationaux comme régionaux), des crédits européens dont le montant pour les parcs nationaux est de l'ordre de 1 million d'euros chaque année, tous financeurs confondus ;

– de la restauration de la continuité écologique des cours d'eau et une partie de l'entretien du domaine public fluvial sous la forme de fonds de concours apportés par les agences de l'eau. Pour l'exercice 2014 une dotation d'environ 25 millions d'euros en AE et 5 en CP a été mise en place pour financer diverses opérations.

Une partie de ces financements est mobilisée dans le cadre des contrats de projets État-Régions (CPER). Pour la campagne 2007-2013, ces cofinancements s'élèvent à 146 millions d'euros. Ces mêmes montants sont reconduits pour la nouvelle campagne qui couvrira la période 2015-2021, soit un apport annuel de l'ordre de 20 millions d'euros de crédits régionaux.

De manière plus globale, presque toute la politique de l'eau est financée à partir de la fiscalité de l'eau dans le cadre du 10^{ème} programme (2013-2018) des agences de l'eau doté d'une ressource de 13,3 milliards d'euros sur la période considérée, soit 2,3 par an. Ces ordres de grandeur traduisent à eux seuls la spécialisation des crédits par dispositifs qui n'entrent pas en concurrence les uns avec les autres, mais qui traduisent plutôt une vraie complémentarité entre eux et dont la coordination devrait être facilitée par la mise en place de la future Agence française pour la biodiversité (AFB).

Le rapport de préfiguration de février 2013 concernant celle-ci s'appuie sur le rapport, remis en juillet 2010, qui avait clairement cerné l'intérêt d'une agence pour contribuer à relever les nouveaux défis des politiques de la biodiversité, notamment celui de coordonner des acteurs très nombreux.

La lettre de cadrage de la mission de préfiguration précise en particulier que l'objectif central de cette agence est de « *mettre à la disposition du ministre chargé de l'écologie et de ses services un outil permettant de développer l'ensemble des politiques favorables à la biodiversité et de les mettre en œuvre plus efficacement, non seulement pour ce qui concerne des espaces remarquables, mais aussi pour l'ensemble des territoires et la biodiversité ordinaire* ». On peut rappeler en outre que le titre 3 du projet de loi de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages précité, qui crée l'AFB, traduit bien la volonté de disposer d'une structure capable de coordonner les acteurs de l'eau et de la biodiversité.

Il est prévu que l'agence apporte son appui scientifique, technique et financier à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de l'État et des collectivités territoriales et de leurs groupements menées dans son domaine de compétence. Elle soutient et évalue les actions des personnes publiques et privées qui contribuent à la réalisation des objectifs qu'elle poursuit. Elle contribue à la mise en réseau des initiatives de ces opérateurs et au développement des filières économiques de la biodiversité. Elle soutient les filières de la croissance verte et bleue dans le domaine de la biodiversité, en particulier le génie écologique et le biomimétisme. Elle assure l'évaluation de l'impact du changement climatique sur la biodiversité et le suivi des actions françaises dans le cadre de l'agenda des solutions de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, signée à New York le 9 mai 1992.

L'agence inscrit son activité dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité. Elle promeut la cohérence des autres politiques de l'État susceptibles d'avoir des effets sur la biodiversité et sur l'eau.

IV. INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE : ASSURER UNE INFORMATION SPATIO-TEMPORELLE PRÉCISE ET ACCESSIBLE

Le programme 159 *Information géographique et cartographique* comprend les moyens consacrés, d'une part, à la définition par l'État de la politique nationale d'information géographique, et d'autre part, à la mise en œuvre de cette politique, principalement assurée par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN). Il est constitué, pour l'essentiel, de subventions pour charges de service public.

A. DES SUBVENTIONS À L'INSTITUT NATIONAL DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE (IGN) ET AU BUREAU DE RECHERCHES GÉOLOGIQUES ET MINIÈRES (BRGM)

La subvention pour charges de service public versée à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) représente la quasi-totalité des crédits du programme, 94,4 millions d'euros consommés en 2014, 95,5 millions ouverts en LFI 2015 et 95,3 millions prévus en PLF 2016. Cette subvention est ventilée entre les deux actions 01 *Production de l'information géographique* (79,5 millions d'euros consommés en 2014, 81,2 ouverts en LFI 2015 et 81 prévus en 2016) et 02 *Recherche dans le domaine de l'information géographique* (14,9 millions d'euros consommés en 2014, 14,4 ouverts en LFI 2015 et 14,3 millions en 2016).

Il est à noter que les prévisions affinées pour 2015 et 2016 sont inférieures à ces montants. La subvention pour charges de service public inscrite au budget de l'IGN pour 2015 est de 92,8 millions d'euros et celle prévue pour 2016 de 92,5.

Le programme 159 ne porte pas seulement la subvention d'équilibre de l'IGN puisque son action 03 *Pilotage de la politique d'information géographique*, qui a consommé 548 652 euros en 2014 et qui est dotée de 527 000 euros en LFI 2015, comporte une autre subvention pour charges de service public, de 470 626 euros en 2014 et de 374 000 en 2015 comme en 2016, au Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), au titre du pilotage du Géocatalogue, partie du Géoportail national, mis en œuvre par le BRGM, et permettant de cataloguer les métadonnées et donc de rechercher les informations géographiques sur Internet grâce à un moteur de recherche. La dotation de l'action 03 prévue pour 2016 s'élève à 504 000 euros (- 4,4 %).

Le tableau suivant présente l'évolution par action des crédits demandés pour le programme en 2016.

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

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	PLF 2016	Variation (en %)	LFI 2015	PLF 2016	Variation (en %)
Action 1 <i>Production de l'information géographique</i>	81,19	82,03	+ 1,03	81,19	81,03	- 0,19
Action 2 <i>Recherche dans le domaine de l'information géographique</i>	14,35	14,30	- 0,33	14,35	14,30	- 0,33
Action 3 <i>Pilotage de la politique d'information géographique</i>	0,53	0,50	- 4,36	0,53	0,50	- 4,36
Total	96,05	95,83	- 0,23	96,06	95,83	- 0,24

Source : commission des finances.

B. LES MISSIONS ET LE BUDGET DE L'INSTITUT NATIONAL DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE

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. L'institut assure aussi la commercialisation de certains produits et services conçus notamment à partir de données recueillies dans le cadre de ses missions de service public.

1. Le contrat d'objectif et de performance 2013-2016

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2013-2016, signé le 26 mai 2014, définit les orientations d'un repositionnement stratégique important de l'IGN. Les nouvelles orientations stratégiques fixées sont :

- créer et valoriser des connaissances, des compétences et de l'innovation ;
- élaborer une description du territoire faisant autorité ;
- organiser la diffusion et le partage de données multithématiques ;
- fournir des services pour accroître l'usage des données ;
- apporter un soutien au ministère de la défense ;
- élaborer la stratégie, conduire la mise en œuvre des orientations et assurer les fonctions support.

Les nouveaux objectifs fixés pour l'IGN visent à favoriser le développement d'un nouveau modèle économique sur les bases suivantes :

– un pilotage économique fin (exploitation de la comptabilité analytique et du contrôle de gestion) doit permettre de maîtriser au plus près le coût des produits et services ;

– la mise en place d'une concertation étroite avec les collectivités territoriales doit autoriser la mutualisation des financements de certaines productions de données, en évitant certaines redondances des dépenses publiques telles qu'elles ont pu exister, et de créer de nouveaux produits et services en partenariat ;

– l'extension de son offre à des services de traitement et d'analyse des données, tirant notamment profit des nouveaux référentiels élaborés pour appuyer la prise de décision publique, doivent permettre d'accroître les ressources propres de l'institut par la commercialisation d'une offre répondant mieux aux attentes ;

– une nouvelle politique tarifaire dont l'objectif est de maximiser les possibilités de valoriser l'offre de l'institut.

Le contrat 2013-2016 n'est pas assorti de moyens financiers dédiés. Sa préparation a été conduite parallèlement aux négociations sur le triennal 2015-2017.

2. L'augmentation des ressources propres compromise par le faible dynamisme des recettes commerciales

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2013-2016 intègre donc la recherche de ressources propres hors subvention pour charges de service public, grâce au renforcement de la concertation avec les collectivités territoriales ou par l'évolution de l'offre commerciale de l'IGN.

En 2015, les ressources propres de l'IGN, c'est-à-dire hors subvention pour charges de service public, représentent 41,8 % du budget total de l'établissement, en hausse par rapport à 2014, en raison des ressources liées d'une part au registre parcellaire graphique (RPG) réalisé pour le compte du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et d'autre part au projet Geomaps réalisé pour le ministère de la défense. Elles incluent également des recettes tirées de clients privés et tirées de commanditaires publics, notamment de ministères, qui acquièrent des droits d'utilisation de données ou des services à l'IGN.

Ces ressources propres représentaient 50,8 millions d'euros en 2014, sont estimées à 66,7 en 2015 et sont prévues à 59,19 en 2016.

En dehors des deux projets RPG et Geomaps, les ressources propres de l'IGN représentaient 47,3 millions d'euros en 2014, sont estimées à 45,2 en 2015 et sont prévues à 45,7 en 2016, soit environ un tiers du budget total de l'IGN.

Les recettes commerciales en constituent la plus grande part. Elles incluent des recettes tirées de commanditaires publics. Leur niveau dépend donc des moyens budgétaires que les ministères peuvent consacrer à l'information géographique et forestière. Elles dépendent aussi de la capacité de l'État et de ses opérateurs, à faire de l'IGN son seul opérateur géographique de référence. Les recettes commerciales connaissent un recul d'environ 13 % entre 2014 et 2015, hors RPG et Geomaps, passant ainsi de 42 millions d'euros en 2014 à 36,3 en 2016. Pour l'année 2016, il est prévu une stabilisation de ce niveau de recettes issues des activités commercialisées avec une hausse de 1 % par rapport à 2015, soit 36,75 millions d'euros.

Au sein des recettes commerciales, le marché professionnel est pour l'essentiel un marché de vente de données géographiques, lesquelles connaissent une perte de valeur commerciale. Hors RPG, il est prévu en baisse de 18 % de 2014 à 2016 (12,7 millions d'euros). Le marché grand public, après une baisse entre 2014 et 2015 liée au recul du marché de la carte papier, s'inscrivant dans une érosion structurelle de ce secteur, doit bénéficier en 2016, d'un regain d'activité (11,5 millions d'euros de recettes). En effet, l'IGN compte sur la mise en place de son nouveau portail Espace Loisirs pour développer son marché grand public. Enfin, le marché Défense Espace doit se stabiliser (12,5 millions d'euros en 2016).

Les financements publics attachés à des projets réalisés par conventionnement sont prévus en augmentation de 2014 (3,7 millions d'euros) à 2016 (6 millions d'euros). Pour nouer ces partenariats, l'IGN a mis en place de nouvelles instances d'écoute des besoins dans les régions, les conférences de programmation, et auprès des acteurs nationaux, ce qui explique la hausse constatée entre 2014 et 2015. Cependant le contexte budgétaire contraint, la diminution des dotations de l'État et la mise en place de la réforme territoriale en cours pourraient ralentir ces projets de partenariats avec les collectivités territoriales.

Les prévisions d'augmentation des ressources propres de l'IGN sont donc contrastées et soumises de surcroît à des facteurs exogènes. En effet, l'évolution des ressources propres de l'IGN est fortement liée à la transposition de la directive 2013/37/UE du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public, et à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière d'accès aux données publiques.

La possibilité de redevances de mise à disposition et de réutilisation, dans des conditions encadrées et plus restrictives que dans la directive, a été inscrite dans le projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public adopté en conseil des ministres du 31 juillet 2015. Une gratuité complète de l'accès aux données publiques induirait une baisse de 21 millions d'euros de recettes annuelles de l'IGN provenant du produit de licences d'utilisation des données géographiques, soit 35 % des ressources propres de l'IGN.

Cependant, les besoins importants des gestionnaires de réseaux en matière d'information géographique, en partie liés à la mise en conformité avec la loi sur les déclarations de travaux et déclarations d'intention de conduite de travaux, devraient provoquer dans les prochaines années une croissance sensible des recettes issues du marché professionnel de l'IGN. À noter que la réponse à ces besoins nécessitera néanmoins des investissements importants pour l'IGN.

L'IGN poursuivra par ailleurs son dialogue avec les ministères et établissements publics qui utilisent l'information géographique afin de mieux répondre à leurs besoins grâce à des données, services et infrastructures adaptés à ceux-ci, à l'instar du Géoportail de l'urbanisme qui a été développé pour le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité. De même, les efforts de programmation conjointe de l'IGN avec les autorités territoriales se poursuivront. Ces deux actions laissent entrevoir des perspectives de croissance des ressources publiques (hors subvention pour charge de service public) pour l'IGN.

Enfin, une nouvelle source de financement propre devrait voir le jour dans les prochaines années avec la valorisation de la recherche et développement de l'IGN qui devrait donner lieu à des redevances.

3. Des dépenses maîtrisées

Depuis la fusion de l'Institut géographique national (IGN) et de l'Inventaire forestier national (IFN) au sein de l'Institut national de l'information géographique et forestière, survenue le 1^{er} janvier 2012, les charges du nouvel ensemble ont connu une évolution contrastée. Elles se sont élevées en 2012 à 166,1 millions d'euros pour 172 prévus au budget prévisionnel, en 2013 à 170,3 millions d'euros pour 175,3 prévus et en 2014 à 163,5 millions d'euros pour 167,8 prévus.

Le budget prévisionnel 2015 de l'IGN retient une prévision de 191,5 millions d'euros de charges, en forte hausse.

Au sein de ce budget, les dépenses de personnel ont représenté 113,6 millions en 2014, soit près de 68 % des charges, à comparer à 114,8 en 2013 et 112,9 en 2011. Elles sont prévues à 114,7 millions d'euros en 2015.

Entre 2011 et 2015 (état à mi-juillet 2015) la baisse des effectifs de l'IGN, après fusion avec l'IFN, s'est poursuivie avec, au total sur cette période, une diminution de 139 postes. L'effectif réel au 31 décembre a été ramené de 1 772 personnes en 2011 à 1 687 en 2014 et 1 633 au 31 juillet 2015.

Les dépenses de fonctionnement hors personnel ont été ramenées de 53,2 millions d'euros en 2012 à 51,4 en 2014. Elles sont pourtant prévues à 76,8 millions d'euros par le budget initial 2015. Cette hausse s'explique par les charges de sous-traitance liée à la refonte du RPG ainsi qu'à des nouveaux contrats signés avec le ministère de la défense.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après les auditions de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et de M. Alain Vidalies, secrétaire d'État aux transports, à la mer et à la pêche (voir le compte rendu de la commission élargie du 5 novembre 2015 à 15 heures ⁽¹⁾), la commission des finances examine les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables.

La commission examine l'amendement n° II-CF396 de M. Marc Goua.

M. Marc Goua, rapporteur spécial. Cet amendement vise à rétablir les crédits budgétaires du centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA) à un niveau identique à celui de la loi de finances initiale pour 2015. Alors que le CITEPA est un acteur majeur de la lutte contre le changement climatique, l'importance des restrictions budgétaires proposées ne lui permettrait plus de réaliser l'intégralité de ses missions. Cette situation, l'année où la France organise la COP 21, serait très regrettable. C'est pourquoi je vous propose de rétablir la dotation du CITEPA en l'augmentant de 140 000 euros.

*La commission **adopte** l'amendement n° II-CF396.*

*Puis, suivant l'avis favorable de M. Marc Goua, M. Jean-Claude Buisine, M. Jean-Claude Fruteau, M. Alain Rodet 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 **modifiés**.*

*La commission **adopte** ensuite, suivant l'avis favorable de M. Jean-Claude Fruteau, rapporteur spécial, le budget annexe contrôle et exploitation aériens, puis suivant les avis favorables de MM. Marc Goua, Alain Rodet et Olivier Faure, rapporteurs spéciaux, elle **adopte** les crédits des comptes spéciaux Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, Aides à l'acquisition de véhicules propres et Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/