



N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

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 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 18

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

TRANSPORTS ROUTIERS, FLUVIAUX ET MARITIMES

PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIQUE

AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

Rapporteur spécial : M. Alain RODET

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : TRANSPORTS ROUTIERS, FLUVIAUX ET MARITIMES	9
I. LE PROGRAMME 203 : <i>INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT</i>	9
A. UN BUDGET TRANSPORT MAINTENU MALGRÉ LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES	9
1. Une stabilisation des crédits du programme 203	9
2. Une augmentation attendue du budget de l'AFITF	12
B. SOUTIEN AU RÉSEAU ROUTIER ET RELANCE AUTOROUTIÈRE	17
1. Prévenir la dégradation du réseau routier non concédé	17
2. Des plans de relance pour le réseau autoroutier	19
3. La mise en place d'une régulation sectorielle	21
C. ENCOURAGER LE TRANSPORT FLUVIAL ET MARITIME	23
1. La régénération du réseau fluvial	23
2. Développer l'attractivité des grands ports maritimes français	26
II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES</i>	30
A. UN DISPOSITIF RECENTRÉ SUR LES VÉHICULES LES PLUS VERTUEUX	30
1. Un dispositif d'accompagnement à la transition écologique	30
2. La mutation du parc automobile	30
3. Les modifications du dispositif proposées pour 2017	32
B. UNE SITUATION BUDGÉTAIRE ASSAINIE MAIS DIFFICILEMENT PRÉVISIBLE	33
1. Une exécution en excédent en 2015	33
2. Les crédits en augmentation pour 2017	34

DEUXIÈME PARTIE : PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ	37
I. PRÉSENTATION DU PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ	37
A. LES CRÉDITS POUR 2017	37
B. LE MORCELLEMENT DES FINANCEMENTS	39
II. LES GRANDS AXES DE LA POLITIQUE POUR LA RECONQUÊTE DE BIODIVERSITÉ	41
A. CRÉER L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ	41
B. PRÉSERVER LES PAYSAGES	43
C. ASSURER LA PROTECTION DES MILIEUX ET DE LA BIODIVERSITÉ...	44
TROISIÈME PARTIE : EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE	47
I. L'ÉLARGISSEMENT DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME 159	47
II. DES OPÉRATEURS SOUS TENSION BUDGÉTAIRE	48
A. LE CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE POUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT, LA MOBILITÉ ET L'AMÉNAGEMENT (CÉREMA)..	48
B. L'INSTITUT DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE ...	50
1. Les missions de l'IGN	50
2. La recherche de nouvelles ressources dans un marché en mutation.....	51
3. Une nécessaire maîtrise des dépenses.....	53
C. MÉTÉO-FRANCE	54
1. Les diverses ressources de Météo-France.....	54
2. La réduction des dépenses de fonctionnement pour financer l'investissement ...	57
EXAMEN EN COMMISSION	59

L'article 49 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 2016, 83 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

INTRODUCTION

Ce rapport spécial porte sur l'examen de différents programmes de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, ainsi que le compte d'affectation spéciale *Aides à l'acquisition de véhicules propres*.

Le Rapporteur spécial constate avec satisfaction que les crédits demandés pour 2017 sont relativement stables, malgré le cadre contraint des finances publiques.

Le programme 203 *Infrastructures et services de transport*, portant à la fois sur les infrastructures et les services de transport routiers, ferroviaires, fluviaux, maritimes et aéroportuaires, est doté pour 2017 de 3,16 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 3,18 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

La prévision de rattachement de fonds de concours participant au financement des infrastructures de transports, en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et des collectivités territoriales, s'élève à 1,48 milliard d'euros en crédits de paiement.

Les prévisions de dépenses du programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*, s'élèvent pour 2017 à 279,77 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. La légère progression de ces crédits doit soutenir la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité, et notamment la création de l'Agence française pour la biodiversité.

Le projet de loi de finances pour 2017 introduit une modification de la maquette du programme 159. Les subventions pour charges de service public versées à Météo France et au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema) sont fusionnées au sein du programme 159, désormais intitulé *Expertise, information géographique et météorologie*. Par conséquent, le programme 170 *Météorologie* est supprimé. Cette modification accroît considérablement les demandes de crédits pour ce programme, portées à 502,74 millions d'euros pour 2017, alors qu'il ne portait en 2016 que les crédits de l'information géographique et cartographique à hauteur de 95 millions d'euros.

Les subventions prévisionnelles pour charge de service public de ces trois opérateurs sont cependant en diminution, témoignant de la contribution de la Cérema, de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo-France à l'effort de redressement des comptes publics.

Ce rapport spécial analyse également les dépenses du compte d'affectation spéciale *Aides à l'acquisition de véhicules propres*, support du *bonus-malus* automobile. Selon le scénario retenu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, les dépenses prévisionnelles sont évaluées à 347 millions d'euros (soit une augmentation de plus de 30 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2016), grâce à la modification du barème du *malus*.

CHIFFRES CLÉS

Les crédits des trois programmes examinés dans ce rapport spécial représentent 48 % des crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, en tenant compte des fonds de concours et attributions de produits.

Les crédits de paiement du programme 203 *Infrastructures et services de transports* sont stabilisés dans le projet de loi de finances pour 2017, à hauteur de **3,18 milliards d'euros**. Près de 78 % de ces crédits financent les infrastructures de transports collectifs et ferroviaires, confirmant la priorité gouvernementale en faveur des transports propres.

Les fonds de concours en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et des collectivités territoriales, venant abonder la dotation budgétaire pour les infrastructures de transports, sont en augmentation de 3,3 % : le montant prévu pour 2017 s'élève à **1 471,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 482,7 en crédits de paiement**.

Sur le compte d'affectation spéciale *Aides à l'acquisition de véhicules propres*, la modification du barème du *malus* permet de dégager une prévision de recette à hauteur de **347 millions d'euros (contre 266 millions prévus pour 2016)**, bénéficiant davantage au financement du *bonus* (estimation de dépenses de 320 millions d'euros) qu'à la prime à la conversion (estimation de 27 millions d'euros).

Les crédits du programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* sont en légère augmentation de 1,4 % pour 2017, afin notamment de permettre de doter la nouvelle Agence française pour la biodiversité des moyens financiers et humains nécessaires à ses missions.

Le périmètre du programme 159, désormais intitulé *Expertise, information géographique et météorologie*, s'accroît par la prise en charge de Météo-France et du Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema), en sus de la subvention pour charges de service public versée à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN). **La dotation pour 2017, à hauteur de 502,7 millions d'euros en AE et en CP**, diminue à périmètre constant. Les trois opérateurs sont encouragés à maîtriser leurs dépenses et à rechercher de nouvelles ressources propres.

PREMIÈRE PARTIE : TRANSPORTS ROUTIERS, FLUVIAUX ET MARITIMES

I. LE PROGRAMME 203 : *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT*

Le programme 203 *Infrastructures et services de transports* porte à la fois sur les infrastructures et les services de transport routiers, ferroviaires, fluviaux, maritimes et aéroportuaires, ainsi que sur la sécurité, la sûreté et la régulation des services économiques concernés. Deux exceptions cependant : la sécurité du transport maritime relève du programme *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture* et celle du transport aérien du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*.

Il s'agit du principal programme de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Les dotations prévues dans le projet de loi de finances pour 2017 sur ce programme sont de 3,16 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,18 milliards d'euros en crédits de paiement.

A. UN BUDGET TRANSPORT MAINTENU MALGRÉ LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

1. Une stabilisation des crédits du programme 203

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, qui représentent 32 % du financement de la politique des transports.

Les transports collectifs et ferroviaires, notamment à travers l'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires*, font l'objet d'un autre rapport spécial et ne seront donc que succinctement présentés dans le cadre de ce rapport. Les crédits de l'action 13 *Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres* sont également consacrés majoritairement au transport ferroviaire.

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDÉES POUR 2017 SUR LE PROGRAMME 203
INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**

(en millions d'euros)

	Crédits budgétaires			Fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP)			Part de FDC/ADP dans le financement
	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)	
Action 1 : Développement des infrastructures routières	-	-	-	691	623,5	- 9,8 %	100 %
Action 10 : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	2 457	2 457	-	415	370	- 10,8 %	13 %
Action 11 : Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	317,1	304,8	- 3,9	50,6	44	- 13 %	13 %
Action 12 : Entretien et exploitation du réseau routier national	315,5	315,2	- 0,09	287	395	37,6 %	56 %
Action 13 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	42,5	43,1	+ 1,4	37	37	-	46 %
Action 14 : Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	28,3	26,4	- 6,7	-	-	-	0 %
Action 15 : Stratégie et soutien	22	13,5	- 38,6 %	1,8	1,8	-	12 %
Total	3 182,4	3 160	- 0,7 %	1 482,4	1 471,3	- 0,71 %	32 %

Source : commission des finances, d'après les projets annuels de performance 2016 et 2017.

**CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2017 POUR LE PROGRAMME 203
INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**

(en millions d'euros)

	Crédits budgétaires			Fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP)			Part de FDC/ADP dans le financement
	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)	
Action 1 : Développement des infrastructures routières	-	-	-	670,8	691,6	+ 3,1 %	100 %
Action 10 : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	2 457	2 457	-	339,1	302,1	- 10,9 %	10,9 %
Action 11 : Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	313	313,1	+ 0,04	59,4	43,5	- 26,6 %	12,2 %
Action 12 : Entretien et exploitation du réseau routier national	321,3	321,3	-	328,2	411	+ 25,2 %	56,1 %
Action 13 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	47,5	48,1	+ 1,3	32,7	29,4	- 10 %	38 %
Action 14 : Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	26,8	26	- 2,8	3,3	3,3	-	11 %
Action 15 : Stratégie et soutien	16,4	16,1	- 2,2 %	1,8	1,8	-	10,3 %
Total	3 182	3 181,6	- 0,01 %	1 435,3	1 482,7	+ 3,3 %	31,8 %

Source : commission des finances, d'après les projets annuels de performance 2016 et 2017.

On note une relative stabilité des dotations budgétaires en 2017 par rapport aux crédits ouverts en 2016 sur les différentes actions du programme.

Il convient de noter que les 3,18 milliards d'euros inscrits sur le programme en crédits de paiement ne résument pas la dépense affectée à la politique des transports. **Il faut également prendre en compte les fonds de concours et les affectations de produits dont le montant prévu pour 2017 s'élève à 1 471,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 482,7 millions d'euros en crédits de paiement (+ 3,3 %), ce qui représente près du tiers du budget total consacré aux transports.**

Environ 80 % desdits fonds de concours sont issus de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), les autres provenant des collectivités territoriales, qui cofinancent certaines opérations, notamment dans le cadre des contrats de plan État-régions (CPER).

L'action 1 *Développement des infrastructures routières* ne bénéficie pas d'une dotation budgétaire en PLF. Son financement est exclusivement assuré par des fonds de concours provenant de l'AFITF (415,7 millions de CP prévus en 2017) et des collectivités territoriales (275,9 millions de CP prévus en 2017). Les rattachements de fonds de concours prévus en 2017 sont en augmentation de 3,1 % par rapport à 2016 sur l'action 1.

L'enveloppe consacrée aux *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* (action 10) est sanctuarisée en 2017 aussi bien en AE qu'en CP, à hauteur de 2 457 millions d'euros. Elle représente à elle seule 77,8 % des crédits de paiement du programme 203. Les rattachements de fonds de concours prévus en 2017 sont en diminution de 10,9 % par rapport à 2016.

Les crédits prévus pour l'action 11 *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires*, 313,1 millions d'euros, sont à peine supérieurs à ceux ouverts en 2016. Les rattachements de fonds de concours sont en revanche prévus en baisse, à 43,5 millions d'euros (- 26,6 %).

Les crédits budgétaires de l'action 12 *Entretien et exploitation du réseau routier*, qui représentent un peu plus de 9 % des crédits du programme 203, sont aussi stabilisés à hauteur de 321,3 millions d'euros, alors que les prévisions de rattachements de fonds de concours s'élèvent à 411 millions d'euros (+ 25,2 %).

Les crédits de l'action 13 *Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres*, prévus à 48,1 millions d'euros, sont en légère augmentation (+ 1,3 %). Ceux de l'action 14 *Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens* sont prévus à 26 millions d'euros en diminution de 2,8 %.

Enfin, les crédits de l'action 15 *Stratégie et soutien* sont prévus à 16,1 millions d'euros en diminution également de 2,2 %.

Le programme porte en outre des dépenses fiscales, pour un montant estimé à 1,2 milliard d'euros pour 2017. La principale dépense fiscale correspond au remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation (TICPE) sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers, dont le manque à gagner pour 2017 est estimé à 740 millions d'euros.

Il convient de noter que les crédits présentés ne prennent pas en compte les dépenses de personnel pour la mise en œuvre du programme. Elles sont retracées à l'action 8 du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable*, qui regroupe l'ensemble des dépenses de personnel de la mission. La masse salariale est évaluée à 606 millions d'euros pour la rémunération de 10 359 ETPT.

2. Une augmentation attendue du budget de l'AFITF

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est un établissement public administratif créé par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 pour porter la part de l'État dans le financement des grands projets d'infrastructures ferroviaires, fluviales, maritimes et routières.

Si son budget est notamment orienté vers le financement des grands projets d'infrastructures, son domaine d'intervention a été étendu depuis 2006 aux contrats de plan État-régions (CPER), incluant ainsi les dépenses de modernisation, de gros entretien et de régénération des réseaux.

Sur le plan budgétaire, l'AFITF est un opérateur du programme 203.

a. Les ressources de l'AFITF se stabilisent...

Depuis 2005, année où elle a commencé à fonctionner, le financement de l'agence a considérablement varié, aussi bien au niveau des sources que du volume de son financement. Ces variations ne suivant pas toujours le rythme des besoins de financement, elles ont compliqué la gestion pluriannuelle inhérente aux grands projets d'investissement.

Les ressources de l'AFITF proviennent exclusivement du secteur routier. En 2006, 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. Depuis 2010, les ressources de l'agence oscillent entre 1,5 et 2,3 milliards d'euros par an.

Le tableau ci-après retrace l'ensemble des ressources de l'agence depuis 2012 et les prévisions de recettes de l'AFITF pour 2017.

RECETTES DE L'AFITF 2012-2016 ET PRÉVISIONS POUR 2017

(en millions d'euros)

Recettes	2012	2013	2014	2015	2016	Prév. 2017
Taxe d'aménagement du territoire	535	538	571	555	560	565
Redevance domaniale (sociétés concessionnaires d'autoroute)	198	300	314	326	338	350
Produit des amendes radar	272	170	203	233	260	500
Fraction de la TICPE	-	-	-	1 139	715	735
Contribution volontaire des sociétés concessionnaires d'autoroute	-	-	-	100	100	100
Subvention budgétaire	900	560	656	-	-	-
Produits divers	2	-	-	-	-	-
TOTAL	1 907	1 568	1 743	2 354	1 973	2 250

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) participent au financement de l'agence à travers la redevance domaniale et la taxe d'aménagement du territoire. L'AFITF bénéficie également depuis 2015 d'une première tranche de 100 millions d'euros de la « contribution volontaire exceptionnelle » de sept sociétés concessionnaires d'autoroutes. Cette nouvelle ressource doit être affectée à un plan de relance routier et fluvial. Selon l'accord du 9 avril 2015 entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, cette contribution devrait être abaissée à 60 millions d'euros par an à partir de 2019 et ce jusqu'à la fin des concessions.

L'AFITF bénéficie aussi d'une partie du produit des amendes provenant des radars automatiques.

Ces ressources sont cependant insuffisantes face à l'ampleur des besoins de financement de l'agence. Il a donc fallu à plusieurs reprises combler ces besoins par une subvention d'équilibre de l'État jusqu'en 2014.

Pour assurer l'équilibre entre les dépenses et les ressources de l'agence, le Gouvernement s'était donc engagé à procurer de nouvelles recettes à l'AFITF. Il s'agissait en particulier de l'écotaxe poids-lourds, un temps suspendue, puis abandonnée au profit du péage de transit payé par les poids lourds à l'assiette plus restreinte, lui-même finalement supprimé en octobre 2014.

Pour combler le manque à gagner, une augmentation de deux centimes d'euros par litre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicables au gazole pour les particuliers a été adoptée en loi de finances pour 2015, et étendue aux transporteurs routiers.

La LFI pour 2016 a cependant réduit à un centime la fraction de TICPE affectée à l'AFITF pour 2016, réduisant ainsi le montant de la taxe affecté de 1 139 millions d'euros en LFI pour 2015 à 715 en LFI pour 2016.

Le projet de loi de finances pour 2017 propose de maintenir cette fraction affectée à hauteur de 735 millions d'euros, un niveau très voisin de celle de 2016 mais bien inférieure à celle de 2015.

Les prévisions de ressources de l'AFITF sont donc estimées à 2,25 milliards d'euros pour 2017. La pérennisation de l'affectation d'une part du produit de la TICPE à l'AFITF, compensant l'abandon de l'écotaxe poids lourds, traduit l'engagement du Gouvernement pour le financement des infrastructures de transport dans un contexte budgétaire contraint.

b. ... mais ses besoins de financement augmentent

L'agence apporte son concours financier soit directement (à SNCF Réseau, à Voies navigables de France...), soit sous forme de fonds de concours au budget de l'État.

Les dépenses de l'AFITF concernent tous les modes de transports, pour financer aussi bien l'entretien et la régénération des réseaux, que leur modernisation et les grands projets d'infrastructure.

Le tableau suivant retrace les dépenses par mode de transport depuis 2012.

DÉPENSES DE L'AFITF PAR MODE DE TRANSPORT DE 2012 À 2016

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Routes	763	664	705	739	779
Ferroviaire	643	729	668	705	769
Fluvial	44	66	35	64	106
Portuaire et littoral	59	69	30	58	55
Transports collectifs	315	349	268	172	274
Divers	33	32	8	17	22
Total (hors frais financiers et dépenses Ecomouv)	1 856	1 909	1 714	1 755	2 005

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

La feuille de route en matière de transport a été définie par la commission « Mobilité 21 » que le Gouvernement a reprise à son compte. Son scénario 1, le moins ambitieux, repose sur une hypothèse de budget annuel de 2,26 milliards d'euros par an jusqu'en 2030. Or, ce scénario ne prend pas en compte les grands projets d'investissement ayant obtenu un accord de cofinancement de l'Union européenne qui impliquent des engagements financiers très importants pour l'AFITF, soit près de 1 milliard d'euros pour le Canal Seine Nord Europe et plus de 2 milliards d'euros pour le tunnel transalpin Lyon-Turin. Les besoins de financement sont donc structurellement plus élevés que l'hypothèse retenue.

En 2017, les 2,25 milliards d'euros de ressources de l'AFITF seront notamment utilisés pour couvrir les restes à payer des opérations déjà engagées (CPER 2015-2020 et antérieurs, 4 lignes à grande vitesse en cours de réalisation, appels à projets pour les transports collectifs en site propre), tout en continuant de financer la régénération et la sécurité des réseaux routiers, fluviaux et ferroviaire.

En outre, le budget de l'AFITF a assumé les frais résultant de la résiliation du contrat avec la société Ecomouv' pour la mise en œuvre de la taxe poids lourds puis du péage de transit poids lourds. L'AFITF a ainsi dû prendre en charge 528 millions d'euros en 2015, essentiellement pour verser l'indemnité due à la société Ecomouv', et continue d'assumer chaque année près de 50 millions d'euros de remboursement des « créances Dailly » détenues par les établissements de crédit sur Ecomouv'.

Selon M. Philippe Duron, Président de l'AFITF, bien qu'en hausse par rapport à 2016, le budget prévu pour 2017 est inférieur à l'estimation tendancielle des besoins qui est de l'ordre de 2,7 milliards d'euros en prenant en compte l'ensemble des engagements pris par l'agence et les projets dont le lancement a été annoncé par le Gouvernement.

Dans les années à venir, et surtout à partir de 2018, l'AFITF sera confrontée à une augmentation durable de ses besoins de paiement et évalue ses besoins en crédits de paiement à environ 3 milliards par an en 2018 et 2019.

En l'absence de financement supplémentaire, l'agence pourrait être confrontée à des arbitrages difficiles. Non seulement l'enveloppe budgétaire ne permettrait pas de lancer de nouveaux projets, mais elle pourrait s'avérer insuffisante pour le financement de dépenses correspondant à des engagements des années antérieures, des actions de régénération, de sécurité et d'exploitation des réseaux.

Aussi, le remboursement de la dette de l'AFITF à SNCF Réseau, évaluée à 734 millions d'euros fin 2015, risque d'être différé, ainsi que la mise en œuvre des engagements de l'État dans les contrats de plan État régions. À ce jour, le budget de l'AFITF pour 2017 n'est pas encore fixé par son conseil d'administration (il le sera en décembre 2016).

Compte tenu des besoins de financement de l'agence, le Rapporteur spécial regrette que ne soit pas envisagée une augmentation de l'affectation à l'AFITF d'un centime de TICPE sur le gazole pour retrouver le rendement de 2015.

c. Les alertes de la Cour des comptes

Depuis plusieurs années, la Cour des comptes s'interroge sur le fonctionnement et l'utilité de l'AFITF. Elle invite ainsi régulièrement à la suppression de l'agence.

Ses principaux arguments sont les suivants :

– la création d'un établissement public pour le financement des infrastructures de transport entraîne une **débudgétisation massive**, dans la mesure où ses restes à payer ne sont pas pris en compte dans la norme de dépenses ;

– le financement de l'AFITF **porte atteinte à l'autorisation parlementaire** dès lors que près d'un tiers des financements du programme 203, porté sur fonds de concours, ne fait pas l'objet d'un vote ;

– pour la Cour, l'AFITF est un **moyen de s'affranchir des principes budgétaires** : elle porte par exemple atteinte au principe d'annualité compte tenu de l'importance des reports sur fonds de concours, et à l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui limite les reports de crédits à 3 % des crédits ouverts sur un programme ;

– la Cour des comptes considère **que la soutenabilité du programme 203 « n'est qu'apparente »** en raison d'une accumulation incontrôlée des besoins de paiement, dont le financement n'est pas assuré à moyen terme.

La Cour recommande donc dans sa note sur l'exécution budgétaire 2015 de *« mettre en conformité avec les principes budgétaires actuellement détournés ou contournés les relations entre le programme 203 et l'AFITF, en rebudgétisant les fonds de concours revenant au budget général »*.

En effet, le pilotage pluriannuel des investissements en faveur des infrastructures de transport ne semble pas maîtrisé. 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. Le montant cumulé des restes à payer est estimé par l'agence à 11,3 milliards d'euros fin 2016.

Concernant les reports, 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. D'après les informations transmises au Rapporteur spécial, 584,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE) ont été reportées de 2015 sur 2016 et le report de crédits de paiement précédemment ouverts par voie de fonds de concours, hors AENE, s'élève à 342,1 millions d'euros en AE et 238,1 en CP.

Il convient par ailleurs de noter que la création de l'AFITF a permis d'associer aux représentants de l'État, des représentants élus, notamment des collectivités territoriales, qui sont en premier lieu concernés par l'investissement en matière de transports sur leur territoire.

Sans souscrire tout à fait aux recommandations de la Cour, **le Rapporteur spécial regrette pour sa part que les documents annexés au projet de loi de finances ne retracent pas l'ensemble des opérations financées.**

Le conseil d'administration de l'agence n'approuve en effet son budget qu'au mois de décembre. Ce décalage limite considérablement l'information parlementaire sur les choix opérés en matière de politique des transports. **Il serait utile que la représentation nationale puisse disposer du budget de l'AFITF et du détail des opérations et montants consacrés aux différents modes lors de l'examen du projet de loi de finances.**

B. SOUTIEN AU RÉSEAU ROUTIER ET RELANCE AUTOROUTIÈRE

Les transports terrestres intérieurs sont encore largement dominés par le transport routier, qu'il s'agisse de transport de voyageurs ou de marchandises. Si le report modal était l'un des objectifs annoncés par la commission « Mobilité 21 », force est de constater que les parts de chaque mode de transport n'évoluent guère depuis 2010 : hors oléoduc, la route représente 87,1 % du transport terrestre, le transport ferroviaire atteint 10,6 % et le transport fluvial ne dépasse pas les 2,3 %.

Les crédits consacrés au réseau routier national provenant du budget général sont inscrits à l'action 12 *Entretien et exploitation du réseau routier national*. La prévision pour 2017 s'élève à 321,3 millions d'euros en CP, montant identique aux crédits ouverts en LFI pour 2016.

Ils ne représentent cependant pas la totalité de l'effort de financement en faveur du transport routier. L'action 1 *Développement des infrastructures routières*, entièrement financée sur fonds de concours provenant de l'AFITF et des collectivités territoriales, devrait bénéficier de 691,6 millions d'euros en CP pour 2017, soit 3,1 % de plus qu'en 2016.

1. Prévenir la dégradation du réseau routier non concédé

Le réseau routier national non concédé comporte 11 483 km sur le territoire métropolitain et 540 km en outre-mer.

L'action 12 regroupe les crédits destinés à l'exploitation, à l'entretien courant et préventif de ce réseau, aux opérations de réhabilitation et de régénération, aux aménagements de sécurité, à la gestion du trafic et à l'information routière des usagers.

CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE L'ACTION 12
ENTRETIEN ET EXPLOITATION DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL
(en millions d'euros)

Action 12 <i>Entretien et exploitation du réseau routier national</i>	PLF 2017	
	AE	CP
Chaussées : entretien préventif et grosses réparations	90,6	90,6
Entretien courant et exploitation	150,3	150,3
Réhabilitation des ouvrages d'art	30,3	30,3
Immobilier, radios et matériels techniques	27,6	33,7
Maintenance des équipements dynamiques	16,4	16,4
Total	315,2	321,3

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Le suivi de l'évolution de l'état du réseau routier est assuré grâce aux démarches IQRN (image qualité du réseau national) pour les chaussées et IQOA (image qualité des ouvrages d'art) pour les ponts et les murs.

Dans le domaine des chaussées, après trois campagnes IQRN de 2010 à 2012, couvrant chaque année un tiers glissant du réseau routier national, le pourcentage de chaussées, dont la note sur 20 est supérieure ou égale à 12, était proche de 85 %, témoignant d'un état correct du réseau. Depuis, la dégradation observée en 2013 et en 2014 s'est poursuivie en 2015, puisque le pourcentage de chaussées dont la note est supérieure ou égale à 12 est passé de 85,3 % en 2012 à 83,3 % en 2015.

235 millions d'euros ont été consacrés à l'entretien préventif et curatif des chaussées en 2015. Cependant, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) estime qu'un peu plus de 280 millions d'euros par an sont nécessaires pour maintenir la note moyenne à son niveau de 2012.

Dans le domaine des ouvrages d'art, la proportion des ponts et murs en mauvais état structurel s'est dégradée, de 11,9 % en 2012 à 13,2 % en 2015. Une proportion de 1,3 % des ponts et 5,7 % des murs nécessite des travaux urgents liés à l'insuffisante capacité portante de l'ouvrage.

Le réseau routier comprend aussi de nombreux équipements nécessaires à la sécurité et à l'information des usagers : 1 900 panneaux à message, 3 700 caméras de surveillance, 4 000 stations de recueil de données du trafic, 9 000 portiques, potences et hauts-mâts, plus de 50 000 mâts d'éclairage ou encore 20 000 km de glissières de sécurité.

Le poste « immobilier » comprend plus de 220 centres d'entretien et d'exploitation accueillant les 1 250 agents du ministère chargés de l'entretien des routes nationales et abritent les moyens techniques et matériels permettant de gérer, d'exploiter et d'entretenir le réseau routier national non concédé.

Une crainte pèse cependant sur ces crédits : un contrat de partenariat a été signé le 14 janvier 2010 pour une durée de trente ans, pour le financement, la conception, la construction, l'entretien, la maintenance, la gestion et le renouvellement de 63 centres d'entretien et d'intervention routiers.

Dans un jugement du 6 novembre 2014, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a enjoint l'État à résilier ce contrat de partenariat, considérant que le critère de complexité, nécessaire pour le recours un partenariat public-privé, n'était pas respecté. L'État a obtenu le sursis à exécution dans l'attente d'un arrêt au fond, mais il n'en demeure pas moins qu'en cas de résiliation de ce contrat de partenariat, le coût d'indemnisation à la charge de l'État est évalué par la Cour des comptes entre 100 et 200 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial salue le choix de maintenir la dotation en faveur de l'entretien du réseau routier, afin d'éviter qu'une dégradation importante n'entraîne dans l'avenir un haut niveau de dépenses de rattrapage.

2. Des plans de relance pour le réseau autoroutier

Le réseau autoroutier concédé comporte 9 033 km.

À l'initiative du rapporteur spécial chargé des infrastructures de transports collectifs et ferroviaires, M. Olivier Faure, et de l'auteur du présent rapport, la Commission des finances a saisi la Cour des comptes d'une demande d'enquête sur les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA). Ce rapport rendu le 24 juillet 2013 a entraîné une demande d'avis à l'Autorité de la concurrence sur la situation dans le secteur des autoroutes.

Ce rapport et cet avis ont souligné la rentabilité élevée des sociétés concessionnaires, assimilable à une rente, puisqu'elle atteignait en 2013 entre 20 et 24 % de leur chiffre d'affaires.

Ce constat a donc invité à réfléchir sur une meilleure régulation des autoroutes en faveur de l'État et des usagers, aboutissant à un accord entre le Gouvernement et les sociétés concessionnaires, conclu le 9 avril 2015. Ce « plan de relance autoroutier », sous la forme d'avenants aux contrats de concession, prévoit d'allouer un montant de 3,27 milliards d'euros à la réalisation de nouveaux investissements par les sociétés concessionnaires. Ces dernières doivent aussi contribuer davantage au budget de l'AFITF pendant 20 ans, à hauteur de 100 millions d'euros annuel les trois premières années puis 60 millions d'euros les années suivantes.

En contrepartie, un allongement de la durée des concessions a été accordé, afin que ces investissements ne soient pas reportés sur le tarif des péages.

Plusieurs travaux ont débuté, comme la reprise en exploitation du tunnel de Toulon, l'élargissement de l'A10 dans le secteur de Tours ou les travaux sur le viaduc de Guerville, pour une mise en service des ouvrages entre 2018 et 2024.

À l'été 2016, le Président de la République a évoqué un nouveau plan autoroutier entre l'État et les sociétés concessionnaires. Ce plan d'un montant de 1 milliard d'euros devrait répondre aux cinquante dossiers recensés à partir des demandes des collectivités locales. La signature des protocoles est prévue en décembre et janvier prochains.

D'après les informations transmises au Rapporteur spécial, *« ce nouveau plan comprend une trentaine d'opérations routières d'intérêt local, principalement de nouveaux échangeurs ou diffuseurs. S'ajoutent des projets visant à la transition énergétique et écologique des autoroutes concédées : aires de covoiturage, ouvrages de franchissement de l'autoroute pour la faune, reprise de sites où le traitement des eaux de ruissellement des autoroutes sera amélioré pour répondre aux exigences réglementaires renforcées, traitement ciblé des points noirs bruit, etc. »*.

Pour financer ce plan, les tarifs subiront donc une hausse comprise entre 0,3 % et 0,4 % par an entre 2018 et 2020, qui viendront s'ajouter aux hausses déjà prévues.

Rappelons qu'en vertu de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, *« l'usage des autoroutes est en principe gratuit.*

« Toutefois, il peut être institué par décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, un péage pour l'usage d'une autoroute en vue d'assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure ».

Il convient de noter que l'évolution des tarifs de péage est définie dans chaque contrat de concession entre l'État et les sociétés concessionnaires. Pour les sociétés historiques, une évolution minimale des tarifs est fixée à 70 % de l'inflation.

À ce seuil minimal, s'ajoutent les compensations et mesures de relance, faisant l'objet d'avenants au contrat de concession.

Le tableau ci-dessous, transmis au Rapporteur spécial par la DGITM, retrace les évolutions tarifaires entre 2015 et 2023. Il fait état des hausses des tarifs prévisibles en compensation de la hausse de 50 % de la redevance domaniale étalée de 2016 à 2018, d'une part, et du rattrapage du gel des tarifs en 2015 par des hausses additionnelles de 2019 à 2023.

ÉVOLUTION TARIFAIRE DES PÉAGES DE 2015 À 2023

	2015	Compensation de la redevance domaniale (hausse additionnelles sur les années 2016-2017/2018)			Compensation du gel des tarifs de 2015 (hausse additionnelles chaque année de 2019 à 2023)
		2016	2017	2018	
<i>APRR</i>	Gel des tarifs	0,81 %	0,22 %	0,76 %	0,25 %
<i>AREA</i>		0,81 %	0,21 %	0,76 %	0,26 %
<i>SANEF</i>		0,82 %	0,33 %	0,67 %	0,11 %
<i>SAPN</i>		0,82 %	0,33 %	0,67 %	0,10 %
<i>COFIROUTE</i>		0,78 %	0,32 %	0,62 %	0,10 %
<i>ASF</i>		0,78 %	0,32 %	0,62 %	0,39 %
<i>ESCOTA</i>		0,83 %	0,34 %	0,62 %	0,25 %

Source : *DGITM*.

Les augmentations mentionnées ne sont cependant pas exhaustives, dans la mesure où elles ne prennent en compte ni les augmentations prévues dans les contrats de concession (au moins 70 % de l'inflation), ni les conséquences des contrats de plan pour les investissements non prévus au cahier des charges, ni celles qui pourraient résulter du dernier plan de relance annoncé.

Dans ce contexte, le Rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de ce nouveau plan de relance, à peine un an après la mise en œuvre d'un programme d'investissements ambitieux. Il déplore les hausses annoncées des tarifs des péages qui feraient peser sur les usagers le poids de lourds investissements malgré la rentabilité confortable des sociétés concessionnaires.

3. La mise en place d'une régulation sectorielle

En application de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) est devenue l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER).

Cette loi a également autorisé la création libre de services réguliers de transport non urbains par autocar, chargeant l'ARAFER de s'assurer que l'ouverture de ces nouveaux services de transport ne porte pas atteinte à l'équilibre économique des services publics conventionnés, ferroviaires (TER, trains d'équilibre du territoire) ou routiers. Entre le 15 octobre 2015 et le 30 juin 2016, 181 liaisons par autocar de moins de cent kilomètres ont été déclarées auprès de l'autorité.

Les compétences de l'ARAFER, entrées en vigueur le 1^{er} février 2016 s'étendent également à la régulation du secteur autoroutier. Elle est chargée d'émettre un avis sur les contrats de plan signés entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Ces nouvelles compétences visent à renforcer la transparence du secteur des autoroutes concédées, en particulier s'agissant des tarifs de péage, de la dévolution des marchés de travaux par les sociétés concessionnaires et des services offerts sur les aires autoroutières.

Le premier rapport annuel de l'autorité sur l'économie des concessions autoroutières devrait être publié d'ici la fin de l'année 2016.

L'autorité est financée par différentes taxes affectées, prélevées sur les entreprises des trois secteurs régulés :

- un droit fixe acquitté par les entreprises ferroviaires, assis sur le montant des redevances liées à l'utilisation du réseau ferré national et versées à ce titre à SNCF Réseau (estimation pour l'exercice 2017 : 8,3 millions d'euros) ;

- une taxe annuelle pour frais de contrôle versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, assise sur la part du chiffre d'affaires afférent à l'activité concédée après abattement de 200 millions d'euros (estimation pour l'exercice 2017 : 2,6 millions d'euros) ;

- une taxe annuelle pour frais de contrôle versée par les entreprises de transport public routier de personnes qui assurent des services réguliers interurbains (estimation pour l'exercice 2017 : 100 000 euros).

Dans la mesure où l'ARAFER exerce désormais pour la France les compétences qui étaient dévolues à la commission intergouvernementale (CIG) du tunnel sous la Manche en matière de contrôle et de régulation des activités économiques dans le tunnel, il paraît opportun qu'elle dispose également du transfert d'une partie du budget de la commission intergouvernementale correspondant à ces missions. La délégation française de la CIG continue de disposer d'un budget de 2,5 millions d'euros. Il s'agirait d'affecter 500 000 euros du budget de la CIG vers l'ARAFER, une somme qui correspond aux moyens financiers et humains effectivement engagés par le régulateur pour remplir les missions qui lui ont été transférées.

L'autorité estime ses besoins de financement à 12 millions d'euros pour 2017. La masse salariale est le principal poste de dépense, prévu à 8,3 millions d'euros en 2017 pour la rémunération des membres du collège et des emplois permanents.

Les 6 ETP ouverts en 2016 sont insuffisants pour faire face au surplus d'activité généré par les nouvelles compétences de l'ARAFER : **les services de l'ARAFER ont dû faire face à une charge de travail bien plus importante que celle qui pouvait être prévue, notamment par la mission de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable, lancée par le Gouvernement.**

À titre d'exemple, l'IGF prévoyait sept déclarations de services routiers par mois, dont cinq à six pouvant faire l'objet d'une saisine par une autorité organisatrice de transport (soit une estimation annuelle de 84 déclarations et 60-72 saisines). En réalité, sur une période de seulement dix mois (octobre 2015-septembre 2016), l'Autorité a enregistré 184 déclarations, qui se sont traduites par 87 demandes d'interdiction ou de limitation de la part des autorités organisatrices de transports.

Les effectifs de l'autorité, fixés à l'article 36 du projet de loi de finances pour 2017, devraient donc atteindre 75 ETP en 2017, soit sept de plus qu'en 2016.

L'ARAFER dispose cependant d'un fonds de roulement de 22 millions d'euros, en raison de difficultés de recrutement dans les années où l'autorité était uniquement implantée au Mans. Afin de remédier à ces difficultés, l'ARAFER a décidé de transférer à compter du 1^{er} février 2016 dans ses locaux parisiens de la Tour Montparnasse les services d'instruction, c'est-à-dire l'ensemble des directions à l'exception des seuls services « support » qui sont pour leur part restés implantés au Mans (greffe et direction des affaires générales).

C. ENCOURAGER LE TRANSPORT FLUVIAL ET MARITIME

Le développement du transport fluvial, du transport maritime à courte distance (cabotage) et des autoroutes de la mer répond à la volonté de report modal, affirmée par la commission « Mobilité 21 ».

1. La régénération du réseau fluvial

La part modale globale du transport fluvial demeure encore très faible, et selon les données du projet annuel de performance, elle diminue en prévision actualisée 2016 de 2,4 % à 2,2 %.

Le transport fluvial de marchandises s'élève à 7,5 milliards de tonnes-km en 2015, reculant (- 3,7 %) pour la deuxième année consécutive (- 2 % en 2014). Ce constat diffère selon les principaux bassins de navigation : le trafic progresse dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais, reste stable en Rhône-Saône mais diminue fortement en Seine-Oise et sur le Rhin, en raison notamment d'une baisse de la demande de combustibles minéraux et de matériaux de construction.

Pourtant, ce mode de transport présente un intérêt certain pour décongestionner la route et améliorer la sécurité du transport de marchandises dangereuses. Il présente également un bilan énergétique particulièrement favorable.

a. Une mise en œuvre portée par Voies navigables de France

Voies navigables de France (VNF), établissement public placé sous la tutelle du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, gère le réseau de voies navigables de l'État qui lui a été confié. Ce domaine est constitué de 6 700 km de voies navigables, de plus de 300 ouvrages d'art et de 40 000 hectares de domaine public en bordure de voies d'eau.

Dans le cadre de son plan stratégique adopté fin 2015 et couvrant les années 2015 à 2020, VNF poursuit une politique de modernisation visant à améliorer la fiabilité et la sécurité du réseau.

L'établissement assure, outre la promotion du transport fluvial pour contribuer au report modal, celle du tourisme fluvial et des activités nautiques, en lien avec les acteurs locaux.

Les crédits de la subvention pour charges de service public versée à VNF sont inscrits à l'action 11 du programme 203 *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires*, pour un montant de 252,4 millions d'euros.

Depuis sa création en 1991, VNF perçoit également des recettes fiscales qui lui sont affectées, dont la majeure partie du produit de la taxe hydraulique. La loi de finances pour 2016 a ramené le plafond de reversement de la taxe à VNF de 139,7 à 132,8 millions d'euros. L'article 17 du projet de loi de finances pour 2017 prévoyait une nouvelle diminution à hauteur de 131,8 millions d'euros, dans sa version proposée par le Gouvernement.

La taxe hydraulique finance les activités de VNF par des redevables qui bénéficient de la voie d'eau, en y prélevant ou y rejetant de l'eau. Cependant, le plafonnement et le rétrécissement du parc de centrales d'EDF, premier redevable de la taxe hydraulique, menace à court terme le rendement de cette taxe et pourrait remettre en cause la viabilité du modèle économique de VNF. EDF a, en effet, annoncé la fermeture des centrales thermiques d'Aramon et de Porcheville entre 2016 et 2018, qui ont représenté respectivement 5,6 millions et 12,2 millions d'euros de taxe hydraulique en 2015.

Un amendement adopté à l'Assemblée nationale en première lecture à l'article 17 du projet de loi de finances pour 2017 vise à élargir l'assiette de la taxe hydraulique en supprimant l'exonération dont bénéficient les entreprises de production d'énergie frigorifique recourant au refroidissement par eau de rivière. Cette exonération avait été introduite par voie parlementaire, dans le projet de loi de finances pour 2010. Sa suppression permettrait d'augmenter le rendement de la taxe hydraulique, et de maintenir l'affectation de 132,8 millions d'euros en faveur de VNF.

Le budget de VNF supporte une masse salariale importante estimée à 255 millions d'euros pour 2016, pour la rémunération de 4 567 ETP. Le schéma d'emploi de VNF pour 2017 s'établit à – 71 ETP par rapport à 2016, portant à 4 501 le nombre d'emplois rémunérés par VNF, dont 30 contrats aidés, hors plafond.

b. Les investissements en faveur du réseau fluvial

Au titre de l'année 2016, les investissements sur le réseau confié à VNF sont estimés à 132 millions d'euros grâce au plan de relance gouvernemental en faveur des investissements fluviaux abondant de 30 millions d'euros le financement initial de VNF par l'AFITF, porté à 70 millions d'euros.

Les travaux portent notamment sur l'automatisation des écluses ou le renouvellement des barrages manuels obsolètes, pénibles et dangereux à manœuvrer. Parmi ces opérations, on distingue :

- les opérations de régénération du réseau principal à grand et à petit gabarit, financées à hauteur de 42,1 millions d'euros en 2016, principalement pour les travaux de remise en état d'écluses sur la Seine et de barrages sur la Moselle ;

- des investissements de sécurité, à hauteur de 36,9 millions d'euros en 2016, notamment pour le barrage réservoir de Pont-et-Massène sur le canal de Bourgogne et la réfection de digues ;

- les dépenses de modernisation des méthodes d'exploitation, à hauteur de 31,2 millions d'euros pour 2016, principalement pour les travaux sur le barrage de Vives Eaux (Seine-et-Marne) ;

- des dépenses relatives à l'environnement, de 13,3 millions d'euros en 2016, consacrés notamment aux plantations du canal du midi et à l'installation de passes à poissons sur la Seine.

En revanche, pour 2017, les prévisions d'investissement ne sont pas arbitrées, dans l'attente notamment des décisions d'investissements de l'AFITF, dont le décalage par rapport à la loi de finances initiale a déjà été souligné dans le présent rapport.

Douze des contrats de plan État-régions (CPER) 2015-2020 comportent un volet fluvial, avec une contribution totale de 193,6 millions d'euros de VNF, 2,4 millions de l'État (en Guyane) et 302 millions d'autres acteurs, dont l'AFITF. Les reports d'investissement de l'AFITF dans le cadre des contrats auraient donc une influence considérable sur les investissements consacrés au transport fluvial.

Les indicateurs du programme 203 ne permettent pas d'évaluer l'effectivité de la dépense en matière fluviale. En effet, le premier objectif du programme retraçant « l'évolution des coûts de construction des opérations routières, ferroviaires, fluviales et portuaires par rapport aux prévisions » et « l'intérêt socio-économique des opérations » prend essentiellement en compte les opérations dont le coût excède 20 millions d'euros. Ce seuil étant bien supérieur au coût des opérations fluviales, aucune n'est prise en compte dans le calcul.

On note également que l'État a conservé la gestion d'un réseau de 400 km de voies navigables. Les principales opérations prévues pour 2017 concernent l'aménagement de sauts sur les fleuves Maroni et Oyapock en Guyane.

2. Développer l'attractivité des grands ports maritimes français

Le programme 203 comprend une partie des crédits destinés aux affaires maritimes. La politique maritime, dans ses volets sécurité, enseignement, flotte de commerce et action interministérielle, est financée sur le programme 205 *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture* qui fait l'objet d'un autre rapport spécial.

a. Les principaux axes de la stratégie portuaire

Pour favoriser le transport intra-européen maritime de marchandises et constituer une offre de transport massifié alternative au transport routier, le développement de l'attractivité et de la compétitivité des ports français est nécessaire.

La réforme portuaire mise en œuvre par la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008, effective depuis juillet 2011, reposait 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 de leurs outillages à des opérateurs privés ; ainsi que de leurs personnels employés à l'exploitation ou à la maintenance de ces outillages. L'esprit de la réforme de 2008 était de clarifier les missions de l'État dans les grands ports français qui doivent devenir de véritables aménageurs du domaine portuaire

La loi n° 2012-260 du 22 février 2012 portant réforme des ports d'Outre-mer relevant de l'État et diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports a créé quatre nouveaux grands ports maritimes depuis le 1^{er} janvier 2013 en Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion.

En 2013, le Gouvernement a exposé les principaux axes d'une nouvelle stratégie nationale portuaire. Elle repose sur le renforcement des ports dans leur dimension logistique, avec un accent sur l'intermodalité, la promotion de l'installation d'activités industrielles, l'essor du rôle nouveau des ports dans la gestion intégrée de leurs espaces. Elle est également déclinée dans une stratégie nationale portuaire en Outre-mer.

Par ailleurs, le Premier ministre a confié à quatre groupes de parlementaires des missions portant sur les transports fluvial et maritime, notamment les axes Seine, Rhône-Saône, les places portuaires du nord de la France, et les ports de la façade Atlantique.

Trois éléments se dégagent de ces rapports, rendus en juillet 2016 : une nécessité de simplification des procédures administratives pour fluidifier le passage portuaire, une nécessité de dresser des perspectives en pérennisant les infrastructures existantes, en encourageant le report modal, en assurant la stabilité sociale, et un besoin de convergence et de coopération à la fois entre les différentes places portuaires, mais aussi entre les ports et les territoires.

b. Le soutien aux infrastructures portuaires

Le chiffre d'affaires 2015 de l'ensemble des grands ports maritimes métropolitains s'établit à 594,26 millions d'euros, en hausse de 2,55 % par rapport à 2014. Aussi, après plusieurs années marquées par le ralentissement de l'économie mondiale, l'activité portuaire n'a pas encore retrouvé le niveau atteint en 2008 (670 millions d'euros).

Concernant les grands ports ultramarins, le chiffre d'affaires affiche une croissance de plus de 7 % entre 2014 et 2015 et s'établit à 115,1 millions d'euros.

Ainsi, la capacité d'autofinancement des grands ports maritimes augmente (+ 30 % en métropole, + 10 % en outre-mer en 2015 par rapport à 2014), leur permettant d'investir. Le port de Dunkerque a investi 39,5 millions d'euros en 2015, celui de Marseille, 45, ou celui de Guadeloupe, 61,8, pour le développement et l'adaptation des infrastructures portuaires.

Une partie des crédits de paiement des actions 11 *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires* et 14 *Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens* du programme 203 participent au financement des ports :

– **45,5 millions d’euros (action 11) sont destinés à l’entretien des accès et des ouvrages d’accès des grands ports maritimes, et principalement au dragage des accès maritimes** et de leurs ouvrages. En effet, en vertu de l’article R. 5313-69 du code des transports, 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 ;

– 6,96 millions d’euros (action 14) sont prévus au titre du développement de transport combiné maritime et fluvial et permettent d’assurer la participation de l’État au plan d’aide et à l’innovation 2013-2017 ;

– 5 millions d’euros (action 14) sont inscrits au titre du versement solidaire au fonds collecteur Manutention dans le cadre du financement du dispositif de départ anticipé de certains agents au titre de la pénibilité des métiers portuaires ;

– 250 000 euros (action 11) sont destinés à l’entretien des infrastructures et à l’exploitation des ouvrages des ports maritimes de Saint-Pierre et de Miquelon, seuls ports relevant de l’État et non gérés par un établissement public, ainsi qu’au fonctionnement technique des capitaineries des ports de Saint Pierre, Miquelon, Mayotte et des ports métropolitains dans lesquels l’État est resté l’autorité investie du pouvoir de police portuaire ;

– 150 000 euros (action 11) sont prévus au titre de l’informatique portuaire afin d’appliquer les directives européennes en matière de statistiques, de suivi des navires à risques, de suivi des déchets des navires et du contrôle du port par l’État.

La principale dépense, destinée au dragage des ports, est considérée comme insuffisante pour faire face aux besoins des ports français.

Les moyens du programme 203 sont complétés par des fonds de concours de l’AFITF pour l’entretien et le développement des infrastructures portuaires. Le rapport d’activité 2015 de l’AFITF fait état d’une **dépense de 56,9 millions d’euros en crédits de paiement** en faveur du transport maritime, dont 31,2 au titre des contrats de plan État régions.

**LES PRINCIPALES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DES GRANDS PORTS
MARITIMES IDENTIFIÉES DANS LES CPER-2015-2020**

(en millions d'euros)

Port Concerné	Principales opérations (part État engagée en 2016 et 2017)
Dunkerque	Poste à quai complémentaire – Terminal conteneurs des Flandres (20 M€de part État)
Le Havre	Écluses de Tancarville et François 1 ^{er} (9,50 M€de part État) Développement de parcs logistiques (4 M€de part État)
Rouen	Poursuite de l'amélioration des accès nautiques (4 M€) Aménagement de la plateforme logistique axe Seine (2 M€)
Nantes Saint-Nazaire	Site des coteaux pèlerins (1,40 M€) Restructuration du site industriel de Saint-Nazaire (3,40 M€)
La Rochelle	Aménagement de la Repentie (5 M€) Développement du terminal chef de baie (5 M€)
Bordeaux	Gironde XL (amélioration des accès nautiques) (7,60 M€)
Marseille	Réhabilitation du patrimoine portuaire (3 M€) Aménagement du pôle Corse-Maghreb (2,60 M€) Darse 2 (12 M€)
Guyane	Modernisation de la manutention (3,50 M€)
Réunion	Extension port Est (1,50 M€)
Guadeloupe	Grand projet de port (4,50 M€)
Martinique	Développement logistique et transition énergétique (2 M€)

Source : réponse au questionnaire budgétaire pour le PLF 2017.

Les principaux investissements ont pour vocation :

– d'étendre ou d'optimiser les capacités d'accueil des ports en adaptant et modernisant l'infrastructure (chenaux, digues et quais) ;

– de renforcer la sécurité portuaire au travers de nombreuses opérations de grosses réparations et de restauration, indispensables dans de nombreux ports (quais, digues, ouvrages mobiles).

II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

A. UN DISPOSITIF RECENTRÉ SUR LES VÉHICULES LES PLUS VERTUEUX

1. Un dispositif d'accompagnement à la transition écologique

Le compte d'affectation spéciale *Aides à l'acquisition de véhicules propres* sert de support budgétaire au dispositif du *bonus-malus* automobile, instauré par la loi de finances rectificative pour 2007 et précisé par le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007.

Ce dispositif propose des aides pour l'achat de véhicules émettant peu de CO₂ par kilomètre parcouru, financées par une taxe sur les véhicules dont les émissions dépassent un seuil donné.

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.

Le dispositif, initialement prévu pour une durée de cinq ans (jusqu'à fin 2012), a été prolongé à diverses reprises. 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).

Ce compte d'affectation spéciale, rattaché au ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, 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* (320 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017) ;

– le programme 792 *Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants*, pour le financement de la prime à la conversion (27 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017).

2. La mutation du parc automobile

Ce *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 ;

- 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 premier semestre 2016 a connu une forte hausse des ventes de voitures particulières électriques en France avec 12 845 nouvelles immatriculations (+ 54,5 % par rapport au premier semestre 2015), 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 le maintien 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 2006 en vue de son renouvellement par un véhicule électrique.

Les ventes de véhicules utilitaires légers électriques ont également connu une hausse importante entre le premier semestre de l'année 2016 et l'année 2015, alors que les immatriculations étaient restées stables entre les premiers semestres 2014 et 2015 : 2 727 nouveaux véhicules ont été mis en circulation (+ 34 % par rapport au premier semestre de l'année 2015).

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) ont également connu une hausse significative avec 2 571 exemplaires vendus (+ 40 % par rapport au premier semestre de l'année 2015) bien que le *bonus* ne s'établisse plus qu'à 1 000 euros en 2016.

Enfin, la stabilité des ventes de véhicules hybrides émettant de 61 à 110 g CO₂/km éligibles à un *bonus* de 750 euros confirme que ce segment est désormais à maturité avec une hausse de 7 % seulement.

Rappelons que 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 seul objectif du compte d'affectation spéciale *Aides à l'acquisition de véhicules propres* évalue la réduction des émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs. La prévision actualisée pour 2016 est légèrement inférieure à la prévision du projet annuel de performance : elle s'établit à 110 gCO₂/km. La prévision initiale de 106 gCO₂/km, initialement prévue, est reportée sur 2017.

3. Les modifications du dispositif proposées pour 2017

Le projet de loi de finances pour 2017 recentre les aides en faveur des véhicules les plus vertueux et accentue la pression fiscale sur les véhicules les plus polluants.

a. Revalorisation du malus

Les recettes du compte d'affectation spéciale proviennent du *malus* automobile, taxe définie à l'article 1011 *bis* du code général des impôts (CGI) s'appliquant aux véhicules les plus polluants. Ce *malus* consiste en une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (dite taxe sur les « cartes grises »), recouvrée selon les mêmes règles et dans les mêmes conditions. Le montant de la taxe progresse en fonction du taux d'émission de dioxyde de carbone, ou, à défaut, de la puissance fiscale du véhicule s'il n'a pas fait l'objet d'une réception communautaire.

La réception communautaire doit permettre de connaître précisément les prescriptions techniques harmonisées applicables pour chacun des différents éléments ou des différentes caractéristiques du véhicule. Ces contrôles aboutissent à l'établissement d'un certificat de conformité, notamment en matière de respect des normes d'émissions. Ainsi, un dispositif destiné à faire passer un véhicule pour moins polluant qu'il ne l'est représente un avantage fiscal indu pour son constructeur dans le cadre du calcul du *bonus-malus* écologique.

En 2015, 306 366 véhicules ont été soumis au *malus*, pour une recette de 301,5 millions d'euros.

L'article 23 du projet de loi de finances pour 2017 prévoit des modifications du barème du *malus* :

– en abaissant le seuil d'entrée aux véhicules émettant plus de 126 g de CO₂/km, contre plus de 130 g de CO₂/km auparavant avec cependant une pénalité modérée (50 euros) à l'entrée du barème (le premier *malus* était jusqu'alors fixé à 150 euros) ;

– en supprimant les effets de seuils de la taxe, dont le montant progressait par tranches d'émission de 5 g de CO₂/km – son montant doit désormais augmenter à chaque gramme d'émission supplémentaire ;

– en augmentant le montant maximal pour les véhicules les plus polluants de 8 000 à 10 000 euros.

Le rendement supplémentaire lié à la mise en place du nouveau barème du *malus* est estimé à 124 millions d'euros, ce qui devrait permettre d'atteindre un niveau de recettes totales de 347 millions d'euros (contre 266 prévus pour 2016), soit un rendement identique au montant prévisionnel des dépenses 2017.

b. Recentrage du bonus

Le dispositif du *bonus* automobile 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 choix est désormais de concentrer le *bonus* sur une petite partie des véhicules neufs, présentant les meilleures performances en termes d'émissions de CO₂.

Ainsi, les aides à l'acquisition et à la location des **véhicules électriques** (émettant jusqu'à 60 g de CO₂/km) sont maintenues à un haut niveau, malgré une légère diminution de 6 300 euros en 2016 à 6 000 pour 2017, dans la limite de 27 % du coût d'acquisition pour les véhicules émettant jusqu'à 20 g de CO₂/km.

L'aide aux **véhicules hybrides rechargeables**, passée de 4 000 euros au maximum à 1 000 en 2016, est maintenue pour 2017.

En revanche, le *bonus* sur les **véhicules hybrides non rechargeables** (émettant de 61 à 110 grammes de CO₂), dont la maturité sur le marché est plus avancée que celle des véhicules électriques, est supprimé.

Il est proposé de créer un **bonus pour certains deux-roues motorisés électriques**, dont les contours ne sont pas encore précisés.

c. Maintien de la prime à la conversion

Ce dispositif d'aides complémentaires à l'achat de véhicules peu polluants pour la mise au rebut de vieux véhicules diesel, entré en vigueur au 1^{er} avril 2015, vise à accélérer le renouvellement du parc automobile afin de retirer du parc automobile les véhicules les plus polluants.

La prime à la conversion pour la mise au rebut d'un véhicule diesel immatriculé avant le 1^{er} janvier 2006, devrait être augmentée pour 2017 de 3 700 à 4 000 euros. La diminution de 300 euros de l'aide à l'acquisition d'un véhicule électrique est ainsi compensée par l'augmentation de la prime à la conversion, maintenant une aide totale à hauteur de 10 000 euros.

B. UNE SITUATION BUDGÉTAIRE ASSAINIE MAIS DIFFICILEMENT PRÉVISIBLE

1. Une exécution en excédent en 2015

Les premières années, le dispositif du *bonus-malus* a été fortement déséquilibré. De 2008 à 2011, le déficit cumulé a atteint 1,46 milliard d'euros.

Depuis la création du compte d'affectation spéciale en 2012, l'exécution 2013 a été très déficitaire en raison de recettes nettement inférieures aux prévisions (276,6 millions au lieu de 403,6 prévus). Des versements complémentaires de 80 millions d'euros du budget général à l'Agence de Services et de Paiement ont été nécessaires.

En revanche, les exercices 2014 et 2015 se sont révélés largement excédentaires, en raison d'une surévaluation des dépenses et d'une sous-estimation des recettes. Les recettes du *malus* se sont élevées à 301,52 millions d'euros, soit 25 % de plus que les recettes prévues en LFI (242,15 millions d'euros).

Au 31 décembre 2015, le solde comptable cumulé du compte était de 218,6 millions d'euros. Le solde d'exécution budgétaire (AE et CP non consommés) était de 23,3 millions d'euros.

7 millions d'euros ont été reportés sur 2016 (arrêté du 18 mars 2016 portant report de crédits), comme l'année précédente, et le solde de 16,3 millions d'euros a été versé au budget général.

Au premier semestre 2016, l'ASP, chargée du traitement des dossiers de *bonus*, a procédé au paiement de 34 624 dossiers de *bonus* et de 4 312 dossiers de prime à la conversion, pour un montant total d'aides de 122,7 millions d'euros.

Les recettes du *malus*, sur le premier semestre de l'année 2016, se sont élevées à 134,8 millions d'euros.

Les projets annuels de performances, que ce soit pour 2015, 2016 ou 2017, sont particulièrement laconiques sur ce compte d'affectation spéciale. Il est en effet difficile d'établir des prévisions exactes pour ces dispositifs qui ont pour objet de faire évoluer les comportements des contributeurs et des bénéficiaires. Les réponses au questionnaire budgétaire n'apportent pas plus d'information sur les estimations de dépenses en 2016, compte tenu des difficultés à anticiper l'impact des changements d'achat des automobilistes combinées aux modifications du dispositif.

2. Les crédits en augmentation pour 2017

Selon le scénario retenu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, les dépenses prévisionnelles du programme 791 *Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres* pour le financement du *bonus* sont évaluées à 320 millions d'euros, soit une augmentation des crédits de 35 % par rapport à 2016.

La prévision de dépense s'appuie sur des hypothèses de ventes d'environ 6 000 véhicules hybrides rechargeables et 52 000 véhicules électriques.

Dans le projet de loi de finances pour 2017, les dépenses du programme 792, *Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants*, correspondant à la prime à la conversion, sont estimées à 27 millions d'euros.

Pour le programme 792, depuis l'entrée en vigueur de la prime à la conversion le 1^{er} avril 2015, l'Agence de services et de paiements a versé 8 918 primes de 3 700 euros, 150 primes de 2 500 euros, 114 primes de 1 000 euros et 99 primes de 500 euros, soit 9 281 primes pour un montant total de 33 535 100 euros.

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoyait initialement une dotation de 30 millions d'euros que le Rapporteur spécial jugeait insuffisante. Le programme 792 a donc finalement été doté de 60 millions d'euros grâce au vote d'un amendement parlementaire à l'Assemblée nationale.

Cependant, l'exécution 2015 témoigne d'un nombre de primes à la conversion effectivement versé beaucoup plus bas que prévu. Selon les prévisions, l'essentiel du coût de la prime à la conversion devait provenir de l'aide de 500 euros versée sous conditions de ressources pour l'achat de certains véhicules thermiques. Cette prime n'a pas rencontré le succès attendu.

Le Rapporteur spécial salue l'augmentation considérable des crédits du programme 791, permise par la revalorisation du *malus*, témoignant d'un engagement fort du Gouvernement en faveur de la mutation du parc automobile.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE : PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

Le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* finance les actions de préservation des sites, des paysages et des espaces naturels (aires protégées, trames vertes et bleues, continuité écologique des cours d'eau), ainsi que la restauration et la valorisation de la biodiversité.

Ce programme, piloté par le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), mobilise les services de l'État, tant au niveau régional (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement) que départemental avec les directions départementales des territoires (DDT) et directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL).

Il s'appuie également sur des partenariats négociés avec les collectivités territoriales, les entreprises, les associations, les centres de recherches et les établissements publics opérateurs de l'État.

La loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages prévoit la création d'un nouvel opérateur public : l'Agence française pour la biodiversité (AFB). Elle verra le jour en 2017 avec pour ambition d'appuyer les politiques de biodiversité et de développer les partenariats avec les collectivités.

I. PRÉSENTATION DU PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

A. LES CRÉDITS POUR 2017

Les crédits demandés au titre du programme 113 sont en légère progression et s'établissent à 279,77 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement (+ 1,4 % par rapport à 2016).

Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits budgétaires des trois actions du programme. Autorisations d'engagement et crédits de paiement sont identiques, à l'exception des fonds de concours ouverts en 2016.

ÉVOLUTION PAR ACTION DU PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2016	2017	Variation (en %)	2016	2017	Variation (en %)
Action 1 <i>Sites, paysage, publicité</i>	6,98	6,77	- 3	6,98	6,77	- 3
Action 2 <i>Logistique, formation et contentieux</i>	5,55	5,63	+ 1,4	5,55	5,63	+ 1,4
Action 7 <i>Gestion des milieux et biodiversité</i>	263,36	267,37	+ 1,5	263,36	267,37	+ 1,5
Total	275,89	279,77	+ 1,4	275,89	279,77	+ 1,4
Fonds de concours et attributions de produits	9,69	10,58	+ 9,2	20,39	10,58	- 48,1

Source : commission des finances.

Les crédits du programme sont essentiellement consacrés à l'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* (95,6 % des crédits), dont les dotations sont portées à 267,37 millions d'euros (+ 1,5 %). Elles intègrent la plus grande part des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs qui représenteront au total 137,67 millions d'euros en 2017.

L'action 1 *Sites, paysages publicité* est dotée de 6,77 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (- 3 %) en 2017. Elle recouvre les activités de protection et de gestion des sites classés.

L'action 2 *Logistique, formation et contentieux* dispose de crédits s'élevant à 5,63 millions d'euros (+ 1,4 %). 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.

Le tableau ci-après 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 2016	PLF 2017	variation (en %)	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	177,49	167,16	- 5,8	177,49	167,25	- 5,8
Titre 5 : Dépenses d'investissement	3,03	3,07	+ 1,3	3,03	3,03	0
Titre 6 : Dépenses d'intervention	94,37	108,55	+ 15	94,37	108,49	+ 15
Titre 7 : Dépenses d'opérations financières	1	1	0	1	1	0
Total	275,89	279,77	+ 1,4	275,89	279,77	+ 1,4

Source : commission des finances.

La majorité des fonds de concours, soit 8,5 millions d'euros sur les 10,58 attendus, sont destinés à financer des dépenses d'investissement.

Dans sa note sur l'exécution budgétaire 2015, la Cour des comptes considère que « la gestion 2015 de ce programme se caractérise par une amélioration de la maîtrise des crédits », alors qu'elle soulignait les années précédentes une sous-consommation des crédits d'intervention.

B. LE MORCELLEMENT DES FINANCEMENTS

La mise en œuvre de la politique de la biodiversité repose sur une multitude d'acteurs, au premier rang desquels les opérateurs nationaux.

Le tableau ci-dessous retrace les subventions pour charges de service public (SCSP) des différents opérateurs du programme.

MONTANT DES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC DES OPÉRATEURS NATIONAUX DU PROGRAMME 113

(en euros)

Établissement	2017
Établissement des parcs nationaux	64 046 230
Office national de la chasse et de la faune sauvage	37 634 866
Agence française pour la biodiversité	34 498 929
Établissement public du Marais poitevin	490 000
Domaine national de Chambord^(*)	650 000
Institut national de l'information géographique et forestière^(*)	350 000
Total	137 670 025

^(*) Concernant l'IGN et le Domaine national de Chambord, le programme 113 participe au financement mais n'est pas chef de file.

Source : projet annuel de performance pour 2017.

Les six agences de l'eau (agences des bassins Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse, et Seine-Normandie) sont également des opérateurs du programme 113, chargés du financement des politiques de l'eau au niveau d'un ou plusieurs bassins hydrographiques, avec pour objectifs de contribuer à l'atteinte du bon état des eaux et à la satisfaction des besoins des usagers. Elles ne bénéficient pas de subventions mais de recettes affectées plafonnées globalement à 2,3 milliards d'euros par an.

Comme l'observe la Cour des comptes, les dépenses du programme 113, qui sont pour l'essentiel des dépenses discrétionnaires, prennent la forme de subventions très éclatées.

La Cour rappelle ainsi, dans sa note sur l'exécution budgétaire 2015, que *« les constats établis en 2014 relatifs au morcellement des financements et à la multiplication des intervenants et des projets dans le cadre des interventions financées par le programme 113 Paysages, eau et biodiversité sont toujours d'actualité »*.

En effet, ces crédits sont toujours principalement constitués de subventions à des organismes de statuts divers et nombreux (plus de 2 000 bénéficiaires différents : établissements publics, collectivités territoriales, associations ou dans une moindre mesure des sociétés privées), ce qui permet de s'interroger sur leur degré de coordination avec les opérateurs de l'État ou les établissements publics locaux.

À titre d'exemple, outre les grands opérateurs nationaux, le programme finance :

- des opérateurs avec lesquels la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature 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 (Cérema), 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) ;

- les 51 parcs naturels régionaux, les 167 réserves naturelles régionales, les 135 réserves naturelles régionales, les 22 conservatoires régionaux des espaces naturels, les huit conservatoires départementaux ;

- plus de 600 associations, dont 65 associations têtes de réseau, 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, la Ligue urbaine et rurale (LUR), l'association nationale des villes et pays d'art et d'histoire (ANVPAH), le Réseau des grands sites de France, la Société pour la protection des paysages et l'esthétique de la France (SEPPF), etc.

Le Rapporteur spécial note que, si cette organisation complexe a le mérite de permettre un maillage territorial et l'association de différents acteurs, elle entrave cependant l'évaluation de l'efficacité de la dépense publique.

II. LES GRANDS AXES DE LA POLITIQUE POUR LA RECONQUÊTE DE BIODIVERSITÉ

A. CRÉER L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ

Quarante ans après la loi de protection de la nature de 1976, le législateur a inscrit dans le droit français une vision renouvelée de la biodiversité. La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a été promulguée le 8 août 2016 après deux ans et demi de riches débats parlementaires.

Elle introduit un nouvel acteur dans le champ de la gouvernance de la biodiversité, l'Agence française pour la biodiversité, sous la forme d'un établissement public de l'État à caractère administratif. Il est également prévu de créer des agences régionales de la biodiversité.

Cette nouvelle entité a vocation à devenir le premier opérateur de l'État dans le domaine de la biodiversité, destiné à faciliter l'atteinte des vingt objectifs fixés dans la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020.

Selon le projet annuel de performance, les principales missions de la nouvelle agence seront :

- la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité ;
- le développement des connaissances, des ressources, des usages et des services écosystémiques attachés à la biodiversité ;
- la gestion équilibrée et durable des eaux ;
- l'appui scientifique, technique et financier aux politiques publiques et décisions privées, y compris le soutien aux filières des croissances verte et bleue, et l'accompagnement des acteurs socio-économiques et porteurs de projets ;
- la lutte contre la « biopiraterie », qualifiant l'exploitation de ressources ou d'usages sans autorisation préalable ou sans partage des bénéfices avec l'État et les communautés indigènes ou locales qui ont initialement développé ces connaissances.

L'agence est issue de la réunion de quatre organismes : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'Agence des aires maritimes protégées (AAMP), l'établissement des Parcs nationaux de France (PNF) et le groupement d'intérêt public Atelier technique des espaces naturels (GIP ATEN), soit un total de plus de 1 200 agents.

L'agence n'intègre cependant ni l'Office national de la chasse et de la faune sauvage qui emploie 1 619 agents, ni l'Office national des forêts qui emploie près de 10 220 agents.

Pour assurer ses missions, elle devrait percevoir, d'une part, une subvention pour charges de service public (SCSP) versée par le programme 113, et, d'autre part, une contribution des agences de l'eau, qui bénéficiait auparavant à l'ONEMA :

– le montant de la subvention résulte, en 2017, du transfert des subventions des opérateurs fusionnés pour un montant total de 34,55 millions d'euros. Le montant indiqué est réduit à 34,49 millions d'euros après la prise en compte de transferts vers le programme 148 (adhésion aux prestations d'action sociale interministérielle) ;

– la contribution des agences de l'eau comprend, d'une part, une contribution plafonnée à 150 millions d'euros par an (anciennement contribution à l'ONEMA), et, d'autre part, un prélèvement annuel sur le produit de la redevance pollutions diffuses perçu par celles-ci, plafonné à 41 millions d'euros et destiné au plan Ecophyto 2018.

Le tableau suivant retrace l'origine des ressources et des emplois de la nouvelle agence.

ORIGINE DES EFFECTIFS ET RESSOURCES DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ

Origine	Plafond d'emplois (en ETPT)	Ressources (en milliers d'euros)	
		Fiscalité affectée	SCSP
Agence des aires marines protégées	158	–	23 090
GIP Atelier technique des espaces naturels	19	–	2 420
Parcs nationaux de France	45	–	4 800
Museum national d'histoire naturelle	75	–	4 240
Associations (Fédération des conservatoires botaniques nationaux et Réserves naturelles de France)	10	–	–
Créations nettes d'emplois	50	–	–
Office national de l'eau et des milieux aquatiques	870	150 000	
Plan Ecophyton 2018	–	41 000	
TOTAL	1 227	191 000	34 550

Source : commission des finances, à partir des données du projet annuel de performance pour 2017.

Pour 2017, le plafond d'emplois global de l'agence s'élève à 1 227 ETPT, résultant de la somme des emplois des anciens opérateurs, de transferts d'emplois du Museum national d'histoire naturelle et d'associations, et de 50 créations nettes d'emploi, pour assurer la gestion et l'animation des parcs naturels marins.

Le Rapporteur spécial salue la création de ce nouvel opérateur. Il faut souhaiter que la future Agence française pour la biodiversité, en évitant les doublons et le saupoudrage, puisse conduire vigoureusement la politique de l'eau, de la biodiversité et des paysages. Elle devrait disposer des moyens humains et budgétaires nécessaires pour mener à bien ses actions.

B. PRÉSERVER LES PAYSAGES

L'action 1 *Sites, paysages publicité* est dotée de 6,98 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Une dotation de 3,16 millions d'euros (en AE et CP) est destinée à la politique du paysage, dont 1,15 million de transferts aux collectivités, afin de mettre en œuvre le plan d'action pour reconquérir la diversité et la qualité des paysages. Il s'agit notamment de développer des outils permettant la prise en compte des paysages dans les politiques sectorielles d'aménagement, de mettre en œuvre des actions de sensibilisation et de soutenir l'écriture des atlas de paysages des départements.

3,42 millions d'euros sont également prévus pour la politique de préservation, valorisation et gestion des sites. Sur le modèle de la législation relative aux monuments historiques, les monuments et sites naturels peuvent être classés ou inscrits, afin d'assurer une protection pérenne des parties naturelles d'un site. On compte en France 2 701 sites classés, couvrant 1 030 000 hectares, soit 1,6 % du territoire. Certains sites remarquables obtiennent la qualité « Opérations Grands Sites » ou le label « Grands sites de France ».

Il convient de souligner que la France se classe au 4^e rang mondial en matière de sites inscrits au Patrimoine mondial de l'UNESCO, et compte à ce jour 42 biens inscrits dont seulement 4 naturels (le golfe de Porto en Corse, les lagons de Nouvelle-Calédonie, les pitons de l'île de la Réunion et le Mont Perdu des Pyrénées). 180 000 euros sont prévus en 2017 pour soutenir plusieurs dossiers de candidatures au Patrimoine mondial, tels que les îles Marquises, la Martinique ou les bouches de Bonifacio. En 2015, les dossiers « coteaux, maisons et caves de Champagne » et « climats du vignoble de Bourgogne » ont été inscrits aux titres de paysage et biens culturels.

Cette politique de classement des sites naturels participe non seulement à la préservation des paysages mais aussi au rayonnement et à l'attractivité touristique des territoires, générant des retombées économiques pour le bassin de vie.

C. ASSURER LA PROTECTION DES MILIEUX ET DE LA BIODIVERSITÉ

Les crédits du programme sont essentiellement consacrés à l'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité*, dont les dotations sont portées à 267,37 millions d'euros (en AE et en CP). Il convient d'y ajouter une prévision de 10,58 millions d'euros au titre des fonds de concours, provenant de l'Agence de financement des infrastructures de transport (estimation de 5 millions d'euros) et des agences de l'eau (estimation de 5,58 millions d'euros).

Ces crédits sont destinés à différentes sous-actions, qui s'inscrivent dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 :

– **la politique des espaces et milieux marins** se voit doter d'une prévision de 15,8 millions d'euros pour 2017, en hausse de 12 % par rapport à 2016 compte tenu des obligations européennes (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin ») qui fixent un objectif d'atteinte ou de maintien du bon état écologique des eaux marines au plus tard en 2020. La mise en œuvre s'appuie sur plusieurs partenaires tels l'Institut français de la recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) ou encore le Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM), dotés de 6,96 millions d'euros. 3 millions d'euros sont consacrés à la lutte contre les pollutions marines ;

– **la politique de l'eau**, dont la dépense est évaluée à 13,5 millions d'euros pour 2017, s'articule en cinq domaines d'intervention : la police de l'eau (4,6 millions d'euros) qui assure l'analyse, le contrôle et le suivi des pollutions ; le contrôle des eaux souterraines et superficielles (1,1 million d'euros) ; les plans d'action pour les eaux de surface (800 000 euros) ; les interventions sur le domaine fluvial non navigable (5,5 millions d'euros) et les dépenses de soutien à la politique de l'eau (1,5 million d'euros) ;

– **les espaces naturels protégés** bénéficient d'une prévision de dépense de 35 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017, afin de soutenir les 51 parcs naturels régionaux, les 167 réserves naturelles nationales, les 22 conservatoires nationaux des espaces naturels, et leurs fédérations nationales. Cette enveloppe finance également l'Office national des forêts, opérateur de l'État, à hauteur de 3,5 millions d'euros. En outre, près de 4 millions d'euros ont vocation à financer la remise en état des continuités écologiques dans le cadre du dispositif « Trame verte et bleue », afin de faciliter la migration naturelle des espèces ;

– **le réseau Natura 2000**, principal levier communautaire pour la conservation de la biodiversité, est doté en 2017 de 31,9 millions d'euros en crédits de paiement. En France, le réseau Natura 2000 comprend 1 758 sites terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. Si la plupart des sites terrestres est dotée de documents d'objectifs, l'extension du réseau en mer doit se poursuivre sous l'autorité des préfets.

– enfin, près de 29 millions d’euros sont prévus en 2017 pour financer **la connaissance et la préservation de la biodiversité**, à travers les 11 conservatoires botaniques nationaux, les différents inventaires réalisés pour le compte de l’État et le système d’information nature et paysage, outil de collecte et de consolidation de données. Cette enveloppe doit également financer les plans d’action nationaux au bénéfice des 72 espèces menacées, telles que le hamster d’Alsace, l’outarde canepetière, la tortue d’Hermann ou le gypaète barbu. 3,6 millions d’euros sont prévus pour indemniser les dégâts causés par la réintroduction des grands prédateurs, tels que l’ours et le loup dans les Pyrénées.

L’un des indicateurs du programme 113, retraçant l’évolution de l’abondance des oiseaux communs, dont l’indicateur passe de 76 % en 2014 à une prévision de 70 % en 2017, témoigne de la dégradation qualitative et quantitative des milieux disponibles pour les oiseaux. Nos modes de vie et de consommation, l’intensification agricole, l’urbanisation et la pollution, exercent des pressions indéniables sur la biodiversité. Rappelons qu’un rapport de l’Agence européenne de l’environnement estime que 60 % des espèces sont en situation défavorable en Europe où, en trente ans, 420 millions d’oiseaux ont disparu.

Les crédits de ce programme ne représentent que 3,6 % des crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, une somme déjà bien modeste pour porter les ambitions de la France. Le Rapporteur spécial souhaite donc que ces crédits soient préservés au cours de l’examen budgétaire.

*

* *

TROISIÈME PARTIE : EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE

I. L'ÉLARGISSEMENT DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME 159

Le projet de loi de finances pour 2017 introduit des modifications importantes au programme 159, par la prise en compte de deux nouveaux opérateurs :

– Météo-France, dont la subvention pour charges de service public était auparavant inscrite sur le programme 170 *Météorologie*, désormais supprimé ;

– le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema), dont la subvention dépendait du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*.

Cet élargissement du périmètre accroît considérablement les demandes de crédits pour le programme 159, désormais intitulé *Expertise, information géographique et météorologie*. Les prévisions de dépenses pour 2017 sont portées à 502,67 millions d'euros pour 2017.

Rappelons que le programme 159, intitulé *Information géographique et cartographique* jusqu'en projet de loi de finances pour 2016, portait essentiellement sur les crédits de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), à hauteur de 95,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Le programme regroupe ainsi des opérateurs placés sous la tutelle de la direction de la recherche et de l'innovation, qui interviennent sur des politiques transversales au service de la transition écologique, en s'appuyant fortement sur l'expertise scientifique et technique, et avec une forte dimension territoriale.

Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits budgétaires des trois actions du programme, en comparaison avec les crédits ouverts sur les programmes initiaux en 2016.

**ÉVOLUTION PAR ACTION DU PROGRAMME 159 EXPERTISE, INFORMATION
GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2016	2017	Variation (en %)	2016	2017	Variation (en %)
Nouvelle action 11 <i>Études et expertises en matière de développement durable</i>	217,6	213,2	- 2	217,6	213,2	- 2
Nouvelle action 12 <i>Information géographique et cartographique</i>	95,1	94,2	- 0,9	95,1	94,3	- 0,8
Nouvelle action 13 <i>Météorologie</i>	198,2	195,2	- 1,5	198,2	195,2	- 1,5
Total	510,9	502,7	- 1,6	510,9	502,7	- 1,6

Source : commission des finances.

Les actions de ce programme financent presque exclusivement les subventions pour charges de service public des trois opérateurs cités précédemment.

La diminution la plus importante (- 2 %) concerne le Cérema à la nouvelle action 11 *Études et expertises en matière de développement durable*.

Les crédits de l'IGN et de Météo-France sont portés respectivement par les actions 12 *Information géographique et cartographique* et 13 *Météorologie*, dont les dotations pour 2017 diminuent également.

II. DES OPÉRATEURS SOUS TENSION BUDGÉTAIRE

A. LE CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE POUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT, LA MOBILITÉ ET L'AMÉNAGEMENT (CÉREMA)

L'action 11 *Études et expertise en matière de développement durable* du programme 159 est intégralement constituée de la subvention pour charges de service public du centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema).

Le Cérema est un établissement public à caractère administratif créé le 1^{er} janvier 2014 par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports. Ce centre est placé sous la tutelle conjointe du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, et du ministère du logement et de l'habitat durable.

Son siège est fixé à Bron, commune de la métropole de Lyon. Sa création a permis de réunir les compétences de onze services :

- les huit centres d'études techniques de l'équipement (Cete) ;

- le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu) ;
- le Centre d'études techniques, maritimes et fluviales (Cetmef) ;
- le Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (Setra).

Ses principales missions sont de promouvoir les modes de gestion des territoires qui intègrent les facteurs environnementaux, économiques et sociaux, d'accompagner les acteurs publics et privés dans la transition vers une économie décarbonée, respectueuse de l'environnement et équitable, et d'apporter un appui d'ingénierie et d'expertise sur les projets d'aménagement nécessitant une approche pluridisciplinaire.

L'année 2014 a été celle de la mise en place de l'établissement. En 2015, le conseil d'administration du Cérema, regroupant des représentants de l'État, des collectivités territoriales et des personnalités qualifiées, a approuvé le projet stratégique de l'établissement pour la période 2015-2020.

Ce projet stratégique se donne pour orientation de renforcer prioritairement les relations de partenariat avec les collectivités territoriales. Il vise notamment à accroître fortement le volume d'activités dans les champs de la transition énergétique et du changement climatique, de l'aménagement, du développement et de l'égalité des territoires au cours des cinq prochaines années.

Le contrat d'objectifs et de performance pour la période 2016-2019 doit être finalisé en fin d'année 2016.

Le montant de la subvention pour charges de service public (SCSP) effectivement versée au Cérema a diminué de 3 % entre 2014 et 2015 et de 2,7 % entre 2015 et 2016. La prévision pour 2017 s'élève à 213,2 millions d'euros, en baisse par rapport au montant inscrit en LFI pour 2016 (217,6 millions d'euros). Le Cérema participe ainsi pleinement à l'effort de redressement des comptes publics.

Cette diminution de subvention est liée au schéma d'emplois du Cérema, qui s'établit à – 125 ETP, soit un plafond d'emploi de 2 899 ETP.

Pour réduire les coûts de fonctionnement, le conseil d'administration du Cérema a adopté en avril 2016 une stratégie d'implantation territoriale et un projet d'évolution 2016-2020 des implantations de l'établissement. En effet, le Cérema se caractérise par une emprise territoriale forte et dispose de trois directions techniques et huit directions territoriales, de dix-sept laboratoires et quatre centres d'essais.

Cette stratégie acte d'ores et déjà l'abandon de huit sites parfois avec relocalisation. Elle envisage cependant de construire un bâtiment pour conforter l'installation du siège sur le site de Bron.

La création du Cérema est récente et l'établissement manque encore de visibilité. Il ne faudrait pas que les restrictions budgétaires qui lui sont imposées menacent sa montée en puissance.

B. L'INSTITUT DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE

L'action 12 *Information géographique et cartographique*, dotée de 94,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 94,3 millions en crédits de paiement, est essentiellement constituée de la subvention pour charges de service public de l'Institut de l'information géographique et forestière (93,7 millions d'euros).

En outre, sur cette action, 528 800 euros en AE et 598 800 euros en CP correspondent à l'activité d'animation et de coordination interministérielle assurée par le ministère chargé de l'environnement, pour favoriser l'usage de l'information géographique. Cette action s'inscrit dans le cadre de la directive européenne 2007/2/CE du 14 mars 2007 dite « INSPIRE », qui impose aux autorités publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics) de rendre leurs données environnementales accessibles en *open data*.

1. Les missions de l'IGN

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 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 des ressources forestières nationales, ainsi que d'archiver et de diffuser ces informations. 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.

L'institut enrichit également le référentiel géographique à grande échelle (RGE) et assure la maîtrise d'œuvre du Géoportail qui permet à tout internaute, acteurs publics, entreprises ou particuliers, de disposer de données fiables et actualisées en matière d'information géographique.

En outre, il dirige l'École nationale des sciences géographiques, proposant des formations initiales et continues, et finance des activités de recherche et développement.

La rapidité des évolutions techniques, économiques et sociétales, et notamment l'évolution importante du cadre législatif et réglementaire relatif à la mise à disposition des données publiques qui influe sur le modèle économique de

l'institut, conduit à ajuster les orientations qui lui sont assignées dans le cadre de l'élaboration du prochain contrat d'objectif et de performance pour la période 2017-2021.

Dans le projet annuel de performance, trois des cinq objectifs du programme concernent directement l'activité de l'IGN :

– l'objectif 3 « élaborer une description du territoire faisant autorité » comprend un sous indicateur relatif à la couverture du territoire par la représentation cadastrale parcellaire unique (RCPU), élaborée en collaboration avec la direction générale des finances publiques, qui a pour vocation de devenir le référentiel parcellaire national. Si le PAP 2016 prévoyait la couverture de 21 % du territoire à la fin de l'année, les contre-expertises menées sur le terrain ont fait apparaître des disparités entre la représentation cadastrale et la réalité géographique. Seul 1 % du territoire a donc pu être référencé à ce jour. Le calendrier a donc été revu, et la généralisation de sa mise en œuvre est reportée en 2018 ;

– l'objectif 4 intitulé « accroître la diffusion et l'usage des données » vise en réalité à augmenter la part de ressources propres dans le financement de l'IGN en évaluant les montants tirées de la mise en place de portails géographiques de l'État d'une part, et de la vente de données au secteur privé d'autre part. Les objectifs cibles, respectivement de 5 et 6 millions d'euros paraissent tous deux ambitieux et ont été revus à la baisse pour 2017, à hauteur de 3 et 4,2 millions d'euros ;

– l'objectif 5 « créer et valoriser le dispositif des connaissances, des compétences et de l'innovation » est relatif aux actions de formation et de recherche de l'IGN. L'indicateur relatif au taux de placement à un an des élèves issus de l'École nationale des sciences géographiques, dirigée par l'IGN, est proche de 100 %, témoignant ainsi de l'adaptation de ses formations aux besoins.

Il est envisagé en PLF pour 2017 de doter l'IGN d'une subvention pour charges de service public de 93,7 millions euros, dont 502 390 euros au titre des transferts de crédits résultant de l'ouverture des données publiques. Elle est en baisse de 1,8 % entre 2015 et 2017. Il est à noter que les dotations inscrites au budget de l'IGN sont inférieures à ces montants, car diminués de la réserve de précaution. La subvention pour charges de service public inscrite au budget de l'IGN pour 2016 était de 91,2 millions d'euros et celle prévue pour 2017 de 91,1.

2. La recherche de nouvelles ressources dans un marché en mutation

Le tableau ci-après retrace l'évolution et les perspectives de ressources de l'institut.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES DE L'IGN ET PERSPECTIVES POUR 2017

(en millions d'euros)

Ressources encaissables en M€	Exécution 2015	Budget rectificatif 2016	Prévisions 2017
SCSP (nette de mise en réserve)	92,82	91,22	91
Ressources propres	74,11	64,17	65
<i>Recettes commerciales</i>	65,95	54,73	59
<i>dont Registre parcellaire graphique</i>	15,64	2,09	6,5
<i>dont TOPOBASE</i>	10,25	5,77	-
<i>dont GEOMAPS</i>	0,3	8,36	13
<i>Activités partenariales et de gestion</i>	6,39	7,54	6
<i>Recettes d'investissement</i>	0,85	1,9	0,5
<i>Recettes diverses</i>	0,92	-	-
TOTAL	166,93	155,39	156
Part ressources propres / total recettes	44,4 %	41,3 %	41,5 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Si les subventions pour charges de service public constituent la part la plus importante des ressources, l'IGN bénéficie également de ressources propres, dont les recettes commerciales constituent la plus grande part.

En 2016, la baisse de ressources était liée à la diminution de recettes de deux grands contrats qui arrivent à leur terme. Le premier, conclu avec le ministère de l'agriculture, porte sur la refonte du registre parcellaire graphique qui sert de support pour les déclarations annuelles des exploitants agricoles. Pour le second contrat, intitulé « Topobase », l'IGN agit en tant que maître d'ouvrage délégué pour le compte de la direction générale de l'armement (DGA), afin d'alimenter les bases de données géographiques du ministère de la défense.

Pour 2017, le marché défense-espace est le seul en hausse, avec la conclusion du contrat *GéoMaps* avec le ministère de la défense.

Pour les autres recettes commerciales, des risques importants pèsent sur les marchés pour les années à venir :

- le marché professionnel de licences d'utilisation de données géographiques est en baisse de 19,8 % depuis 2015, en raison notamment de la fin du cycle d'acquisition de données par les grands acteurs internationaux (navigation routière, grands portails). Les recettes sont estimées à 11,4 millions d'euros pour 2017 ;

- le marché grand public de la carte imprimée est en baisse tendancielle en raison des nouveaux usages dématérialisés. L'IGN développe donc de nouvelles offres, telles que son nouveau portail « Espace loisirs ». Les prévisions de recettes sont de 11,2 millions d'euros pour 2017.

L'IGN bénéficie également de recettes partenariales tirées de commanditaires publics, à hauteur de 7,5 millions d'euros en 2016, et 6 en prévision pour 2017. L'IGN développe des partenariats avec des collectivités territoriales, les régions notamment, pour ses programmes pluriannuels de production.

L'évolution des ressources propres de l'IGN dans les années à venir est fortement conditionnée à la possibilité de maintenir des redevances de mise à disposition et de réutilisation des données, possibilité permise par la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public, et par le projet de loi pour une République numérique.

Le décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016 relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances de réutilisation des informations du secteur public, autorise l'établissement de redevances au profit des organismes publics dont l'activité principale consiste en la collecte, la production, la mise à disposition ou la diffusion d'informations publiques. Les modalités de calcul restent à préciser. L'enjeu maximal pour l'IGN est d'environ 11 millions d'euros par an.

Enfin, une nouvelle source de financement propre pourrait voir le jour dans les prochaines années avec la valorisation de la recherche et de l'innovation en partenariat avec des jeunes pousses du domaine de la géomatique.

Afin de favoriser ce développement, l'IGN a mis en place un incubateur, IGNfab, qui propose d'aider les PME à développer des produits et services innovants utilisant la description du territoire et la géolocalisation dans les secteurs de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'agriculture, des transports, etc.

3. Une nécessaire maîtrise des dépenses

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.

Au sein de ce budget, les dépenses de personnel inscrites au budget initial 2016, de 114,8 millions d'euros, sont en hausse de 1,6 % par rapport au compte financier 2015 (112, 98 millions d'euros).

Entre 2011 et 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. D'après les données transmises au Rapporteur spécial, la baisse ne s'est pas poursuivie en 2016 : on passe de 1 636 emplois rémunérés en 2015 à 1 638 en 2016, expliquant ainsi la hausse des dépenses de personnel, compte tenu également du glissement-vieillesse-technicité.

Pour 2017, le projet annuel de performance prévoit une baisse de 33 ETPT, portant le plafond d'emploi à 1 542 ETPT. Les 63 emplois hors plafond, en revanche, ne sont pas affectés, portant à 1 605 le nombre d'emplois rémunérés par l'IGN.

Les dépenses de fonctionnement à périmètre constant s'élèvent à 22,15 millions d'euros au budget initial 2016, contre 24,13 constaté au compte financier, traduisant la participation de l'IGN à l'effort de redressement des comptes publics.

C. MÉTÉO-FRANCE

Les crédits consacrés à la météorologie sont désormais regroupés au sein de l'action 13 *Météorologie* du programme 159. Par conséquent, le programme 170, dans lequel figuraient ces crédits dans les projets de loi de finances précédents, est supprimé.

La priorité de l'État en matière de météorologie est double :

– l'État a confié à Météo-France une mission particulière dans le domaine de **la sécurité des personnes et des biens**, dans un contexte où des événements climatiques extrêmes frappent régulièrement le territoire national. Il s'agit de maintenir les infrastructures existantes de la chaîne opérationnelle de Météo-France, et d'améliorer la prévision et son intégration à la chaîne d'alerte ;

– **la connaissance des climats passés et futurs** est devenue centrale pour les politiques publiques dans un souci d'adaptation au changement climatique.

1. Les diverses ressources de Météo-France

Météo-France est un établissement public administratif (décret n° 93-861 du 18 juin 1993) héritier de la direction de la météorologie nationale, placé sous tutelle du ministre chargé des transports.

Il a pour mission d'élaborer et de fournir des services adaptés aux besoins des pouvoirs publics, de l'aéronautique, des entreprises et des citoyens, en matière de météorologie et de climat, afin de leur permettre de gérer les risques, de mieux adapter leurs activités et d'anticiper les impacts du changement climatique.

De nombreuses activités économiques et sociales sont de plus en plus dépendantes de connaissances météorologiques et climatiques, telles que l'agriculture, l'aéronautique et les énergies renouvelables.

a. Les subventions pour charges de service public

Le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie* porte désormais la principale dotation de l'État à Météo-France. Cette subvention pour charges de service public diminue dans le projet de loi de finances pour 2017, à hauteur de 195,2 millions d'euros, en baisse de 1,51 % par rapport aux 198,2 ouverts en 2016.

Cette dotation correspond à deux sous-actions :

– 173,8 millions d'euros (en AE et en CP) sont destinés à l'observation et à la prévision météorologique, la principale mission de l'opérateur, mobilisant des infrastructures, des moyens techniques (système d'observation, de production et de diffusion, supercalculateur) et humains.

– 21,4 millions d'euros (en AE et en CP) doivent couvrir les dépenses liées aux activités de recherche et développement de Météo-France. Il s'agit notamment de participer aux travaux de recherche sur les changements climatiques qui alimentent les rapports du groupe d'expertise intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), en élaborant des *scenarii* climatiques régionalisés afin de répondre aux besoins en matière d'adaptation. Météo-France développe également différents types de modèles numériques de prévision, afin de modéliser la physique et la dynamique de l'atmosphère.

L'autre dotation importante de l'État pour Météo-France provient du programme 193 *Recherche spatiale*. Cette dotation passe de 42,6 millions d'euros en 2016 à 69,6 prévus pour 2017. Cependant, cette ressource ne fait que transiter par les caisses de l'établissement car elle correspond à la contribution de la France à l'organisation européenne EUMETSAT, qui gère les satellites météorologiques. Son montant varie d'une année sur l'autre en fonction des appels de fonds de l'organisme.

À ces dotations s'ajoute une subvention inscrite sur le programme 181 *Prévention des risques* de la présente mission à hauteur de 3,88 millions d'euros pour 2017. Cette dotation, inchangée par rapport à 2016, finance un programme pluriannuel de modernisation des moyens d'observation de la pluie afin de mieux prévoir les crues, les risques côtiers et l'impact du changement climatique sur les hydro-systèmes.

Au total, les subventions pour charges de service public à Météo-France s'établissent à 268,8 millions d'euros pour 2017, en augmentation de 24,1 millions d'euros par rapport aux 244,7 ouverts pour 2016. Cependant, cette apparente hausse est liée à l'augmentation de 27 millions d'euros correspondant à la hausse de la contribution de la France à EUMETSAT, qui ne bénéficie donc pas à Météo-France. Les crédits alloués directement à l'opérateur sont donc en diminution.

b. Les autres ressources de l'établissement

Les ressources propres de Météo-France proviennent en premier lieu de la part météorologique des redevances de navigation aérienne attribuées à l'opérateur aux termes d'une convention cadre liant l'établissement à la direction générale de l'aviation civile, établie en 2013 pour une durée de cinq ans.

Conformément aux règlements communautaires dits « Ciel unique européen », cette convention précise les conditions dans lesquelles Météo-France assure le rôle de prestataire de services météorologiques à la navigation aérienne. À ce titre, l'établissement perçoit un montant stable de 85,5 millions d'euros depuis 2012, soit près de 24 % de l'ensemble de ses ressources.

La baisse des recettes commerciales sur la période 2011-2015 s'explique principalement par la désaffection progressive des services téléphoniques « Grand Public », auparavant fortement rémunérateurs.

Pendant, la monétisation des différents services édités sur supports mobiles et le développement de nouvelles prestations à destination de certains secteurs professionnels permettent d'envisager un retour à la croissance dans les prochaines années. La part de marché mensuelle du site internet de Météo-France oscille entre 40 et 49 %, confortant sa position prépondérante sur internet, et générant des recettes de commercialisation d'espaces publicitaires. En 2016, l'audience des applications mobiles a crû de manière importante. On comptabilise un nombre moyen de 1 million de visiteurs uniques par jour et Météo-France se classe au premier rang des plateformes de téléchargements Android et Apple dans la catégorie météo. Ces recettes commerciales ont représenté 29,9 millions d'euros en 2015.

Parmi les autres ressources de l'établissement, on compte la refacturation faite (notamment aux organismes implantés sur le site toulousain de Météo-France) pour l'utilisation des ressources de l'établissement, le produit des loyers, les redevances perçues pour la fourniture de données publiques et les financements par des tiers (notamment l'Union européenne) pour des projets de recherche menés par l'établissement.

Le compte financier 2015 fait état de 359,6 millions d'euros de recettes de l'opérateur en 2015, subventions pour charges de service public comprises, pour 364,9 millions d'euros de dépenses, traduisant une perte de 5,3 millions d'euros. Les recettes du budget initial 2016 sont estimées à hauteur de 379,4 millions d'euros.

2. La réduction des dépenses de fonctionnement pour financer l'investissement

a. La réorganisation immobilière

Dans la lignée des recommandations de la Cour des comptes, le conseil de modernisation des politiques publiques s'est prononcé en 2008 en faveur d'un « *allègement progressif des implantations départementales de Météo-France, compte tenu des évolutions technologiques qui ne rendent plus aussi utile un maillage très fin* ». Cette recommandation s'est traduite dans les contrats d'objectifs et de performance signés entre l'État et Météo-France pour les périodes 2009-2011 et 2012-2016.

Cette stratégie de rationalisation immobilière s'est achevée en 2016, avec, au total, la fermeture de 53 implantations métropolitaines. Pour 2012, elle concernait dix-huit entités (quatorze centres départementaux et quatre stations aéronautiques), en 2013, douze centres et une station ont été fermés, en 2014, six autres centres, huit en 2015 et six centres et deux stations en 2016

Pour rappel, Météo-France dispose actuellement de trois sites majeurs où sont implantées la direction générale et les directions techniques centrales, à Saint-Mandé (346 personnes), à Trappes (une centaine), et à la « métropole » de Toulouse (1 286 agents).

Météo-France a maintenu, en outre, un réseau d'implantations territoriales rassemblées au sein de onze directions interrégionales, sept pour la métropole (Nord, Ouest, Sud-Ouest, Sud-Est, Centre-Est, Nord-Est, et Ile-de-France-Centre) et quatre pour l'Outre-mer (Antilles-Guyane, Océan Indien, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française), qui assurent des activités de prévision et de mise en œuvre des réseaux d'observation.

L'établissement dispose également de centres de recherche spécialisés : le Centre de météorologie spatiale (CMS) à Lannion (Côtes-d'Armor), le Centre d'études de la neige (CEN) à Grenoble, le Centre de météorologie marine (CMM) à Brest et le Centre d'aviation météorologique (CAM) à Cugnaux (Haute-Garonne).

Le parc de Météo-France est également constitué de 386 logements étudiants localisés uniquement sur le site de la métropole à Toulouse qui accueille l'École nationale de météorologie (ENM).

b. La diminution des effectifs

Les efforts de Météo-France se poursuivent aussi en matière de réduction des effectifs. Ainsi, les effectifs réels de l'établissement ont baissé de 72 ETP en 2013, 70 en 2014 et 85 en 2015. Une nouvelle fois, le plafond d'emplois de l'établissement est réduit pour 2017 par rapport à 2016, le projet de loi de finances prévoyant une diminution de 60 ETP. Le plafond d'emploi s'élève à 3 020 pour 2017.

Les réductions d'effectifs ne se sont pas traduites par une diminution de la masse salariale en 2012 et 2013, en raison de l'augmentation des taux de cotisation au compte d'affectation spéciale *Pensions*. Depuis 2014 en revanche, la masse salariale diminue, de 266 millions d'euros en 2014 à 254 en 2016 et une estimation de 252,5 pour 2017.

c. De lourds investissements à prévoir

Ces efforts de réduction des dépenses doivent permettre à l'opérateur de réaliser de lourds investissements pour disposer des outils technologiques les plus performants, indispensables à la conduite des activités opérationnelles et scientifiques de Météo-France :

– 10 millions d'euros sont consacrés chaque année au renouvellement des moyens de calculs intensifs. Un nouveau supercalculateur a été mis en place sur une base locative pour un montant de 40 millions d'euros entre 2013 et 2019. L'augmentation de la puissance de calcul induite impose d'adapter les capacités de stockage des données, pour un investissement de 15,2 millions d'euros réparti sur les années 2014 à 2018 ;

– le renouvellement du réseau de radars, permettant de disposer d'un matériel plus fiable, est estimé à 9 millions d'euros par an ;

– Météo-France coopère également avec le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et le Centre national d'études spatiales (CNES) afin de mettre en œuvre une flotte d'avion au profit de la recherche, qui doit permettre d'accéder à des mesures *in situ* de paramètres atmosphériques en altitude. Les dépenses de renouvellement de cette flotte, estimées à 20 millions d'euros, sont partagées entre Météo-France, le CNRS et le CNES.

Le Rapporteur spécial, bien conscient des efforts de réduction des dépenses de Météo-France, estime qu'une diminution supplémentaire de la subvention pour charges de service public serait susceptible de pénaliser, à terme, les investissements et les travaux de recherche de l'opérateur, pourtant indispensables pour garantir l'excellence française en matière de météorologie.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après les auditions de Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, de l'énergie et la mer, et de M. Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche (voir le compte rendu de la commission élargie du 26 octobre 2016 à 16 heures 15⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables et l'article 64, rattaché.

*Suivant l'avis favorable de MM. Marc Goua, Jean-Claude Buisine, Jean-Claude Fruteau, Alain Rodet et 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. 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, Transition énergétique, Aides à l'acquisition de véhicules propres et Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs.*

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/