



N° 2260

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

## 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 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,  
Rapporteuse Générale  
Députée

---

ANNEXE N° 18

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES**

**TRANSPORTS ROUTIERS, FLUVIAUX ET MARITIMES**

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

Rapporteur spécial : M. Alain RODET

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT : DES CRÉDITS EN BAISSÉ, DESTINÉS À LA MODERNISATION DU RÉSEAU EXISTANT</b> .....	7
<b>A. DES CRÉDITS EN BAISSÉ POUR 2015</b> .....	7
1. Présentation générale du programme 203.....	7
2. Un budget de l'AFITF qui demeure fragile .....	10
a. Les ressources initiales de l'agence .....	11
b. L'augmentation de deux centimes d'euros de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE).....	11
c. La suppression des péages de transit obère la capacité de financement de l'AFITF de façon inquiétante .....	12
d. Les engagements de projets pour 2014.....	16
<b>B. DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA SÉCURISATION DU RÉSEAU ROUTIER</b> .....	16
1. L'action 1 <i>Développement des infrastructures routières</i> : des crédits qui progressent .....	17
2. L'action 12 <i>Entretien et exploitation du réseau routier national</i> : des crédits en légère diminution qui n'obèrent pas la réalisation des objectifs fixés .....	19
3. Les priorités retenues par la commission Mobilité 21 .....	21
<b>C. ASSURER LA COMPÉTITIVITÉ DES GRANDS PORTS FRANÇAIS</b> .....	22
1. Mettre en œuvre la stratégie nationale de relance portuaire et consolider les ports d'outre-mer.....	22
2. Le soutien aux infrastructures portuaires dans le projet de loi de finances pour 2015 .....	27
<b>D. DÉVELOPPER LE TRANSPORT FLUVIAL ET MODERNISER LE RÉSEAU EXISTANT</b> .....	29
1. Un mode de transports performant .....	29
2. La régénération du réseau fluvial.....	30
3. La modernisation de la batellerie.....	31
a. Les plans d'aide à la modernisation.....	31
b. Les aides pour la création ou la modernisation d'installations de transbordement .....	33

4. Le financement des infrastructures fluviales dans le projet de loi de finances pour 2015 .....	33
5. La suspension du projet de liaison fluviale Seine-Nord Europe.....	34
<b>II. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE AIDES À L’ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES : UN DISPOSITIF REVENU À L’ÉQUILIBRE.....</b>	<b>36</b>
A. LE RETOUR À L’ÉQUILIBRE DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE..	36
B. PROGRAMME 791 CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE L’ATTRIBUTION D’AIDES À L’ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES.....	38
C. PROGRAMME 792 CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE L’ATTRIBUTION D’AIDES AU RETRAIT DE VÉHICULES POLLUANTS.....	39
<b>III. PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ : METTRE EN ŒUVRE EFFICACEMENT LA STRATÉGIE NATIONALE DE LA BIODIVERSITÉ.....</b>	<b>41</b>
A. DES CRÉDITS STABLES POUR 2015.....	41
B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ.....	46
1. Améliorer les connaissances en matière de biodiversité pour éclairer la prise de décision .....	47
2. Assurer la protection de la biodiversité .....	47
a. Les ressources génétiques .....	47
b. Les espaces naturels.....	48
c. Les espèces .....	52
<b>IV. INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE : ASSURER UNE INFORMATION SPATIO-TEMPORELLE PRÉCISE ET ACCESSIBLE...</b>	<b>54</b>
A. RENFORCER LE RÔLE D’OPÉRATEUR DE RÉFÉRENCE DE L’IGN AUPRÈS DES ACTEURS PUBLICS ET DU PUBLIC.....	56
B. PROMOUVOIR LA RECHERCHE EN MATIÈRE D’INFORMATION GÉOGRAPHIQUE.....	58
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>61</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>63</b>

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

À cette date, 65 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

## INTRODUCTION

Le programme 203 *Infrastructures et services de transport* est doté, pour 2015, hors fonds de concours et attributions de produits attendus, de 3,22 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,24 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une diminution de 11,4 % par rapport à 2014.

Ces crédits sont en diminution constante depuis 2013, en raison notamment de la baisse en 2014 et l'annulation en 2015 de la subvention d'équilibre versée à l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF) dans le cadre de l'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* qui représente, à elle seule, 77 % des autorisations d'engagement du programme 203.

Or, si cette diminution des crédits constituait de prime abord une perspective positive car elle signifiait l'affectation à l'AFITF de ressources propres, en particulier l'augmentation de deux centimes d'euros de la taxe intérieure sur les produits énergétiques et la mise en œuvre des péages de transit au 1<sup>er</sup> janvier 2015, cet optimisme a dû être relativisé. En effet, le 9 octobre dernier, la ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie a décidé la suspension *sine die* des péages de transit et le secrétaire d'État en charge des transports a annoncé, le 30 octobre 2014, la résiliation du contrat avec la société Ecomouv', enterrant définitivement cette taxe.

Dès lors, la question du financement de l'Agence et, *a fortiori*, des infrastructures de transport, est posée à compter de 2016. Le Rapporteur spécial tient ici à manifester son inquiétude et invite le Gouvernement à trouver rapidement une solution de financement pérenne pour l'Agence.

Quant au dispositif de bonus-malus, le Rapporteur spécial se félicite de son retour à l'équilibre prévu pour 2014. Selon le scénario retenu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, les dépenses prévisionnelles sont évaluées à 214,15 millions d'euros (soit une diminution de 20,18 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014). Il convient de préciser que les dépenses correspondant au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants sont estimées à 28 millions d'euros, soit une augmentation exceptionnelle de 1 650 %. En effet, cette enveloppe est consacrée à l'attribution de primes à la conversion, prévues dans le cadre du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 14 octobre 2014.

Les crédits du programme 113 *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité*, s'élèvent pour 2015 à 277,03 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 275,93 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits font l'objet d'une grande stabilité, témoignant de priorité qu'incarne pour le Gouvernement la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020.

Ils sont essentiellement consacrés à l'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* (près de 96 % des crédits du programme), au cœur de l'actualité en 2014 avec l'adoption en commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire du projet de loi relatif à la biodiversité créant l'Agence française pour la biodiversité.

Les crédits du programme 159 *Information géographique et cartographique* sont stables par rapport à 2014 avec 97,02 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ces crédits visent à soutenir la réorientation stratégique de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et à améliorer les référentiels, notamment la référence géodésique internationale pour renforcer le rôle central de l'IGN au plan international.

Au total, le présent rapport retrace les crédits des programmes suivants :

- *Infrastructures et services de transports* (programme 203) ;
- *Information géographique et cartographique* (programme 159) ;
- *Paysages, eau et biodiversité* (programme 113) ;
- les deux programmes relevant du nouveau compte d'affectation spéciale *Aides à l'acquisition de véhicules propres : Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres* (programme 791) et *Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait des véhicules polluants* (programme 792).

Les crédits demandés en 2015 pour les trois programmes 203, 159 et 113, s'élèvent à 3 592,43 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3 614,94 millions d'euros en crédits de paiement. Par rapport à 2014, ils diminuent de 10,60 % en autorisations d'engagement et de 10,64 % en crédits de paiement.

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

### A. DES CRÉDITS EN BAISSÉ POUR 2015

#### 1. Présentation générale du programme 203

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

Le programme est décliné en sept actions :

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

L'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* fait l'objet d'un autre rapport spécial<sup>(1)</sup> mais sera succinctement présentée dans le cadre de ce rapport.

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.

---

(1) Rapport n° 2260-Tome 3-Annexe 19 de M. Olivier Faure sur les Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDÉES POUR 2015 SUR LE PROGRAMME 203  
INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**

(en millions d'euros)

	Crédits budgétaires			Fonds de concours et attributions de produits		
	LFI 2014	PLF 2015	variation (en %)	LFI 2014	PLF 2015	variation (en %)
Action 1 : Développement des infrastructures routières				597,5	652,25	+ 9,16
Action 10 : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	2 886,23	2 476,97	- 14,18	395	350	- 11,39
Action 11 : Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	324,91	318,1	- 2,1	36	35,6	- 1,11
Action 12 : Entretien et exploitation du réseau routier national	331,92	332,09	+ 0,05	276	233	- 15,58
Action 13 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	48,97	48,8	- 0,35	54	37	- 31,48
Action 14 : Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	23,75	24,18	+ 1,81	15,75	16	+ 1,59
Action 15 : Stratégie et soutien	18,94	18,25	- 3,64	1,8	1,85	+ 2,78
<b>Total</b>	<b>3 634,73</b>	<b>3 218,38</b>	<b>- 11,45</b>	<b>1 376,05</b>	<b>1 325,7</b>	<b>- 3,66</b>

Source : Commission des finances.

**CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2015 POUR LE PROGRAMME 203  
INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**

(en millions d'euros)

	Crédits budgétaires			Fonds de concours et attributions de produits		
	LFI 2014	PLF 2015	variation (en %)	LFI 2014	PLF 2015	variation (en %)
Action 1 : Développement des infrastructures routières				1 109,27	1 252,72	+ 12,93
Action 10 : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	2 886,23	2 476,97	- 14,18	429,56	371,26	- 13,57
Action 11 : Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	338,2	325,1	- 3,87	65,03	61,3	- 5,73
Action 12 : Entretien et exploitation du réseau routier national	337,38	337,78	+ 0,12	329,98	240,34	- 27,16
Action 13 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	53,97	53,8	- 0,31	38,93	32,58	- 16,31
Action 14 : Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	27,95	30,10	+ 7,69	0,57	4	+ 601,75
Action 15 : Stratégie et soutien	18,9	18,3	- 3,64	1,8	1,85	+ 2,78
<b>Total</b>	<b>3 662,67</b>	<b>3 241,99</b>	<b>- 11,49</b>	<b>1 980,33</b>	<b>1 964,05</b>	<b>- 0,82</b>

Source : Commission des finances.

Hors fonds de concours, ce programme est doté en 2015 de 3,22 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,24 milliards d'euros en crédits de paiement, soit des montants en baisse de 11,4 % par rapport à loi de finances initiale pour 2014. Contrairement à l'exercice précédent, les fonds de concours enregistrent, respectivement, une baisse de 3,7 % en autorisations d'engagement et de 0,8 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.



L'AFITF alimente les fonds de concours pour un montant total de 418,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 875,3 millions d'euros en crédits de paiement afin de participer au financement de l'action 1 *Développement des infrastructures routières*, exclusivement financée par des fonds de concours. Il convient de préciser qu'il ne s'agit aujourd'hui que d'une estimation étant donné que le budget de l'agence n'est pas encore arrêté. Les participations versées par les collectivités territoriales dans le cadre des investissements contractualisés (programmes de modernisation des itinéraires routiers et contrats de plan État-région) atteignent un montant de 233,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 377,4 millions d'euros en crédits de paiement. Au total, 652,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 252,7 millions d'euros en crédits de paiement seront reversés au programme 203.

En volume, le programme est essentiellement constitué de subventions apportées aux opérateurs nationaux gérant ou finançant les infrastructures de transport :

– Réseau ferré de France (RFF ou SNCF Réseau à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015) avec une subvention s'élevant à 2 477 millions d'euros en 2015, soit une baisse de 2,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014 ;

– Voies navigables de France (VNF), dont la subvention d'un montant de 262 millions d'euros est préservée car elle comporte principalement la masse salariale des agents de l'État transférés à l'établissement ;

– les grands ports maritimes (GPM), pour lesquels l'État doit, en application du code des transports, compenser intégralement le coût des dragages des accès nautiques (55,4 millions d'euros).

La baisse des crédits du programme s'explique par la diminution de 14,8 % des crédits budgétaires de l'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* qui représente, à elle seule, 77 % des autorisations d'engagement et 76,4 % des crédits de paiement du programme 203. En effet, l'annulation, pour 2015, de la subvention d'équilibre versée à l'AFITF qui s'élevait dans le projet de loi de finances initiale pour 2014 à 334 millions d'euros, entraîne mécaniquement la baisse des crédits du programme. Cette diminution semblait une nouvelle positive *a priori* car elle signifiait que l'AFITF avait enfin acquis son autonomie financière vis-à-vis de l'État, grâce aux nouvelles recettes qui lui avaient été affectées (augmentation de deux centimes d'euros de la taxe sur les produits pétroliers et péages de transit). Toutefois, l'annonce de la suspension des péages de transit le 9 octobre dernier par la ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie suivie de celle concernant la résiliation du contrat avec la société Ecomouv' le 30 octobre, hypothèque considérablement cette indépendance et pose la question du financement des engagements de l'agence en faveur de la rénovation et de l'entretien des routes et des infrastructures ferroviaires dès 2016.

Les crédits de l'action 11 *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires* diminuent légèrement par rapport à 2014 (- 2,1 % en autorisations d'engagement et - 3,87 % en crédits de paiement). En effet, les dépenses d'intervention sont en recul, celles principalement au titre des subventions versées aux grands ports maritimes pour l'entretien des infrastructures et l'exploitation des ouvrages des grands ports (- 53,5 % en autorisations d'engagement et crédits de paiement) et dans le domaine aéroportuaire (- 52,5 % en autorisations d'engagement et - 53,09 % en crédits de paiement).

Les crédits budgétaires de l'action 12 *Entretien et exploitation du réseau routier*, qui représentent un peu plus de 10 % des crédits du programme 203, ainsi que les crédits de l'action 13 *Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres* sont quasiment stables, après pour ces derniers, une nette baisse lors de l'exercice précédent (- 51,1 % pour les autorisations d'engagement et - 48,7 % pour les crédits de paiement).

Enfin, l'action 14 *Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens* voit ses autorisations d'engagement augmenter très légèrement de 1,8 % et ses crédits de paiement de 7,69 % en raison de la hausse des crédits de paiement attribués au soutien de la desserte aérienne internationale de Strasbourg (+ 320 %).

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des crédits demandés par titre de dépenses.

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

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2014	PLF 2015	variation (en %)	LFI 2014	PLF 2015	variation (en %)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	450,69	450,64	- 0,01	450,69	450,64	- 0,01
Titre 5 : Dépenses d'investissement	164,09	163,81	- 0,17	169,56	170,3	0,44
Titre 6 : Dépenses d'intervention	3 019,94	2 603,93	- 13,77	3 042,42	2 621,05	- 13,85
<b>Total</b>	<b>3 634,72</b>	<b>3 218,38</b>	<b>- 11,45</b>	<b>3 662,67</b>	<b>3 241,99</b>	<b>- 11,49</b>
y.c fonds de concours	5 010,77	4 544,08	- 9,31	5 643	5 206,05	- 7,74

Source : *Projet de loi de finances pour 2015.*

## 2. Un budget de l'AFITF qui demeure fragile

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

Son budget est orienté vers le financement des grands projets d'infrastructures : les fonctions de membre du conseil d'administration ne sont pas rémunérées et les dépenses courantes de l'agence sont limitées au maximum (rémunération des personnels, locaux et mobiliers, immobilisations informatiques). Ainsi, sur un budget initial de 1,8 milliard d'euros pour 2014, 10 000 euros sont consacrés aux charges de personnel et 630 000 euros aux dépenses de fonctionnement courant contre 1,76 milliard d'euros pour les dépenses d'intervention.

#### ***a. Les ressources initiales de l'agence***

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

– la redevance domaniale versée par les sociétés autoroutières (305 millions d'euros en 2014) ;

– la taxe d'aménagement du territoire prélevée sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes, dans la limite du plafond de 610 000 euros prévu par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 (montant total de la taxe : 540 millions d'euros en 2014) ;

– une partie du produit des amendes du dispositif de contrôle et de sanction automatisés des infractions au code de la route (230 millions d'euros en 2014).

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

#### ***b. L'augmentation de deux centimes d'euros de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE)***

Le Gouvernement a décidé de proposer dans le projet de loi de finances pour 2015 une augmentation de deux centimes d'euros par litre de la TICPE applicable au gazole en 2015 comme en 2016. Cette modification aura pour effet de faire passer le tarif de la TICPE pesant sur le gazole de 44,82 centimes par litre en 2014 à 46,81 centimes par litre en 2015, puis à 48,81 centimes par litre en 2016<sup>(1)</sup>. Cette disposition a été votée en première lecture devant l'Assemblée nationale et cette hausse a été étendue aux transporteurs routiers.

---

(1) Article 20 du projet de loi de finances pour 2015.

Une fraction du produit de la TICPE, normalement destinée à alimenter le budget de l'État sera, à compter de 2015, affectée à l'AFITF. Elle s'élèvera, pour l'année 2015, à 807 millions d'euros, somme qui correspond, d'après l'évaluation préalable fournie par le Gouvernement, au surcroît de recettes attendues de la TICPE-gazole grâce au relèvement complémentaire de son tarif en 2015 (en incluant les 100 millions d'euros de surplus de TVA qui en résultera).

Malgré l'impact relativement limité pour le budget des ménages d'une telle mesure, le Rapporteur spécial rappelle que cette augmentation doit demeurer exceptionnelle.

En effet, selon les estimations réalisées dans le rapport de la Rapporteuse générale ayant pour objet l'examen de la première partie de la loi de finances <sup>(1)</sup>, le surcroît de dépenses de carburant résultant de cette hausse supplémentaire de TICPE sur le gazole concernera environ un ménage sur deux (ceux qui utilisent un véhicule fonctionnant au gazole) et pèsera en 2015 sur leur budget à hauteur de quelques dizaines d'euros (en général entre 15 et 35 euros par an), ce qui n'est pas négligeable. Aussi, une telle disposition doit-elle demeurer l'exception.

En 2015, l'affectation de la part de l'augmentation de la TICPE devrait permettre de couvrir les dépenses opérationnelles de l'AFITF, fixées par le Gouvernement à 1,9 milliard d'euros pour chaque année du triennal 2015-2017.

Le Rapporteur spécial tient à manifester son inquiétude car le projet de loi de finances pour 2015 ne prévoit que ce versement n'aura lieu que pour l'année 2015. Or, la suspension des péages de transit dont les recettes devaient abonder le budget de l'agence laisse planer des incertitudes sur le financement de ses engagements dès 2016.

***c. La suppression des péages de transit obère la capacité de financement de l'AFITF de façon inquiétante***

- Un enterrement des péages de transit fortement préjudiciable à l'Agence

La suspension de l'écotaxe poids-lourds en octobre 2013 a donné lieu à une réflexion autour de cette redevance.

Ainsi, une mission d'information présidée et rapportée par le président de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire à l'Assemblée nationale Monsieur Jean-Paul Chanteguet, a été créée en novembre 2013. Elle a rendu, le 14 mai dernier, un rapport <sup>(2)</sup> présentant treize pistes d'évolutions du dispositif, qu'il proposait de renommer « éco-redevance poids lourds », parmi lesquelles l'instauration d'une franchise kilométrique mensuelle, l'organisation d'une « marche à blanc » nationale (période d'expérimentation de quatre mois pour tous les poids lourds afin de détecter les

---

(1) PLF pour 2015 : Rapport n° 2260 de Mme Valérie Rabault, 8 octobre 2014 (Tome 2).

(2) Rapport n° 1937 de la mission d'information sur l'écotaxe poids lourds.

secteurs d'activité qui seraient confrontés à des difficultés) et la création d'un fonds de modernisation de la flotte de poids lourds. Il insistait par ailleurs sur l'effort de pédagogie nécessaire pour redonner du sens au dispositif.

De son côté, le Sénat a mis en place le 17 décembre 2013, une commission d'enquête <sup>(1)</sup>, présidée par Madame Marie-Hélène Des Esgaulx et rapportée par Madame Virginie Klès, sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu *in fine* pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds.

Le 20 mai 2014, la commission d'enquête a adopté un rapport qui ne relève pas d'irrégularité concernant la procédure de passation du contrat. En revanche, il apparaît que la société Écomouv', attributaire du marché, s'est engagée sur des délais et des performances dont elle ne pouvait ignorer les difficultés, voire l'impossibilité, à les respecter. Concernant l'exécution du contrat, la commission fustige la société Écomouv' qui n'a pas respecté le calendrier fixé initialement, dissimulant à l'État ses retards et difficultés. Néanmoins, ce constat est à relativiser au regard des exigences de l'administration qui a choisi de recourir à l'externalisation du recouvrement de la taxe tout en souhaitant que la société attributaire lui fournisse des garanties proches du « zéro défaut ». Enfin, la commission d'enquête estime que la suspension de l'écotaxe poids lourds en octobre 2013 constitue une décision politique sans fondement juridique. Ainsi, elle conclut que dès lors que l'écotaxe a été votée par le Parlement, elle ne saurait être modifiée ou supprimée sans qu'il soit de nouveau saisi. Elle recommande donc de sortir de l'impasse en redéfinissant avec la société Écomouv' le périmètre de l'opération et les responsabilités réciproques de l'État et de son mandataire, tout en trouvant un accord financier.

À l'issue de ces travaux, le Gouvernement avait décidé de substituer à l'écotaxe poids lourds, des « péages de transit poids lourds » <sup>(2)</sup>, qui reposent sur une assiette beaucoup plus restreinte et s'appliquent sur un réseau routier réduit puisque seuls auraient été redevables, les véhicules de plus de 3,5 tonnes utilisant des itinéraires du réseau routier à fort trafic (soit 4 000 km de réseau au lieu des 15 000 km prévus pour l'écotaxe).

Les péages de transit poids lourds ne devaient rapporter que 560 millions d'euros pour une année complète, dont 540 millions d'euros environ collectés sur le réseau national et revenant à l'AFITF et 19 millions d'euros pour les collectivités locales. Pour rappel, les recettes nettes provenant de l'écotaxe poids lourds (abandonnée en octobre 2013) et affectées à l'AFITF se seraient élevées à 870 millions d'euros en année pleine.

---

(1) Commission d'enquête sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu *in fine* pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds, rapport n° 543 tome I (2013-2014).

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

Le produit des péages de transit n'aurait pas profité à l'AFITF pour 2015 étant donné que la recette brute n'aurait été que de 467 millions d'euros. Or, sur cette somme, il convient de déduire la recette versée aux collectivités locales nette des coûts de gestion, soit environ 10 millions d'euros et les frais liés au déploiement et au fonctionnement du dispositif de collecte et de contrôle qui s'élèvent pour 2015 à 461 millions d'euros. Ils se décomposent comme suit :

– les sommes dues par l'État en 2014 et dont le versement a été reporté à la demande du Gouvernement dans le cadre de la suspension : 209 millions d'euros TTC, correspondant essentiellement aux premiers remboursements des investissements ;

– les sommes dues par l'État en 2015 au titre du fonctionnement et de l'investissement, évaluées à environ 252 millions d'euros TTC.

La montée du mécontentement des routiers a entraîné la suspension *sine die*, le 9 octobre 2014 des péages de transit, annoncée par la ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie. Cette décision a relancé les craintes relatives au financement pérenne des infrastructures de transport. Cette nouvelle pause s'est muée en suppression définitive de l'écotaxe suite à la décision du 30 octobre 2014 de résilier le contrat avec la société Ecomouv'. La somme due par l'État à Ecomouv' devrait atteindre 850 millions d'euros répartis comme suit : 173 millions d'euros de loyers pour 2014, 30 de frais réels d'exploitations et 650 d'investissement. À ce montant colossal, s'ajouteraient 830 millions d'euros d'indemnités de rupture, portant la note à 1 680 millions d'euros.

- La nécessité de trouver un financement pérenne et durable pour l'AFITF

Dans ces conditions, le Rapporteur spécial se demande comment cette dernière pourrait disposer, à compter de 2016, de recettes lui permettant de couvrir les dépenses correspondant à des engagements des années antérieures, ainsi que le financement des actions de régénération, de sécurité et d'exploitation des réseaux. S'il ne semble pas question de lancer de nouveaux projets, le financement même des engagements passés semble compromis. Plus encore, la question du paiement des engagements du triennal 2013-2016 reste en suspens, puisque l'affectation de la part de la TICPE n'est prévue que pour 2015.

Ce constat est corroboré par la Cour des comptes <sup>(1)</sup> qui dresse un tableau particulièrement négatif de l'état des finances de l'AFITF auquel se joint le Rapporteur spécial. En effet, l'Agence non seulement ne peut honorer convenablement ses engagements budgétaires actuels mais, faute d'une ressource nouvelle et pérenne, ne dispose plus de marge de manœuvre pour des dépenses nouvelles jusqu'à l'horizon 2030. La Cour considère que l'affectation en 2015 de recettes issues de l'augmentation de la TICPE sur le gazole ne permettra probablement pas de combler le manque à gagner lié à la suspension de l'écotaxe. Selon la Cour, « *le risque existe désormais que les projets nouveaux soient lancés*

---

(1) Rapport du 23 octobre 2014, La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence.

*tout en étant sous-financés et que l'État fasse le pari à la fois d'un étalement dans le temps de la réalisation des projets et d'une participation accrue des collectivités territoriales pour combler ce sous financement ».*

Le Rapporteur spécial souligne qu'il est nécessaire d'affecter de nouvelles recettes à l'AFITF qui devraient, à tout le moins, permettre de tenir les engagements issus du scénario n° 1 du rapport publié par la commission « Mobilité 21 », alors même que le scénario n° 2, plus ambitieux, était privilégié initialement. Ce scénario n° 1 prévoit des investissements compris entre 8 et 10 milliards d'euros d'ici à 2030, tous financements confondus. Ce chiffrage serait compatible avec les marges de manœuvre du budget de l'AFITF, à la seule condition que ses ressources soient maintenues jusqu'en 2030, en euros constants, au niveau attendu en 2017 de 2,26 milliards d'euros.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial rappelle que le financement du volet transports des contrats de plan 2015-2020 qui reprennent les programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI) incluant de nouveau un volet routier dans ces contrats est primordial. Ces engagements représentent un montant de 1 150 millions d'euros par an en autorisations d'engagement.

Le Gouvernement a récemment fait savoir qu'il souhaitait explorer des nouvelles pistes de financement du côté des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

En effet, ce sujet fait l'objet d'interrogations nouvelles à la suite de la publication de l'avis 14-A-13 du 17 septembre 2014 rendu par l'Autorité de la concurrence. Cette dernière a été saisie par la commission des Finances de l'Assemblée nationale par lettre en date du 27 novembre 2013, d'une demande d'avis portant sur la situation de la concurrence dans le secteur des autoroutes. Cette saisine fait notamment suite au rapport rendu le 24 juillet 2013 par la Cour des comptes sur les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), demandé par la commission des Finances en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances, à l'initiative du Rapporteur spécial chargé des infrastructures de transports collectifs et ferroviaires, Olivier Faure, ainsi que l'auteur du présent rapport.

L'avis de l'Autorité de la concurrence pointe, notamment, la rentabilité exceptionnelle des SCA – assimilable à une rente puisqu'elle a atteint en 2013, selon les sociétés, entre 20 et 24 % de leur chiffre d'affaires – qui doit être davantage régulée en faveur de l'État et des usagers. Le Rapporteur spécial invite à réfléchir effectivement aux moyens de faire participer davantage ces sociétés au financement des infrastructures de transport sans pour autant entacher les négociations en cours sur le plan de relance autoroutier. Dans la présentation du projet de loi pour l'activité le 15 octobre dernier, le ministre de l'Économie, de l'industrie et du numérique a indiqué que la fixation des péages autoroutiers sera réformée en introduisant un contrôle par une autorité indépendante des contrats passés par l'État avec ces concessionnaires. Une telle annonce rejoint les préconisations de l'Autorité de la concurrence, présentées dans son avis de septembre 2014.

Le plan de relance autoroutier consiste à faire financer par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, des travaux de construction et d'élargissement réalisés à court terme en contrepartie d'un allongement des durées des concessions ainsi que le transfert aux SCA de certaines sections actuellement non concédées. Il représente un investissement de 3,6 milliards d'euros pour un allongement des contrats compris entre deux ans et demi et six ans et permettrait de relancer les travaux publics et créer 15 000 emplois. Après d'âpres discussions, une base d'accord a pu être trouvée avec les trois groupes à la rentrée 2013.

Afin de pouvoir conclure un accord définitif, il s'avère nécessaire de recevoir l'aval de la Commission européenne. L'instruction du dossier de déclaration de compatibilité des aides d'État a débuté en décembre 2013 et des compléments ont été demandés jusqu'en août dernier. Le 30 octobre 2014, la Commission européenne a donné son aval pour 3,2 milliards d'euros d'investissements, représentant 26 opérations.

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

Les engagements et les recettes 2015 de l'Agence ne sont pas encore connus, le conseil d'administration de l'AFITF n'ayant pas encore statué sur son budget pour l'exercice à venir. En 2014, le montant des autorisations d'engagement consacrées aux infrastructures de transport s'est élevé à 597,5 millions d'euros.

Le transport ferroviaire interurbain représente à lui seul 52,3 % de ce montant (312,5 millions d'euros), se partageant, principalement, entre le projet Lyon-Turin (153 millions d'euros) et les autoroutes ferroviaires (124,5 millions d'euros).

Pour 41,5 %, ces ressources ont été consacrées aux transports routiers (248 millions d'euros). La régénération du réseau routier national a constitué le principal poste de dépenses (110 millions d'euros) ainsi que la mise en sécurité des tunnels routiers (63 millions d'euros), ce dont se félicite le Rapporteur spécial étant donné que les crédits avaient subi en 2010 une baisse de 100 millions d'euros non encore rattrapée.

Le transport fluvial représente 6 % du total de ces autorisations d'engagement (37 millions d'euros) dont la quasi-totalité est consacrée à la régénération du réseau fluvial.

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

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



### **1. L'action 1 Développement des infrastructures routières : des crédits qui progressent**

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

Depuis 2006, l'AFITF est chargée de financer les engagements pris par l'État au titre des volets routiers des contrats de plan État-régions. C'est la raison pour laquelle aucun crédit budgétaire n'est inscrit dans le projet de loi de finances pour 2015 pour cette action. Le financement est exclusivement constitué de fonds de concours provenant soit de l'AFITF pour les opérations sur le réseau non concédé (les opérations sur le réseau concédé sont financées directement par l'Agence sans transiter par le programme), soit des collectivités territoriales au titre des opérations co-financées.

Pour 2015, l'AFITF devrait contribuer à hauteur de 418,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 875,3 millions d'euros en crédits de paiement au développement des infrastructures routières (soit 64,2 % de la somme totale des fonds de concours versés au titre de cette action pour les autorisations d'engagement et 69,9 % pour les crédits de paiement). Les fonds de concours versés par les collectivités territoriales, sont prévus pour 2015 à hauteur de 233,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 377,4 millions d'euros en crédits de paiements (soit 35,8 % de la somme totale des fonds de concours versés au titre de cette action pour les autorisations d'engagement et 30,1 % pour les crédits de paiement). Au total, 652,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 252,7 millions d'euros en crédits de paiement sont attendus pour 2015. Par rapport à 2014, les autorisations d'engagement de l'action 1 connaissent donc une augmentation de 9,1 %, tandis que les crédits de paiement croissent de 12,9 %.

Le Rapporteur spécial se félicite de cette substantielle augmentation des fonds de concours destinés au développement des infrastructures routières qui témoigne d'une réelle volonté d'améliorer la sécurité routière. En effet, ces crédits devraient permettre de poursuivre le financement d'opérations en cours et d'engager un certain nombre d'investissements de développement ou de sécurité dans le domaine routier, notamment :

- la poursuite des dernières opérations de travaux telles que la Route Centre Europe Atlantique dans la région Bourgogne, l'A34 (Charleville Mézières-frontière belge) ;

- les contrats de concession en cours (par exemple, l'A150 en Haute-Normandie) ;

– l'exécution, pour la première année, du volet mobilité des nouveaux contrats de plan État-région (CPER 2015-2020) reprenant notamment les opérations inachevées des programmes de modernisation d'itinéraires (PDMI).

Il convient de rappeler que les investissements routiers étaient inclus dans un dispositif spécifique distinct pour la période 2009-2014, non intégré aux contrats de projets État-régions 2007-2013: les PDMI. Ces programmes recouvraient l'ensemble des opérations qui visent à moderniser le réseau routier national non concédé existant (12 100 km). Le montant des travaux initialement inscrits représentait un total théorique de 6,1 milliards d'euros avec un engagement de l'État à hauteur de 3,6 milliards d'euros et un cofinancement attendu des collectivités territoriales de 2,5 milliards d'euros.

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

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

La prochaine génération de contrat de plan État-régions pour la période 2015-2020 présentera un volet mobilité multimodal dont l'enveloppe s'élèvera à 950 millions d'euros, selon une circulaire du Premier ministre en date du 11 juillet 2014. Ce volet reprendra, au niveau routier, les opérations inachevées des PDMI et les opérations routières proposées devront répondre aux enjeux identifiés au niveau national, à savoir : la réduction des congestions chroniques, l'amélioration de la sécurité, le désenclavement et l'amélioration de la desserte des territoires ainsi que l'amélioration de la qualité de vie des riverains des infrastructures existantes.

Au regard du délai de finalisation des négociations avec les collectivités territoriales concernées qui sont en cours actuellement, l'objectif du Gouvernement est une signature des contrats fin 2014 pour une mise en œuvre dès le début de l'année 2015. Par ailleurs, compte tenu de la réforme territoriale annoncée par le Président de la République, et conformément aux déclarations du Premier ministre, une clause dite de « revoyure » sera instaurée à l'automne 2016 afin que la réforme des collectivités locales soit pleinement prise en compte et ne constitue pas un frein pour l'action coordonnée de l'État et des régions.

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

Cette action comprend les dépenses relatives à l'entretien courant et préventif du réseau routier national non concédé. Les crédits afférents proviennent du budget général (332,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 337,8 millions d'euros en crédits de paiement) et des fonds de concours de l'AFITF (228 millions d'euros en autorisations d'engagement et 235 millions d'euros en crédits de paiement) et des collectivités territoriales (5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

Le niveau des crédits budgétaires est quasiment identique à celui de 2014, tandis que les fonds de concours sont en nette baisse (- 15,6 % pour les autorisations d'engagement et - 27,1 % pour les crédits de paiement).

Au titre de l'entretien préventif des chaussées, les moyens alloués en 2015 sont en baisse très légère par rapport à 2014 (- 0,6 % avec 111,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) et permettront d'assurer le même taux de renouvellement des couches de surface qui ont une durée de vie optimale de 8 à 15 ans en fonction du trafic, soit 4 %.

Les crédits alloués à l'entretien des chaussées ainsi que l'entretien courant (travaux curatifs) de l'infrastructure routière, en baisse de 1,8 % par rapport à 2014 (131,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement), représentent près de 40 % des crédits budgétaires pour 2015.

Une dotation de 42,4 millions d'euros est prévue pour l'entretien et le renforcement des ponts et murs. Elle vise à endiguer la progression des ouvrages classés 2E<sup>(1)</sup>. Ces crédits ont également pour objet la réduction du nombre d'ouvrages classés 3U<sup>(2)</sup> et à traiter l'apparition de pathologies nouvelles. Cette dotation est identique à celle prévue en 2014.

Les fonds de concours de l'AFITF seront utilisés pour couvrir cinq types de dépenses :

– la régénération du réseau routier national : A630 Bordeaux-Aquitaine RN157-Bretagne, RN2-Guyane, A31-Lorraine... ;

– la mise en sécurité des tunnels : la poursuite de la mise en sécurité des tunnels d'Île-de-France (Bobigny-Lumen sur l'A86, Antony et Fresnes sur l'A86...), le percement de la galerie de sécurité du tunnel de Siaix, la mise en sécurité du tunnel de Baza en Ardèche... ;

---

(1) *Ouvrages en bon état apparent mais dont les désordres les affectant peuvent évoluer à court terme vers des pathologies structurelles.*

(2) *Ouvrages dont la structure est gravement altérée et qui nécessitent des travaux de réparation urgents liés à l'insuffisance de capacité portante de l'ouvrage.*

– les aménagements de sécurité et la démarche sécurité des usagers sur le réseau existant : lutte contre les prises à contresens par le renforcement de la signalisation au niveau des échangeurs et des aires de repos et de service, traitement des obstacles latéraux, aménagements sur routes à fortes pentes sécurisation des passages à niveau non préoccupants ;

– les équipements dynamiques, c’est-à-dire les investissements qui ont vocation à optimiser la gestion du trafic, consisteront à informer les usagers, à réguler les vitesses et à favoriser le partage de la voirie (régulation dynamique des vitesses sur l’A31 et sur l’A25, réalisation d’une voie de bus sur l’A6...) ;

– les aires poids lourds : aménagement de l’aire des Gargails sur l’A63 (Gironde), de l’aire du bois du Juré (Meurthe-et-Moselle) et de l’aire du Millonfosse A 23 (Nord).

Le tableau ci-dessous présente l’ensemble de ces crédits, tant inscrits dans la loi de finances initiale pour 2014 que dans le projet de loi de finances pour 2015.

**ÉVOLUTION DES 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>	LFI 2014		PLF 2015		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Chaussées : entretien préventif et grosses réparations	112,6	112,6	111,4	111,4	- 1,2	- 1,2
Entretien courant et exploitation	131,4	131,4	131,8	131,8	0,4	0,4
Réhabilitation des ouvrages d’art	42,4	42,4	42,4	42,4	0	0
Immobilier, radios et matériels techniques	28,2	33,7	29,2	34,9	1,0	1,2
Maintenance des équipements dynamiques	17,3	17,3	17,3	17,3	0	0
<b>Total</b>	<b>331,9</b>	<b>337,4</b>	<b>332,1</b>	<b>337,8</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>

Source : ministère de l’Écologie, du développement durable et de l’énergie.

Dans un contexte budgétaire général orienté vers la contraction des moyens, les arbitrages du Gouvernement pour le projet de loi de finances 2015 ont conduit à reconduire en valeur entre 2014 et 2015 le budget destiné à l’entretien du réseau routier national, alors qu’il avait légèrement diminué lors de l’exercice précédent ce dont se réjouit le Rapporteur spécial. Cette reconduction des moyens devrait permettre de préserver l’état physique et d’assurer le bon fonctionnement du réseau routier, qui est un maillon essentiel du réseau de transport national.

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

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

Dans l'exercice de hiérarchisation qu'elle a conduit, la commission a dégagé deux scénarii de financement, dont le n° 1 semble être désormais retenu par le Gouvernement. Ce scénario fixe un montant d'investissement total d'environ 8 à 10 milliards d'euros d'ici 2030, avec un classement des priorités, notamment des opérations routières, qui est présenté dans le tableau ci-dessous.

#### LES PRIORITÉS RETENUES PAR LA COMMISSION MOBILITÉ 21 (SCÉNARIO 1)

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

- Aménagement de la route Centre Europe Atlantique (RCEA) en Allier et Saône et Loire

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

- Projet A31 *bis* entre Toul et la frontière Luxembourgeoise
- Projet A45 Lyon Saint Etienne
- Contournement d'Arles
- Aménagement de la RN 126 entre Toulouse et Castres-Mazamet
- Aménagement de la section Dreux-Nonancourt des RN154 et RN12
- Projet de liaison A28-A13 (contournement Est de Rouen)
- Projet A56 Fos-Salon y compris contournement de Fos
- Projet A104 Méry sur Oise – Orgeval
- Projet A319 Langres – Vesoul
- Projet A 355 Grand contournement Ouest de Strasbourg (GCO)
- Projet de grand contournement autoroutier de Lyon
- Projet de liaison Est-Ouest à Avignon – tranches 2 et 3
- Projet de contournement Sud-Est de Lille
- Aménagement de la section Allaines-Nonancourt de la RN 154

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

- Projet A26 Troyes-Auxerre
- Projet A51 Gap-Grenoble
- Projet A51 La Saulce-la Bâtie Neuve
- Projet A831 Fontenay-le-Comte – Rochefort
- Désenclavement routier du Chablais

## C. ASSURER LA COMPÉTITIVITÉ DES GRANDS PORTS FRANÇAIS

### 1. Mettre en œuvre la stratégie nationale de relance portuaire et consolider les ports d'outre-mer

- Présentation des réformes de 2008 et de 2012

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

L'esprit de la réforme de 2008 est de clarifier les missions de l'État dans les grands ports français qui doivent devenir de véritables aménageurs du domaine portuaire. La réforme de 2008 est la conclusion de la réforme de 1992, qui a fait passer les dockers du statut d'intermittent – au sein d'un BCMO (bureau central de la main-d'œuvre) – à celui de salariés mensualisés. Cependant, la réforme de 1992 s'était arrêtée avant de mettre en œuvre la réunion, au sein des entreprises de manutention, des dockers et des grutiers, ce que la réforme de 2008 a achevé.

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

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

Dans les territoires ultramarins, la réforme engagée avec la loi n° 2012-260 du 22 février 2012 a permis essentiellement :

– la transformation du port autonome de Guadeloupe et des trois ports d'intérêt national de Guyane, Martinique et la Réunion, dont l'exploitation de l'outillage était auparavant concédée aux Chambres de commerce et d'industrie (CCI), en GPM ;

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

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

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

Par ailleurs, conformément à la loi du 22 février 2012, le conseil de coordination interportuaire entre les grands ports maritimes de la zone Antilles-Guyane a été institué. La désignation de ses membres est en cours.

Ce conseil créé par décret du 28 mars 2014 se compose de représentants portuaires, de représentants de l'État, de personnalités qualifiées ainsi que de représentants des collectivités locales et de leurs groupements. Il a pour mission de créer des solidarités entre les grands ports maritimes de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique en favorisant l'émergence d'une coopération entre ces ports sur des sujets d'intérêt commun, tout en facilitant leur adaptation aux enjeux actuels et notamment à l'élargissement du canal de Panama.

La création de quatre nouveaux GPM a emporté la rupture anticipée des concessions portuaires attribuées aux CCI de la Guyane et de La Réunion. Cette circonstance oblige à définir des modalités d'une telle interruption à La Réunion et en Guyane. La situation n'est pas la même en Martinique où la concession était déjà arrivée à son terme en 2010 et prorogée plusieurs fois jusqu'en décembre 2012.

Cinq décrets ont été publiés pour l'application de la loi précitée :

– le décret n° 2012-1102 du 1<sup>er</sup> octobre 2012 relatif à l'organisation et au fonctionnement des grands ports maritimes de la Guyane, de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion ;

– quatre décrets du 1<sup>er</sup> octobre 2012 instituant respectivement les grands ports maritimes de la Guyane, de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Dès l'année 2013, les grands ports maritimes ultra marins ont élaboré leurs premiers projets stratégiques, dont l'approbation interviendra probablement au premier trimestre de l'année 2015. La politique d'investissement qui y est inscrite a pour objet la poursuite de la modernisation de l'offre portuaire outre-mer, améliorant ainsi la compétitivité des ports, tout en intégrant les problématiques environnementales et sociales.

Une stratégie portuaire de l'État en outre-mer est en cours d'élaboration en collaboration avec ces ports. Elle vise à impulser une nouvelle dynamique portuaire, et ainsi faire face aux nouveaux modes de gouvernance issus de la réforme des ports d'outre-mer et aux enjeux économiques émergents.

Cette stratégie repose sur quatre piliers : l'adaptation des ports d'outre-mer aux mutations du transport maritime ; l'amélioration de la compétitivité portuaire ; la meilleure intégration des ports dans leur environnement ; et la promotion du dialogue social.

Une concertation auprès des collectivités concernées est en cours.

- La mise en œuvre de la stratégie nationale de relance portuaire

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

Cette stratégie repose sur trois principaux piliers :

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

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

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

La stratégie nationale portuaire est prise en compte dans les projets stratégiques des GPM, dont la préparation a été engagée en 2013 et dont l'élaboration est maintenant très avancée. Ces projets seront accompagnés par un nouveau contrat entre l'État et chacun des GPM comportant des engagements réciproques en matière de résultats et de soutien financier de l'État.

Dans le domaine du fret ferroviaire et fluvial dans les ports, le ministre chargé des transports a installé, depuis le 18 septembre 2013, la conférence périodique pour le fret ferroviaire et a annoncé huit mesures immédiates dont deux concernent directement les ports :

– l'intégration dans les projets stratégiques de chaque GPM des objectifs de développement du fret ferroviaire ;



– la création au niveau de chaque GPM d’une instance de coordination du fret ferroviaire avec Réseau Ferré de France et les régions, autour des enjeux de desserte.

Le développement industriel dans les ports constitue l’un des points névralgiques de la stratégie nationale portuaire. Dans ce cadre, la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises propose différents dispositifs expérimentaux qui visent à faciliter les projets d’immobilier d’entreprise et mieux accompagner les opérations d’aménagement complexes (réduction des délais de réalisation de certains projets d’immobilier d’entreprise...).

Par ailleurs, concernant la compétitivité du passage portuaire de la marchandise, l’État prépare activement, avec l’ensemble des acteurs portuaires, la mise en place d’un guichet unique qui permettra aux armateurs et aux entreprises de ne procéder à une formalité déclarative unique à l’entrée ou à la sortie des ports. La France a obtenu une subvention de 3,6 millions d’euros auprès de l’Union européenne pour mettre en œuvre ce projet, qui devra être opérationnel en juin 2015.

Les services du ministère ont également été mobilisés avec les autres services de l’État pour avancer résolument sur le dossier de la TVA en vue de simplifier le régime applicable aux importateurs. Une expérimentation sera lancée, dès janvier 2015, dans le cadre de la procédure de domiciliation unique (PDU).

La coopération portuaire apparaît également comme un élément capital de la stratégie de reconquête dans une logique de corridor stratégique ou de façade maritime.

Le rapprochement des GPM de La Rochelle et de Nantes-Saint-Nazaire au sein de l’Opérateur Ferroviaire de Proximité Atlantique concrétise la coopération sur la façade atlantique afin d’utiliser au mieux le maillage du système portuaire français et de proposer des solutions logistiques terrestres ou maritimes globales pertinentes.

Enfin, le soutien de l’État aux projets d’investissement des grands ports maritimes sera formalisé dans la nouvelle génération de CPER.

- Les enjeux et les perspectives de la décentralisation portuaire

Une mission a été confiée par le Premier Ministre à la sénatrice du Morbihan, Madame Odette Herviaux, par une lettre en date du 28 août 2013 afin de dresser le bilan des modalités d’exercice des compétences transférées aux différentes catégories de collectivités autorités portuaires.

Avec l’appui du Conseil général de l’environnement et du développement durable, Madame Herviaux a dressé, dans un rapport publié le 14 mars 2014, un bilan de la décentralisation des ports maritimes conduite depuis 1983.

Certaines mesures préconisées par le rapport ont reçu l’aval du Gouvernement.

Ainsi, l’initiative tendant à la mise en réseau et au partage d’expérience entre ports pour définir, en lien avec l’État, un cadre de référence de l’organisation des exploitations pertinent comportant une réelle analyse juridique et répondant aux spécificités de chaque port ne peut être qu’encouragée. Cette proposition trouve un écho opérationnel dans la participation des ports décentralisés aux conseils de coordination interportuaire au niveau de chaque façade maritime et dans le renforcement de la coordination avec les conseils maritimes de façade. D’autre part, les instances d’élaboration du consensus et de concertation professionnelle, réunissant des personnalités qualifiées, des chargeurs, des armateurs et des acteurs portuaires sont déjà existantes. Il s’agit des conseils portuaires en ce qui concerne les ports départementaux et communaux.

Les conclusions du rapport relatives aux questions sociales invitent à ne pas rompre les équilibres trouvés au sujet de la manutention ou des capitaineries. Le groupe de travail sur l’organisation de la manutention, piloté par le Conseil général de l’environnement et du développement durable et suivi par la sous-direction du travail et des affaires sociales du ministère en charge des transports vient de rendre son rapport. Il révèle que la diversité des situations dans les ports décentralisés concernant les mesures visant aux équilibres entre performance/productivité et protection des professionnels concernés a bien été prise en compte. Le positionnement des capitaineries permet aujourd’hui de garantir un haut niveau de service pour développer les façades portuaires.

Enfin, le rapport propose de finaliser entre Réseau ferré de France (SNCF Réseau au 1<sup>er</sup> janvier 2015) et les autorités portuaires, les conventions de transfert des équipements ferroviaires pour permettre aux ports de mener une politique ambitieuse de développement de l’activité ferroviaire. En l’occurrence, la loi portant réforme ferroviaire prévoit que les ports peuvent devenir propriétaires des voies ferrées portuaires ainsi que de leurs équipements et accessoires, situés à l’intérieur de leur circonscription ou dans leurs limites administratives, et participant à la desserte de la zone portuaire, à l’exception des installations terminales embranchées, ceci afin de promouvoir la desserte portuaire par voie ferrée <sup>(1)</sup>.

Les autorités portuaires, SNCF Réseau et SNCF Mobilités disposent d’un délai de dix-huit mois à compter de l’entrée en vigueur de cet article pour conclure les conventions de répartition.

D’autres préconisations du rapport sont en cours de concrétisation ou font l’objet d’un dispositif qui sera bientôt mis en place.

---

(1) Article 9 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

Ainsi, les projets de textes d'application de la loi du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises et proposant différents dispositifs expérimentaux, rejoignent les recommandations visant à faciliter les projets d'immobilier d'entreprise et à mieux accompagner les opérations d'aménagement complexes (réduction des délais de réalisation de certains projets immobiliers...).

Par ailleurs, la participation des ports à la réduction des gaz à effet de serre dans les transports *via* le soutien aux projets de base d'avitaillement de gaz naturel liquéfié (GNL) à Roscoff est recommandée, en l'occurrence dans le transport maritime, grâce à l'utilisation de carburants alternatifs propres comme le GNL. L'État encourage ces projets *via* la mission GNL et les intègre dans son schéma directeur national de déploiement du GNL dans les ports.

La proposition visant à stabiliser la politique nationale des énergies marines renouvelables pour éviter des investissements sous productifs dans certains ports a été accueillie favorablement par la Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGEC). Elle gère le calibrage des appels d'offre éolien en mer et recommande d'instaurer un dialogue continu avec les ports afin de valider la pertinence des projets liés aux énergies marines renouvelables envisagés.

Le rapport propose également d'étudier l'opportunité de rattacher certains ports départementaux à la région ou à la métropole au titre du rôle de chef de file chargé du développement économique.

Enfin, le projet de loi portant réorganisation territoriale de la République a opté pour un transfert des compétences portuaires exercées jusqu'à présent par les départements, au profit des collectivités intéressées, ou à défaut au profit du niveau régional. Ce projet de loi participera à la clarification et au regroupement des collectivités en charge des ports maritimes.

## **2. Le soutien aux infrastructures portuaires dans le projet de loi de finances pour 2015**

Au titre de l'action 11 *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires*, 318,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 325,1 millions d'euros en crédits de paiement sont inscrits, soit une diminution respectivement de 3,1 % et de 4,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.

Plus de 80 % de cette action sont constitués de dépenses de fonctionnement (263,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), dont 99,4 % sont versées à Voies navigables de France (VNF) pour gérer, notamment, les conséquences de l'évolution à la hausse de la masse salariale, intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Au titre des dépenses d'intervention, 48,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit plus de 80 % du montant total de ces dépenses, sont prévus pour l'entretien des infrastructures et l'exploitation des ouvrages des GPM. En effet, en vertu de l'article L. 111-4 du code des ports maritimes, l'État supporte les frais d'entretien et d'exploitation des écluses d'accès, des chenaux d'accès maritimes, de la profondeur des avant-ports, des ouvrages de protection contre la mer ainsi que les dépenses relatives aux engins de dragage.

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

Ces fonds de concours sont estimés à 35,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 61,3 millions d'euros en crédits de paiement (soit une diminution par rapport au projet de loi de finances pour 2014 de 1,11 % en autorisations d'engagement et de 5,69 % en crédits de paiement) pour financer notamment :

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

- le plan de relance portuaire prévoyait le versement aux GPM de 174 millions d'euros sur cinq ans, complétant ainsi l'enveloppe inscrite pour les ports aux CPER 2007-2013. Pour 2015, les besoins correspondent aux seuls versements de crédits de paiement ;

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

Dans le cadre de l'action 14 *Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens*, 7,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont prévus au titre du développement de transport combiné maritime et fluvial (soit un peu plus de 31 % des autorisations d'engagement au titre des dépenses d'intervention). Les crédits destinés au soutien au transport maritime ou fluvial (0,7 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ont pour principal objet d'assurer la participation de l'État au plan d'aide et à l'innovation 2013-2017.

Enfin, cette même action prévoit au titre des dépenses d'intervention, 0,2 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, versés en tant que subventions à des associations ou autres organismes contribuant à l'animation ou à la réflexion sur les évolutions portuaires, ainsi qu'à la promotion du transport maritime.

## **D. DÉVELOPPER LE TRANSPORT FLUVIAL ET MODERNISER LE RÉSEAU EXISTANT**

### **1. Un mode de transports performant**

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

Le transport fluvial de marchandises s'élève à 7,9 milliards de tonnes-km en 2013, en progression de 1,0 %, après deux années de ralentissement (– 0,4 % en 2012 et – 2,4 % en 2011). Malgré un contexte économique défavorable dans de nombreux secteurs qui font traditionnellement appel au mode fluvial, l'activité reste soutenue grâce à la demande de combustibles minéraux pour faire face à la rigueur de l'hiver et aux exportations de céréales.

Au premier semestre de l'année 2014, le trafic sur les voies fluviales métropolitaines, hors trafic fluvio-maritime et hors transit rhénan, représente 27,3 millions de tonnes, résultat en baisse de 1,5 % par rapport à la même période un an plus tôt.

En données cumulées de janvier à juin 2014, les prestations d'exploitation des transporteurs fluviaux progressent de 1,7 % pour atteindre 3,8 milliards de tonnes-km, par rapport au premier semestre de 2013.

Le transport fluvial, malgré ce léger recul et une part modale faible, résiste mieux à la crise que les autres modes de transports. Il tire sa compétitivité de son caractère massifié, particulièrement adapté à certaines cargaisons et aux conteneurs, mais également au transport de matières dangereuses ou à des convois exceptionnels. Il présente de nombreux avantages pour le développement durable : fiabilité du temps de transport et sécurité, faibles consommations d'énergie et émissions de gaz à effet de serre à la tonne-kilomètre transportée.

En outre, le mode fluvial dispose de capacités de transport immédiatement mobilisables sur les axes structurants en termes de transport de marchandises (couloir rhodanien, axe Seine, Moselle, Rhin). Si sur ces axes où les trois modes terrestres coexistent, la part modale du fluvial est relativement élevée (estimée à 20 % en moyenne), les réserves de tonnages restent encore importantes.

Malgré ces atouts, la part modale du transport de marchandises par voie fluviale reste peu importante au niveau national (moins de 3 %). Le transport fluvial souffre en effet de carences qui empêchent son développement et sa compétitivité : une profession insuffisamment structurée, une infrastructure à optimiser et à mieux connecter au réseau européen, une flotte de petit gabarit et vieillissante, une formation professionnelle à développer. La compétitivité du transport fluvial souffre également de la nécessité de recourir au transport routier en pré et post acheminement et des ruptures de charges induites qui augmentent son coût. Il reste donc un mode encore trop peu visible, mal connu et qui attire encore trop peu les chargeurs et les investisseurs.

La politique menée par les pouvoirs publics vise à développer ce trafic *via* une régénération du réseau fluvial et une modernisation de la batellerie, grâce aux concours de Voies navigables de France (VNF).

Pour ce faire, l'établissement public VNF, qui gère 6 700 km de voies navigables, a été réformé. La loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France a regroupé, au 1<sup>er</sup> janvier 2013 au sein d'un nouvel établissement public administratif, les 4 300 agents des services déconcentrés de l'État jusqu'alors mis à sa disposition et les 369 salariés de droit privé de VNF.

Par ailleurs, pour offrir une réponse rapide aux problématiques rencontrées par le transport fluvial de conteneurs, le Gouvernement a mis en place deux tables rondes dédiées à ce sujet (sur l'axe Seine et sur l'axe Rhône-Saône) qui devront rendre leurs conclusions très prochainement. En outre, une conférence nationale sur le fret fluvial sera organisée avant la fin de l'année afin de faire émerger, en concertation avec les acteurs de la filière, un plan d'actions opérationnelles visant à développer ce mode de transport.

## **2. La régénération du réseau fluvial**

Afin d'accompagner le développement du trafic fluvial tout en répondant aux enjeux de sécurité, VNF a élaboré un programme d'investissement dans une vision de long terme 2010-2018, qui a été présenté à l'automne 2011 dans le rapport au Parlement relatif à la régénération du réseau navigable et la rénovation des barrages manuels.

Ce programme décline différentes actions de remise en état du réseau et de mise en sécurité, afin de passer d'une maintenance curative à une maintenance préventive.

Il prévoit, en outre, la modernisation des méthodes d'exploitation visant à supprimer les situations de travail pénibles ou exposées, notamment sur les ouvrages manuels, et optimiser les niveaux de service. À cet effet, un contrat de partenariat public privé pour la reconstruction de 29 barrages manuels de l'Aisne et de la Meuse a été signé au mois d'octobre 2013. La fin de l'automatisation du réseau à petit gabarit est également prévue. Sous réserve des éventuels aléas ou dysfonctionnements sur des ouvrages non traités, le plan d'action porte au total sur près de 250 écluses, 65 barrages, 850 km de digues, 15 tunnels et 15 barrages manuels.

Il vise également la mise en conformité environnementale, par la réalisation d'aménagements liés aux enjeux de biodiversité et de restauration des continuités.

Il comprend enfin des opérations de développement sur le réseau à grand gabarit, conformément aux objectifs de report modal vers la voie d'eau.

L'évaluation du montant global de ce plan est de 2 476 millions d'euros (dont 1 193 millions d'euros de remise en état et mise en sécurité).

Cette évaluation comporte toutefois quelques limites : elle a été réalisée hors réseau bourguignon. La région Bourgogne n'ayant pas donné suite à l'expérimentation, VNF en a repris la gestion au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Pour ce réseau, les besoins d'investissement sur 20 ans ont été estimés hors dragages et bâtiments à environ 210 millions d'euros.

Par ailleurs, le chancre coloré, qui a pour conséquence la mort rapide des platanes du canal des deux-mers qu'il rend dangereux pour les usagers et riverains, a connu un développement inattendu depuis 2011. Le programme d'abattage et de replantation, sommairement évalué à 200 millions d'euros pèsera sur les ressources de VNF, d'autant que la propagation de ce champignon n'est pas maîtrisée.

Étant donné le contexte budgétaire contraint, l'ensemble des actions prévues par le projet voie d'eau pour la période 2010-2013 n'ont pu être réalisées. En termes budgétaires, l'exécution a été de 705 millions d'euros sur une cible de 840 millions d'euros, soit un taux d'exécution de 84 %.

Le contrat d'objectif et de performance 2011-2013 entre l'État et VNF constitue la première phase de réalisation du projet global, complétée d'une feuille de route sur l'année 2014.

En 2015, au regard des ressources prévisionnelles prévues pour VNF, en particulier la taxe hydraulique et la subvention pour charges de service public, les investissements qui pourront être alloués à la régénération du réseau fluvial devraient se réduire à 135 millions d'euros.

### **3. La modernisation de la batellerie**

Les subventions accordées par VNF pour la modernisation de la batellerie s'articulent autour de deux grands dispositifs : les plans d'aides à la modernisation de la flotte et les aides pour la création ou la modernisation d'installations de transbordement.

#### ***a. Les plans d'aide à la modernisation***

Ces plans visent à accompagner le développement du secteur en favorisant l'adaptation de la flotte existante aux besoins logistiques des chargeurs ainsi qu'aux exigences environnementales. Il s'agit de soutenir des actions de nature à rendre cette activité plus compétitive, de rendre la profession plus attractive et d'assurer le renouvellement de ses acteurs.

Le Plan d'Aide à la Modernisation (PAM) en vigueur pour la période 2008-2012 a permis d'octroyer 14,3 millions d'euros d'aides à la modernisation de la flotte.

À partir de 2013 et jusqu'en 2017, le plan d'aide à la modernisation et à l'innovation (PAMI) prend le relais. Le plan 2013-2017 a été autorisé par la Commission européenne le 5 juin 2013. Il est doté d'une enveloppe d'un montant de 22,5 millions d'euros sur cinq ans, dont 12,5 millions d'euros financés par VNF et 4 millions d'euros par l'État. Le solde de 6 millions d'euros pourrait être apporté par les collectivités territoriales.

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

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

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

Le montant d'aide total alloué en 2013 est de 1,7 million d'euros. Il se répartit comme suit :

- au titre du PAM 2008 – 2012 : 1,5 million d'euros
- au titre du PAMI 2013 – 2017 : 0,2 million d'euros.

L'État a participé à la mise en œuvre du PAMI à hauteur de 456 240 euros en 2013, année de lancement du plan, et de 450 000 euros au 1<sup>er</sup> juillet 2014.

En 2014, 2,4 millions d'euros seront consacrés au PAMI. Le succès du plan a conduit à près de 6 millions d'euros de demandes d'aides déjà enregistrées. Compte tenu du plafond notifié dans la décision européenne validant le plan et des budgets et financements mobilisables, cette situation a conduit à suspendre le traitement de nouvelles demandes à compter du 27 juillet 2014 afin de réguler le plan dans sa durée.

En 2015, 2 millions d'euros d'aides, au maximum, seront versés.



### ***b. Les aides pour la création ou la modernisation d'installations de transbordement***

Lancé en 1986, ce dispositif à destination des chargeurs et non des transporteurs, consiste à verser une aide financière à la réalisation d'équipements (infrastructures et/ou outillage) conditionnée par la création ou l'augmentation du trafic confié à la voie d'eau. Le taux de cette aide peut atteindre 25 % du coût de l'équipement.

Ces aides contribuent ainsi de façon substantielle au développement du report modal vers le transport fluvial et favorisent son intégration dans les grandes chaînes logistiques.

En 2013, le dispositif d'aide aux embranchements fluviaux laisse place au plan d'aide au report modal vers le transport fluvial (PARM), notifié à la Commission européenne et accepté le 21 mars 2013. Ce PARM comporte trois volets :

- accompagnement des études de faisabilité logistique du basculement du trafic routier vers la voie d'eau (à hauteur de 50 %, aide plafonnée à 25 000 euros) ;

- expérimentation du transport par voie d'eau par l'industriel intéressé (aide à hauteur de 25 %, plafonnée à 75 000 euros par projet) ;

- aide à la mise en place d'infrastructure ou superstructure de transbordement fluvial financée à hauteur de 0,001 euro par tonne-km, générée par l'équipement mis en place.

Le budget prévisionnel du plan d'aide dans son ensemble est fixé à 14 millions d'euros de financements publics pour les cinq années de sa mise en œuvre. Le plan de financement prévisionnel est réparti entre VNF pour 10 millions d'euros maximum et, le cas échéant, les collectivités territoriales, les établissements portuaires de l'État et l'État pour 4 millions d'euros.

Sur la base des dossiers validés au 31 juillet 2014, les prévisions des aides versées sont de 1,471 million d'euros pour 2014 et de 1,135 million d'euros pour 2015.

## **4. Le financement des infrastructures fluviales dans le projet de loi de finances pour 2015**

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

L'État verse 262 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement à titre de subvention pour charges de service public à VNF afin de contribuer au financement :

- du fonctionnement de l'établissement, y compris la masse salariale ;
- des opérations d'investissement, conformément aux priorités fixées dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'établissement.

Cette subvention, en baisse de 1,24 % par rapport à 2014, vise, en complément des moyens dégagés par VNF sur ses ressources propres et sur les recettes affectées, à moderniser et sécuriser le réseau existant et développer la capacité du réseau, notamment *via* la mise en œuvre des opérations inscrites dans les contrats de projets État-régions.

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

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

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

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

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

Le rapport a conclu que le projet menait à une impasse financière de l'ordre de 2 milliards d'euros. Fort de ce constat, le ministre a décidé, le 26 mars 2013, de mettre un terme à la procédure de dévolution du contrat de partenariat et de remettre à plat le dossier. Il a chargé M. Rémi Pauvros, député du Nord et maire de Maubeuge, d'une mission de reconfiguration afin de préparer un nouveau projet.

Le rapport de la mission remis le 11 décembre 2013, confirme l'intérêt de réaliser le projet et propose plusieurs pistes visant les aspects aussi bien techniques, avec des optimisations sur le tronçon central et une approche progressive de la réalisation de la liaison Seine-Escaut, que financiers, en particulier en appelant à une participation plus importante des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

À la suite de la publication du rapport, le ministre chargé des transports a confirmé la poursuite du projet et décidé la mise en œuvre de plusieurs mesures concrètes destinées à le faire avancer :

– viser la réalisation du canal à travers la mise en œuvre d'opérations d'accompagnement sur les bassins de la Seine, de l'Oise et du Nord-Pas de Calais. La recherche financements est en cours, à la fois dans le cadre des CPER et dans le cadre des appels à projets européens du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) 2014-2020 ;

– engager les démarches de modification de la déclaration d'utilité publique pour tenir compte de la reconfiguration du projet qui pourrait permettre une réduction de son coût à hauteur de 10 % et mettre en œuvre les dispositions prévues par le code de l'environnement. Les démarches liées à la modification de la déclaration d'utilité publique sont en cours : la concertation avec le territoire a été amorcée en mai 2014, un avant-projet sommaire modificatif doit être remis à la fin de l'année 2014 et l'enquête publique sera conduite au deuxième semestre 2015 ;

– consolider le montage du projet de canal, tant concernant sa gouvernance que son économie : l'abandon définitif de tout projet de PPP au profit d'un dispositif de maîtrise d'ouvrage publique apporte davantage de flexibilité et diminue le coût financier du projet.

Des propositions opérationnelles seront données en 2014 par une mission administrative dédiée à ce dernier aspect, en vue notamment du dépôt du dossier de demande de subvention auprès de l'Union européenne. En outre, cette mission recherchera des financements complémentaires, en particulier auprès des collectivités territoriales et des partenaires européens de ce projet.

Au total, depuis la décision du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire et d'attractivité régionale, du 18 décembre 2003, relative à la poursuite du projet, jusqu'au 31 décembre 2013, 220,7 millions d'euros auront été dépensés pour préparer sa réalisation.

## **II. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES : UN DISPOSITIF REVENU À L'ÉQUILIBRE**

### **A. LE RETOUR À L'ÉQUILIBRE DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE**

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

Ce mécanisme incitatif vise trois objectifs :

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

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

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

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

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

Le CAS retrace en dépenses (242,15 millions d'euros pour 2015) la prime à l'acquisition de véhicules propres, ou bonus, et une majoration de cette aide, ou superbonus octroyée en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans, dans les deux programmes suivants :

– les contributions au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres (programme 791 : 214,15 millions d'euros) ;

– les contributions au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants (programme 792 : 28 millions d'euros).

Entre le premier semestre 2013 et le premier semestre 2014, tandis que le marché automobile d'ensemble a progressé de 3,2 %, la part des véhicules émettant 131g de CO<sub>2</sub>/km et plus (correspondant aux véhicules soumis au malus selon le barème en vigueur en 2014) a fortement diminué, passant de 23,7 % à 17,6 %.

La part des véhicules émettant de 91 à 130g de CO<sub>2</sub>/km (non soumis au malus et ne pouvant donner lieu au versement d'un bonus) a quant à elle fortement augmenté, passant de 68,6 % au premier semestre 2013 à 75,5 % au premier semestre 2014.

La part des véhicules émettant moins de 91g de CO<sub>2</sub>/km (correspondant aux véhicules donnant lieu à l'octroi d'un bonus en 2014, hors véhicules hybrides pour l'acquisition desquels le bonus est versé jusqu'à 110g de CO<sub>2</sub>/km) a diminué, passant de 9,2 % à 8,1 %.

Les voitures particulières hybrides ont vu leurs immatriculations diminuer légèrement (-7,1 %) au premier semestre de l'année 2014 par rapport au premier semestre de l'année 2013.

Le premier trimestre a connu une baisse conjoncturelle des ventes de voitures particulières électriques en France avec 1 537 nouvelles immatriculations (-31 % par rapport au premier trimestre 2013), mais un rebond a été constaté au cours du deuxième trimestre avec 2 775 immatriculations (en augmentation de 10 % par rapport au deuxième trimestre 2013) et cette tendance devrait être amplifiée par les dispositions prises par le Gouvernement en faveur de la mobilité décarbonée (avec notamment, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014, le renforcement du bonus écologique pour les locations de longue durée, qui devrait, à court terme, permettre la mise en circulation d'une part importante des véhicules électriques neufs). Les ventes de véhicules utilitaires électriques légers ont connu une baisse globale sur le premier semestre 2014, où 2 098 nouveaux véhicules ont été mis en circulation, contre 2 515 au premier semestre 2013.

Au premier semestre 2014, l'Agence de services et de paiement (ASP), chargée du traitement des dossiers de bonus, a procédé au paiement de 176 612 dossiers, représentant un montant total d'aides de 141,5 millions d'euros.

Les recettes du malus, sur la même période, se sont élevées à 112,5 millions d'euros. Compte tenu du niveau de trésorerie disponible au 1<sup>er</sup> janvier 2014 (51,9 millions d'euros), les dossiers de bonus ont pu être traités sans retard notable. Ces chiffres sont très proches des prévisions du projet de loi de finances pour 2014.

Compte tenu des immatriculations du premier semestre et de leur extrapolation à l'ensemble de l'année, le dispositif de bonus-malus automobile devrait être à l'équilibre (ni déficitaire, ni bénéficiaire) sur l'ensemble de l'année 2014, en particulier sans qu'une subvention d'équilibre ne doive être mobilisée, ce dont le Rapporteur spécial se félicite.

En effet, il convient de rappeler que par nature les recettes et les dépenses d'un CAS doivent être équilibrées. Or, le dispositif s'est vite révélé structurellement déficitaire, l'écart cumulé entre recettes et dépenses ayant atteint, entre 2008 et 2012, près de 1,5 milliard d'euros. Il était donc impératif de revenir promptement à l'équilibre.

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

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

Selon le scénario retenu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, les dépenses prévisionnelles du programme 791 sont évaluées à 214,15 millions d'euros (soit une diminution de 20,18 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014).

Cette diminution est due aux ajustements opérés à la suite du déficit du CAS en 2013 (évalué entre 101 et 112 millions d'euros). En effet, les prévisions de recettes du malus et de dépenses du bonus retenues dans le projet de loi de finances pour 2013 se sont avérées fortement surestimées par rapport à l'exécution de l'année 2013 en raison du niveau de ventes de véhicules neufs inférieur à ce qui était prévu, mais surtout du fait d'une répartition de ces ventes différente des hypothèses retenues.

Dans sa note d'analyse budgétaire de mai 2013, la Cour des comptes a ainsi émis de sérieuses critiques concernant les indicateurs de performance du programme 791 qui ne permettaient pas des prévisions fiables sur l'immatriculation des véhicules « bonussés » ou « malussés ».

Désormais, un indicateur unique relatif à l'évolution des émissions moyennes de CO<sub>2</sub> des véhicules neufs, jugés plus pertinent, remplace les parts des véhicules soumis au malus ou bénéficiaires du bonus. Cet indicateur devrait permettre de mieux identifier l'orientation du marché, à laquelle le dispositif de bonus-malus automobile contribue, vers des véhicules moins émetteurs de CO<sub>2</sub>.

Par ailleurs, des modifications au barème de bonus ont été apportées visant à maintenir l'équilibre financier du dispositif sans durcissement du barème du malus et à poursuivre le recentrage des aides sur les véhicules les plus propres.

Les modifications proposées consistent, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 à :

- supprimer les bonus thermiques ;
- maintenir le bonus maximal en faveur des véhicules électriques (émissions inférieures à 20g de CO<sub>2</sub>/km) et des véhicules hybrides rechargeables (émissions comprises entre 21g/km et 60g/km) à un niveau très attractif, égal à celui de 2014 (respectivement 6 300 euros et 4 000 euros) ;

– diminuer le bonus moyen versé en faveur des véhicules « full hybrides » <sup>(1)</sup> à 1 500 euros.

Le but est ainsi d'équilibrer le dispositif d'un point de vue budgétaire et permettre la réalisation des objectifs communautaires de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020.

La prévision de dépenses s'appuie, par ailleurs, sur les hypothèses de ventes suivantes : 49 000 véhicules hybrides, 1 904 véhicules hybrides rechargeables et 18 900 véhicules électriques. Les dépenses sont évaluées à 200,19 millions d'euros auxquelles il convient d'ajouter 13,96 millions d'euros afin de tenir compte notamment des effets de décalage (dossiers déposés en 2014 mais payés en 2015, dossiers déposés en 2015 mais payés en 2016) et des frais de gestion de l'ASP, soit un total de 214,15 millions d'euros.

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

Dans le projet de loi de finances pour 2015, les dépenses du programme 792, correspondant au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants, sont estimées à 28 millions d'euros, soit une augmentation impressionnante de 1 650 %. En effet, cette enveloppe est consacrée à l'attribution de primes à la conversion, prévues dans le cadre du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 14 octobre 2014.

Afin d'améliorer l'efficacité énergétique du transport routier de personnes et d'en réduire les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, le dernier alinéa de l'article 13 du projet de loi propose que « *des aides à l'acquisition de véhicules propres* », tels que définis à l'article 9 du projet de loi <sup>(2)</sup>, en remplacement de véhicules anciens polluants, puissent être attribuées dans des conditions définies par voie réglementaire, « *en fonction de critères sociaux ou géographiques* ».

---

(1) Il s'agit d'un véhicule dont l'hybridation est totale : deux motorisations utilisant des énergies différentes, carburant et électricité le plus souvent, assurent la locomotion.

(2) Il s'agit des « véhicules électriques ainsi que [des] véhicules de toutes motorisations et de toutes sources d'énergie produisant de faibles niveaux d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, fixés par référence à des seuils déterminés par décret ».

Au 1<sup>er</sup> novembre 2013, le barème du bonus pour le coût d'acquisition toutes taxes comprises (augmenté le cas échéant du coût des batteries) d'un tel véhicule est le suivant :

**BARÈME DU BONUS AUTOMOBILE**

<b>Taux d'émission de CO<sub>2</sub> (en grammes par kilomètre)</b>	<b>Montant du bonus au 1<sup>er</sup> novembre 2013</b>
<b>0 à 20 g</b>	6 300 euros (dans la limite de 27 % du coût d'acquisition)
<b>21 à 60 g</b>	4 000 euros (dans la limite de 20 % du coût d'acquisition)
<b>61 à 90 g</b>	150 euros

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



### III. PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ : METTRE EN ŒUVRE EFFICACEMENT LA STRATÉGIE NATIONALE DE LA BIODIVERSITÉ

#### A. DES CRÉDITS STABLES POUR 2015

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

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

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

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

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

Une nouvelle action du programme 113 a été créée le 20 octobre 2011 : l'action 8 *Fonds d'Investissement pour la Biodiversité et la Restauration Écologique* (FIBRE). Cette action, qui comportait 2,1 millions de crédits de paiement en 2014 a été supprimée pour l'exercice 2015 sans que des explications ne soient fournies à ce sujet dans les documents budgétaires. Pour rappel, ce fonds qui avait vocation à être intégré au sein de la future Agence française pour la biodiversité était construit autour de quatre grands axes d'action :

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

Hors fonds de concours, les crédits demandés au titre du programme 113 s'établissent à 277,03 millions d'euros en autorisations d'engagement (– 0,05 % par rapport à 2014) et à 275,93 millions d'euros en crédits de paiement (– 0,03 % par rapport à 2014). Ces crédits font l'objet d'une grande stabilité, témoignant de l'importance pour le Gouvernement de mettre en œuvre de la Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020.

Les crédits du programme sont essentiellement consacrés à l'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* (95,69 % des autorisations d'engagement et 95,67 % des crédits de paiement du programme 113 pour 2015). En effet, la biodiversité a été l'un des enjeux majeurs de l'année 2014 pour le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, avec l'adoption en juin 2014 par la commission du Développement durable et de l'Aménagement du territoire du projet de loi relatif à la biodiversité.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 179,87 millions d'euros en autorisations d'engagement et 179,71 millions d'euros en crédits de paiement (soit une baisse de 1,78 % en autorisations d'engagement et de 0,82 % en crédits de paiement par rapport à 2014). Sur ce montant, 137,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont versés sous forme de subventions pour charges de service public aux opérateurs (principalement aux parcs nationaux et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage), soit plus de 78 % des crédits de l'action. Ces crédits visent à lutter contre la perte de biodiversité, à reconquérir la qualité des espaces sensibles et à atteindre le bon état des eaux souterraines et de surface, objectif communautaire fixé pour 2015.

L'action 1 *Sites, paysages publicité* qui représente 2,2 % des crédits du programme, est dotée de 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour 2015, soit une diminution respectivement de 16,39 % et de 2,85 % par rapport à 2014. Cette action finance des mesures visant à inciter les acteurs concernés à adopter des mesures de protection et de gestion *via* la mise en œuvre, en complément des instruments réglementaires, d'outils partagés. Ainsi, l'élaboration des atlas de paysage, dans le cadre du Plan d'Action Paysage, contribue activement à la prise de la décision en matière d'aménagement. Actuellement, 87 départements disposent d'un atlas de paysages et l'objectif pour 2015 est d'équiper l'ensemble des départements de cet outil.

L'action 2 *Logistique, formation et contentieux* dispose de crédits s'élevant à 5,93 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit 2,1 % des crédits du programme 113. Ces crédits sont en baisse de 6,21 % pour les autorisations d'engagement et de 4,51 % pour les crédits de paiement, au regard de l'exercice précédent. Les dépenses nécessaires au règlement des litiges relevant de divers contentieux du programme (ingénierie publique concurrentielle, sites, publicité, eau et biodiversité) représentent 62,9 % des crédits de l'action (3,73 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement). Il convient cependant de noter que les contentieux européens 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-dessous présente l'évolution des crédits budgétaires des trois actions du programme.

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

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2014	2015	Variation (en %)	2014	2015	Variation (en %)
Action 1 Sites, paysage, publicité	7,16	6	- 21,05	6,17	6	- 2,76
Action 2 Logistique, formation et contentieux	6,48	5,93	- 8,49	6,14	5,93	- 3,42
Action 7 Gestion des milieux et biodiversité	263,52	265,09	+ 0,60	261,73	263,99	+ 0,86
<b>Total</b>	<b>277,16</b>	<b>277,03</b>	<b>- 0,05</b>	<b>276,03</b>	<b>275,93</b>	<b>- 0,03</b>
Fonds de concours et attributions de produits	28,37	2,11	- 92,60	6,17	17,0	+ 175,53

Source : Commission des finances.

Le tableau ci-dessous 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 2014	PLF 2015	variation (en %)	LFI 2014	PLF 2015	variation (en %)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	183,14	179,87	- 1,78	181,19	179,71	- 0,82
Titre 5 : Dépenses d'investissement	3,32	3,03	- 8,73	2,92	3,03	+ 3,77
Titre 6 : Dépenses d'intervention	90,03	93,63	+ 4,00	89,65	91,94	+ 2,55
Titre 7 : Dépenses d'opérations financières	0,66	0,5	- 24,24	2,26	1,25	- 44,69
<b>Total</b>	<b>277,16</b>	<b>277,03</b>	<b>- 1,92</b>	<b>276,03</b>	<b>275,93</b>	<b>- 0,04</b>
Fonds de concours	28,37	2,11	- 92,60	6,17	17,0	+ 175,53

Source : Commission des finances.

Si le Rapporteur spécial se félicite de la stabilité des crédits consacrés à la biodiversité, le montant des engagements antérieurs non couverts par des paiements suscite toutefois davantage d'inquiétude. En effet, au 31 décembre 2014, ce montant devrait atteindre 143,02 millions d'euros, en augmentation de 20 % par rapport à la fin de l'année 2013. Il recouvre principalement les engagements au titre :

– des contrats NATURA 2000 (32 % du total). Le décalage entre les engagements et les paiements s’explique par la faiblesse des demandes présentées par l’ASP dans le cadre de l’indemnisation des bénéficiaires du soutien de l’État ;

– de la trame verte et bleue (22 % du total). Les opérations pluriannuelles et d’ambitieux programmes de préservation engagés, ainsi que les programmes d’investissement des opérateurs du programme, notamment des parcs nationaux, génèrent d’importants restes à payer ;

– des mesures territoriales dans le domaine de l’eau et les espaces marins (20 % du total). Il s’agit principalement des opérations d’investissement entreprises dans le cadre de la politique de gestion du trait de côte couvertes par les concours financiers de l’AFITF selon un échéancier pluriannuel ;

– des autres dispositifs du programme (26 % du total) : la politique de gestion des sites et des paysages (7 %), la connaissance et la préservation de la biodiversité (13 %), les projets financés sur le fonds d’investissement pour la biodiversité et la restauration écologique (6 %), souvent inclus dans les contrats de projets État-région 2007-2013.

## LE PROJET DE LOI RELATIF À LA BIODIVERSITÉ

Ce projet de loi a été adopté par la commission du Développement durable et de l'Aménagement du territoire le 27 juin 2014.

Le titre Ier actualise le vocabulaire et précise certains concepts présents dans le code de l'environnement pour renforcer l'intelligibilité des dispositifs pris en application de ces principes. Il consacre la stratégie nationale et les stratégies régionales de la biodiversité, promeut la séquence « éviter, réduire, compenser » et introduit le concept de « solidarité environnementale ». Cette notion implique la prise en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence sur l'environnement, des interactions entre écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés ; elle va dans le sens d'une acception dynamique de la biodiversité. L'objectif est ici de réduire les atteintes portées aux écosystèmes par tout projet, conformément aux objectifs fixés par la directive européenne 2014/52/UE du 16 avril 2014 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Le titre II concerne la gouvernance de la biodiversité, qui s'appuiera sur un système bicéphale, constitué du Comité national de la biodiversité – instance sociétale qui remplacera le Comité national « trames verte et bleue » (CNTVB) – et du Conseil national de protection de la nature (CNPN), qui demeurera une instance d'expertise scientifique et technique chargée de rendre par ses avis, une expertise de qualité au ministre chargé de l'environnement.

Le titre III concerne la création d'un nouvel opérateur, l'Agence française de la biodiversité (AFB). Elle sera constituée sous la forme d'un établissement public administratif regroupant des organismes publics chargés des aires protégées et des organismes dédiés à la connaissance et en charge de la biodiversité ordinaire. L'intégration de la protection de la biodiversité marine dans les missions du futur établissement justifie l'intégration de l'Agence des aires marines protégées aux côtés de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), du groupement d'intérêt public ATEN et des Parcs nationaux de France (PNF). Cette nouvelle entité a donc vocation à devenir le premier opérateur de l'État dans le domaine de la biodiversité, un fer de lance destiné à atteindre les 20 objectifs ambitieux fixés dans la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020, elle-même répondant aux exigences du Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique adopté en octobre 2010 à Nagoya.

Par ailleurs, la question de l'augmentation conséquente des crédits du programme 113 reste posée, étant donné que, pour l'essentiel, le budget de l'AFB sera dès sa création abondé par deux sources de financement : la taxe affectée aux agences de l'eau (84 %) et le budget de l'État (16 %). Or, pour garantir la montée en puissance de l'Agence, des moyens supplémentaires devront lui être affectés, notamment *via* une participation accrue de l'État.

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

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

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

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

La politique nationale de la biodiversité s'appuie essentiellement sur la transposition et la mise en œuvre des textes européens, telles que les directives « nature » (directive « Habitats Faune Flore » de 1992 et directive « Oiseaux » de 1979).

L'année 2014 a été marquée par l'établissement d'une nouvelle évaluation au titre de l'article 11 de la directive « Oiseaux » et par la finalisation de la synthèse de la seconde évaluation de l'état de conservation au titre de l'article 17 de la directive « Habitats Faune Flore », dont les résultats définitifs seront connus d'ici la fin de l'année.

Le Rapporteur spécial se réjouit que les premiers résultats révèlent une amélioration des connaissances relatives à l'état de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire, et, pour une majorité d'entre eux, une stabilisation de leur état de conservation, par rapport à l'évaluation conduite en 2007.

La politique nationale de la biodiversité s'articule principalement autour de deux axes :

- améliorer les connaissances afin de mieux anticiper les décisions prises ;
- assurer la protection de la biodiversité.

Les moyens consacrés à sa mise en œuvre se concentrent à l'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* et s'élèvent à 232 millions d'euros en autorisations d'engagement dans le projet de loi de finances pour 2015, montant similaire à celui prévu en loi de finances initiale pour 2014.

## **1. Améliorer les connaissances en matière de biodiversité pour éclairer la prise de décision**

L'amélioration de la connaissance de la diversité biologique constitue l'un des objectifs primordiaux de la SNB. Afin d'éclairer les décisions et d'évaluer leurs incidences, la connaissance du patrimoine naturel et de son évolution doit être approfondie *via* notamment des études des milieux ainsi que le développement de systèmes d'informations dédiés. La mise en œuvre du système d'information sur la nature et les paysages, de l'Observatoire national de la biodiversité et la poursuite des programmes d'acquisition et de valorisation de la connaissance, s'inscrivent dans cette perspective. Un peu de plus de 10 millions d'euros seront consacrés à ces actions pour les milieux marins et terrestres, avec notamment près de deux millions d'euros pour les territoires ultramarins.

Les crédits, stables par rapport à 2014, permettront notamment de poursuivre la cartographie nationale des végétations naturelles et semi-naturelles et de couvrir huit départements. Cette carte, dont plusieurs autres pays européens sont déjà dotés, représente un outil de connaissance essentiel pour les acteurs publics et privés notamment pour mieux évaluer les incidences des projets en amont et simplifier le « rapportage » imposé par les directives européennes. La surveillance des écosystèmes forestiers prévue par la directive « Habitats Faune Flore » rentrera dans sa troisième année, permettant d'atteindre une couverture complète à compter de 2017. L'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques se prolongera et devra permettre concevoir de nouvelles politiques de préservation.

## **2. Assurer la protection de la biodiversité**

### *a. Les ressources génétiques*

La mise en œuvre du protocole de Nagoya à la Convention sur la diversité biologique sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation, signé le 29 octobre 2010, fait l'objet du titre IV du projet de loi relatif à la biodiversité.

Ce dernier prévoit un ensemble de mesures mettant en œuvre ce plan en matière d'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées. Par ailleurs, un règlement européen entrera en vigueur en octobre 2015. Ainsi, la France pourrait ratifier prochainement ce protocole qui est entré en vigueur le 12 octobre dernier.

## ***b. Les espaces naturels***

En France, 21 % du territoire terrestre et 16 % des eaux marines sont désignés comme « espace naturel protégé »<sup>(1)</sup> en vue soit, de préserver des processus naturels (parcs nationaux, réserves naturelles, parcs naturels marins), des espèces spécifiques (sites Natura 2000) ou plus largement un patrimoine naturel et culturel (parcs naturels régionaux).

### ● Les parcs naturels régionaux (PNR)

Le classement en parc naturel d'un territoire vise à protéger et mettre en valeur de grands espaces ruraux habités. Peut faire l'objet d'une telle qualification, un territoire à dominante rurale dont les paysages, les milieux naturels et le patrimoine culturel sont de grande qualité, mais dont l'équilibre est fragile. Un PNR s'organise autour d'un projet concerté de développement durable, fondé sur la protection et la valorisation de son patrimoine naturel et culturel.

On dénombre aujourd'hui 49 parcs couvrant environ 14 % du territoire métropolitain. Treize parcs sont actuellement en projet à des stades plus ou moins avancés.

Le réseau des espaces protégés a vocation à se stabiliser et s'étendre marginalement (à la haute mer, notamment). Le développement de plusieurs outils, selon trois modalités (protection du fonctionnement naturel des écosystèmes, des espèces ou des paysages) et le travail d'amélioration de la connectivité de ce réseau (objet de la politique de la trame verte et bleue) doit permettre à la France d'atteindre son objectif de préservation et de restauration de la biodiversité.

L'amélioration de ce réseau fait l'objet de deux stratégies nationales, élaborées dans le cadre de la SNB :

– la stratégie nationale de création des aires protégées terrestres métropolitaines (SCAP) constitue l'un des chantiers prioritaires du Grenelle de l'environnement. Elle concourt à l'objectif de réduction de la perte de la biodiversité *via* la création de nouvelles zones réglementaires afin de combler les lacunes du réseau actuel sous la coordination scientifique du Muséum national d'histoire naturelle, puis sous l'égide des préfets de région dans un cadre régional d'actions. Elle s'accompagne de l'engagement de placer, d'ici 2019, 2 % au moins du territoire terrestre métropolitain sous protection forte. La France compte, en 2014, 10 parcs nationaux qui sont gérés par des établissements publics nationaux spécifiques financés à hauteur de 65 millions d'euros annuels par l'État (85 % de leur financement) et représentent 800 emplois. Une vingtaine de projets de création, d'extension ou de révision ont été identifiés dans le cadre des stratégies nationales relatives aux espaces protégés.

---

(1) Selon l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), un espace protégé est un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associées.



– la stratégie nationale pour la création et la gestion des aires marines protégées (SCGAMP) établit des principes d’actions, donne des orientations transversales pour leur création et leur gestion et fixe des priorités par écorégion. En septembre 2014, on dénombre six parcs naturels marins (Iroise, Mayotte, Glorieuses, Estuaires picards et mer d’opale, Golfe du Lion et Bassin d’Arcachon). Un septième (estuaire de la Gironde et mer des Pertuis) pourrait également être créé en 2015. Trois missions d’étude sont en cours (Martinique, golfe Normand-Breton, Cap Corse). Enfin, en avril 2014, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie a créé le parc naturel de la mer de Corail, qui compte désormais parmi les plus grandes aires marines protégées du monde. Sa création contribue de façon significative au renforcement du réseau français d’aires marines protégées qui passe de 4 à 16 % des eaux sous juridiction française, incluses dans le périmètre d’aires marines protégées.

Pour l’année 2015, la participation de l’État au financement des budgets des PNR s’élève à 8 millions d’euros (réserves comprises).

Les autres ressources des PNR proviennent des régions pour 40 %, des autres collectivités territoriales et partenaires membres de syndicats mixtes (départements, communes, intercommunalités) pour 29 % ainsi que pour 21 % d’autres sources de financement (crédits européens, ventes de produits ou prestations, loyers...).

- Le réseau Natura 2000

En adoptant les directives « Oiseaux » en 1979 et « Habitats Faune Flore » en 1992, les États membres ont fixé un objectif commun de protection des espèces et de leurs habitats, fondé sur deux principes :

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

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

Le réseau est constitué à la fois de zones spéciales de conservation et de zones de protection spéciale. Il compte actuellement 1 758 sites et couvre plus de 12,5 % du territoire métropolitain terrestre, 43 % de la mer territoriale et 5 % de la zone économique exclusive.

La constitution du réseau Natura 2000 au niveau national est quasiment achevée, sauf en ce qui concerne la désignation des sites marins au large. Des travaux visant à finaliser le réseau Natura 2000 au-delà de la mer territoriale sont en cours, en vue de proposer à la Commission européenne des sites complémentaires d’ici fin 2015.

En milieu terrestre, la priorité va désormais à la gestion des sites *via* la mise en œuvre des documents d'objectifs (DOCOB) et la signature des contrats de préservation ou de restauration des sites. Le régime d'évaluation des incidences est entré pleinement en application.

Le DOCOB est rédigé et adopté par le comité de pilotage (organe privilégié de concertation et de débat, présidé par un élu) de chaque site Natura 2000. Il s'agit d'un document pluriannuel qui permet aux acteurs locaux d'identifier et de choisir ensemble les règles d'encadrement (proposition d'outils réglementaires que l'État peut ensuite mettre en place) et de soutien des activités humaines (définition des actions qui peuvent faire l'objet de contrats), spécifiques à la préservation de la biodiversité. On compte aujourd'hui 1 256 DOCOBs en animation et 275 DOCOBs en cours d'élaboration. Pour 2015, 22,95 millions d'euros en autorisations d'engagement et 21,45 millions d'euros en crédits de paiement sont consacrés à l'élaboration et l'animation des DOCOBs.

En mer, les enjeux concernent la désignation des sites au large sur la base de connaissances scientifiques et la mise en œuvre de la nouvelle organisation de la gestion des sites marins, transférée majoritairement à l'Agence des aires marines protégées.

Le projet de loi relatif à la biodiversité prévoit, par ailleurs, d'intégrer l'évaluation des incidences relatives à la pêche professionnelle dans le cadre de l'élaboration du DODOB. La décentralisation de la gestion des fonds européens nécessite une certaine mobilisation, pour garantir le maintien des financements européens en faveur de Natura 2000 à partir de 2014, notamment pour la partie terrestre du réseau. En 2015, seuls 400 000 euros sont prévus en crédits de paiement pour l'élaboration de ces DOCOBs, contre 200 000 en 2014.

Au final, les montants programmés pour 2015, pour la réalisation des engagements de la France relatifs à Natura 2000, représentent 31,55 millions d'euros en autorisations d'engagement et 31,95 millions d'euros en crédits de paiement, soit environ 11 % des crédits de l'action.

- La Trame verte et bleue (TVB)

La Trame verte et bleue est un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique ainsi que par les documents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle constitue un outil d'aménagement durable du territoire.

La TVB contribue à l'état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces et au bon état écologique des masses d'eau. Elle s'étend jusqu'à la laisse de basse mer et dans les estuaires, à la limite transversale de la mer.

À toutes les échelles, la politique de la TVB est aujourd'hui bien avancée :

– au niveau national, avec l’adoption par décret n° 2014-45 du 20 janvier 2014, des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, avec lesquelles les documents de planification et projets relevant du niveau national doivent être compatibles. En termes de gouvernance, le comité national « trames verte et bleue », mis en place fin 2011, s’est depuis réuni huit fois : il a notamment été associé à l’élaboration de ces orientations nationales et s’est prononcé sur divers projets de textes portant sur les continuités écologiques ou susceptibles d’avoir un effet sur celles-ci. Un centre de ressources dédié à l’accompagnement et à la valorisation de la mise en œuvre de la TVB *via* la diffusion des travaux de recherche sur les continuités écologiques, fonctionne depuis 2011 ;

– au niveau régional, l’État et les régions sont engagés dans l’élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) avec comme objectif une approbation d’ici fin 2015 de l’ensemble des SRCE métropolitains. Une dizaine de schémas devraient être approuvés d’ici fin 2014. Les travaux de construction des schémas sont en cours dans la totalité des régions, et ils associent les acteurs locaux (ateliers thématiques ou territoriaux) au sein d’un comité régional « trames verte et bleue » ;

– au niveau local, les initiatives de restauration des continuités se développent, en particulier aux échelles de territoires de projets tels les parcs naturels régionaux. Par ailleurs, de nombreux processus d’élaboration ou de révision des documents d’urbanisme intègrent désormais cet enjeu.

Environ trois millions d’euros ont été mobilisés en 2014 par le ministère de l’Écologie, du développement durable et de l’énergie en faveur de la TVB, dont deux millions d’euros au soutien de l’élaboration des SRCE. En 2015, les moyens financiers programmés pour la TVB sont de 3,7 millions d’euros (soit une augmentation de 23,33 % par rapport à 2014) et doivent permettre en priorité de finaliser l’élaboration des SRCE.

- La Directive Cadre sur l’Eau (DCE)

La DCE du 23 octobre 2000 (directive n° 2000/60) définit un cadre pour la gestion et la protection des eaux par grand bassin hydrographique au plan européen. Elle fixe des objectifs pour la préservation et la restauration de l’état des eaux superficielles (eaux douces et eaux côtières) et pour les eaux souterraines. L’objectif général est d’atteindre, d’ici à 2015, le bon état des différents milieux sur l’ensemble du territoire européen.

Selon l’indicateur de performance 1.1 « Masses d’eau en bon état », les masses d’eau de surface en bon état écologique, selon les données actualisées en 2014, représentent 43,5 % des masses d’eau de surface. Or, ce résultat stagne depuis 2012 et l’objectif de 51 % pour 2014 ne sera pas atteint. Pour les eaux souterraines, l’état chimique et l’état quantitatif progressent également (respectivement 67 % et 90 % de bon état en 2013 contre 60 % et 89 % en 2009).

Dans ce contexte, le Rapporteur spécial déplore que l'objectif de 66 % de masses d'eau en bon état écologique d'ici 2015, fixé dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) <sup>(1)</sup> en vigueur, ne sera pas atteint. Dans le cadre de la mise à jour des SDAGE, les comités de bassin redéfiniront des objectifs d'atteinte du bon état à l'horizon 2021, ce qui semble une cible pouvant être, de façon réaliste, atteinte.

Concernant plus particulièrement les milieux humides, un troisième plan d'action national a été annoncé par la ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, le 15 juin 2014. Il prévoit de poursuivre une action spécifique sur ces milieux, concernés par de nombreuses politiques (eau, biodiversité mais aussi urbanisme, risques naturels et paysages), de disposer rapidement d'une vision globale de leur état et de mettre au point une véritable stratégie de préservation et de reconquête, que ce soit en métropole ou dans les territoires ultra marins.

### *c. Les espèces*

La politique de conservation d'espèces remarquables, rares ou menacées bénéficie d'une protection réglementaire sur l'ensemble du territoire. Ainsi, les activités et les projets (aménagements, infrastructures, etc.) doivent être conduits en intégrant les exigences de protection de ces espèces de manière à éviter les impacts négatifs sur leur état de conservation.

En complément, des plans nationaux d'action (PNA) visent à restaurer l'état de conservation des espèces les plus menacées pour rétablir leur état de conservation, en associant toutes les parties concernées. Ainsi, 0,63 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont prévus pour financer l'élaboration et la mise en œuvre de ces plans. En 2014, 72 PNA ont été définis (dont une quinzaine concernant l'outre-mer) et 59 PNA sont mis en œuvre. 218 espèces, parmi lesquelles l'outarde canepetière, le râle des genêts ou encore la cistude d'Europe, bénéficient de ces actions qui contribuent à diminuer leur risque d'extinction. En 2015, ces actions se poursuivront dans un cadre renouvelé suite aux recommandations issues de plusieurs travaux d'évaluation, notamment celles récemment formulées par une mission d'inspection générale qui préconisent l'ajustement du dispositif afin de tenir compte de l'implication croissante des régions dans la mise en œuvre des politiques en faveur de la biodiversité.

En matière de lutte contre les espèces exotiques envahissantes, l'année 2015 sera marquée par l'engagement des travaux consécutifs à l'adoption prochaine du règlement européen relatif à ces dernières. Une déclinaison progressive de ces nouvelles exigences réglementaires sera mise en œuvre afin de coordonner au niveau européen les actions des États membres sur des espèces prioritaires. Le règlement concernera également les territoires d'outre-mer.

---

(1) Institué par la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992, le SDAGE est un instrument de planification qui fixe pour chaque bassin hydrographique les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau dans l'intérêt général et dans le respect des principes de la directive cadre sur l'eau et de la loi sur l'eau, des objectifs environnementaux pour chaque masse d'eau (plans d'eau, tronçons de cours d'eau, estuaires, eaux côtières, eaux souterraines).

Enfin, au titre de la stratégie de performance, l'indicateur 2.1 « Évolution de l'abondance des oiseaux communs » doit permettre, en tout état de cause, de mesurer la préservation de la biodiversité ordinaire. Or, le Rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence d'un tel indicateur dans la mesure où les résultats ne peuvent être reliés, annuellement, à l'évaluation de la politique de préservation et de restauration de la biodiversité en raison de l'inertie inhérente aux écosystèmes et de la difficulté résidant en la traduction par une seule valeur des multiples composantes de la biodiversité.

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

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

Cette politique vise à produire, traiter et utiliser des données précisément localisées bénéficiant tant aux opérateurs publics qu'aux citoyens en vue d'améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques publiques.

Dans un contexte de diffusion des informations géographiques via Internet fortement marqué par la présence de quelques grands acteurs, en particulier Google (Google Maps) et Microsoft (Bing Maps), la France s'est dotée en juin 2006 d'un portail Internet public (le « Géoportail ») qui permet l'accès à l'information géographique de référence, c'est-à-dire une information publique, officielle et contrôlée, concernant l'ensemble du territoire national, y compris l'outre-mer.

Le Géoportail permet de visualiser en 2D et en 3D l'information géographique de référence (fonds cartographiques et photographiques) ainsi que les informations géolocalisées superposables à ces fonds et présentant un intérêt public.

En vue d'établir en Europe une infrastructure de données géographiques permettant d'assurer l'interopérabilité entre bases de données et de faciliter la diffusion, la disponibilité, l'utilisation et la réutilisation de l'information géographique, la directive Inspire du 14 mars 2007<sup>(1)</sup> a été adoptée. Celle-ci, complètement transposée en droit français<sup>(2)</sup>, impose aux autorités publiques de rendre leurs données accessibles au public en publiant sur Internet ces données et de les partager entre elles, à l'exception des autorités publiques exerçant une mission de service public industriel et commercial.

Parmi les services devant être mis en ligne sur Internet, en application de l'article 11 de la directive, la recherche d'informations géographiques grâce aux métadonnées et au catalogage ainsi que la consultation de ces informations, avec possibilité de covisualiser les données de plusieurs sites Internet différents, constituent des éléments essentiels mis en œuvre en France *via* le Géoportail.

---

(1) Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne.

(2) Ordonnance n° 2010-1232 du 21 octobre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'environnement.

Pour ce faire, le Géoportail offre deux outils sous la forme de sites Internet : le Géocatalogue, mis en œuvre par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), pour le catalogage et la recherche des cartes et des données ; le Géoportail proprement dit, mis en œuvre par l'IGN, pour la visualisation de ces cartes et données.

Depuis le 15 mai 2010, les États membres doivent rendre compte de l'avancement de la mise en œuvre de la directive, conformément à la décision de la Commission n° 2009/442/CE du 5 juin 2009. Le « rapportage » établi pour 2014 révèle que les métadonnées recueillies ont doublé depuis 2010 mais que seules 52 % des données sont consultables (contre 33 % en 2013) et 44 % sont téléchargeables (contre 18 % en 2013), ce que regrette le Rapporteur spécial.

Afin d'éclairer le Gouvernement pour ce qui concerne la coordination des contributions des acteurs concernés et l'amélioration des interfaces entre ces derniers, a été créé le Conseil national de l'information géographique (CNIG) en 1985. Réorganisé par le décret n° 2011-127 du 31 janvier 2011, le CNIG est placé auprès du ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie.

Les crédits engagés pour mettre en œuvre la politique nationale d'information géographique, stables par rapport à 2014, témoignent de la volonté de l'État, dans un contexte extrêmement concurrentiel et budgétairement contraint, de faire de l'information géographique et cartographique nationale, un service de référence au niveau mondial.

Le programme 159 comprend l'action 1 relative à la *Production de l'information géographique* (qui représente à elle seule, 84,5 % des crédits du programme), l'action 2 *Recherche dans le domaine de l'information géographique*, et depuis le projet de loi de finances pour 2012, une action 3 *Pilotage de la politique d'information géographique*. Les crédits de la première action restent stables, tandis que ceux de l'action 2 diminuent de presque 5 % et que ceux de l'action 3 augmentent légèrement (+ 1,92 %).

Le tableau suivant présente l'évolution par action des crédits demandés pour le programme en 2015.

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

*(en millions d'euros)*

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2014	2015	Variation (en %)	2014	2015	Variation (en %)
Action 1 <i>Production de l'information géographique</i>	81,17	82,02	+ 1,04	81,17	82,02	+ 1,04
Action 2 <i>Recherche dans le domaine de l'information géographique</i>	15,23	14,47	- 4,99	15,23	14,47	- 4,99
Action 3 <i>Pilotage de la politique d'information géographique</i>	0,56	0,53	- 5,36	0,56	0,53	- 5,36
<b>Total</b>	<b>96,96</b>	<b>97,02</b>	<b>+ 0,08</b>	<b>96,94</b>	<b>97,02</b>	<b>+ 0,08</b>

Source : Commission des finances.

Le tableau suivant présente l'évolution par titre des crédits demandés pour le programme en 2015.

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

*(en millions d'euros)*

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	Variation (en %)	LFI 2014	PLF 2015	Variation (en %)
Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	96,94	97,02	+ 0,08	96,4	97,02	+ 0,08
Titre 6 - Dépenses d'intervention	0,01	0,01		0,01	0,01	
<b>Total</b>	<b>96,95</b>	<b>97,03</b>	<b>+ 0,08</b>	<b>96,5</b>	<b>97,03</b>	<b>+ 0,08</b>
Fonds de concours	-	-	-	-	-	-

Source : Commission des finances.

**A. RENFORCER LE RÔLE D'OPÉRATEUR DE RÉFÉRENCE DE L'IGN  
AUPRÈS DES ACTEURS PUBLICS ET DU PUBLIC**

L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) est un établissement public de l'État à caractère administratif, placé sous la tutelle des ministres chargés respectivement de l'écologie, du développement durable et des forêts, dont la vocation est de décrire la surface du territoire national et l'occupation de son sol, d'élaborer et de mettre à jour l'inventaire permanent des ressources forestières nationales, ainsi que de faire toutes les représentations appropriées, d'archiver et de diffuser les informations correspondantes. L'institut assure aussi la commercialisation de certains produits et services conçus notamment à partir de données recueillies dans le cadre de ses missions de service public.



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

La subvention pour charges de service public qui est versée pour 2015 à l'établissement s'élève à 96,5 millions d'euros, en légère hausse par rapport à la loi de finances initiale pour 2014. Au titre de l'action 1, dont les crédits représentent 85 % de la subvention versée à l'IGN (82 millions d'euros), sont notamment financées les activités exercées dans le cadre de sa mission de service public. Elles regroupent les travaux de production (prises de vues aériennes, entretien du référentiel à grande échelle (RGE)...) et de diffusion de données (Géoportail,...) ainsi que la formation dispensée par l'École nationale des sciences géographiques. À cet égard, le Rapporteur spécial tient à souligner que l'institut éprouve de réelles difficultés à recruter des ingénieurs ou des fonctionnaires compétents dans les domaines de l'information géographique. Il est nécessaire d'améliorer l'attractivité de l'IGN et de son école en améliorant la visibilité de cette dernière.

Au vu du contexte international très concurrentiel en matière de production et de diffusion de données et de la conjoncture économique fragile, la réorientation stratégique de l'institut a été définie dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs et de performance 2013-2016 et signé en début le 26 mai 2014.

Ce dernier tend à relancer les activités commerciales et partenariales de l'IGN, tout en recherchant des actions sources d'économies, telles que celles déjà enclenchées avec la diffusion gratuite du RGE au profit des autorités publiques ou celles en cours, tels les développements d'activités partenariales avec les autorités publiques locales ou celle qui verra à terme la mise en application de la représentation parcellaire cadastrale unique.

Le nouveau contrat d'objectifs et de performance encadre une période de transition au cours de laquelle l'IGN doit se reconfigurer progressivement afin de répondre aux nouvelles orientations stratégiques fixées, à savoir :

- créer et valoriser des connaissances, des compétences et de l'innovation ;
- élaborer une description du territoire faisant autorité ;
- organiser la diffusion et le partage de données multithématiques ;
- fournir des services pour accroître l'usage des données ;

- apporter un soutien au ministère de la Défense ;
- élaborer la stratégie, conduire la mise en œuvre des orientations et assurer les fonctions support.

Les nouveaux objectifs fixés pour l'IGN visent à favoriser le développement d'un nouveau modèle économique tout en répondant aux exigences croissantes en matière de description du territoire, sur les bases suivantes :

- un pilotage économique fin en vue de maîtriser au plus près le coût des produits et services ;
- la mise en place d'une concertation étroite avec les collectivités territoriales permettant de mutualiser les financements de certaines productions de données, en évitant certaines redondances des dépenses publiques telles qu'elles ont pu exister, et de créer de nouveaux produits et services en partenariat ;
- l'extension de l'offre de l'IGN à des services de traitement et d'analyse des données, tirant notamment profit des nouveaux référentiels élaborés pour appuyer la prise de décision publique, afin d'accroître les ressources propres de l'institut par la commercialisation d'une offre répondant mieux aux attentes ;
- une nouvelle politique tarifaire pour maximiser les possibilités de valoriser l'offre de l'institut.

## **B. PROMOUVOIR LA RECHERCHE EN MATIÈRE D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE**

L'action 2 *Recherche dans le domaine de l'information géographique* concentre 14,9 % des crédits du programme et est dotée de 14,47 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement reversés à l'IGN sous forme de subventions pour charges de service public, destinés au financement des activités de recherche et développement menées en son sein.

Ces crédits visent à approfondir la connaissance et les technologies dans le domaine des infrastructures de localisation spatio-temporelle pour maintenir le niveau de qualité des infrastructures d'information géographique et forestière. Ils sont en baisse de 5 % par rapport à 2014. Le Rapporteur spécial souligne qu'il est nécessaire de maintenir le niveau des crédits affectés à la recherche en matière d'information géographique, en vue de préserver le niveau d'excellence de la France en ce domaine.

Les orientations en matière de recherche sont décrites dans le schéma directeur de la recherche et des développements pour 2014-2018.

Ainsi, des objectifs de recherche ont été fixés :

– l’amélioration des référentiels, en particulier la référence géodésique internationale et la précision des informations ;

– l’insertion et la mise en cohérence d’informations dans une infrastructure de référence ;

– la participation aux services qui facilitent l’emploi de ces référentiels.

Dans ce cadre, une unité de recherche a été créée à Nancy (le laboratoire d’inventaire forestier) pour optimiser le dispositif d’inventaire et accroître les capacités de production d’informations dans le champ forestier.

Par ailleurs, l’IGN souhaite mener les développements nécessaires à la refonte du système d’information métier en vue de répondre aux enjeux d’évolution des données afin qu’elles soient plus précises et fiables, et de développement de nouveaux produits et services.

Enfin, dans un contexte marqué par la croissance et la diversification des usages de l’information géographique, l’IGN prévoit d’accélérer son adaptation *via* une politique de partenariat avec l’industrie plus active et plus structurée, en particulier dans le développement de services de référence autour des données de l’Institut, ce que le Rapporteur spécial encourage vivement.

\*

\* \*



## EXAMEN EN COMMISSION

*Après les auditions de Mme Ségolène Royal, ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et de M. Alain Vidalies, secrétaire d'État aux Transports, à la mer et à la pêche (voir le compte rendu de la commission élargie du 6 novembre 2014 à 9 heures <sup>(1)</sup>), la commission des Finances examine les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables.*

### **Article 32 (État B)**

*La Commission est saisie de l'amendement II-CF278 de M. Joël Giraud.*

**M. Joël Giraud.** 2015 sera la première année pleine de mise en œuvre des chartes de développement durable que l'ensemble des parcs nationaux a signé car c'était la condition préalable à l'adhésion des territoires. Or, alors que la plupart de ces derniers ont adhéré aux parcs, le montant des crédits prévus sera insuffisant pour répondre aux besoins. D'autant plus qu'un nouveau parc national, en l'occurrence celui des Calanques, va être créé et les crédits qui lui seront consacrés seront prélevés sur l'enveloppe des autres parcs.

C'est pourquoi, cet amendement propose de doter le programme 113 *Gestion des milieux et biodiversité* de 1 million d'euros supplémentaires, par prélèvement sur l'action 10 du programme 203 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires*. Celle-ci est dotée de près de 2,5 milliards d'euros et ce n'est donc pas un million d'euros de plus ou de moins qui va déséquilibrer le budget, d'autant plus que les crédits ne sont jamais intégralement consommés.

**M. Jean Launay.** Je soutiens cet amendement. Alors que nous allons bientôt débattre du projet de loi sur la biodiversité, son adoption serait un symbole fort pour les parcs nationaux qui sont en première ligne en ce domaine.

**M. Alain Rodet, rapporteur spécial.** J'émet hélas un avis négatif à son adoption. Nous l'avons vu au cours de la commission élargie, l'avenir du financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF) reste préoccupant. L'équilibre budgétaire du programme 203 est instable, ce qui n'est pas le cas du programme 113 qui a vu ses crédits préservés.

**M. Joël Giraud.** Il ne s'agit que de prélever 0,02 % de crédits qui ne sont consommés qu'à hauteur de 70 % environ !

*La Commission rejette l'amendement II-CF278.*

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/)

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

*Ensuite, elle **adopte** 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, **adopte** les crédits des comptes spéciaux Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, Aides à l'acquisition de véhicules propres et Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs.*

### **Après l'article 50**

*La commission est saisie de l'amendement II-CF198 de M. Joël Giraud.*

**M. Joël Giraud.** Puisque la ministre a annoncé qu'elle me confierait une mission sur cette question des canaux d'irrigation de montagne, je retire cet amendement.

*L'amendement II-CF198 est retiré.*

\*

\* \*

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

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

- M. Philippe Duron, président ;
- M. Loïc Guinard, secrétaire général par intérim (AFITF).

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

- M. Daniel Bursaux, directeur général ;
- M. Thierry Guimbaud, directeur des services de transport ;
- Mme Christine Bouchet, chef de service de l'administration générale et de la stratégie ;
- M. Laurent Probst, sous-directeur de la gestion du réseau autoroutier concédé.