

N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 10b

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

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

Rapporteur spécial : Mme Marie-Hélène des ESGAULX

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »	
I. POUR UNE MISSION BUDGÉTAIRE « TRANSPORTS »	9
II. LA « SUSPENSION » DE L'ÉCO-TAXE : UNE PERTE DE RECETTES DE 760 MILLIONS D'EUROS POUR LA POLITIQUE DE TRANSPORT	11
A. UN DISPOSITIF PRÊT À ÊTRE MIS EN SERVICE	12
B. UNE « SUSPENSION » COÛTEUSE.....	13
C. UNE « SUSPENSION » TEMPORAIRE.....	13
III. LES RELATIONS FINANCIÈRES ETAT-AFITF	14
A. UN BUDGET LARGEMENT ALIMENTÉ PAR L'AFITF	14
B. DES ENGAGEMENTS IMPORTANTS	17
IV. EXAMEN DU PROGRAMME	18
A. UN BUDGET STABLE MALGRÉ UNE APPARENTE DIMINUTION.....	18
B. DES OPÉRATEURS FERROVIAIRES À L'AUBE D'UNE FUSION	19
C. ANALYSE PAR ACTION	20
1. Action 01 « Développement des infrastructures routières »	20
2. Action 10 « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires »	20
3. Action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires »	21
4. Action 12 « Entretien et exploitation du réseau routier national ».....	22
5. Action 13 « Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres »	23
6. Action 14 « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens »	25
7. Action 15 « Soutien et stratégie »	25
PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE »	
I. UNE DÉPENSE MAÎTRISÉE	27
II. ANALYSE PAR ACTION	27
A. ACTION 1 « SÉCURITÉ ET SÛRETÉ MARITIMES ».....	27
B. ACTION 2 « GENS DE MER ET ENSEIGNEMENT MARITIME »	28
C. ACTION 3 « FLOTTE DE COMMERCE »	29

D. ACTION 4 « ACTION INTERMINISTÉRIELLE DE LA MER »	29
E. ACTION 5 « SOUTIEN DU PROGRAMME »	29
F. ACTION 6 « GESTION DURABLE DES PÊCHES ET DE L'AQUACULTURE »	30
 COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »	
I. UNE CONVENTION ET UN COMPTE DÉDIÉS À L'EXPLOITATION DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE.....	33
A. DES LIGNES STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRES DÉSORMAIS CONVENTIONNÉES AVEC L'ÉTAT	33
1. <i>Des lignes d'équilibre du territoire déficitaires</i>	33
2. <i>Un conventionnement imposé par le droit communautaire</i>	34
B. LA CRÉATION D'UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE	35
II. L'ÉQUILIBRE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE.....	36
A. DES DÉPENSES STABLES MALGRÉ UNE DIMINUTION APPARENTE	36
B. UNE RÉAFFECTATION DES DÉPENSES ENTRE LES PROGRAMMES	38
C. UNE PERFORMANCE ENCORE FAIBLE	39
EXAMEN EN COMMISSION.....	41
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	57

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Un budget « en suspens »

Le 29 octobre dernier, le Premier ministre a annoncé la « suspension » et le report *sine die* de l'éco-taxe poids lourds. Cette taxe devait être affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), pour un montant d'environ 760 millions d'euros par an à partir du 1^{er} janvier 2014.

À ce jour, le Gouvernement n'a pas indiqué de quelle manière il entend compenser le manque à gagner pour l'AFITF, qui représente environ 40 % de son budget total prévisionnel (2 200 millions d'euros prévus en 2014).

Or l'Agence reverse, par le biais de fonds de concours, environ 1 600 millions d'euros au budget de l'Etat (programme 203 « Infrastructures et services de transports »).

La « suspension » emporte donc des conséquences importantes pour le financement de l'ensemble de la politique des transports en France. À cet égard, en l'absence de décision de la part du Gouvernement, le projet de loi de finances apparaît si ce n'est caduc du moins fortement déséquilibré par rapport à sa présentation initiale.

Face à cette incertitude votre rapporteur spécial a fait le choix, pour la rédaction du présent rapport, de faire « comme si » le manque à gagner pour l'AFITF allait être intégralement compensé.

Les principales observations

Sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports »

1) Le présent rapport spécial est intégralement et uniquement consacré à la politique des transports qui est caractérisée par une **forte spécificité budgétaire (engagements pluriannuels, intervention d'une Agence de financement *ad hoc*, etc.)**. En conséquence, votre rapporteur spécial estime **que la maquette budgétaire devrait évoluer afin que le budget des transports soit présenté dans une mission dédiée** et non, comme aujourd'hui, au sein d'une grande mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

2) La « suspension » de l'éco-taxe intervient alors que le dispositif est prêt à être mis en service. En conséquence, à compter de janvier 2014, **l'Etat va acquitter un loyer d'environ 13 millions d'euros par mois**. La suspension est donc coûteuse pour les finances publiques – sans même parler de la compensation du manque à gagner pour l'AFITF. Dès lors, elle ne peut être que **temporaire**.

3) Le budget du programme comprend environ **3,7 milliards d'euros de crédits**, soit un montant globalement **stable** par rapport à 2013 (aux effets de périmètre près).

Au surplus, le programme reçoit **1,9 milliard d'euros de fonds de concours, dont l'essentiel (1,6 milliard) est apporté par l'AFITF.**

4) Les opérateurs ferroviaires RFF et SNCF devraient être fusionnés dans le courant de l'année 2014. Cette réforme doit permettre de **créer un gestionnaire unique d'infrastructure, dans le but de réduire les coûts, aujourd'hui croissants, de l'infrastructure ferroviaire.**

5) En l'absence de réforme, **la dette de RFF s'accroît naturellement d'1,5 milliard d'euros par an.** Elle a atteint, fin 2012, **le montant de 31,5 milliards d'euros.** Pour l'instant, RFF ne rencontre aucune difficulté pour se financer.

Néanmoins, ses besoins restent importants, notamment dans le cadre **du Grand plan de modernisation du réseau, qui prévoit d'investir 15 milliards d'euros sur six ans (2013-2017).** Dans le même temps, le plan Vigirail, doté de 410 millions d'euros, doit permettre en priorité de remplacer des aiguillages.

6) Le Gouvernement **prévoit de réaliser une économie de 40 millions d'euros** sur la compensation des **tarifs sociaux accordés par la SNCF, et en premier lieu la carte famille nombreuse.**

7) En 2014, les moyens alloués à l'entretien du réseau routier (340 millions d'euros d'euros) ne permettront un rythme de renouvellement des couches de surface que de 4 %, alors que le taux optimal est de 8 %. En conséquence, il en résultera une dégradation de la qualité du réseau qui sera coûteuse à moyen et long termes.

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

1) Les crédits s'élèvent à environ **194 millions d'euros** en AE et en CP, globalement stables par rapport à la LFI pour 2013.

2) **L'Etat a fait le choix d'augmenter la dotation de l'Ecole nationale supérieure maritime,** à raison de 800 000 euros pour la subvention pour charges de service public et de 3 millions d'euros pour la construction d'un nouveau bâtiment.

3) Votre rapporteur spécial note la poursuite de la **diminution de l'enveloppe consacrée au remboursement de diverses exonérations de cotisations sociales patronales,** résultant d'une baisse du nombre de bénéficiaires.

4) Les crédits inscrits sur l'action 6 « Gestion durable de la pêche et de l'aquaculture » représentent **49,5 millions d'euros, dont 32,14 millions d'euros au titre d'interventions économiques en soutien à la flotte et aux marins.** Une partie de ces interventions sont co-financées par l'Union européenne dans le cadre du Fonds européen pour la pêche (FEP).

La dotation au titre du FEP connaît cependant un recul de 4,7 millions d'euros, partiellement compensé par l'ouverture d'une ligne d'**1,5 million d'euros afin d'aider le secteur ostréicole à supporter les charges résultant de la forte mortalité des huîtres depuis 2008.**

Sur le CAS « Trains d'équilibre du territoire »

1) En 2014, **309 millions d'euros** seront consacrés au financement des trains d'équilibre du territoire, un montant **stable** par rapport à 2013.

2) L'article 38 du PLF diminue les recettes (et donc les dépenses du CAS) de 16 millions d'euros. Il s'agit d'une simple mesure technique visant à tenir compte de la réforme des redevances.

3) En revanche, à l'intérieur du CAS, **10,4 millions** sont transférés du programme 785 « Exploitation des TET » **vers le programme 786 « Matériel roulant »**, ce qui traduit un **accroissement du coût de maintenance et de régénération du matériel roulant**.

4) À compter de **2014**, le **renouvellement du matériel roulant (particulièrement vieillissant) devrait débuter**. L'AFITF a engagé **510 millions d'euros** à ce titre en 2013.

PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »

I. POUR UNE MISSION BUDGÉTAIRE « TRANSPORTS »

La commission des finances du Sénat a décidé, pour la première fois cette année, d'individualiser un rapport spécial consacré à la politique des transports et des infrastructures de transports.

Sont ainsi commentés et analysés dans un document unique les programmes 203 « Infrastructures et services de transports », 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » (plus communément appelé CAS TET), c'est-à-dire l'ensemble des crédits placés sous la responsabilité du ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche¹.

Jusqu'à la loi de finances pour 2007, la maquette budgétaire comprenait une mission « Transports ». À compter de la loi de finances pour 2008, elle a été fondue dans une mission plus large intitulée « Ecologie, développement et aménagement durables » puis, cette année, « Ecologie, développement et mobilités durables ».

En réalité, l'évolution de la maquette budgétaire a suivi celle des découpages ministériels avec la création, en 2007, d'un grand ministère de l'écologie intégrant le ministère de l'équipement (et donc les transports).

Ce changement est critiquable tant du point de vue du droit budgétaire que de la pratique.

L'article 7 de la LOLF prévoit en effet qu'une « *mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». Cette disposition visait justement à ce que la maquette budgétaire conserve un caractère relativement stable dans le temps et ne soit pas systématiquement revue à chaque remaniement ministériel. Or, il est indéniable que les transports et les infrastructures de transports constituent une politique publique définie, qui peut être distinguée de celle du développement durable.

L'organisation administrative souligne d'ailleurs la particularité de la politique des transports. Le ministère du développement durable comprend une direction générale entièrement dédiée à ce sujet : la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM). De même, la direction du budget n'a pas fait évoluer sa propre organisation avec la

¹ À l'exception du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » fait l'objet d'un rapport spécial séparé.

disparition de la mission Transports puisqu'il existe toujours un « bureau des transports » (4^e sous-direction).

Au sein du Parlement, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, aussi bien dans les commissions des finances que dans les commissions du développement durable, la mission « Ecologie, développement et mobilités durables » fait l'objet de rapports spéciaux ou de rapports pour avis séparés s'agissant des questions ayant trait spécifiquement à l'écologie et celles liées à la politique des transports.

D'ailleurs, l'examen en séance publique du projet de loi de finances (ou en commission élargie à l'Assemblée nationale) fait bien apparaître deux moments distincts.

Réponse au questionnaire budgétaire

Question n° 130 : Quelle est la position du Gouvernement sur la création d'une mission budgétaire « Transports » par scission de l'actuelle mission EDAD ?

Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) conduit, avec les moyens attachés à l'actuelle mission « écologie, développement et aménagement durables » (EDAD), la politique de développement durable.

Cette politique s'appuie sur la loi de programmation du 3 août 2009 et la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, ainsi que sur un ensemble de dispositions fiscales destinées à la promotion des économies d'énergie et de la diminution des émissions de gaz à effet de serre.

Les priorités du Gouvernement en matière de développement durable sont définies chaque année dans la feuille de route de la transition écologique. Ces priorités sont élaborées dans la concertation dans le cadre de la Conférence environnementale.

Celle tenue en septembre 2012 a permis de définir les priorités en matière de transition énergétique et de préservation de la biodiversité. Lors de la Conférence des 20 et 21 septembre derniers, la concertation a porté entre autres sur les enjeux liés à l'économie circulaire, les emplois et la transition écologique, ainsi que la préservation de la biodiversité marine.

Les politiques particulièrement pilotées sous l'autorité du ministre délégué auprès du ministre de l'écologie, chargé des transports et la mer, avec les moyens portés par le programme 203 « Infrastructures et services de transport » et le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » participent pleinement à l'atteinte des objectifs du développement durable et de la transition énergétique et écologique.

Dans le cadre du programme 203 sont définies et conduites la politique de transport transversale, la régulation économique du secteur et la sécurité des infrastructures et services de transport. Tout en recherchant l'amélioration des infrastructures du quotidien des français, la politique des transports participe pleinement à la transition écologique et énergétique, en développant et soutenant les infrastructures et liaisons ferroviaires et en promouvant le transport combiné et les transports en commun en site propre. À travers les programmes d'investissement d'avenir, avec la définition des transports de demain, elle prend toute sa part dans l'objectif de décarbonation des usages de l'énergie.

Le programme 205, dans son périmètre actuel, est quant à lui un exemple manifeste du caractère syncrétique de la politique de transition écologique et énergétique. S'appliquant au même milieu, la mer et le littoral, ainsi qu'aux populations qui en vivent, les politiques financées par le programme 205 visent tout à la fois à préserver un équilibre entre les différents usages de la mer, à assurer la sûreté et la sécurité des activités qu'ils sous-tendent (transport maritime, pêche et élevage marin), à accompagner les filières économiques maritimes et à préserver l'environnement et la biodiversité. Par ailleurs, les dispositifs d'intervention destinés aux acteurs économiques maritimes contribuent à réduire les consommations d'énergie fossile.

Il n'a donc pas paru opportun au Gouvernement de scinder l'actuelle mission EDAD en créant une nouvelle mission « Transports », afin de maintenir et d'affirmer la cohérence de la politique de transition écologique et énergétique.

De surcroît, le changement du libellé de la mission, en retirant l'aménagement (politique portée par le ministère de l'égalité des territoires et du logement) et en ajoutant la mobilité, manifeste le renforcement de cette cohérence. Cela confirme l'enjeu tant économique et social qu'environnemental de la transition écologique et énergétique, ambition collective voulue par le Président de la République.

Sans nier que la politique des transports doit participer à la transition écologique et énergétique, il semble pour le moins curieux de réduire la « mobilité durable » à ce seul objet alors que le récent rapport de la commission « Mobilité 21 » a rappelé tous les enjeux auxquels la politique des transports doit répondre.

Aux termes de l'article 7 de la LOLF, « seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission ». **C'est pourquoi, au vu des arguments avancés précédemment, votre rapporteur spécial souhaite que le Gouvernement puisse présenter une nouvelle mission budgétaire « Transports » à compter du PLF pour 2015.**

II. LA « SUSPENSION » DE L'ÉCO-TAXE : UNE PERTE DE RECETTES DE 760 MILLIONS D'EUROS POUR LA POLITIQUE DE TRANSPORT

Le 29 octobre 2013, le Premier ministre a annoncé la « suspension » et le report *sine die* de la mise en œuvre de l'éco-taxe poids lourds, qui devait intervenir le 1^{er} janvier 2014.

Cette décision a des conséquences budgétaires importantes puisque l'éco-taxe devait principalement financer l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), à hauteur d'environ 760 millions d'euros.

Or, en l'état actuel, le Gouvernement n'a pas annoncé de quelle manière il entendait compenser le manque à gagner pour l'AFITF. L'ampleur du manque à gagner dépendra lui-même du temps de « suspension » de l'éco-taxe.

Le 7 novembre 2013, devant la commission élargie de l'Assemblée nationale, Frédéric Cuvilier, ministre chargé des transports, a rappelé **que la suspension n'était pas l'abandon** de l'éco-taxe.

Quelques rappels sur l'éco-taxe poids lourds

L'éco-taxe poids lourds a été **décidée à la suite des conclusions du Grenelle de l'Environnement**. Dans son principe, elle a été adoptée par le Parlement dans le cadre de la loi dite « Grenelle I », mais ses modalités ont été fixées par l'article 153 de la loi de finances pour 2009.

Elle traduit le **principe du pollueur-payeur**. C'est pourquoi, elle est établie sur le réseau national non concédé, c'est-à-dire les routes nationales et les autoroutes gratuites, ainsi que sur le réseau local susceptible de subir un report de trafic.

Elle concerne les poids lourds de plus de 3,5 tonnes et son tarif moyen est de 12 centimes par kilomètre parcouru sur le réseau taxable. Le tarif est modulé en fonction de la classe Euro et du nombre d'essieux du véhicule. Il est réduit de moitié en région Bretagne et de 25 % en Aquitaine et en Midi-Pyrénées.

Le recouvrement de l'éco-taxe est assuré sous la responsabilité de l'administration des douanes. Compte tenu de la complexité technique du dispositif de recouvrement, l'Etat a décidé de recourir à partenariat public-privé avec la société Ecomouv' en vue de la collecte de l'éco-taxe.

Le montant brut du produit de l'éco-taxe devait s'élever à environ 1 200 millions d'euros, répartis à raison de 760 millions pour l'AFITF, 160 millions pour les départements, 230 millions pour la rémunération d'Ecomouv' et 50 millions au titre de la TVA.

A. UN DISPOSITIF PRÊT À ÊTRE MIS EN SERVICE

Initialement, le dispositif technique de recouvrement de l'éco-taxe devait être mis à disposition de l'Etat pour le 21 juillet 2013. Un premier report a été annoncé afin de reporter l'entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2013. Finalement, **un arrêté du 2 octobre 2013 fixait son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014 à 0h¹**.

Depuis fin juillet, Ecomouv' avait organisé une « marche à blanc » afin de tester le système et de vérifier le processus de facturation et de liquidation. Environ 4 500 poids lourds y participaient.

En outre, les enregistrements ont débuté à la même date, d'abord de manière confidentielle. À compter de la rentrée, le rythme des enregistrements avait nettement progressé. **Environ 120 000 dossiers seraient, à ce jour, enregistrés et validés et 45 000 dossiers en cours de traitement, pour un total d'environ 800 000 poids lourds devant être**

¹ Arrêté du 2 octobre 2013 relatif à la date d'entrée en vigueur de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises.

enregistrés. Il faut d'ailleurs noter que les transporteurs étrangers ont été parmi les premiers à opérer les démarches d'enregistrement.

Ecomouv' a assuré à votre rapporteur spécial qu'il ne rencontrait aucun problème avec la montée en charge du dispositif. Pour y faire face, le consortium a **embauché 235 personnes.**

B. UNE « SUSPENSION » COÛTEUSE

À compter de la date de mise à disposition du système, qui devrait intervenir à la fin du mois de novembre 2013, l'Etat est contractuellement engagé à acquitter un loyer à Ecomouv'. Il comprend une partie fixe, qui vient rémunérer les investissements, et une partie variable, fonction du trafic de poids lourds sur le réseau taxable. **Le loyer s'élèverait à environ 13 millions d'euros par mois** (part variable non comprise).

Devant votre rapporteur spécial, **les représentants d'Ecomouv' ont estimé que la responsabilité des reports de la mise en service dans le courant de l'année 2013 était « partagée » avec l'Etat.** À l'inverse, celui-ci fait valoir que le système d'Ecomouv' ne présentait pas les caractéristiques prévues par le contrat et ne permettait pas un recouvrement de l'éco-taxe dans des conditions de sécurité et de fiabilité optimales.

Ce point est tout spécialement important puisqu'il devrait conduire les co-contractants à engager une discussion sur le prix du contrat et d'éventuelles pénalités. La charge pour l'Etat pourrait donc être allégée. À la date des auditions réalisées par votre rapporteur spécial, cette négociation n'avait pas débuté.

C. UNE « SUSPENSION » TEMPORAIRE

En tout état de cause, **la « suspension » n'est pas une solution pérenne.** Outre son coût pour l'Etat, il ne semble pas opportun de maintenir en activité – ou plutôt en absence d'activité – de manière prolongée les personnels d'Ecomouv' et de la Douane (soit environ 400 emplois concernés).

L'Etat dispose donc de quelques mois pour décider de l'abandon de l'éco-taxe ou bien de sa remise en service, scénario pour l'instant privilégié par le Gouvernement.

S'agissant de l'AFITF, plusieurs hypothèses peuvent être envisagées sachant que l'ampleur de l'effort à réaliser pour le budget de l'Etat – dans un contexte déjà fortement contraint – **dépendra du temps de « suspension ».**

Une première possibilité consiste en ce que **l'Etat décide de compenser entièrement le manque à gagner pour l'AFITF.** Il doit alors dégager des ressources, soit par augmentation des impôts existants, soit par des économies supplémentaires gagées sur l'ensemble du budget général.

À l'opposé, une deuxième possibilité serait de ne pas compenser du tout la perte résultant de la « suspension ». L'AFITF devrait alors opérer des « coupes » dans son budget à hauteur de 760 millions d'euros, alors même que ses dépenses sont, pour beaucoup, déjà engagées et qu'elle ne peut s'y soustraire.

Aucune de ces solutions ne paraît viable au regard des différentes obligations qui pèsent sur l'Etat : l'AFITF doit honorer ses paiements et il n'existe pas d'importantes marges de manœuvre budgétaire ou fiscale.

Il est donc probable que la compensation à l'AFITF ne soit que partielle, compromettant ou reportant l'exécution d'une partie de son budget initialement prévu pour 2014.

Enfin, une dernière hypothèse doit être évoquée, même si elle est vigoureusement écartée par le Gouvernement : il s'agit de l'abandon pur et simple de l'éco-taxé. Elle serait incontestablement coûteuse pour les finances publiques.

D'une part, l'Etat serait alors obligé - compte tenu des clauses contractuelles du PPP - de rembourser l'intégralité des investissements réalisés par Ecomouv', soit un montant d'environ 650 millions d'euros. À cette somme, doivent être ajoutées les conséquences financières liées aux ruptures d'autres contrats, en particulier ceux liant Ecomouv' aux sociétés habilitées de télépéage. **Au total, la perte pour l'Etat serait au maximum de 800 millions d'euros.**

D'autre part, **il faudrait alors trouver une nouvelle ressource pérenne à hauteur de 760 millions d'euros pour financer l'AFITF.**

III. LES RELATIONS FINANCIÈRES ETAT-AFITF

A. UN BUDGET LARGEMENT ALIMENTÉ PAR L'AFITF

L'AFITF a été créée en 2004 et ses missions sont définies par l'article 1^{er} du décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 (*cf.* encadré). L'Agence, un établissement public administratif purement financier et comptablement « transparent » pour l'Etat, est l'opérateur de référence du programme 203 et **assure toujours la majeure partie du financement des infrastructures terrestres et maritimes.**

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France
Article 1^{er} du décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 relatif à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France

Il est créé un établissement public national à caractère administratif dénommé « Agence de financement des infrastructures de transport de France », doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

L'établissement, placé sous la tutelle du ministre chargé des transports, a pour mission de concourir, dans le respect des objectifs du développement durable et selon les orientations du Gouvernement, au financement :

a) De projets d'intérêt national, international ou ayant fait l'objet d'un contrat de plan ou d'une convention équivalente entre l'Etat et les régions, relatifs à la réalisation ou à l'aménagement d'infrastructures routières, ferroviaires, fluviales, portuaires, y compris les équipements qui en sont l'accessoire indissociable, d'ouvrages de défense contre la mer, ainsi qu'à la création ou au développement de liaisons ferroviaires, fluviales ou maritimes régulières de transport de fret ;

b) De projets relatifs à la création ou au développement de transports collectifs de personnes, y compris l'acquisition des matériels de transport ;

c) Des concours publics dus, au titre de l'Etat, au titulaire du contrat de partenariat prévu à l'article 153 de la loi du 27 décembre 2008 susvisée.

Pour l'exercice de ses missions, l'établissement accorde des subventions d'investissement et des avances remboursables, apporte des fonds de concours et participe au financement des investissements prévus par des contrats de partenariat au sens de l'ordonnance du 17 juin 2004 susvisée. Lorsque des avances remboursables sont accordées aux opérateurs du secteur concurrentiel, elles sont consenties à titre onéreux. Elles financent des opérations spécifiques et présentent un caractère exceptionnel. L'établissement peut également fournir des aides au démarrage pour les liaisons maritimes régulières de transport de fret.

L'AFITF présente la particularité d'être à la fois un opérateur du programme 203 mais également un de ses principaux « pourvoyeurs », par l'utilisation de fonds de concours (cf. encadré).

Les fonds de concours

Aux termes de l'article 17 de la LOLF, « les fonds de concours sont constitués [...] par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public [...] »

« Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général [...] ».

« Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. [...] »

« L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. À cette fin, un décret en Conseil d'Etat définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours ».

L'AFITF est financée par un ensemble de taxes affectées : la taxe d'aménagement du territoire (TAT), acquittée par les sociétés autoroutières ; la redevance domaniale, acquittée par les mêmes redevables ; une fraction des amendes radars ; et enfin l'éco-taxe poids lourds. Depuis plusieurs années, l'Etat apporte une subvention d'équilibre compte tenu du report de l'entrée en vigueur de l'éco-taxe. **Pour 2014, cette subvention est établie (avant « suspension » de l'éco-taxe) à 334 millions d'euros.**

Au total, **le budget de l'AFITF devrait s'élever autour de 2 200 millions d'euros en 2014.**

Au sein de cette somme, **une grande partie est reversée à l'Etat sur le programme 203.** En 2012, près de 65 % de son budget a ainsi été transféré.

En 2014, le programme 203 porte environ 5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 5,6 milliards en crédits de paiement (CP). **Il devrait à nouveau recevoir d'importants fonds de concours, de l'ordre d'1,4 milliard d'euros en AE et 1,9 milliard d'euros en CP, soit respectivement 27 % des AE et 35 % des CP.**

Les fonds de concours **proviennent majoritairement de l'AFITF** et, pour le solde, des collectivités territoriales. Il faut en particulier relever que l'action 1 du programme « Développement des infrastructures routières » est exclusivement financée par des fonds de concours.

Fonds de concours inscrits sur le programme 203

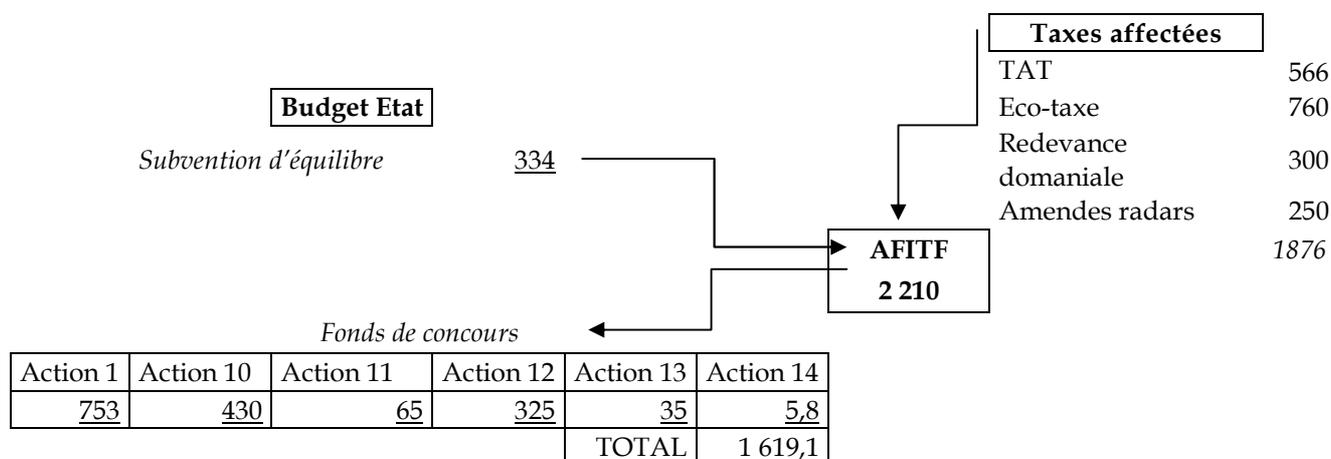
	AFITF		Collectivités territoriales		TOTAL	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 - Développement des infrastructures routières	368,0	753,0	230,0	357,0	597,5	1 109,3
Action 10 - Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	395,0	429,6			395,0	429,6
Action 11 Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	36,0	65,0			36,0	65,0
Action 12 - Entretien et exploitation du réseau routier national	271,0	325,0	5,0	5,0	276,0	330,0
Action 13 - Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	54,0	38,9			54,0	38,9
Action 14 - Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	15,8	5,8			15,8	5,8
Action 15 - Stratégie et soutien	1,8	1,8			1,8	1,8
Total	1 141,6	1 619,1	235,0	362,0	1 376,1	1 980,3

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Au final, les relations financières entre l'Etat et l'AFITF, retracées dans le schéma ci-dessous, font apparaître un entrecroisement des lignes de crédit. Pour être tout à fait complet, il faudrait d'ailleurs ajouter à ce graphique RFF et VNF qui, outre leurs ressources propres, perçoivent des subventions de la part de l'Etat et de l'AFITF. Au total, près de **10 milliards d'euros seront investis en 2014 dans les transports et les infrastructures de transports.**

Relations financières entre l'Etat et l'AFITF

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires et les réponses au questionnaire budgétaire

B. DES ENGAGEMENTS IMPORTANTS

Par nature, les interventions de l'AFITF s'inscrivent dans un cadre pluri-annuel : lorsqu'elle participe au financement d'une infrastructure, les montants engagés sont décaissés sur plusieurs exercices. **L'Agence compte environ 16 milliards d'euros de crédits engagés mais non décaissés.**

Cette somme est particulièrement élevée, au point que la Cour des comptes s'est inquiétée de la soutenabilité budgétaire de l'opérateur. Lors de leurs auditions devant votre rapporteur spécial, le président de l'AFITF et le DGITM ont admis que **les possibilités de l'Agence pour engager de nouveaux projets seraient contraintes au moins jusqu'en 2015.** En tout état de cause, ils ont également fait valoir que les projets de grande ampleur, tels que les LGV Atlantique, Pays-de-Loire-Bretagne, Est ou encore le contournement Nîmes-Montpellier ont d'ores et déjà été engagés.

Les nouveaux projets présentés à l'Agence dans les mois qui viennent devraient être d'une ampleur moins substantielle, lui permettant de s'engager sans compromettre sa capacité à décaisser les crédits résultant d'engagements antérieurs.

Néanmoins, **comme indiqué précédemment, cette situation n'est viable qu'à la condition que la suspension de l'éco-taxe soit compensée auprès de l'AFITF. Dans le cas contraire, tous les projets nouveaux devraient purement et simplement être reportés.**

IV. EXAMEN DU PROGRAMME

A. UN BUDGET STABLE MALGRÉ UNE APPARENTE DIMINUTION

Les crédits du programme 203, tant en AE qu'en CP, diminuent d'un peu moins de 340 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2013. Cette baisse est inscrite sur l'action 10 « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires ».

En réalité, **cette action porte la subvention d'équilibre à l'AFITF qui a été réduite de moitié dans le cadre de l'entrée en vigueur de l'éco-taxe poids lourds et de son affectation à l'AFTIF. Il est en effet prévu que l'Etat ne subventionne plus l'Agence une fois que l'éco-taxe aura trouvé son rythme de croisière.**

Au total, le programme 203 connaît des évolutions contrastées selon les actions (*cf. infra* analyse action par action). Dans l'ensemble, les crédits diminuent d'environ 70 millions d'euros en AE et en CP, soit une baisse d'un peu moins de 2 %, principalement imputée sur l'action 13 « Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres ».

Crédits inscrits sur le programme 203 en PLF 2014

		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		LFI 2013	PLF 2014	Fonds de concours 2014	LFI 2013	PLF 2014	Fonds de concours 2014
1	Développement des infrastructures routières	1 000	-	597 500 000	1 000	-	1 109 271 204
10	Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	3 225 131 962	2 886 232 825	395 000 000	3 225 131 962	2 886 232 825	429 557 435
11	Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	347 360 645	328 443 803	36 000 000	352 219 201	341 729 147	65 035 418
12	Entretien et exploitation du réseau routier national	337 178 491	335 315 940	276 000 000	341 966 056	340 775 940	329 983 333
13	Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	100 493 532	49 096 294	54 000 000	105 484 738	54 096 294	38 933 333
14	Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	17 778 556	23 825 326	15 750 000	27 672 573	28 025 326	5 750 000
15	Stratégie et soutien	23 704 638	19 101 645	1 800 000	23 704 638	19 101 645	1 800 000
	TOTAL	4 051 648 824	3 642 015 833	1 376 050 000	4 076 180 168	3 669 961 177	1 980 330 723

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

B. DES OPÉRATEURS FERROVIAIRES À L'AUBE D'UNE FUSION

Le 16 octobre 2013, Frédéric Cuvillier, ministre délégué chargé des transports, a présenté devant le Conseil des ministres le projet de loi portant réforme ferroviaire. Ce texte, qui sera examiné par le Parlement durant le premier semestre 2014, met en place le « gestionnaire unique d'infrastructure » (GIU) par regroupement de Réseau ferré de France, de SNCF-Infra et de la direction des circulations ferroviaires.

Cette fusion doit permettre de **maîtriser les coûts croissants de l'infrastructure ferroviaire**. Devant votre rapporteur spécial, Alain Quinet, directeur général délégué de RFF, a rappelé que **la croissance naturelle de la dette de RFF est d'1,5 milliard d'euros par an, pour la seule maintenance des voies existantes**. Fin 2012, la dette de RFF atteint 31,5 milliards d'euros contre 28,6 milliards d'euros.

Pour l'instant, RFF ne rencontre aucune difficulté pour placer sa dette sur les marchés obligataires. À cet égard, la publication du projet de loi par le Gouvernement lui a permis de rassurer les investisseurs et d'émettre à nouveau.

Suite à l'actualisation de l'audit Rivier sur l'état du réseau et à la demande du ministre délégué chargé des transports, RFF a présenté un « **grand plan de modernisation du réseau** » (GPMR), « *prévoyant une enveloppe d'investissement de 15 milliards d'euros sur six ans pour le réseau, soit 2,5 milliards d'euros par an, en plus des 2,3 milliards d'euros consacrés spécifiquement à l'entretien* ».

En outre, suite à l'accident de Brétigny, la SNCF et RFF ont lancé le plan Vigirail, doté de 410 millions d'euros sur la période 2014-2017, destiné à principalement à renouveler les aiguillages (300 millions d'euros).

En 2014, les concours de l'Etat à RFF vont atteindre 2 552,1 millions d'euros, auxquels s'ajouteront près de **3 700 millions d'euros de péages** acquittés par les entreprises ferroviaires. Sur cette somme, environ 3 200 millions d'euros sont reversés à la SNCF, notamment à la filiale SNCF Infra au titre des opérations d'entretien des voies.

C. ANALYSE PAR ACTION

1. Action 01 « Développement des infrastructures routières »

L'action 01 a pour objet la modernisation du réseau routier national concédé et non concédé existant et son développement. Le projet annuel de performances rappelle que « *l'objectif fixé par l'Etat est désormais de limiter strictement l'augmentation de la capacité du réseau routier au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local en limitant les impacts sur l'environnement* ».

Aucun crédit budgétaire n'est inscrit sur cette action qui est entièrement financée par des fonds de concours en provenance de l'AFITF et les collectivités territoriales. La première intervient sur le réseau non concédé à hauteur de 368 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 753 millions d'euros en crédit de paiement. Les secondes apportent leurs concours dans le cadre de l'achèvement des volets routiers des contrats de plan 2000-2006 et des programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI), pour un montant de 230 millions d'euros en autorisations d'engagement et 357 millions d'euros en crédits de paiement.

En 2014, sept mises en service sont prévues pour une longueur de routes nouvelles d'environ 50 kilomètres.

2. Action 10 « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires »

Cette action, dotée de **2 886 millions d'euros**, en AE et en CP, comprend les seules **subventions versées à l'AFITF et à RFF**, respectivement pour **334 millions d'euros** et **2 552 millions d'euros**.

Par ailleurs, elle est également abondée par des fonds de concours en provenance de l'AFITF, à hauteur de 395 millions d'euros en AE et 430 millions d'euros en CP, principalement au titre des volets ferroviaire, transport combiné et transports collectifs des contrats de plan 2000-2006 et des contrats de projets 2007-2013.

3. Action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires »

Le montant de la dotation de l'action 11 **s'élève à environ 328,4 millions d'euros en AE et 341,7 millions d'euros en CP.**

La plus grosse part de cette enveloppe correspond à la **subvention pour charges de service public attribuée à Voies navigables de France soit environ 265,3 millions d'euros**, qui comprennent, depuis 2013, les charges de personnels transférés par l'Etat à l'établissement public.

Les autres dépenses de fonctionnement ne dépassent pas 1,6 million en AE et en CP, principalement au titre de l'entretien des trois aérodromes sous régie directe de l'Etat¹.

Les dépenses d'investissement sont concentrées sur les infrastructures aéroportuaires, notamment les trois aérodromes mentionnés *supra*, mais elles couvrent aussi les acquisitions foncières prévues pour l'aérodrome de Bâle-Mulhouse.

Au titre des dépenses d'intervention, une subvention de 53,5 millions d'euros (AE=CP) est attribuée aux grands ports maritimes. Le projet annuel de performances rappelle que « *ces crédits correspondent à la contribution de l'Etat au titre des dépenses effectuées par ces établissements publics notamment pour l'entretien des ouvrages extérieurs et des accès (dragage), budgétés hors taxes depuis 2008* ».

Enfin, toujours au titre des dépenses d'intervention, 6,1 millions d'euros en AE et 19,4 millions d'euros en CP sont consacrés aux infrastructures aéroportuaires à raison notamment de 6,3 millions d'euros pour la construction de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes et du solde pour diverses opérations principalement dans des aéroports d'outre-mer.

Des fonds de concours, à hauteur de 36 millions d'euros en AE et 65 millions d'euros en CP, en provenance de l'AFITF permettent de couvrir la part de l'Etat dans les contrats de projet ou de développement pour les volets portuaire et fluvial, le financement du plan de relance portuaire décidé dans le cadre de la réforme des grands ports maritimes (174 millions d'euros sur cinq ans) et la participation de l'Etat aux opérations portuaires non contractualisées dans des contrats de projet.

¹ *Saint-Pierre-Pointe-Blanche à Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-Hihifo à Wallis-et-Futuna, Aix-les-Milles en métropole.*

4. Action 12 « Entretien et exploitation du réseau routier national »

L'action 12 comprend les dépenses relatives à l'entretien courant et préventif du réseau routier national non concédé, à l'exploitation de proximité et aux opérations de réhabilitation ou de régénération routières, aux aménagements de sécurité (tunnels routiers notamment), ainsi qu'à la gestion du trafic et à l'information routière des usagers.

Ses crédits s'élèvent à environ **335,3 millions d'euros en AE** et à **340,8 millions d'euros en CP**. Par ailleurs, elle est abondée par des fonds de concours d'un niveau important : 276 millions d'euros en AE et 330 millions d'euros en CP, dont 5 millions d'euros apportés par les collectivités territoriales.

Répartition des crédits budgétaires entre les types de dépenses d'entretien du réseau routier

	AE 2014	CP 2014
A) Chaussées : entretien préventif et grosses réparations	112 590 804	112 590 804
B) Entretien courant et viabilité hivernale	134 168 469	134 168 469
C) Réhabilitation des ouvrages d'art	42 351 767	42 351 767
D) Immobilier, radios et matériels techniques	28 567 000	34 027 000
E) Maintenance des équipements dynamiques	17 637 900	17 637 900
TOTAL	335 315 940	340 775 940

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Répartition des fonds de concours de l'AFITF

(en millions d'euros)

	AE	CP
Régénération du réseau routier national	110	110
Mise en sécurité des tunnels	83	123
Aménagements de sécurité et démarche « SURE »	22	22
Équipements dynamiques	50	64
Aire poids lourds	6	6
TOTAL	271	325

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Comme le notait votre rapporteur spécial l'année dernière, le rythme optimal de renouvellement annuel des couches de surface, estimé à 8 %¹, **n'a été atteint qu'en 2009**, à la faveur du plan de relance. Le projet annuel de performances indique que, « *entre 2010 et 2012, le taux de renouvellement est passé de 6 % à 4 %. Les moyens alloués en 2013 et 2014, équivalents à ceux de 2012, devraient permettre d'assurer le même taux de renouvellement, soit 4 %* ».

Cette logique de « coup par coup » est préjudiciable au bon entretien des routes. Il en résulte une dégradation de la qualité du réseau **coûteuse à moyen et long termes** et sous-optimale au plan budgétaire. **Il serait plus pertinent de respecter dans la durée un taux de renouvellement de 6 %.**

5. Action 13 « Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres »

L'action 13 présente la diminution la plus importante des crédits du programme, puisque la variation entre 2013 et 2014 représente 51,4 millions d'euros en AE et en CP qui s'établissent respectivement à 49 millions d'euros et 54 millions d'euros.

Cette forte baisse s'explique d'abord par la diminution de la subvention attribuée à la SNCF au titre de la compensation des tarifs sociaux, qui était fixée à 70 millions d'euros en 2013 et qui n'est que de 30 millions d'euros en 2014.

Entendue par votre rapporteur, la SNCF a vivement déploré cette diminution, qui s'inscrit dans une tendance de moyen terme, comme le montre le tableau ci-dessous. Au titre de l'année 2013, à fin novembre, l'Etat n'avait versé que 38,8 millions d'euros au titre de la compensation alors que la loi de finances prévoit un montant de 70 millions d'euros.

¹ Ce pourcentage est calculé compte tenu de l'augmentation du trafic des poids lourds et de la durée de vie optimale des chaussées, qui est de huit à quinze ans selon l'intensité du trafic.

Compensation des tarifs sociaux de la SNCF par l'Etat

(en millions d'euros)

	Montants prévus par la loi de finances	Compensation versée
2005	109,0	100,0
2006	89,0	89,0
2007	74,0	74,0
2008	74,0	69,6
2009	73,1	69,5
2010	69,5	69,5
2011	70,0	66,5
2012	70,0	50,0
2013	70,0	38,8

Source : SNCF

Votre rapporteur spécial regrette les économies réalisées sur cette ligne, qui pourraient en particulier pénaliser la carte famille nombreuse, le plus important des tarifs sociaux accordés par la SNCF.

Les fonds de concours de l'AFITF (54 millions d'euros en AE et 39 millions d'euros en CP) financeront des opérations de **sécurisation des passages à niveau et tunnels ainsi que la création d'aire de contrôle des poids lourds**. En 2012, 75 passages à niveau ont été sécurisés, dont 10 supprimés par la création d'ouvrages d'art ou de déviation. Mi-2013, 171 passages à niveau restaient inscrits au programme national de sécurisation (contre 174 il y a un an).

Les évolutions suivantes doivent également être soulignées :

1) Le soutien au **transport combiné** ferroviaire mobilisera 11,5 millions d'euros en AE et 16,5 millions d'euros en CP.

2) Les crédits de soutien économique et social au transport routier sont reconduits : le **Comité national routier**, qui établit en particulier l'indice gazole de référence, bénéficiera ainsi de 1,8 million d'euros en AE et CP.

3) Enfin, contrairement à 2013, l'action 13 n'intègre plus de compensation au titre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), c'est-à-dire le financement des mesures liées à la **réorganisation des services régionaux de voyageurs dans le cadre de la mise en service de la LGV Rhin-Rhône**. Ce sont ainsi 8 millions d'euros qui sont transférés vers le programme 121 « Concours financiers aux régions ».

6. Action 14 « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens »

Les crédits de l'action 14 s'élèvent à **23,8 millions d'euros en AE et 28 millions d'euros en CP**, soit une augmentation de près d'un tiers pour les premières et une augmentation d'environ 3,6 % pour les seconds, par rapport à 2013.

Ces évolutions s'expliquent principalement par la création d'une ligne de crédits de 5 millions d'euros (en AE et en CP), prévus « *au titre du versement solidaire au fonds collecteur Manutention géré par l'assureur retenu pour la gestion des dispositifs de l'annexe 3 de la Convention collective nationale unifiée, acté dans le cadre de la réforme portuaire* ».

Le soutien au transport combiné maritime et fluvial s'établit à 7,6 millions d'euros.

Le soutien aux douze lignes aériennes d'aménagement du territoire¹, dans le cadre du renouvellement des conventions de délégation de service public, reçoit 9,3 millions d'euros en AE et 13,5 millions d'euros en CP.

Enfin, le projet annuel de performances précise que, s'agissant des fonds de concours, 15,8 millions d'euros en AE et 5,8 millions d'euros en CP sont prévus pour l'autoroute de la mer Nantes-Vigo.

7. Action 15 « Soutien et stratégie »

Les crédits de cette action s'établissent à **19,1 millions d'euros en AE et en CP**, soit une diminution de près de 20 % par rapport au montant ouvert en LFI 2013.

Cette baisse importante s'explique en réalité par la création du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), dont les crédits sont portés par le programme 217 de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables ». Le présent projet de loi de finances opère à ce titre un transfert de crédits d'environ 4 millions d'euros.

Les autres crédits comprennent :

- pour 9,4 millions, les études générales ou de prospective, dont une dotation d'un million d'euros à l'Agence française de l'information multimodale et de la billettique, créée en 2010 ;

¹ La charge de la compensation du déficit d'exploitation versée au transporteur est partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales concernées (à l'exception de la desserte internationale de Saint-Pierre-et-Miquelon, que l'Etat assume seul).

- et **9,7 millions d'euros de crédits de fonctionnement** (frais de déplacement, formation continue, contentieux...) de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, des services techniques centraux et des organismes et services rattachés au programme 203, dont le Secrétariat général au tunnel sous la Manche et le Conseil supérieur des transports terrestres et de l'intermodalité, créé par la loi « Grenelle II ».

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

I. UNE DÉPENSE MAÎTRISÉE

Le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » joue un rôle économique et social important et traduit certaines fonctions régaliennes de l'Etat, la France disposant du deuxième domaine maritime dans le monde. La **dotation du programme en 2014 s'établit à 193 millions d'euros en AE et 194 millions d'euros en CP, respectivement en léger recul de 0,58 % pour les AE et en légère progression de 0,19 % pour les CP.**

Présentation des crédits du programme 205 inscrits dans le PLF pour 2014

(en euros)

		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		LFI 2013	PLF 2014	Écart	LFI 2013	PLF 2014	Écart
1	Sécurité et sûreté maritimes	26 205 578	26 118 328	- 0,33 %	25 360 308	26 587 347	4,84 %
2	Gens de mer et engagement maritime	26 698 262	30 200 719	13,12 %	26 698 021	30 200 719	13,12 %
3	Flotte de commerce	72 151 381	71 065 000	- 1,51 %	72 150 733	71 065 000	- 1,50 %
4	Action interministérielle de la mer	10 937 129	10 150 304	- 7,19 %	10 847 323	10 235 304	- 5,64 %
5	Soutien au programme	6 340 607	6 054 729	- 4,51 %	6 739 254	6 454 729	- 4,22 %
6	Gestion durable des pêches et de l'aquaculture	51 880 632	49 500 000	- 4,59 %	51 880 166	49 500 000	- 4,59 %
	TOTAL	194 213 589	193 089 080	- 0,58 %	193 675 805	194 043 099	0,19 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

II. ANALYSE PAR ACTION

A. ACTION 1 « SÉCURITÉ ET SÛRETÉ MARITIMES »

Les CP de cette action, d'un montant de **26,6 millions d'euros** hors fonds de concours (2,6 millions d'euros), augmentent de 4,8 %. En revanche, les AE diminuent très légèrement et s'établissent à **26,1 millions d'euros**.

En matière de surveillance du trafic maritime, 9 millions d'euros en AE et 9,3 millions d'euros en CP sont ouverts à la fois en crédits de fonctionnement et d'investissement (à peu près équitablement répartis entre les deux postes). Ces lignes budgétaires bénéficient en premier lieu aux Centres opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS).

Les crédits affectés à la **signalisation maritime** augmentent de près d'un million d'euros en AE, soit 13,46 millions d'euros, et d'1,5 million d'euros en CP, soit 13,16 millions d'euros en CP, auxquels devraient s'ajouter 2,6 millions d'euros de fonds de concours en AE et CP.

La subvention versée à la Société nationale de secours en mer (SNSM) est reconduite à 2,3 millions d'euros, ce qui place le ministère de l'écologie au premier rang des ministères contributeurs de l'association.

Les crédits du Bureau enquête accident (BEA)-Mer se stabilisent à 80 000 euros.

B. ACTION 2 « GENS DE MER ET ENSEIGNEMENT MARITIME »

La dotation de cette action, de **30,2 millions d'euros** en AE et en CP, augmente de plus de 13 % par rapport à 2013.

La plus grosse partie de l'enveloppe est constituée par la subvention pour charges de service public attribuée à l'Ecole nationale supérieure maritime (ENSM), pour un montant de **18,32 millions d'euros** (AE=CP). Elle couvre principalement la masse salariale représentant 243 ETP.

Devant votre rapporteur spécial, la directrice des affaires maritimes a expliqué que l'Etat avait décidé de réaliser un effort particulier pour l'Ecole en 2014, à raison d'une augmentation de 800 000 euros de la dotation proprement dite et de l'ouverture de 3 millions d'euros spécifiquement pour la construction d'un nouveau bâtiment sur le site du Havre.

Au titre des dépenses d'intervention, l'action ouvre également une ligne de 6,43 millions d'euros (AE=CP) pour financer la formation initiale dans l'enseignement secondaire de la marine marchande, notamment les douze lycées professionnels maritimes.

Le solde des crédits de l'action recouvre les dépenses en faveur des « gens de mer ». Outre divers frais de fonctionnement et d'investissement (services de santé des gens de mer, par exemple), la principale dotation concerne :

- **les allocations compensatrices de revenus (ACR)** pour les marins qui doivent cesser leur activité à l'issue de plans de réduction de flotte, dits « plans de sortie de flotte » ;

- et les **cessations anticipées d'activité (CAA)** pour les marins qui ont fait l'objet d'un licenciement économique à la pêche ou au commerce¹.

¹ Pour le commerce, le stock de CAA concerne les marins de la Société nationale Corse Méditerranée et de la société de remorquage Boluda. Pour sa partie « flotte de commerce », ce dispositif s'éteindra au 31 décembre 2012.

Au total, **190 000 euros** sont consacrés à ces deux dispositifs. Pour la partie « flotte de pêche », **256 marins** sont bénéficiaires de plans antérieurs.

C. ACTION 3 « FLOTTE DE COMMERCE »

Les crédits de cette action, uniquement constitués de dépenses d'intervention (AE=CP) et qui représentent la moitié des crédits du programme avec **71 millions d'euros**, sont en diminution de 1,5 %.

Le versement à la **Compagnie générale maritime et financière**, de 12,76 millions d'euros, diminue à due proportion de la baisse du nombre de bénéficiaires du complément de retraite (soit les retraités de la CGM, ancienne entreprise nationale).

Dans le cadre du dispositif de soutien au pavillon français, le périmètre et les bénéficiaires des diverses **exonérations de cotisations sociales patronales**, remboursées à l'Établissement national des invalides de la marine (pour un coût 44 millions d'euros) ainsi qu'à l'UNEDIC et à l'ACOSS (14,3 millions d'euros), sont en très légère diminution.

D. ACTION 4 « ACTION INTERMINISTÉRIELLE DE LA MER »

Les crédits consacrés à l'action interministérielle de la mer **diminuent pour s'établir à 10,15 millions d'euros en AE et 10,35 en CP**.

La plus grande partie de ces crédits (7,59 millions d'euros en AE et 7,68 millions d'euros en CP) est consacrée au **dispositif de contrôle et de surveillance**. L'entretien de la flottille de 64 unités mobilise une large part des crédits de cette action, soit environ 2,9 millions d'euros.

Par ailleurs, 1,3 million d'euros sont consacrés à l'acquisition de licences d'utilisation d'images satellites pour la surveillance des pêches dans les zones des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

L'enveloppe consacrée aux dispositifs de lutte contre les pollutions marines (**Polmar-terre**), soit 670 000 euros pour le fonctionnement et 1,03 million d'euros pour les investissements, reste globalement stable après une forte diminution en 2012. Ces crédits garantissent l'entretien du stock de barrages anti-pollution mais ne permettent pas d'en augmenter le linéaire.

E. ACTION 5 « SOUTIEN DU PROGRAMME »

Hors fonds de concours (estimés à 200 000 euros en 2013), la dotation de cette action, qui finance divers **frais de fonctionnement courant** (en particulier dans les services centraux et déconcentrés) et des investissements informatiques, s'élève à 6,54 millions d'euros en CP et 6 millions d'euros en AE.

F. ACTION 6 « GESTION DURABLE DES PÊCHES ET DE L'AQUACULTURE »

L'action 6, dotée de **49,5 millions d'euros** en AE et en CP, constitue la traduction budgétaire de la politique de la pêche.

Le budget de l'action diminue de 4,6 % en 2014 après une baisse de 7 % en 2013. Ces baisses résultent à la fois de la fin du « Plan pour une pêche durable et responsable » et de la réduction des dépenses au titre de l'équipement des navires (notamment des aides à l'acquisition d'outils électroniques, tels que des balises ou des journaux de bord).

Le projet annuel de performances indique que cette action « *à accompagner les secteurs de la pêche et de l'aquaculture face aux défis environnementaux, sociaux et économiques. Elle s'inscrit dans le cadre des objectifs généraux de la politique commune de la pêche visant à favoriser une exploitation durable des ressources aquatiques* ».

Son enveloppe finance des mesures assez diverses.

Tout d'abord, les dépenses au titre du **contrôle des pêches maritimes** s'élèvent à **6,57 millions d'euros** (fonctionnement et intervention).

L'action porte aussi une dotation relative **au suivi statistique et scientifique et à l'appui technique** de l'ordre de **4,4 millions d'euros** (actions de communication, contributions à des organisations internationales, recherches sur la mortalité ostréicole, etc.).

L'Institut français pour la recherche et l'exploitation de la mer (IFREMER), le Muséum national d'histoire naturelle et l'Institut de recherche et de développement (IRD) perçoivent également des subventions depuis cette action pour un montant total de **2,6 millions d'euros**.

La plus grande part des financements sont toutefois concentrés sur les **interventions économiques**, qui se divisent elles-mêmes en plusieurs catégories.

Elles sont, le plus souvent, co-financées par l'Union européenne, principalement dans le cadre du fonds européen pour la pêche (FEP) et, à compter de 2014 le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). En outre, une partie des crédits nationaux consacrés au secteur sont contractualisés dans le cadre des contrats de plan Etat-régions (CPER).

Au total, ces financements représentent 25,3 millions d'euros sur l'action, en recul de 4,7 millions d'euros par rapport à 2013.

Au titre du FEP ou du FEAMP, l'action porte 15,91 millions d'euros, dont **3,31 millions d'euros sont consacrés au plan de sortie de flotte**. Les documents budgétaires soulignent qu'en « *dépit des efforts très importants consentis pour restructurer la flotte, de nouveaux plans de sortie de flotte devront être mis en œuvre en 2013 sur des espèces particulièrement sensibles (anguille et cabillaud)* ».

L'enveloppe FEP est également consacrée au soutien à l'aquaculture (0,9 million d'euros), à des « opérations visant à promouvoir l'intérêt collectif du secteur » (6 millions d'euros) et enfin au développement durable des zones côtières (0,7 million d'euros).

Les interventions co-financées par les CPER s'élèvent à 5,7 millions d'euros et visent des objectifs proches. On peut toutefois y ajouter l'installation des jeunes, l'équipement des ports de pêches.

Les autres interventions de l'Etat et non co-financées s'élèvent à 3,7 millions d'euros. Ces crédits sont utilisés en tant qu'aides à la reconversion, pour mener des études dans le domaine de l'aquaculture et pour effectuer le repeuplement des civelles des eaux douces. Une nouvelle dotation d'1,5 million d'euros est consacrée au Fonds d'allègement des charges du fait de la mortalité ostréicole qui frappe ce secteur depuis 2008.

Enfin, l'Etat participe, à hauteur de **6,84 millions d'euros, aux Caisses de chômage intempéries et avaries**¹.

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

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

Le présent compte d'affectation spéciale (CAS) a été créé par l'article 65 de la loi de finances pour 2011. Il est doté en 2014 de **309 millions d'euros** en recettes comme en dépenses, soit une diminution de 16 millions d'euros par rapport à 2013.

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

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

1. Des lignes d'équilibre du territoire déficitaires

Le 13 décembre 2010, l'Etat et la SNCF ont signé une **convention triennale relative à l'exploitation des trains dits « d'équilibre du territoire »** (TET), tendant à garantir l'avenir de quarante liaisons ferroviaires Corail, Intercités, Téoz et Lunéa structurellement déficitaires. Par cette convention, l'Etat assume la compétence **d'autorité organisatrice de transport**.

Ces lignes représentent chaque jour 340 trains (dont 30 de nuit) transportant environ 100 000 voyageurs. En raison de leur niveau de fréquentation, **l'exploitation de la plupart de ces lignes est déficitaire depuis plus de vingt ans**, à hauteur de 190 millions d'euros en 2009¹ hors rémunération de l'exploitant. Les besoins d'investissements nécessaires au renouvellement du matériel roulant s'élèveraient, selon la SNCF, de **1,5 à 2 milliards d'euros pendant quinze ans**, mais n'apparaissent nécessaires qu'à compter de 2015.

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

¹ Selon l'audit mené conjointement par l'Etat et la SNCF. Seules quatre lignes seraient rentables : Paris-Clermont, Paris-Limoges-Toulouse, Paris-Rouen-Le Havre et Paris-Caen-Cherbourg.

2. Un conventionnement imposé par le droit communautaire

Le règlement européen (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit « règlement OSP » (obligations de service public), entré en vigueur le 3 décembre 2009, a **conduit à assimiler les lignes d'équilibre du territoire à une obligation de service public, susceptible de faire l'objet d'une compensation par l'Etat**¹. Le financement de la compensation de cette obligation et le monopole dont dispose actuellement la SNCF sur ces lignes **impliquaient la mise en place d'une contractualisation**.

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

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

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

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

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

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

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

Sur le plan budgétaire, ce conventionnement a donné lieu à la création, par l'article 65 de la loi de finances pour 2011¹, du présent **compte d'affectation spéciale**. Ce compte est apparu comme la solution la plus appropriée pour :

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

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

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

La création de ce CAS a donné lieu à une **modification du cahier des charges de la SNCF** par un décret du 29 juillet 2011². Ce décret détermine notamment les conditions dans lesquelles l'Etat exerce son rôle d'autorité organisatrice des TET, expose les principaux points qui doivent être traités dans la convention et prévoit que la SNCF doit établir **un budget et des comptes séparés** pour l'exploitation des TET.

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

² Décret n° 2011-914 du 29 juillet 2011 portant approbation de modifications du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français.

Les trois taxes affectées au CAS

1) La **contribution de solidarité territoriale (CST)**, codifiée à l'article 302 *bis* ZC du code général des impôts, est due par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs. Cette taxe est assise sur le montant total, déduction faite des contributions versées par l'Etat en compensation des tarifs sociaux et conventionnés, du chiffre d'affaires de la SNCF relatif aux prestations de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnés, et aux prestations commerciales qui leur sont directement liées, effectuées entre deux gares du réseau ferré national. **Sont donc exclus de l'assiette les services de transport ferroviaire conventionnés** par les régions (pour les TER), le Syndicat des transports d'Ile-de-France (pour les RER) ou l'Etat, ce qui revient à ce que la CST soit **essentiellement supportée par l'activité grande vitesse**.

La fourchette de taux a été établie entre 2 % et 5 %, un arrêté du 17 septembre 2012 ayant fixé ce taux à **2,888 %**.

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

La fourchette de taux est située entre 5 % et 20 % et le montant de la taxe est **plafonné à 200 millions d'euros** par l'article 36 du présent projet de loi de finances. Un arrêté du 17 septembre 2012 a établi le taux de la TREF à **24,5 %**.

3) Une **fraction de la taxe existante dite « d'aménagement du territoire » (TAT)**, prévue à l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts, est acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers. L'article 66 de la loi de finances pour 2011 a ainsi relevé le tarif de la TAT, qui est passé de 6,86 euros (pour mille kilomètres parcourus) à 7,32 euros, et fixé la quote-part affectée au CAS à 35 millions d'euros par an. **L'article 38 du présent PLF abaisse cette quote-part à 19 millions d'euros.**

II. L'ÉQUILIBRE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

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

A. DES DÉPENSES STABLES MALGRÉ UNE DIMINUTION APPARENTE

L'article 38 du PLF abaisse de 16 millions d'euros le produit de la TAT affecté au CAS, réduisant d'autant les dépenses portées par le compte.

Cette modification ne résulte cependant que d'un ajustement technique. En effet, les recettes du CAS permettent notamment d'assurer la rémunération de Réseau ferré de France (RFF), propriétaire et gestionnaire du réseau ferré. À l'instar de tous les trains, les TET doivent acquitter plusieurs redevances à RFF :

- la redevance d'accès ;
- la redevance de réservation ;
- et la redevance de circulation.

En 2014, une réforme des redevances vient modifier cet équilibre. D'une part, le décret du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs introduit une nouvelle redevance : la redevance de quai. D'autre part, RFF a procédé à une modernisation des redevances afin, selon l'exposé des motifs de l'article 38, d'assurer « *une meilleure correspondance entre les niveaux des redevances et la répartition réelle des coûts d'infrastructures* ».

Concrètement, s'agissant des TET, cela se traduit par :

- une diminution de 22 millions d'euros de la redevance de circulation ;
- la création d'une charge nouvelle de 6 millions d'euros au titre de la redevance de quai ;
- l'augmentation de 16 millions d'euros de la redevance d'accès.

Au final, la réforme ne conduit pas à une variation du montant total de redevances acquitté par les TET : la diminution de la redevance de circulation compense les deux autres augmentations.

Néanmoins, conformément à la convention TET signée entre la SNCF et l'État, le paiement des redevances est réparti entre les deux acteurs.

L'État acquitte directement auprès de RFF la redevance d'accès tandis que la SNCF acquitte la redevance de réservation et la redevance de circulation - et bientôt la redevance de quai - qui lui sont ensuite remboursées par le biais du CAS.

Ainsi, la réforme des redevances conduit à diminuer les charges supportées par la SNCF de 16 millions d'euros et à augmenter celles de l'État d'un montant équivalent.

Il convient, pour assurer la neutralité de cet ajustement sur le CAS, que ses recettes diminuent à due proportion et qu'elles soient réorientées vers le budget de l'État.

B. UNE RÉAFFECTATION DES DÉPENSES ENTRE LES PROGRAMMES

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

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

Depuis 2012, l'action 02 du programme porte les dépenses relatives aux **enquêtes** de satisfaction et aux **frais d'études et de conseil** juridique, financier ou technique. Ces dépenses sont limitées à 200 000 euros en 2014.

L'ensemble de cette contribution est ainsi évalué à **191 millions d'euros** (AE=CP) en 2014, soit une diminution de 26,4 millions d'euros par rapport à 2013.

Cette baisse résulte du transfert de 16 millions d'euros vers le budget de l'Etat comme expliqué précédemment et d'un transfert de 10,4 millions d'euros vers le programme 786 du présent compte.

Le programme 786 couvre la compensation des investissements relatifs au programme triennal de **maintenance et de régénération des matériels roulants** affectés à l'exploitation des TET. Le programme finance donc les dotations pour amortissements et frais financiers relatifs, d'une part, au programme pluriannuel de maintenance et de régénération du matériel roulant existant mis en œuvre pendant la durée de la convention, et d'autre part, aux investissements qui ont été réalisés avant l'entrée en vigueur de la convention mais n'ont pas encore été amortis.

Les frais d'enquêtes, d'études et de conseil afférents à ce programme (action 02) sont limités à 300 000 euros et la dotation du programme est fixée au total à **118 millions d'euros** (AE=CP), soit 10,4 millions de plus qu'en

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

2013, ce qui traduit **un accroissement du coût de maintenance et de régénération du matériel roulant.**

Le projet annuel de performances indique qu'un plan d'investissement sera poursuivi en 2014 « *selon des modalités qui seront précisées par l'avenant de prolongation de la convention d'exploitation des TET* ».

C. UNE PERFORMANCE ENCORE FAIBLE

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

Cet indicateur devrait s'établir à 5,49 euros/véhicules-km en 2013 et 2014, alors qu'il a atteint 6,88 euros/véhicules-km en 2012.

La cible en matière **taux de remplissage** est fixée à **37 % en 2014**, soit le même pourcentage qu'en 2012 et 2013. Cette information constitue un **bon indicateur de l'attractivité des TET, qui demeure faible.**

Le second objectif du programme 785, intitulé « Améliorer la qualité et la régularité des services nationaux de transport conventionnés », comporte un unique **indicateur de régularité** (retard inférieur à dix minutes) des TET hors trains de nuit, qui s'établirait en 2014 à **88 %**. Cet indicateur reflète non seulement la qualité du service rendu aux voyageurs, mais aussi indirectement celle des voies.

La performance du programme 786 est évaluée par **un objectif**, intitulé « Améliorer l'utilisation du matériel roulant ». Le premier indicateur relatif à l'efficacité de la gestion, analogue à l'indicateur 1.1 du programme 785, mesure la contribution au matériel roulant rapportée aux véhicules-kilomètres. Il devrait rester stable en 2014 puisque le ratio prévisionnel de 2,72 euros/véhicules-km en 2013.

Cette évolution négative s'explique par l'augmentation des efforts financiers nécessaires au maintien en condition opérationnelle d'un matériel roulant vieillissant. L'âge moyen des locomotives des TET serait en effet supérieur à 35 ans et celui des voitures supérieur à 33 ans. **Le renouvellement du matériel roulant devrait intervenir à compter de 2014 et 2015, l'AFITF ayant engagé, dans le courant de l'année 2013, 510 millions d'euros à cet effet.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Gérard Miquel, rapporteur spécial, sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 63, 63 bis et 63 ter) et le compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », du rapport de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial, sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », et du rapport de M. François Fortassin, rapporteur spécial, sur le programme « Météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial. – La mission s'appelle désormais « Écologie, développement et mobilité durables ». Le remplacement du terme « aménagement » par celui de « mobilité » prend acte des évolutions de la maquette de l'année dernière et rend mieux compte de la part significative des crédits dédiés aux infrastructures de transport.

La mission compte trois nouveaux programmes au titre du second programme d'investissements d'avenir (PIA 2), pour un montant de 1,94 milliard d'euros, dédiés à l'innovation pour la transition écologique et énergétique, ainsi qu'à la ville durable. Avec le PIA, les crédits de paiement augmentent de 17 %. Hors PIA, ils atteignent 7,3 milliards d'euros, soit une baisse de 6 % par rapport à 2013. Si cette réduction hors PIA était prévue par le nouveau triennal 2013-2015, le niveau des crédits 2014 est inférieur au plafond prévu par la loi de programmation des finances publiques (LPPF) 2012-2017, grâce à un effort particulier sur certains opérateurs, qu'il convient de saluer.

Les moyens relatifs à la protection de la biodiversité sont globalement stables, avec des disparités entre les sous actions et entre les opérateurs. Les parcs nationaux subissent une réduction importante de leurs subventions, tandis que l'Agence des aires marines protégées bénéficie de moyens supplémentaires pour faire face à ses nouvelles missions, notamment la mise en œuvre de la directive cadre « Stratégie pour le milieu marin ». Une loi-cadre sur la biodiversité précisera l'année prochaine les contours de la future Agence de la biodiversité, qui regroupera des moyens jusqu'à présent dispersés parmi les nombreux opérateurs rattachés au programme 113.

La dotation de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), en très légère hausse par rapport à 2013, reste en deçà du

plafond prévu par le triennal, en raison d'un effort particulier sur les dépenses de personnel. Suite à la chute de ses recettes commerciales, l'IGN a engagé une réflexion stratégique sur ses missions, dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens 2014-2016, qui devrait être signé d'ici la fin de l'année.

Les crédits de paiement dédiés à la prévention des risques diminuent de façon significative, avec de fortes disparités. Pour les risques industriels, les crédits suivent le rythme de mise en œuvre et de montée en puissance des plans de prévention des risques technologiques, d'où un décalage entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement. La forte régression de la dotation pour les risques naturels est compensée par une débudgétisation : certaines missions seront transférées au Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM). La sûreté nucléaire bénéficiera de moyens en légère hausse, pour faire face aux obligations de sécurité supplémentaires suite à la catastrophe de Fukushima.

Les crédits dédiés à la lutte contre le changement climatique pour 2014 baissent de près de 60 % en raison de la non-reconduction de la ligne de 50 millions équilibrant le bonus-malus. Les autres crédits sont stables, de l'ordre de 35 millions d'euros. Il faut y associer les moyens fiscaux prévus par les articles 19 *bis*, 21 et 37 du projet de loi de finances pour 2014, qui sont nécessaires, pour des raisons de santé publique, mais aussi parce que la France a été assignée devant la Cour de justice européenne pour non-respect des valeurs limites relatives aux particules fines. Nous courrons bientôt les mêmes risques pour le dioxyde d'azote. Il faut agir vite si nous voulons éviter des sanctions financières significatives.

Les crédits dédiés à la gestion économique et sociale de l'après-mines baissent de 13 %, suivant la décroissance régulière du nombre des ayants droit.

Le programme support de la mission connaît des évolutions importantes. La dotation en crédits de paiement est stable (2,5 milliards d'euros), et les autorisations d'engagement sont en hausse de 17 % (2,9 milliards d'euros). La création au 1^{er} janvier 2014 du Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) donne lieu à l'inscription d'une subvention pour charges de service public de 220,6 millions d'euros. Ce nouvel opérateur, centre de ressources et d'expertise scientifique et technique, regroupe les huit ex-centres d'études techniques de l'équipement (CETE) ainsi que trois services techniques centraux. Il s'inscrit dans le processus de la modernisation de l'action publique. Un dispositif de gouvernance spécifique assurera la prise en compte des attentes des collectivités, ce dont on peut se féliciter.

Une enveloppe de 429 millions d'euros en autorisations de programme est inscrite en vue de la conclusion d'un bail emphytéotique

administratif pour la rénovation de la paroi sud et du toit de la Grande arche de la Défense, dans le cadre du projet immobilier commun aux ministères de l'écologie et du logement. Les premières autorisations de programme liées à ce projet ont été votées l'année dernière, dans le cadre de la dernière loi de finances rectificative de 2012. Ce projet, relativement complexe, doit aboutir, à terme, à des économies de l'ordre de 10 millions d'euros en 2015, puis de 20 millions d'euros à partir de 2016.

Le plafond d'emplois du programme connaîtra une réduction de 3 557 ETPT. Enfin, je constate avec préoccupation que ce programme fait face en 2013 à une exécution tendue, hors titre 2, tout comme en 2012.

Quant au compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », autrement dit le CAS bonus-malus automobile, le Gouvernement avait procédé l'année dernière à une augmentation du bonus en contrepartie d'un durcissement du malus. La bonne réaction des consommateurs à ces incitations induit un risque de déficit de plus de 100 millions d'euros. Par conséquent, le bonus et le malus sont durcis : un décret du 30 octobre 2013 a sensiblement diminué la prime offerte à l'achat pour les petits véhicules à moteur thermique, tandis que les incitations restent importantes pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides ; l'article 37 du PLF procède, lui, au durcissement de la taxe acquittée en cas d'achat de véhicules polluants.

Au total, les recettes et les dépenses du CAS devraient s'élever à environ 270 millions d'euros contre 402 millions d'euros en 2013. Le recentrage du bonus-malus favorisera l'équilibre budgétaire du dispositif.

Un amendement de crédit du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale tire les conséquences de l'ajustement du transfert des services ou parties de services de l'État au nouvel opérateur CEREMA. Il était annoncé dans le projet annuel de performances de 2014 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». L'Assemblée nationale a adopté les crédits de celle-ci, ainsi modifiés. Je vous propose de les adopter sans modification, ainsi que ceux du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

L'article 63 étend le périmètre du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, pour un surcroît de dépenses à sa charge de 29 millions d'euros en 2014 et 2015, puis de 21 millions d'euros à partir de 2016, ce afin d'accroître la cohérence des actions de prévention et de favoriser l'élaboration rapide des plans de prévention des risques naturels relatifs aux inondations du littoral. Le Fonds peut faire face à ces nouvelles dépenses. Il faudra toutefois rester attentif : l'inadéquation entre ses dépenses et ses recettes avait, dans un passé récent, incité le Parlement à rechercher une extension de ses ressources. L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification. Je note également que la proposition de loi de Pierre-Yves Collombat et des membres du groupe RDSE sur la prévention

des inondations, examinée aujourd'hui par la commission du développement durable, prévoit un rôle accru du Fonds en ce domaine.

L'article 63 *bis* concerne le reclassement dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale des ouvriers des parcs et ateliers (OPA), et les modalités de liquidation de leurs pensions. Le transfert des OPA aux collectivités a été effectué en 2009, et ce sont aujourd'hui les conseils généraux qui gèrent ces personnels.

L'article 63 *ter* étend le dispositif de cessation anticipée d'activité aux fonctionnaires et personnels non titulaires relevant du ministère chargé de la mer, reconnus atteints de certaines maladies professionnelles provoquées par l'amiante.

Je recommande l'adoption sans modification des trois articles rattachés.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – L'examen des crédits des transports et de la mer fait l'objet cette année d'un rapport dédié. Je voudrais à nouveau remercier mes deux co-rapporteurs spéciaux et la commission des finances pour en avoir accepté le principe. Je souhaiterais d'ailleurs que le Gouvernement modifie la maquette budgétaire afin de recréer la mission budgétaire « Transports », disparue avec la création en 2007 d'un grand ministère de l'écologie. L'évolution de la maquette budgétaire est critiquable tant au regard de l'article 7 de la LOLF que de la pratique administrative et parlementaire.

Après plusieurs reports en 2013, l'écotaxe devait finalement entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Sa suspension, le 29 octobre dernier, risque d'amputer le budget de la politique des transports de 760 millions d'euros, soit 15 % de ses ressources, sans que nous sachions s'il y aura compensation. Nous ignorons la durée de cette suspension et le budget des transports est lui-même en suspens. L'écotaxe devait rapporter 1,2 milliard d'euros, dont 760 millions pour l'AFITF, 160 millions pour les départements, 230 millions pour Ecomouv', et 50 millions de TVA.

S'agissant de ces reports, l'État et Ecomouv' se renvoient la responsabilité, avec à la clef une possible application de pénalités à Ecomouv'. Quoi qu'il en soit, depuis juillet, a été organisée une marche à blanc : 4 300 camions ont été testés sur trois mois. Parallèlement, 120 000 dossiers, c'est-à-dire camions, ont été enregistrés ; 45 000 sont en cours de traitement. Pour ce faire, le consortium a embauché 235 personnes.

En tout état de cause, le système technique de recouvrement serait prêt à être mis à disposition de l'État d'ici la fin du mois. L'État sera alors contractuellement tenu de payer un loyer à Ecomouv'. La première facture lui a d'ailleurs été adressée.

La suspension est coûteuse à un double titre, puisque l'État doit s'acquitter d'un loyer minimum de 13 millions d'euros par mois à partir de

janvier 2014, auquel s'ajoute une perte de recettes fiscales. Elle devient de plus en plus coûteuse au fil du temps : elle ne peut donc être que temporaire. De plus l'écotaxe mobilise près de 400 personnes d'Ecomouv' et des Douanes. Il ne serait pas raisonnable de les maintenir dans un état d'incertitude prolongé.

Le ministre délégué chargé des transports a réaffirmé que la suspension n'est pas l'abandon. Il a également évoqué quelques pistes, malheureusement insuffisantes, pour combler le manque à gagner pour l'AFITF. La solution probable sera une compensation partielle.

Je précise que le coût d'un désengagement total de l'écotaxe serait compris entre 650 millions et 800 millions d'euros.

Au total, nous ne savons pas quel sera le montant des crédits effectivement affectés à la politique des transports en 2014. J'ai donc procédé à l'analyse des crédits comme si la suspension n'avait pas eu lieu. Mais soyons réalistes : le ministre a clairement laissé sous-entendre que certains projets d'infrastructures pourraient être reportés.

En 2014, le budget des transports devait s'établir à environ 3,7 milliards d'euros de crédits budgétaires et un peu moins de 2 milliards d'euros de fonds de concours, dont l'importance est une des principales caractéristiques de ce budget. La LOLF prévoit que des fonds à caractère non fiscal peuvent être versés au budget général par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public. L'essentiel de ces fonds de concours proviennent de l'AFITF, pour 1,6 milliard d'euros, et des collectivités territoriales, pour un peu moins de 400 millions d'euros. Le schéma de financement global des infrastructures de transport en France est complexe. La multiplication des intervenants et des co-financements gêne l'appréciation de la dépense agrégée pour les infrastructures. Si l'on ajoute les dépenses de Réseau ferré de France (RFF) et de Voies navigables de France, on peut estimer qu'un peu moins de 10 milliards d'euros devraient être investis en 2014 dans les transports et dans l'entretien, le renouvellement ou bien le développement des infrastructures existantes.

Les restes à payer de l'AFITF, c'est-à-dire les projets déjà engagés, s'élèvent à un peu moins de 16 milliards d'euros. Sa capacité à engager des projets nouveaux reste limitée jusqu'en 2017 - et le sera d'autant plus si la suspension de l'écotaxe n'est pas compensée. La commission « Mobilité 21 », présidée par Philippe Duron, également président de l'AFITF, a remis ses conclusions à l'été ; elle prévoit un étalement dans le temps et une priorisation accrue des nouveaux projets d'infrastructure.

La réforme ferroviaire, rendue urgente par la préoccupante dérive des coûts, et présentée par le Gouvernement le 16 octobre, vise à réunifier RFF et la SNCF pour créer un gestionnaire unique de l'infrastructure, appelé SNCF Réseau. La croissance naturelle de la dette de RFF, qui s'élève à de 32 milliards d'euros, est de 1,5 milliard d'euros par an, et les besoins du

réseau sont toujours très élevés. La commission des finances aura sans doute l'occasion d'analyser de plus près l'équation financière de cette réforme à l'occasion de son examen devant le Sénat.

Les 340 millions d'euros de crédits déployés cette année sont insuffisants pour atteindre le taux de renouvellement optimal du réseau routier. Je crains que nous assistions, comme pour le réseau ferroviaire, à une lente dégradation, aux conséquences coûteuses à terme.

La compensation des tarifs sociaux à la SNCF, et en premier lieu de la carte famille nombreuse, est une des principales économies de ce projet de budget. Cette réduction de 70 à 30 millions d'euros n'a pas de justification réelle. Invoquant des tarifs plus avantageux, le ministre m'a répondu hier que l'État entendait effectuer une compensation au réel à la SNCF. J'en prends acte mais je reste perplexe sur le choix de cette économie.

Les crédits du programme 205 consacré aux affaires maritimes et à la pêche évoluent peu. L'État augmente de 800 000 euros la subvention de l'École nationale supérieure maritime et lui accorde une dotation de 3 millions d'euros pour construire un nouveau bâtiment sur le site du Havre. Je note une régression des crédits de soutien aux filières de la pêche et de l'aquaculture ; les crédits cofinancés par le Fonds européen pour la pêche diminuent de 4,7 millions d'euros ; en contrepartie, l'État a ouvert 1,5 million d'euros supplémentaires, notamment pour aider la filière ostréicole, en grande difficulté.

Le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » porte les crédits destinés à compenser le déficit des trains Intercités. Il est alimenté par trois taxes spécifiques, dont l'une, la taxe d'aménagement du territoire (TAT), est acquittée par les sociétés d'autoroute. En 2014, suite à une réforme des redevances ferroviaires, 16 millions d'euros seront directement versées à RFF par le budget général de l'État ; en conséquence, il faut réduire de 16 millions d'euros la TAT affectée au compte spécial pour la réorienter vers le budget général de l'État. L'opération est parfaitement neutre. Les sociétés autoroutières continuent d'acquitter le même montant de TAT.

Les dépenses du compte spécial demeurent stables. À l'intérieur du compte un plus gros effort est réalisé pour le matériel roulant. D'ailleurs, l'AFITF a engagé 510 millions d'euros pour débiter le renouvellement du matériel roulant, qui atteint une moyenne d'âge de 35 ans.

Compte tenu des incertitudes liées à la suspension de l'écotaxe, je m'abstiendrai sur les crédits de la mission « Écologie », mais je préconise l'adoption des crédits du compte spécial.

M. Philippe Marini, président. – Voilà en quelque sorte un budget virtuel...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Dans tous les cas non modifié depuis les annonces du Gouvernement.

M. François Fortassin, rapporteur spécial. – La totalité du programme 170 « Météorologie » correspond à la subvention pour charges de service public de Météo France. À 209 millions, les crédits demandés en 2014 régressent de 3,2 %. Cette évolution contraste avec les deux dernières années marquées par de fortes hausses pour financer le supercalculateur, outil nécessaire pour améliorer la finesse de la prévision. Inscrite dans le cadre du nouveau triennal 2013-2015, qui établit une trajectoire de crédits moins favorable que celle prévue par le contrat d'objectifs et de moyens pour 2012-2016, la dotation 2014 est inférieure de près de 3 millions d'euros au plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017. Cette évolution est rendue possible par la restructuration du réseau territorial et par un effort de maîtrise globale des dépenses. Je salue cet effort, tout en notant que cette tendance pourrait obérer la capacité d'investissement de Météo-France. Le plafond d'emplois de l'opérateur diminuera de 89 équivalents temps plein, soit une baisse de 2,7 %.

En 2014, Météo France devra s'attacher à poursuivre ses efforts de maîtrise des dépenses, dans un contexte social difficile lié à la réduction de son réseau territorial. En outre, l'un des enjeux est de parvenir à stabiliser ses ressources propres, notamment commerciales. Or, Météo France peine actuellement à trouver les leviers susceptibles de renforcer son activité commerciale, dans un contexte de plus en plus concurrentiel. Je n'ai pas senti chez l'opérateur de volonté réelle de développer ces activités.

Pour autant, Météo France n'hésite pas à solliciter les collectivités territoriales. J'ai découvert, en arrivant à la présidence du conseil général des Hautes-Pyrénées que le département lui payait la mise à disposition de six salariés – avec les départs en retraite, nous sommes revenus à deux...

Dans le cadre de la modernisation de l'action publique, le Gouvernement envisage de mettre à disposition gratuitement les données publiques, qui donnent aujourd'hui matière à redevance au profit des établissements publics qui les produisent. Une telle évolution, si elle n'était pas compensée, pourrait aboutir à une perte de recettes de l'ordre de 2 millions d'euros pour Météo France.

Je recommande l'adoption des crédits du programme 170.

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA), retrace les recettes et les dépenses de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Celle-ci remplit les missions de contrôle aérien pour lesquelles elle perçoit diverses redevances, notamment les redevances de navigation aérienne. Un budget annexe doit être présenté à l'équilibre. Par conséquent, si les recettes sont insuffisantes, il devient nécessaire de recourir à l'emprunt.

En 2014, le BACEA représentent près de 1,9 milliard d'euros de recettes, pour des dépenses d'environ 2,2 milliards, la différence étant

couverte par l'emprunt, soit 267 millions d'euros. Les recettes du BACEA dépendent directement du niveau du trafic aérien et de la conjoncture économique. Les estimations en la matière sont fragiles comme le montrent les écarts enregistrés en 2012 puis en 2013. Compte tenu de recettes plus faibles que prévues, la DGAC a opéré, en 2013, un gel de crédits de 75 millions d'euros, qui a porté pour moitié sur les dépenses de fonctionnement et pour moitié sur les dépenses d'investissement.

En 2014, la DGAC entend effectuer un rebond en matière de dépenses d'investissement. C'est une nécessité pour améliorer sa productivité ; cela répond aussi à ses engagements européens, dans le cadre du Ciel unique européen, projet qui vise à une meilleure coopération entre les contrôles aériens des différents pays. Ce rebond doit être financé par des économies sur les dépenses de fonctionnement et par la stabilisation de la masse salariale.

Malgré la suppression d'un millier de postes depuis 2007, la masse salariale continuait d'augmenter. C'est pourquoi je me réjouis de la stabilité en 2014 des dépenses de personnel, qui représentent la moitié des dépenses du budget annexe. Je n'ai pas une grande empathie pour les contrôleurs aériens. Quand ils demandent un alignement sur les pilotes, je leur fais observer qu'ils restent dans leur pavillon de banlieue et que les pilotes au long cours sont à l'autre bout du monde. En outre, leur activité est tout de même moins risquée.

La stabilité de la masse salariale résulte de deux effets contradictoires : la suppression de 100 emplois et la signature d'un nouveau protocole social accompagnant les différentes restructurations de la DGAC. Espérons que nous constaterons une diminution après la suppression de 100 nouveaux emplois en 2015.

En tout état de cause, la seule économie sur les dépenses de fonctionnement ne couvrira pas la hausse des dépenses d'investissement. En conséquence, le budget annexe devra à nouveau recourir à l'emprunt pour un montant de 267 millions d'euros, ce qui portera l'encours total de dette à 1 282 millions d'euros.

Ne faudrait-il pas également adapter les prix des billets, en tenant compte des notions d'aménagement du territoire pour les vols intérieurs, et des rejets équivalent carbone pour les longs courriers ? Il est quand même curieux qu'aller de Paris à Aurillac coûte trois fois plus cher que traverser l'Atlantique.

M. Philippe Marini, président. – Ce n'est peut-être pas tout à fait le même nombre de voyageurs.

M. François Fortassin, rapporteur spécial. – C'est exact, mais ce n'est pas non plus la même empreinte carbone.

Quoi qu'il en soit, la situation budgétaire est préoccupante car l'objectif du triennal budgétaire était de stabiliser, puis de faire diminuer l'endettement du budget annexe. La tendance n'est donc pas bonne, même si officiellement la DGAC assure qu'elle tiendra les objectifs du triennal budgétaire - elle reconnaît implicitement qu'elle n'y arrivera pas sans un surcroît de recettes. Comme ses redevances sont en partie plafonnées, seule l'affectation d'une recette fiscale supplémentaire équilibrerait ses comptes. Il ne faut pas se voiler la face : les investissements obligatoires que doit réaliser la DGAC représentent une somme non négligeable. Il est donc possible de réfléchir à l'affectation au budget annexe d'une nouvelle recette afin de rétablir son équilibre.

Pour autant, il me semble que la DGAC dispose encore d'une marge de manœuvre pour réaliser des économies, notamment en ce qui concerne le régime indemnitaire et statutaire des contrôleurs aériens. Je vous invite à adopter les crédits du budget annexe.

M. François Marc, rapporteur général. - Le déraillement survenu cette année a mis en évidence la vétusté du matériel, voire l'insécurité. Les 510 millions prévus suffiront-ils ? Quant à l'écotaxe, contre laquelle j'avais votée...

M. Philippe Marini, président. - Quelle prescience !

M. François Marc, rapporteur général. - Quinze jours se sont écoulés depuis sa suspension : si cela laisse peu de temps pour préparer la substitution, c'est peu au regard des cinq années qui nous séparent du vote de cette mesure - les incertitudes actuelles résultent de bien des hésitations. La fiscalité écologique doit éviter de créer des distorsions de concurrence et des inégalités entre les individus, les entreprises et les territoires ; nous devons maintenant trouver des mécanismes acceptables, et c'est l'objet des groupes de travail mis en place par le Gouvernement dans ce domaine. L'évolution de l'assiette de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est une option, mais l'élargissement de l'assiette gazole en son sein présente aussi des imperfections...

M. Philippe Marini, président. - Pour trouver des recettes, pourquoi ne pas affecter à ces infrastructures une part du second PIA ? Pourquoi ne pas revenir sur l'interdit jeté par le comité Juppé-Rocard ? Je vois que le BACEA s'endette. Cet endettement est-il consolidé avec celui du budget général de l'État ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. - Je ne suis pas défavorable à l'écotaxe, c'est le moyen de financer nos infrastructures de transport en faisant payer le pollueur. Le dispositif a souffert de beaucoup de malchance et de retards très préjudiciables, au départ pour l'attribution, puis à cause de contentieux... ; il a été reporté de fin juillet 2013 au 1^{er} octobre, puis au 1^{er} janvier 2014. Dans mes auditions, l'État et Ecomouv' se sont renvoyé la balle : l'un n'était pas prêt ; l'autre n'avait pas créé

l'environnement administratif en prenant les arrêtés nécessaires ; néanmoins l'État n'a pas demandé de pénalité à Ecomouv' pour le report du 20 juillet au 1^{er} octobre. De mon point de vue, les responsabilités sont partagées.

Dans ce partenariat public-privé, l'État bénéficie d'une clause unilatérale de révision ; il peut déplacer les lignes. Nous devons maintenant nous assurer qu'Ecomouv' est techniquement prêt. Or 160 000 camions enregistrés sur 800 000, c'est très insuffisant, même si 10 000 dossiers peuvent être traités chaque jour. Les étrangers ont été les premiers à s'enregistrer ; désormais 45 % des enregistrés sont étrangers, 55 % sont français. Il faut maintenant formuler des propositions, comme l'Assemblée nationale s'y prépare.

Pour le renouvellement du matériel des trains d'équilibre du territoire, la prolongation de la convention d'exploitation au 31 décembre 2014 est en cours de négociation. Le parc affecté à l'exploitation de ces trains est aujourd'hui de 283 locomotives, de 15 automoteurs tri-caisses et de 1 911 voitures, quasi exclusivement Corail, avec un âge moyen de 34 ans. Enjeu essentiel, le renouvellement interviendra, a annoncé le Premier ministre entre 2015 et 2025.

Les premiers paiements relatifs aux investissements dont les modalités sont en cours d'examen vont intervenir à partir de 2014 avec le concours de l'AFITF : il faudra examiner point par point les parcours d'aménagement du territoire. Je note votre suggestion, monsieur le Président : les infrastructures de transport avaient été écartées des investissements d'avenir pour des raisons politiques. La décision de permettre de tels financements reste politique.

M. François Fortassin, rapporteur spécial. - Les 1 282 millions de dette de la DGAC sont bien entendu consolidés avec la dette de l'État.

M. Yvon Collin. - Je félicite les trois rapporteurs pour la qualité de leur travail. Je m'apprêtais à poser la même question que notre rapporteur général sur la sécurité ferroviaire, mais Marie-Hélène Des Esgaulx a déjà répondu. Avec l'écotaxe, l'exercice n'est pas facile et nous disposons de peu de temps pour trouver des ressources de substitution.

Un constructeur français allié à un constructeur japonais a fait beaucoup d'efforts pour mettre au point un véhicule électrique. Il n'a pas atteint les objectifs très ambitieux qu'il s'était fixés. Il met en cause l'absence de bornes de recharge en France, en constatant que les pays qui s'en sont dotés ont vu les ventes de voitures électriques progresser de façon spectaculaire.

François Fortassin a évoqué un ciel européen en panne. Quelles sont les revendications des contrôleurs du ciel qui nous gratifient régulièrement de grèves surprises ? S'agit-il de simples augmentations de salaires ou sont-ils rétifs au concept même ?

Nous avons noté les efforts de Météo France pour maîtriser ses dépenses en supprimant certaines stations de son réseau. Le président Mézard souhaite la fermeture de celle d'Aurillac : tous les matins, la radio y annonce des températures sibériennes, ce qui fait à la ville une mauvaise publicité pour Aurillac et pour le département. Voilà l'occasion de faire des économies en faisant plaisir aux élus du Cantal !

M. Roland du Luart. – Je remercie nos trois rapporteurs pour ce qu'ils nous ont appris. Le durcissement du barème depuis 2012 qui frappe l'industrie automobile me paraît sévère et pourrait avoir des répercussions sur l'emploi. Le ministre du redressement productif devrait se saisir de ce dossier.

Est-il exact qu'un taxi qui achète une voiture hybride à essence touche une subvention et récupère la TVA alors qu'il en serait privé s'il achetait une voiture hybride diesel ? Ce serait une mesure discriminatoire à l'égard de nos constructeurs. On privilégie Toyota, on enfonce Renault et Peugeot.

La suspension de l'écotaxe risque d'être fort coûteuse, a dit Marie-Hélène Des Esgaulx. Puisque la rémunération d'Ecomouv s'élèvera à 230 millions d'euros, la part variable est-elle de 74 millions d'euros ? Bien que beaucoup s'en défendent, nous avons été presque unanimes à voter l'écotaxe, que nos voisins allemands ont mise en service depuis longtemps. Pourquoi ne pas s'aligner sur eux : l'appliquer à partir de 12 tonnes serait une mesure d'apaisement pour l'artisanat qui commence à s'agiter dans tout le pays, et pas seulement en Bretagne.

M. Philippe Dallier. – La dette de RFF va atteindre 32 milliards d'euros et l'entretien courant l'accroît de 1,5 milliard d'euros. Or, un plan de 15 milliards d'euros sur six ans vient d'être annoncé, soit 2,5 milliards d'euros par an pour rattraper les retards d'entretien de ces infrastructures. Comment va-t-il être financé ? Par plus de dettes ?

M. Jean-Paul Emorine. – Marie-Hélène Des Esgaulx a été assez réaliste : sans écotaxe, il manquera 760 millions de recettes et l'État devra verser une indemnité à Ecomouv.

RFF et, SNCF fusionneraient l'année prochaine. Pourtant, la directive européenne sur le quatrième paquet ferroviaire demande bien la séparation du propriétaire de l'infrastructure et des transporteurs. En outre, la réunification ne dégagera sans doute pas d'économies. Quand la séparation a eu lieu en 1997, c'était pour redonner son indépendance au réseau ferroviaire et pour isoler la dette de la SNCF. Je ne suis pas un adepte de la philosophie de la réunification, comme si la SNCF n'assurait pas des travaux commandés par RFF. Enfin, sans recettes nouvelles, quelles seraient les infrastructures prioritaires ?

M. Jean Germain. – Comment vouloir le développement durable sans taxer les poids lourds, comment écarter l'écotaxe ? Elle devra être

effective le plus rapidement possible. En Allemagne, l'écotaxe existe depuis cinq ans et touche les poids lourds de plus de douze tonnes ; 12 000 km d'autoroutes y sont soumis et 1 200 km de routes nationales à deux voies y ont été assujettis cette année. Elle a rapporté 4,5 milliards d'euros en 2012 et 720 000 camions sont équipés d'un système embarqué. Le contrôle est fait par Toll Collect, qui comprend Deutsche Telekom, Daimler et Cofiroute – il n'y a pas besoin d'aller chercher bien loin. Ce consortium perçoit 13 % des recettes. Comment la France pourrait-elle échapper à cette taxe ? Nous devons prendre nos responsabilités. Non, le modèle breton n'est pas crucifié par l'écotaxe.

Je suis surpris par l'importance des engagements non couverts par des paiements dans cette mission : 3,8 milliards d'euros au titre des infrastructures et des services de transport ; 120 millions pour les paysages, l'eau et la biodiversité ; 760 millions pour la conduite et le pilotage des politiques de l'économie, du développement et de la mobilité durables. Cela signifie que des décisions ont été prises et ne sont pas suivies d'effet, ce qui a pour effet de bloquer les budgets et de plomber les comptes jusqu'en 2017 ou 2018. Un toilettage ne s'impose-t-il pas ?

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur pour les transports aériens de la commission du développement durable. – Je rejoins les conclusions de votre rapporteur spécial.

La DGAC présente et maîtrise mieux ses crédits. Pourtant, certaines difficultés demeurent : cette année, le trafic a été inférieur aux prévisions, d'où un gel de dépenses. L'endettement du BACEA a augmenté pour procéder aux investissements exigés par l'Union européenne, faute de quoi la France aurait été exposée à des amendes. Le BACEA doit procéder à des investissements pour rejoindre le ciel unique européen, augmenter la productivité et réduire les dépenses de fonctionnement. Les recettes ne sont pas au rendez-vous, d'autant que le trafic est peu dynamique. Une augmentation des redevances n'est pas envisageable vu la situation des compagnies, surtout d'Air France. Enfin, la taxe de l'aviation civile est écartée de 20 % au profit du budget général. Nous aurons bien du mal à trouver la quadrature du cercle, sauf si le trafic repart.

M. Philippe Marini, président. – Vos observations sont en effet tout à fait concordantes avec celles de notre rapporteur spécial.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – S'agissant de la sécurité, RFF et la SNCF vont dégager 410 millions sur trois ans, notamment afin de remplacer les aiguillages vieillissants.

Je confirme à Roland du Luart que la part variable devrait s'établir autour de 74 millions, car les loyers annuels de l'écotaxe se monteront à 230 millions, hors taxe – n'oublions pas que 50 millions de TVA reviendront au budget général. La part variable ne sera payée que lorsque l'écotaxe entrera en vigueur. La situation en Allemagne n'est pas tout à fait

comparable, car les camions n'y sont assujettis qu'à partir de 12 tonnes et les autoroutes sont gratuites.

Philippe Dallier a évoqué le Grand plan de modernisation du réseau de 15 milliards d'euros sur six ans. Pour ma part, RFF ne m'a pas indiqué qu'il comptait dégager de nouvelles ressources pour le mettre en œuvre. À mon avis, il s'agit d'un document d'organisation et de hiérarchisation des actions à mener.

J'indique à Jean-Paul Emorine que la fusion entre RFF, SNCF-Infra et la direction des circulations ferroviaires aura bien lieu : l'ensemble s'appellera SNCF-Réseau et sera coiffé par SNCF holding. Je suis persuadée que les coûts vont se réduire, car la complexité actuelle est inimaginable.

Je me réjouis que l'analyse de Jean Germain sur l'écotaxe rejoigne la mienne. Le coût de la collecte en Allemagne est supérieur à celui en France : 510 millions d'euros, contre 230 millions d'euros. Ramené au kilomètre, le coût d'Ecomouv' reste légèrement inférieur à celui du consortium allemand. Il n'a rien de dramatique, contrairement à ce que j'ai entendu, d'autant que l'État sera propriétaire de l'ensemble du dispositif au bout de treize ans. Au demeurant, le chiffre de 20 % n'a aucune signification : rien ne dit que l'écotaxe ne rapportera que 1,2 milliard d'euros ; en outre, Ecomouv' devra reverser 50 millions d'euros aux sociétés habilitées de télépéage (SHT). Le consortium percevra, *in fine*, 180 et non pas 230 millions d'euros.

En Bretagne, il y a sans doute beaucoup de trajets courts, mais n'oublions pas que ce sont les départements qui ont décidé, avec l'État, du choix des réseaux. Enfin, la Bretagne n'a pas d'autoroute à péage.

Un toilettage ? Le fonctionnement de l'AFITF est compliqué. Je vous engage à vous reporter au tableau qui figure dans ma note de présentation. Cette agence n'est pas qu'un opérateur : elle reçoit 2,2 milliards d'euros (écotaxe comprise) et transfère 1,6 milliard d'euros au budget de l'État.

M. François Fortassin, rapporteur spécial. – On ne peut dire que le ciel européen soit en panne : il se met en place lentement puisque certains investissements vont se poursuivre jusqu'en 2020. Lorsque j'ai rencontré la DGAC, j'ai eu l'impression qu'ils souhaitaient une évolution en profondeur à condition que rien ne change.

M. Philippe Marini, président. – Le principe du *Guépard* !

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial. – Mon département est traversé par une autoroute payante que longe une route nationale, transférée au département. Le département la gère bien évidemment sans recettes et les camions l'empruntent pour éviter les péages. L'écotaxe m'aurait été bien utile pour couvrir les coûts de sa réfection.

Nous n'avons pas réussi à définir les itinéraires structurants dans leur totalité, faute d'une vision suffisante de l'aménagement du territoire : ainsi, la RN 20 est autoroutière jusqu'à Vierzon, puis gratuite jusqu'à Brive,

pour redevenir payante jusqu'à Toulouse. Il faudra bien mettre en place cette écotaxe. Nous sommes coresponsables, et je regrette que certains responsables politiques critiquent l'écotaxe après l'avoir portée sur les fonds baptismaux.

Pour les voitures électriques, si nous manquons de bornes de recharge, le Gouvernement a annoncé son intention de lancer un plan national d'équipement. Les collectivités seront probablement incitées à la financer en partie, mais nous n'en sommes pas encore là. J'y réfléchis dans mon département car cela me paraît un bon système.

Je ne crois pas qu'il existe une différence de traitement entre les voitures hybride diesel ou essence : il me semble que les voitures hybrides diesel de PSA bénéficient du bonus écologique et que les taxis récupèrent la TVA, qu'elles roulent à l'essence ou au diesel.

M. Roland du Luart. – Ce n'est pas ce que me disent les chauffeurs de taxis.

M. Gérard Miquel, rapport spécial. – Nous vérifierons.

Par ailleurs, j'attends avec impatience l'hybride à air qui sera très performant et dont la consommation ne dépassera pas 2,5 litres aux 100 kilomètres. Les prototypes sont à l'essai, la voiture devrait être commercialisée d'ici deux ans.

Jean Germain m'a interrogé sur les engagements non couverts par des crédits de paiement : sur le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », une part importante concerne les contrats de projets État-région 2007-2013, la réalisation de certains programmes d'investissement, tels ceux des parcs nationaux, étant perturbée par de nombreux aléas.

S'agissant du programme support de la mission, la majorité des restes à payer relève des engagements passés au titre de la prise à bail et de la location d'immeubles de bureaux dans le cadre du projet immobilier des ministères de l'écologie et du logement.

Je reviens d'ailleurs un instant sur ce sujet : nous allons devoir financer la réhabilitation de l'Arche de la Défense parce que nous n'avons pas été capables d'assurer l'entretien de ce magnifique ouvrage. Aujourd'hui, plus de 400 millions d'euros sont nécessaires pour la réhabiliter et nous passons par un bail emphytéotique administratif pour la réalisation des travaux. Si nous gérons nos collectivités ainsi, nous serions dénoncés par la Cour des comptes depuis longtemps. C'est aberrant !

M. Jean Arthuis. – Quelle confusion dans le débat sur l'écotaxe ! J'écoutais France Info samedi : un transporteur du sud s'indignait que seuls les Français la payent. Or celle-ci est la seule manière de demander une contribution aux camions étrangers, notamment espagnols, dont les réservoirs font plus de 500 litres et qui traversent la France sans faire de

plein. Ne nous y trompons pas, l'écotaxe, c'est la TIPP. Peut-être eût-il été opportun de réduire la TIPP à hauteur de l'écotaxe pour ne pas provoquer de ras-le-bol fiscal.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – On ne peut être que d'accord sur la taxation des camions. En revanche, les trajets courts posent problème. Une petite franchise sur ces trajets ramènerait tout le monde à la raison.

M. Yannick Botrel. – L'écotaxe n'a pas eu d'incidence sur l'économie de la Bretagne puisqu'elle n'est pas encore en vigueur : elle n'a été qu'un catalyseur. S'il est vrai que l'on colporte diverses idées reçues sur cette taxe, il en va de même sur l'économie et l'agroalimentaire en Bretagne. Il y a d'ailleurs non pas un, mais plusieurs modèles bretons, qui devront évoluer.

Le transport des marchandises de faible valeur ajoutée pose de réels problèmes. En Bretagne, la production d'animaux vivants et d'aliments pour bétail dégage peu de marge. Pourquoi ne pas prévoir certaines exemptions, comme pour le lait ?

M. Philippe Marini, président. – Par rapport à l'Assemblée nationale, nous faisons preuve d'une grande sagesse et, malgré nos différences, nous traitons cette question de façon responsable. Jeter le bébé avec l'eau du bain causerait un très lourd préjudice à tous les territoires, tant pour le financement des infrastructures de transports terrestres qu'en matière de concurrence entre les modes de transport, sans même parler des aspects internationaux évoqués par le président Arthuis. Une décision est en danger tant qu'elle n'est pas mise en œuvre. Je suis un peu surpris que l'on ne soit pas parvenu à trouver des solutions pour les parcours de faible distance, pour les marchandises à faible valeur ajoutée, pour les usages de l'agriculture, toutes questions qui auraient dû être identifiées beaucoup plus tôt. Dans d'autres pays, on essaye de faire face de façon positive. Notre tendance au dénigrement général n'est pas bonne. Merci à tous pour l'excellente tenue de ce débat.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 63, ainsi que des articles 63 bis et 63 ter.

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

Elle a décidé enfin de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits des comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » et « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption sans modification, des crédits de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables », du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », des comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » et « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », et des articles 63, 63 *bis* et 63 *ter*.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

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

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

- M. Daniel Bursaux, directeur général ;
- Mme Christine Bouchet, chef de service de l'administration générale et de la stratégie ;
- M. Christophe Saintillan, directeur des infrastructures de transport ;
- M. Alexis Vuillemin, sous-directeur des transports ferroviaires et collectifs et des déplacements urbains ;
- Mme Donatienne Brillant, directrice de cabinet du directeur général.

Ecomouv'

- M. Daniele Meini, président ;
- M. Michel Cornil, vice-président ;
- M. Michelangelo Damasco, directeur juridique ;
- M. Antoine Caput, société Thales.

Réseau ferré de France (RFF)

- M. Alain Quinet, directeur général délégué ;
- M. Julien Levêque, chef du service du contrôle financier ;
- Mme Marie-Reine du Bourg, responsable affaires publiques et relations parlementaires.

SNCF

- M. Mathias Emmerich, directeur général adjoint finances, achats et systèmes d'information du groupe SNCF ;
- Mme Karine Grossetête, conseillère parlementaire.

Direction des affaires maritimes

- Mme Régine Bréhier, directrice ;
- M. Hervé Brulé, adjoint à la directrice.

Autoroutes de France

- M. Jean Mesqui, délégué général.