

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 11c

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES (PROGRAMME 159 « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE »)

Budget annexe : contrôle et exploitation aériens

Rapporteur spécial : M. Vincent CAPO-CANELLAS

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, président ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guéné, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, vice-présidents ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	7
PROGRAMME 159 « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE »	
I. MÉTÉO FRANCE DOIT GAGNER EN COMPÉTITIVITÉ MAIS ÉGALEMENT INVESTIR SI LA FRANCE VEUT RESTER UN ACTEUR MÉTÉOROLOGIQUE DE RANG MONDIAL DANS UN CONTEXTE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE	11
1. <i>Si les dotations versées par l'État à Météo France augmenteront en apparence de 2,7 % en 2018, sa subvention pour charges de service public diminuera de 3,3 %, soit une sixième année consécutive de baisse</i>	12
2. <i>Après des années de déclin accéléré, les efforts de Météo France pour redresser ses recettes commerciales commencent à porter leurs fruits.....</i>	14
3. <i>Les dépenses de personnel représenteront 61 % du budget de Météo France en 2018 contre 68 % en 2016 grâce à la réduction continue des effectifs</i>	17
4. <i>Météo France doit acquérir un nouveau supercalculateur à compter de 2019 pour rester à la frontière technologique, mais celui-ci reste à financer</i>	18
II. L'INSTITUT NATIONAL DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE (IGN), UN OPÉRATEUR QUI DOIT SE RÉINVENTER À L'HEURE DE L'OPEN DATA	19
1. <i>La subvention pour charges de service public de l'IGN va voir ses crédits diminuer de -2,8 % en 2018.....</i>	20
2. <i>Dans un contexte d'ouverture des données publiques, l'IGN doit se réinventer pour maintenir le niveau de ses ressources propres.....</i>	21
3. <i>Les dépenses de personnel représenteront 72 % des dépenses de l'établissement en 2018</i>	23
III. LE CEREMA, UN OPÉRATEUR PUBLIC DE CRÉATION RÉCENTE FRAGILISÉ PAR LA RÉDUCTION DE SES CRÉDITS ET UNE ABSENCE DE PERSPECTIVES CLAIRES.....	25
1. <i>L'attrition des moyens du Cérema se poursuit d'année en année, témoignant de l'absence de stratégie de l'État pour cet établissement public.....</i>	26
2. <i>Quel avenir pour le Cérema ?.....</i>	27
IV. LE SOUTIEN DE L'ÉTAT AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE (ESS) RELÈVE DÉSORMAIS DU MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE.....	28

**BUDGET ANNEXE
« CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »**

I. LA HAUSSE DES RECETTES DU BUDGET ANNEXE REFLÈTE LA TRÈS FORTE CROISSANCE DU TRANSPORT AÉRIEN À L'ŒUVRE PARTOUT EN EUROPE	31
A. L'EXCELLENTE SANTÉ DU TRANSPORT AÉRIEN BÉNÉFICIE À TOUS LES ACTEURS DU SECTEUR, ET EN PARTICULIER AUX COMPAGNIES AÉRIENNES ET AUX AÉROPORTS.....	32
1. <i>Le trafic aérien français connaît actuellement une dynamique très soutenue qui devrait se poursuivre en 2018.....</i>	32
2. <i>Les compagnies aériennes françaises profitent toujours trop peu de la croissance exceptionnelle du trafic aérien.....</i>	33
B. LE BACEA RETRACE LES RECETTES ET LES DÉPENSES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AVIATION CIVILE, QUI ASSUME LES RESPONSABILITÉS DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE DE L'AVIATION CIVILE	36
1. <i>La direction générale de l'aviation civile (DGAC) joue un triple rôle de prestataire de service, de prescripteur de règles et de régulateur auprès des acteurs de l'aviation civile française.....</i>	36
2. <i>Le BACEA, une mission budgétaire qui rassemble trois programmes pour un montant total légèrement inférieur à 2,2 milliards d'euros</i>	38
3. <i>Un budget annexe présenté en deux sections équilibrées par le recours à l'emprunt</i>	39
C. UN BUDGET ANNEXE DONT LES RESSOURCES ET LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE SONT ÉTROITEMENT ENCADRÉS PAR LE DROIT EUROPÉEN, DANS LE CADRE DE LA CONSTRUCTION DU CIEL UNIQUE EUROPÉEN	41
1. <i>La France, acteur central de la construction du Ciel unique européen au sein du FABEC</i>	41
2. <i>Un prestataire de la navigation aérienne placé sous le contrôle étroit de la Commission européenne dans le cadre du plan de performance RP2 du FABEC</i>	42
D. UNE STABILITÉ APPARENTE DU NIVEAU DES RECETTES D'EXPLOITATION DU BACEA QUI RECOUVRE PLUSIEURS ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES	44
1. <i>Des recettes de redevances de navigation aérienne globalement stables grâce au dynamisme de la redevance de route.....</i>	45
2. <i>Des redevances de surveillance et de certification dont le niveau sera quasiment identique à celui de 2017</i>	46
3. <i>Le montant de la taxe de l'aviation civile, perçue intégralement par le budget annexe depuis le 1^{er} janvier 2016, connaîtra une augmentation de 1,5 % en 2018</i>	47
4. <i>Les excédents de la taxe de solidarité sur les billets d'avion font désormais partie des autres recettes du budget annexe</i>	48
II. LE BACEA VA POURSUIVRE SON DÉSENDETTEMENT EN 2018 EN DÉPIT DE LA HAUSSE DE SA MASSE SALARIALE ET DU MAINTIEN À UN NIVEAU HISTORIQUEMENT ÉLEVÉ DE SON EFFORT D'INVESTISSEMENT	50
A. L'ABSENCE DE SUPPRESSION D'EMPLOIS EN 2018 ET LES MESURES PRÉVUES PAR LE PROTOCOLE SOCIAL 2016-2019 CONDUIRONT À UNE NOUVELLE AUGMENTATION DE LA MASSE SALARIALE DE LA DGAC EN 2018	50
1. <i>Comme en 2017, le schéma d'emplois 2018 de la DGAC ne prévoit aucune suppression d'emplois.....</i>	50
2. <i>L'impact du protocole social 2016-2019 sur la masse salariale restera très sensible en 2018.....</i>	52

B. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE LA DGAC RESTERONT ÉLEVÉES EN 2018 POUR TENTER DE COMBLER LE RETARD ACCUMULÉ PAR LE PASSÉ.....	55
1. Les grands programmes de modernisation du contrôle de la navigation aérienne de la DSNA, auxquels votre rapporteur spécial consacra un contrôle budgétaire au premier semestre 2018, bénéficieront de 135 millions d'euros en 2018.....	56
2. Les autres investissements de la DGAC bénéficieront en 2018 d'un niveau de crédits identique à celui de 2017	60
C. APRÈS UNE ANNÉE 2017 PROBLÉMATIQUE, LA RÉBUDGÉTISATION AU SEIN DU PROGRAMME 190 DES DÉPENSES DE RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT DANS LE DOMAINE DE L' AÉRONAUTIQUE CIVILE CONSTITUE UNE TRÈS BONNE NOUVELLE	60
D. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT, EN BAISSÉ DE 3,1 %, SOUFFRENT TOUJOURS D'UN MANQUE DE LISIBILITÉ EN RAISON DE L'APPLICATION D'UNE NORME COMPTABLE PROPRE À LA DGAC.....	61
E. LA POURSUITE DE L'EFFORT DE DÉSENETTEMENT DU BACEA PERMETTRA D'EFFACER EN 2018 LES EFFETS DE LA CRISE DU TRANSPORT AÉRIEN DE 2009	62
EXAMEN EN COMMISSION.....	65
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	89

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Sur le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie »

- 1) Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » porte depuis 2017 les subventions pour charges de service public du Centres d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Céréma), de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo France. Il retracera également à compter de 2018 les crédits du Commissariat général au développement durable (CGDD) – soit 14,7 millions d'euros et ceux qui sont dédiés au financement du soutien à l'économie sociale et solidaire (ESS), soit 14,2 millions d'euros.
- 2) La subvention pour charges de service public de Météo France baissera en 2018 pour la sixième année consécutive à 188,8 millions d'euros. Dans le même temps ses effectifs diminueront de 95 équivalents temps plein travaillés (ETPT), mouvement qui devrait se poursuivre dans les cinq ans à venir.
- 3) Pour rester un opérateur météorologique de rang mondial, Météo France devra rapidement se procurer un nouveau supercalculateur susceptible de multiplier par cinq sa capacité de calcul. Si les bénéfices socio-économiques de cet outil sont estimés de 1 à 12 au minimum, l'établissement n'a pas encore obtenu de l'État les crédits nécessaires à son financement, estimés à 100 millions d'euros, dont 55 millions d'euros dans les cinq ans à venir.
- 4) L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) verra lui aussi sa subvention pour charges de service public diminuer en 2018 à 91,7 millions d'euros et ses effectifs perdre 63 ETPT. Mais alors que Météo France semble en mesure de voir ses recettes commerciales rebondir à compter de 2017, celles de l'IGN sont sévèrement fragilisées par l'avènement de l'*open data* et pourraient se réduire comme peau de chagrin dans les années à venir. Il paraît nécessaire que soit menée une véritable réflexion, dans le cadre des discussions relative au nouveau contrat d'objectif et de performance de l'établissement, sur les relais de croissance dont celui-ci pourrait bénéficier.
- 5) Le Céréma, pour sa part, vit une véritable crise d'identité, au point que sa survie paraît incertaine alors même que ce regroupement de onze entités préexistantes est âgé d'à peine trois ans dans sa forme actuelle. Le nouveau Gouvernement prévoit de lui appliquer tout au long de la législature des réductions de subvention pour charges de service public (elle atteindra 206 millions d'euros en 2018) et d'effectifs (- 103 ETPT en 2018) sans lui offrir pour le moment la moindre perspective ce qui a conduit, du reste, son Président à la démission. S'il est clair que l'avenir de cet opérateur passe par une collaboration beaucoup plus intense avec les collectivités territoriales, l'exécutif devra rapidement exprimer ce qu'il attend de lui et cesser de le percevoir uniquement comme une variable d'ajustement.

Sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »

- 1) **Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) porte les 2,2 milliards d'euros de crédits de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Il est exclusivement financé par le secteur du transport aérien. Dès lors, l'évolution du trafic et la bonne santé des compagnies françaises ont une influence décisive sur son équilibre financier.**
- 2) **Or le trafic aérien bénéficiera d'une croissance comprise entre 5,4 % et 5,9 % en 2017 - du jamais vu depuis 2011 - et comprise entre 3 % et 4 % en 2018, certains aéroports régionaux connaissant des augmentations de trafic à deux chiffres comme à Toulouse (+ 16 %), Nantes (+ 13,7%) ou bien encore Bordeaux (+ 9,0 %).**
- 3) **Les compagnies aériennes françaises profitent de cette croissance mais de façon insuffisante puisqu'elles poursuivent leur déclin en termes relatifs avec une part du pavillon français qui est passée de 54,3 % en 2003 à 40,3 % en 2017. Leur compétitivité devra faire l'objet d'un examen attentif à l'occasion des Assises du transport aérien que la ministre chargée des transports prévoit d'organiser au premier semestre 2018.**
- 4) **Dans cette conjoncture très favorable, la DGAC bénéficiera de recettes quasiment identiques à celles de 2017, soit un montant légèrement supérieur à 2 milliards d'euros. Cette relative stabilité s'explique notamment par la baisse de 26 millions d'euros des recettes de la redevance pour services terminaux de circulation aérienne métropole (RSTCA-M) accordée aux plateformes de Paris-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly en contrepartie de l'affectation au BACEA de l'intégralité des recettes de la taxe de l'aviation civile, qui, pour leur part, seront dynamiques en 2018, à l'instar de celles de la redevance de route.**
- 5) **À noter également l'affectation au BACEA de deux recettes nouvelles dont le Parlement a eu récemment à connaître : 6,6 millions d'euros correspondant aux recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion qui excéderont son plafond de 210 millions d'euros et 6 millions d'euros pour couvrir le coût des missions d'intérêt général effectuées par la DGAC au profit de l'aéroport de Bâle-Mulhouse.**
- 6) **Comme en 2017, le schéma d'emplois 2018 de la DGAC ne prévoit aucune suppression d'emplois. Sa masse salariale augmentera de 1,3 % pour atteindre 923,5 millions d'euros. Sur cette somme, 17,7 millions d'euros correspondent aux mesures catégorielles prévues pour 2018 par le protocole social 2016-2019 de la DGAC dont le coût global représente 55 millions d'euros sur la période, contre 27,4 millions d'euros pour le protocole social 2013-2015.**
- 7) **La DGAC maintiendra en 2018 son effort d'investissement porté à 250 millions d'euros par an (auxquels s'ajoutent 50 millions d'euros de fonds de concours européens) depuis 2014. Sur cette somme, 135 millions d'euros sont consacrés à de grands programmes de modernisation du contrôle de la navigation aérienne, dont le coût total représente quelque 1 660 millions d'euros et auxquels votre rapporteur spécial consacre actuellement un contrôle budgétaire.**

8) Après une année 2017 difficile, le nouveau Gouvernement a décidé de **rebudgétiser les crédits consacrés par les deux premiers programmes d'investissement d'avenir à la recherche et développement (R&D) en matière aéronautique civile** pour un montant de **135 millions d'euros** de crédits de paiement. **C'est une excellente nouvelle pour une filière industrielle vitale pour l'économie de notre pays**, dans un contexte de concurrence internationale exacerbée.

9) **L'assainissement financier du BACEA va se poursuivre en 2018 avec une quatrième année consécutive de diminution de sa dette (- 31 % depuis 2015), dont l'encours devrait atteindre 883,6 millions d'euros au 31 décembre 2018, soit un niveau inférieur à celui d'avant la crise du transport aérien de 2009.**

10) Enfin, concernant les projets en cours pour **Aéroports de Paris (ADP)**, il convient d'en préserver les fondamentaux que sont **la qualité de service et la capacité d'investissement, les besoins en infrastructures étant très importants** : il faut prendre garde à **ne pas déstabiliser l'entreprise**.

Au 10 octobre 2017, date limite fixée par la LOLF, 98 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PROGRAMME 159 « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE »

Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » regroupe depuis le projet de loi de finances pour 2017 les subventions pour charges de service public du Centres d'études et d'expertises pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Céréma), de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo France¹.

En 2018, ce programme retracera également les crédits :

- du commissariat général au développement durable (CGDD), jusqu'alors inscrits sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », pour **14,7 millions d'euros** ;

- dédiés au financement en faveur du développement de l'économie sociale et solidaire et issus du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » ;

- destinés aux dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), transférés du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ».

I. MÉTÉO FRANCE DOIT GAGNER EN COMPÉTITIVITÉ MAIS ÉGALEMENT INVESTIR SI LA FRANCE VEUT RESTER UN ACTEUR MÉTÉOROLOGIQUE DE RANG MONDIAL DANS UN CONTEXTE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Météo France, établissement public administratif de l'État, réalise des prévisions météorologiques et des travaux de recherche relatifs au changement climatique à destination des administrations publiques, des entreprises et du grand public. Son rôle est particulièrement décisif en matière de sécurité météorologique des personnes et biens face à la multiplication des phénomènes météorologiques extrêmes qui frappent le territoire français, en métropole comme en outre-mer.

¹ En conséquence, le programme 170 « Météorologie » avait été supprimé et le Céréma ne figure plus dans le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable ».

1. Si les dotations versées par l'État à Météo France augmenteront en apparence de 2,7 % en 2018, sa subvention pour charges de service public diminuera de 3,3 %, soit une sixième année consécutive de baisse

Le budget prévisionnel¹ de Météo France pour l'année 2018 s'élève à **411,0 millions d'euros**, en hausse de **2,3 %** par rapport aux **401,7 millions d'euros** de budget désormais prévu pour 2017.

Mais cette augmentation s'explique **uniquement par la hausse de la subvention portée par le programme 193 « Recherche spatiale » destinée à financer la participation de la France au programme européen de satellites météorologiques EUMETSAT**, qui ne fait que « *transiter* » par le budget de Météo France : cette dotation, **en forte augmentation de 19,6 %** par rapport à 2017 et de **46,9 %** par rapport à 2016 atteindra **83,3 millions d'euros** en 2018.

**Évolution des dotations de l'État à Météo France
de 2016 à 2018 (en milliers d'euros)**

(en millions d'euros)

AE=CP	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Écart 2017-2018	Écart 2016-2018
Programme 159	190 106	195 241	188 846	- 3,3 %	- 0,7 %
Programme 181	3 567	3 880	3 880	-	- 8,8 %
Programme 193	56 732	69 648	83 329	+ 19,6 %	+ 46,9 %
Total	250 405	268 769	276 055	+ 2,7 %	+ 10,2 %

Source : projet annuel de performances pour 2018

La dotation de l'État versée à Météo France au titre du **programme 159**, qui représente un peu moins de la moitié de ses recettes prévues en 2018, correspond à **la compensation des missions de service public** qui incombent à l'établissement :

- **la fourniture d'informations permettant d'assurer la sécurité météorologique des personnes et des biens** en avertissant les populations le plus en amont possible, dans un contexte où le territoire national est régulièrement frappé par **des événements climatiques extrêmes**, à l'instar des ouragans qui ont frappé les Antilles françaises au mois de septembre 2017 (en particulier l'ouragan Irma qui a dévasté les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy) ;

¹ Le projet de budget prévisionnel de Météo France transmis à votre rapporteur spécial n'a à ce stade pas encore été approuvé par son conseil d'administration et est donc encore susceptible d'ajustements.

- **la conduite de travaux de recherches** visant à améliorer les **capacités de prévision** et à mieux **appréhender le changement climatique** sur le long terme, afin de permettre à la société de mieux s'y adapter ;

- **le soutien opérationnel aux forces armées et aux administrations de l'État** en cas de crise.

Pour la **sixième année consécutive**, la **subvention pour charges de service public à Météo France** connaîtra une **diminution significative**.

Pour l'année 2018, il est prévu que Météo France perçoive à ce titre **188,8 millions d'euros**, soit une **nouvelle baisse de - 3,3 % (6,4 millions d'euros)** par rapport aux **195,2 millions d'euros** ouverts par la loi de finances initiale pour 2017.

En outre, Météo France a fait l'objet **d'une régulation budgétaire infra-annuelle** (mise en réserve et gels de crédits) **particulièrement sévère** ces dernières années, avec **7 millions d'euros de crédits supprimés** en 2017.

Selon le projet annuel de performances pour 2018, « *70 % du montant de la subvention de l'État est consacré aux dépenses de personnel et 30 % aux autres dépenses de fonctionnement et d'investissement* ».

Le programme comprend **deux sous-actions**, qui correspondent aux anciennes actions du programme 170 « Météorologie ».

La première, « Observation et prévision météorologiques », regroupe **89 %** des crédits de paiement de la subvention, soit **168,1 millions d'euros (AE=CP)**, contre **173,8 millions d'euros** en loi de finances initiale pour 2017, soit une baisse de - 3,3 %.

La seconde, « Recherche dans le domaine météorologique », rassemble **20,8 millions d'euros** de crédits de paiement (AE=CP), soit **11 %** des crédits, contre 21,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2017.

**Les orientations stratégiques assignées par l'État à Météo France
dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance 2017-2021**

- mettre la logique de service au cœur des priorités de Météo France, en adaptant en permanence ses actions aux besoins des interlocuteurs, en tournant l'expertise humaine vers l'aide à la décision et en tirant pleinement parti des opportunités offertes par le numérique ;
- faire progresser la connaissance, l'anticipation et la gestion des risques météorologiques et climatiques, et élargir les domaines thématiques accompagnés par l'action de l'établissement, en s'appuyant sur les activités scientifiques et techniques comme sur les dispositifs de vigilance et de gestion de crise ;
- maintenir au meilleur niveau international la recherche et les infrastructures essentielles de Météo France ;
- mobiliser les leviers d'efficacité permis par les évolutions scientifiques et techniques, pour satisfaire des ambitions nouvelles au service de la société, tout en poursuivant une gestion rigoureuse des ressources.

Source : projet annuel de performances pour 2018 et réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

En plus des dotations portées par les programmes 159 et 193, Météo France bénéficiera également en 2018 de **3,9 millions d'euros** versés par la direction générale de la prévention des risques à partir des crédits du programme 181 « Prévention des risques » pour participer à **l'entretien du réseau d'observation hydro-météorologique** (stations automatiques d'observation au sol, radars).

2. Après des années de déclin accéléré, les efforts de Météo France pour redresser ses recettes commerciales commencent à porter leurs fruits

Face à la diminution de la dotation de l'État, il apparaît urgent que Météo France puisse consolider ses ressources propres, à savoir la redevance en tant que prestataire à la navigation aérienne et, surtout, ses ressources commerciales, dont le niveau reste décevant.

Dans le cadre du Ciel unique européen (CUE), Météo France est **le prestataire exclusif** de l'assistance météorologique pour la navigation dans l'espace aérien sous juridiction française¹. Les **85,5 millions d'euros** versés chaque année par la DGAC à Météo France sont **indispensables à son budget, mais ne constituent pas une ressource dynamique**.

¹ Les règlements communautaires du CUE, qui s'imposent directement aux États membres de l'Union européenne et aux prestataires de services de navigation aérienne autorisés à opérer dans l'espace aérien de l'Union, laissent la liberté aux États de désigner un prestataire exclusif dans leur espace aérien. Pour la France, ce prestataire est Météo France.

Les recettes commerciales de Météo France, quant à elles, ont connu **un important recul de - 24 % entre 2012 et 2016**, passant de **38,6 millions d'euros** à **29,2 millions d'euros**, en raison de **la forte concurrence** à laquelle est confronté l'opérateur public. L'opérateur se fixe un objectif de **33 millions d'euros** de ressources propres en 2018.

S'il est producteur de données brutes, les règles applicables aux données publiques l'obligent en effet à les mettre à disposition **gratuitement** : de nombreuses entreprises utilisent ces données brutes, les retraitent puis les revendent.

Météo France présente ainsi le paradoxe de disposer d'une expertise reconnue au niveau international pour la production de données mais de se retrouver parfois dépassé par ses concurrents pour leur exploitation et leur diffusion.

Recettes commerciales de Météo France sur la période 2012-2016

Recettes commerciales	Total année 2012	Total année 2013	Total année 2014	Total année 2015	Total année 2016	Évolution 2016/2012
Service audiotel (kiosque)	12,97	10,61	7,72	6,08	5,41	-58%
Publicité internet métropole	4,81	5,03	4,45	4,75	6,61	-4%
<i>dont internet sur supports fixes</i>	4,81	5,03	4,28	4,12	3,11	
<i>dont internet sur supports mobiles</i>	0,00	0,00	0,18	0,63	1,49	
Recettes professionnels ventes directes et espaces services	20,79	20,22	19,28	19,08	19,14	-8%
<i>dont recettes professionnelles</i>	19,68	19,03	18,23	18,15	18,20	
<i>dont Espaces services</i>	1,11	1,19	1,05	0,93	0,95	
Total recettes commerciales	38,57	35,86	31,46	29,90	29,16	-24%

Source : Météo France

Si le nombre d'utilisateurs des services téléphoniques (numéro 3250) va poursuivre **son inexorable déclin** dans les années à venir (**5,4 millions d'euros** de recettes environ en 2016 contre **13 millions d'euros** en 2012, soit **une baisse de - 58 %**), Météo France doit absolument **relever deux grands défis**.

Alors que ses recettes publicitaires ont diminué de - 4 % entre 2012 et 2016, l'opérateur doit tout d'abord reconquérir **des parts de marché dans le secteur des services au grand public** en prenant pleinement en compte l'évolution des usages (sites internet mobile, applications mobiles, applications tablettes, objets connectés, etc.), dans un contexte de **forte croissance du marché publicitaire sur les supports mobiles**.

Le profond renouvellement du site internet en 2013 et de l'application mobile à l'été 2015 ont permis de **développer l'offre commerciale en ligne**, qui bénéficie d'environ **un million et demi de visites quotidiennes**.

Des progrès ont été réalisés en matière de **monétisation des supports digitaux et la régie publicitaire**, qui n'était pas compétitive en interne, **a été externalisée**. Les résultats enregistrés au premier semestre 2017 sont spectaculaires : **les recettes mobiles ont été multipliées par deux** au cours et **dépassent les 2 millions d'euros** entre juillet 2016 et juillet 2017.

Une progression supérieure à 20 % des recettes publicitaires totales est attendue sur l'année 2017. **Une nouvelle refonte du site internet** est prévue pour 2018 afin d'entretenir cette belle dynamique.

Second axe de travail, **accroître le volume des prestations météorologiques aux professionnels**, qui représentent un marché estimé à 40 millions d'euros environ pour le territoire français en 2018 (Météo France détient actuellement 50 % de ce marché). Selon l'opérateur, **40 % des entreprises seraient en effet « météo-sensibles »** (secteurs de l'agriculture, du BTP, de l'énergie, des transports ou bien encore du sport) et sont à la recherche d'information météorologiques toujours plus précises et de services réactifs et innovants.

Or, Météo France a **reculé de - 8 % sur ce segment entre 2012 et 2016**, même si 2016 a été marqué par un léger retournement de tendance avec **une croissance des recettes professionnelles de 0,3 % au niveau global et de 2,0 % sur le marché français**.

Le premier semestre 2017 a été marqué par **d'excellents résultats, en hausse de 18 % par rapport au premier semestre 2016**, avec le gain de plusieurs gros marchés tels que **l'assistance au championnat du monde de Formule 1**, la réalisation d'une étude pour la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) sur l'implantation d'éoliennes *off-shore* au large de Dunkerque ou la reprise à la concurrence des prévisions météorologiques réalisées au bénéfice d'Enedis (ex-ERDF). La progression des recettes professionnelles en 2017 devrait donc permettre à l'établissement de **dépasser significativement l'objectif de hausse de 2 % par an qui lui est fixé par son contrat d'objectifs et de performance pour la période 2017-2021**.

La belle dynamique des services commerciaux de Météo France observée ces derniers mois devra **être entretenue par ses dirigeants** pour permettre à l'opérateur **de dégager les marges de manœuvre financières** dont il a besoin pour **investir dans des moyens de calculs toujours plus performants**.

3. Les dépenses de personnel représenteront 61 % du budget de Météo France en 2018 contre 68 % en 2016 grâce à la réduction continue des effectifs

En 2017, les charges de personnel ont représenté **253,4 millions d'euros**, soit 63 % du budget de Météo France. Pour 2018, la prévision s'établit à **249,2 millions d'euros**, soit **61 % du budget** de l'opérateur.

Évolution de la masse salariale de Météo France de 2014 à 2018

	Dépenses de Météo France (en milliers d'euros)	Masse salariale	Pourcentage
2014	398 467	266 080	67
2015	385 975	262 399	68
2016	378 374	257 055	68
2017	401 666	253 488	63
2018	411 039	249 160	61

Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial

Entre 2014 et 2018, la masse salariale de l'établissement devrait avoir **diminué de - 6,4 %**.

Cette baisse conséquente a été permise par la **réduction continue des effectifs**, qui conduit l'opérateur à **ne remplacer que 20 % des départs à la retraite de ses collaborateurs**, dans un contexte où Météo France a également **resserré son réseau territorial, passé de 108 à 55 implantations** en métropole sur la période 2012-2016.

Jusqu'en 2013, l'effet de ces réductions était surcompensé par la hausse du taux de contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ». La stabilité de ce taux depuis 2013 a permis **une réduction significative de la masse salariale de Météo France**, et ce malgré **l'augmentation en 2016 et en 2017 des charges de personnel liées à l'impact du protocole PPCR¹ et de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique²**.

¹ Le protocole « Parcours professionnels carrières et rémunérations » est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016 pour les agents de catégorie B puis le 1^{er} janvier 2017 pour les agents de catégorie A et C.

² Deux revalorisations du point d'indice de la fonction publique sont intervenues le 1^{er} juillet 2016 et le 1^{er} février 2017.

Après la suppression de 60 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2017 (soit 5,3 millions d'euros d'économies réalisées par rapport à 2016), Météo France verra ainsi ses effectifs diminuer de 95 ETP en 2017, soit un taux d'effort de -3,2 % plus important que celui des années précédentes, qui permettra de réaliser 4,3 millions d'euros d'économies.

Ces dernières années, le plafond d'emplois de l'établissement public, qui a toujours fait l'objet d'une application stricte, a évolué comme suit :

	Nombres d'emplois (en ETPT)	Variation par rapport à l'année précédente (en ETPT)	Variation par rapport à l'année précédente (en %)
2013	3 337	- 99	- 2,9 %
2014	3 243	- 89	- 2,7 %
2015	3 158	- 85	- 2,6 %
2016	3 080	- 78	- 2,5 %
2017	3 004	- 60	- 2,5 %
2018	2 925	- 95	- 3,2 %

Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial

De 2013 à 2018, le plafond d'emploi de Météo France sera donc passé de 3 337 ETPT à 2 925 ETPT, soit une forte baisse de - 12,3 % correspondant à une perte de 412 ETPT.

À noter que l'établissement dispose également de 60 emplois hors plafond qui correspondent à des postes de contrats de recherche majoritairement financés par l'Union européenne.

4. Météo France doit acquérir un nouveau supercalculateur à compter de 2019 pour rester à la frontière technologique, mais celui-ci reste à financer

Conformément aux objectifs de son contrat d'objectifs et de performances 2017-2021, Météo France devrait investir 19,5 millions d'euros en 2018, soit une somme analogue à celles de 2017 et de 2016.

Ces investissements concernent principalement la modernisation des réseaux d'observation (radars, réseaux au sol, radiosondage) et des

moyens de calcul intensif (renouvellement des équipements de stockage des données).

Dans une moindre mesure, ils concernent également **la rénovation du patrimoine immobilier de l'opérateur**, en particulier la réhabilitation du site de Toulouse.

Mais ces dépenses classiques **ne sauraient suffire pour relever les défis météorologiques** de la période actuelle.

Les recherches sur le climat vont nécessiter de disposer de **modèles informatiques** permettant à la fois d'établir des prévisions sur le long terme (vingt ans) et sur des zones géographiques précises.

Surtout, l'activité de prévision devient de plus en plus intensive en capital et repose sur des technologies de calcul de plus en plus puissantes.

Ainsi, le Royaume-Uni s'est récemment doté **d'un supercalculateur**, quinze fois plus puissant que celui actuellement en service à Météo France, pour un montant de **120 millions d'euros**.

Lors des discussions qui ont conduit à la conclusion du contrat d'objectifs et de performances 2017-2021 de l'établissement, il a été acté que pour remplir les objectifs qui lui sont assignés par l'État, **Météo France devrait multiplier sa puissance de calcul par cinq**, grâce à **l'acquisition d'un nouveau supercalculateur à partir de 2019**, pour une mise en service en 2020.

La contre-expertise réalisée par le Commissariat général à l'investissement (CGI) a montré que **le rapport entre l'investissement réalisé et les bénéfices socio-économiques pour la société** (sécurité des personnes et des biens, adaptation au changement climatique, défense, énergie, etc.) **serait de 1 à 12 au minimum**.

Cet investissement, indispensable pour permettre à Météo France de maintenir son rang, impliquera **un effort financier de 100 millions d'euros**, dont **55 millions d'euros dans les cinq ans à venir**.

Selon le président de l'établissement, une discussion est en cours avec les tutelles pour **expertiser les moyens de financer ce supercalculateur dont les marchés d'achat doivent être lancés dès 2018**. Il est indispensable que celles-ci aboutissent rapidement.

II. L'INSTITUT NATIONAL DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE (IGN), UN OPÉRATEUR QUI DOIT SE RÉINVENTER À L'HEURE DE L'OPEN DATA

Établissement public administratif placé sous la double tutelle des ministres chargés de l'écologie et des forêts, **le nouvel IGN est issu de la**

fusion entre l'Institut géographique national et l'Inventaire forestier national (IFN) intervenue le 1^{er} janvier 2012¹.

L'IGN a une triple vocation :

- **assurer la connaissance continue de la surface du territoire national et de l'occupation de son sol**, accessible depuis un site dédié (Geoportail) ;

- **actualiser l'inventaire permanent des ressources forestières nationales** qui était auparavant assuré par l'IFN ;

- **concevoir et commercialiser des produits et services** à partir des données recueillies dans le cadre de ses missions de service public.

Les orientations stratégiques assignées par l'État à l'Institut de l'information géographique et forestière (IFN) dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance 2013-2016

- contribuer à la souveraineté et à l'indépendance nationales, en permettant à l'État et aux collectivités territoriales d'appuyer leurs décisions, leurs actions et leurs politiques publiques sur des informations géographiques et forestières dont l'exactitude est maîtrisée ;

- assumer le rôle d'opérateur de référence auprès de l'ensemble des acteurs publics en matière d'information géographique et forestière ;

- passer d'un positionnement centré sur la production et la diffusion de données géographiques et forestières à un rôle de fournisseur de services de référence et différenciés en fonction des usagers.

Source : projet annuel de performances pour 2018

1. La subvention pour charges de service public de l'IGN va voir ses crédits diminuer de -2,8 % en 2018

L'action 12 « Information géographique et cartographique » du **programme 159** porte la **subvention pour charges de service public de l'IGN** ainsi que les **crédits dévolus au pilotage de la politique d'information géographique**, pour un montant de **91,7 millions d'euros** (AE=CP), en recul de **- 2,7 %** en AE et de **- 2,8 %** en CP par rapport à 2017.

¹ Le décret n° 2011-1371 du 27 octobre 2011 précise les statuts et le fonctionnement de cet établissement public administratif.

Sur ces **91,7 millions d'euros**, **91,2 millions d'euros** (AE=CP) correspondent à **la subvention pour charges de service public de l'IGN**, qui représente **63,3 % du financement de cet opérateur**.

Les crédits de l'action 12 se répartissent entre trois sous-actions :

- **la sous-action 12.1 « Production de l'information géographique »** : dotée de **77,5 millions d'euros** (AE=CP), qui **représente 85 % des crédits de l'action**.

Elle retrace la part de **la subvention pour charges de service public de l'IGN consacrée au financement de ses activités exercées dans le cadre de sa mission de service public** pour la production et la diffusion de l'information géographique et cartographique, ainsi que pour la formation.

À ces activités traditionnellement assurées par l'ancien Institut géographique national se sont ajoutées, depuis 2012, **d'autres missions conduites jusqu'alors par l'ancien Inventaire forestier national**, comme l'élaboration et **la mise à jour**, sur le territoire métropolitain, **de l'inventaire permanent des ressources forestières, l'observation et la surveillance des écosystèmes forestiers, la diffusion des données d'inventaire sur les milieux forestiers**, ainsi que **la fourniture à l'État des éléments nécessaires à la formulation de la politique forestière nationale** ;

- **la sous-action 12.2 « Recherche dans le domaine géographique »** : dotée de **13,7 millions d'euros**, soit **15 % de l'ensemble des crédits de l'action**.

Cette sous-action retrace **la part de la subvention pour charges de service public de l'IGN consacrée au financement d'activités de recherche et développement** ;

- **la sous-action 12.3 « Pilotage de la politique d'information géographique »** : dotée de **528 000 euros** en AE et de **598 800 euros** en CP, elle cherche à **favoriser le développement des usages de l'information géographique**, en finançant **le fonctionnement du Géocatalogue** mis en œuvre par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), en contribuant à **l'organisation en commun avec l'Allemagne de la conférence Inspire 2017** et en assurant **l'animation du projet national Prodiges** concernant la mise en œuvre de plates-formes régionales de partage et de mutualisation de l'information géographique.

2. Dans un contexte d'ouverture des données publiques, l'IGN doit se réinventer pour maintenir le niveau de ses ressources propres

Pour 2018, **les recettes propres** de l'IGN devraient représenter **59,7 millions d'euros**, soit **une hausse de 1,1 million d'euros** par rapport à 2017.

Le marché grand public, qui concerne avant tout **les cartes papier**, devrait voir **ses recettes rester stables** en 2018 par rapport à 2017 à **10,50 millions d’euros**. Ce marché tend à **diminuer structurellement** et le portail « IGN Rando » ne permet pas de compenser en totalité cette érosion.

Sur **le marché professionnel**, **le chiffre d’affaires** devrait **augmenter légèrement** de **2,9 %** par rapport à 2017, pour atteindre **10,5 millions d’euros**. Mais ce chiffre est très inférieur à celui de 2015, année où il avait atteint **14,2 millions d’euros**. Selon les gestionnaires de l’opérateur, cette baisse « *s’explique en partie par la fin du cycle d’acquisition de données par les grands acteurs internationaux (navigation routière, grands portails, etc.) ainsi que par la gratuité progressive pour les acteurs publics* ».

Sur **le marché défense-espace**, **les recettes seraient stables**, passant de **15,46 millions d’euros** en 2017 à **15,50 millions d’euros** en 2018. L’IGN a **sécurisé cette ressource** en 2016 grâce à la signature avec le ministère de la défense **d’un nouvel accord-cadre de sept ans** portant sur la contribution de l’opérateur à la préparation, au développement et à la mise en œuvre de l’infrastructure des données géographiques pour l’exécution des missions des armées et des programmes du ministère des armées.

Enfin, l’IGN estime que les grands projets lui rapporteront **20,43 millions d’euros** en 2018, dont **6,5 millions d’euros** pour la mise à jour du référentiel parcellaire graphique (RPG) et **11,9 millions d’euros** pour le projet Géopmaps conduit en partenariat avec le ministère des armées.

Le directeur général de l’IGN, entendu par votre rapporteur spécial, a attiré son attention sur **l’important enjeu financier** que représente pour son établissement la question **du développement du principe des données publiques ouvertes et gratuites** (« *open data* »).

Selon lui, **l’évolution des ressources propres de l’IGN** dans les années à venir sera **conditionnée par le maintien de redevances de mise à disposition et de réutilisation des données produites** par son opérateur, permise par dérogation par la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public¹.

Les pertes de recettes pour l’IGN en termes de redevances, licences ou ventes de données pourraient représenter environ **10 millions d’euros par an**.

¹ En vertu de cette loi, le décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016 relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances de réutilisation des informations du secteur public, autorise les organismes publics dont l’activité principale consiste en la collecte, la production, la mise à disposition ou la diffusion d’informations publiques, à établir des redevances lorsque la couverture des coûts liés à cette activité principale est assurée à moins de 75 % par des recettes fiscales, des dotations ou des subventions.

Compte tenu de ces évolutions législatives, deux rapports ont été commandés pour jeter **les bases du nouveau contrat d'objectifs et de performance de l'IGN pour la période 2017-2021¹**.

À noter également, parmi les autres ressources propres de l'IGN, les activités partenariales et de gestion avec d'autres acteurs publics, qui devraient lui rapporter **6,0 millions d'euros** en 2018, dont **3,5 millions d'euros** pour des prestations de cartographie pour les services déconcentrés de l'État.

3. Les dépenses de personnel représenteront 72 % des dépenses de l'établissement en 2018

Le projet de loi de finances pour 2018 attribue à l'IGN **1 507 emplois sous plafond**, soit **une baisse de 35 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** par rapport à l'année 2017, ce qui correspond à **une diminution de la masse salariale de 1,5 million d'euros**. Cette baisse est identique à celle de 2016.

En revanche, **la prévision d'équivalents temps pleins travaillés (ETPT) hors plafond** devrait rester à son niveau de 2017 à **63 ETPT** en 2018. Ces ETPT comprennent les emplois des agents sur contrat pour des projets de recherche, en particulier en réponse aux appels d'offre de l'Agence nationale de la recherche (ANR), ainsi que des agents sur contrats d'avenir pour la réalisation de la représentation parcellaire cadastrale unique (RPCU).

L'opérateur rémunérerait donc **1 570 ETPT au total** contre 1 605 en 2017, soit **une diminution de - 2,3 %**.

Les charges de personnel devraient être en hausse de 0,1 % en 2018 par rapport à la prévision d'exécution du budget 2017, à **114,1 millions d'euros** (+ 0,08 million d'euros). **Cette légère hausse** est essentiellement due à **la compensation de la hausse de la CSG et aux mesures individuelles** (glissement vieillesse technicité).

Par ailleurs, l'IGN prévoit en 2018 **des dépenses d'investissements de 4,2 millions d'euros** en CP, soit une diminution de **1,3 million d'euros** par rapport à 2017 et **des dépenses de fonctionnement** qui devraient passer de **21,5 millions d'euros** en 2017 à **20,6 millions d'euros** en 2018, soit **une baisse de 4,2 %** des crédits.

Dès lors, **les charges de personnel demeurent à un niveau analogue à celui de l'an passé et représentent toujours près de 72 % des charges décaissables** que doit honorer l'IGN.

¹ L'un a été commandé à une mission conjointe du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et l'autre à un bureau spécialisé dans l'économie du numérique sur les opportunités de nouveaux modèles économiques pour l'IGN liés à la transition numérique.

Alors que l'établissement devrait enregistrer **un déficit de 1,7 millions d'euros** en 2017, il votera **un budget 2018 en déficit de 3,75 millions d'euros**, ce qui traduit **ses difficultés actuelles**.

Son fonds de roulement devrait par conséquent **continuer à se réduire**, passant **de 23,29 millions d'euros** en 2016 à **21,02 millions d'euros** en 2017 puis **18,20 millions d'euros** en 2018.

III. LE CEREMA, UN OPÉRATEUR PUBLIC DE CRÉATION RÉCENTE FRAGILISÉ PAR LA RÉDUCTION DE SES CRÉDITS ET UNE ABSENCE DE PERSPECTIVES CLAIRES

Le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema) est un établissement public administratif qui résulte de **la fusion au 1^{er} janvier 2014 de onze services de l'État, avec un personnel composé majoritairement de fonctionnaires**. L'action 11 du programme 159 porte les crédits de la subvention pour charges de service public de cet opérateur.

Les missions du Cérema

Le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema) est un établissement public à caractère administratif créé le 1^{er} janvier 2014¹.

Il apporte son concours à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) et du ministère de la cohésion des territoires (MCT) dans ses différents domaines de compétence, **offrant une vision transversale au service du développement durable**.

Ses principales missions sont de **promouvoir les modes de gestion des territoires qui intègrent les facteurs environnementaux, économiques et sociaux**, d'accompagner les acteurs publics et privés dans la transition vers une économie sobre en ressources et décarbonée, respectueuse de l'environnement et équitable, et **d'apporter à l'État et aux acteurs territoriaux un appui d'ingénierie et d'expertise sur les projets d'aménagement nécessitant une approche pluridisciplinaire**. Il a vocation à les assister dans la gestion de leur patrimoine d'infrastructures de transport et leur patrimoine bâti, et à **renforcer leur capacité à faire face aux risques**. En outre, il a pour mission de capitaliser et promouvoir au niveau territorial et international les savoir-faire qu'il développe.

Le Cérema accomplit ses missions essentiellement à la demande de l'État, mais son dispositif spécifique de gouvernance assure la **prise en compte des attentes des collectivités**, notamment grâce à la **mise en place d'un conseil stratégique constitué à parts égales de représentants de l'État et d'élus représentant les collectivités territoriales**. Ces dernières seront également présentes, aux côtés des services déconcentrés de l'État, au sein des comités d'orientations territoriaux, permettant d'adapter l'activité au plus près des besoins des acteurs des territoires.

Le conseil d'administration du Cérema a approuvé, fin avril 2015, **le projet stratégique de l'établissement pour la période 2015-2020**. Les travaux d'élaboration du contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et l'établissement ont été lancés, pour permettre sa mise en œuvre à compter de 2016.

Source : projet annuel de performances pour 2018

¹ Loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 et décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013.

1. L'attrition des moyens du Cérema se poursuit d'année en année, témoignant de l'absence de stratégie de l'État pour cet établissement public

La création du Cérema s'est accompagnée d'un protocole d'accord signé entre les ministères de l'écologie et du logement et l'ensemble des organisations syndicales, qui garantissait au nouvel opérateur une **stabilité de ses moyens budgétaires et humains au cours de ses deux premières années d'existence**, en 2014 et 2015.

Dans les faits, **cet engagement n'a été que partiellement respecté**, car le Cérema a subi des coups de rabot au titre de la contribution à l'effort de redressement des comptes publics.

Évolution de la subvention pour charges de service public et du plafond d'emplois du Cérema depuis sa création

	Subvention pour charges de service public (en millions d'euros)	Variation annuelle	Plafond d'emplois (en ETPT)	Variation annuelle
2014	228,8	-	3 155	-
2015	226,3	- 1,1 %	3 152	-
2016	217,6	- 3,8 %	3 024	- 4,1 %
2017	210,8	- 3,1 %	2 899	- 4,1 %
2018	206,0	- 2,3 %	2 796	- 3,6 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

En outre, dès 2016, le Cérema a vu **ses moyens être fortement réduits** avec **une baisse de 108 ETPT de son plafond d'emplois** et la **réduction de sa subvention pour charges de service public (SCSP) de 7,9 millions d'euros**.

La situation s'est aggravée en 2017, puisque la subvention de l'État prévue par la loi de finances s'élevait à **210,9 millions d'euros, en baisse de -2 % par rapport à 2016**.

Surtout, la loi de finances pour 2017 supprimait **125 ETPT supplémentaires, sur un total de 2 950 emplois**, ce qui représente **une baisse d'effectifs de - 4,2 %**, ce qui fait du Cérema **l'un des opérateurs de l'État connaissant la plus forte baisse d'effectifs**.

Les choses devraient encore **empirer en 2018**, puisque la subvention pour charges de service public prévue par le projet de loi de finances est de **206 millions d'euros**, soit près de **5 millions d'euros** de moins que celle de 2017, et ce dans un contexte où **les ressources propres du Cerema ne représentent que 13 % de ses recettes**.

Cette subvention en baisse de - 2,3 % financera à 84 % les dépenses de personnel de l'établissement, les autres crédits servant à couvrir ses charges d'exploitation (financement courant, entretien, maintenance, investissements courants, etc.).

Surtout, **le plafond d'emplois du Cérema va de nouveau baisser de - 103 ETPT en 2018 à 2 796 ETPT**, auxquels s'ajouteront **33 emplois hors plafond**.

Selon le directeur général de l'opérateur, entendu par votre rapporteur spécial, le Gouvernement prévoit **de réduire les moyens du Cérema tout au long de la législature**, avec **une baisse du plafond d'emplois de - 100 ETPT par an pendant cinq ans**, ce qui correspondrait à **une chute des effectifs de l'établissement de - 17 % sur la période et de -25 % entre 2015 et 2022**.

Cette poursuite de la réduction des financements et des emplois attribués par l'État au Cérema a provoqué la démission, le 4 octobre 2017, du président de l'établissement, Gaël Perdriau, maire de Saint-Étienne, **actant la crise que traverse ce jeune établissement public**.

2. Quel avenir pour le Cérema ?

L'objectif n° 2 du programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » prévoit que **le Cérema doit devenir un centre de ressources et d'expertises partagées entre l'État et les collectivités territoriales**, en appui aux politiques publiques d'aménagement durable du territoire.

Dans cette perspective, et conformément au projet stratégique de l'établissement approuvé par son conseil d'administration en 2015, cet objectif mesure **la part de l'activité du Cérema réalisée dans le cadre d'actions de partenariat et d'innovation (API) en relation avec les collectivités territoriales**.

Les API ne représentaient **que 2 % de l'activité du Cérema en 2015** et devraient s'élever à **6 % en 2017**, le but étant d'atteindre **les 9 % en 2020**.

Ces chiffres sont **faibles** et montrent **l'ampleur du travail à réaliser** pour que **le Cérema parvienne à s'imposer comme un prestataire d'ingénierie pour les collectivités territoriales**, auprès de qui il demeure **trop peu identifié**.

L'État doit **définir clairement ses ambitions pour le Cérema et lui donner les moyens de se faire connaître**. A défaut, il pourrait être envisagé de **l'intégrer dans une structure de plus grande taille**, comme la future Agence de la cohésion des territoires dont la création a été annoncée par le Président de la République le 17 juillet 2017. Cette question devrait être abordée dans le cadre du processus **Action publique 2022**.

Mais la **baisse continue de ses moyens** associée à **l'absence de réflexion stratégique de l'État pour l'établissement ne pourra pas continuer indéfiniment** au risque de **fragiliser définitivement un opérateur** au sein duquel le malaise social est palpable.

Ce travail devra donc être effectué **à l'occasion de l'élaboration du contrat d'objectifs et de performance du Cérema**.

IV. LE SOUTIEN DE L'ÉTAT AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE (ESS) RELÈVE DÉSORMAIS DU MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

C'est désormais le ministère de la transition écologique et solidaire qui est chargé de **promouvoir l'économie solidaire**, qui relevait jusque-là du ministère de l'économie et des finances.

Pour mener à bien cette mission, il bénéficie **du transfert des crédits relatifs au développement de l'économie sociale et solidaire (ESS)**, en provenance du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », et **des crédits relatifs au dispositif local d'accompagnement**, en provenance du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ».

Ceux-ci sont retracés par l'action 14 « Économie sociale et solidaire », qui porte **15,3 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **14,2 millions d'euros** en crédits de paiement (CP).

6,7 millions d'euros en AE et **5,6 millions d'euros** en CP seront consacrés en 2018 à **l'économie sociale et solidaire (ESS)**.

Sur cette somme, **2,4 millions d'euros** en AE et **1,3 million d'euros** en CP concernent **des programmes d'innovation sociale**, **2,6 millions d'euros** (AE=CP) constituent **le soutien financier de l'État aux centres de ressources de l'ESS** et **1,4 million d'euros** (AE=CP) sont destinés **aux chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS)** pour leur permettre de mener à bien les missions qui leur ont été confiées par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, en particulier **la mise à jour de la liste des entreprises de l'ESS**.

Par ailleurs, **8,6 millions d'euros (AE=CP)** sont destinés **au financement du dispositif local d'accompagnement (DLA)** jusqu'alors géré par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, qui constitue **le principal outil¹ destiné à accompagner la consolidation et le développement d'environ 7 000 entreprises de l'ESS.**

¹ *Le DLA est également financé par la Caisse des dépôts et consignations, le Fonds social européen et les collectivités territoriales, en particulier les régions.*

BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

La mission « Contrôle et exploitation aériens » retrace dans le cadre du présent budget annexe, dit « BACEA », **les activités de production de biens et de prestation de services de la direction générale de l'aviation civile (DGAC).**

Cette mission et la mission « Publications officielles et information administrative » constituent **les deux seuls exemples de budgets annexes du budget de l'État.**

Elle est régie par les dispositions de l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui prévoit que *« des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services. [...] »*.

I. LA HAUSSE DES RECETTES DU BUDGET ANNEXE REFLÈTE LA TRÈS FORTE CROISSANCE DU TRANSPORT AÉRIEN À L'ŒUVRE PARTOUT EN EUROPE

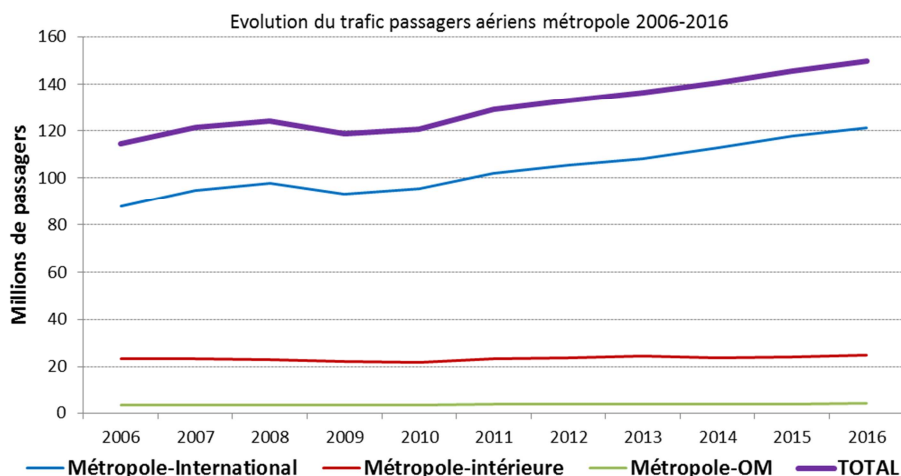
Tant **les recettes que les dépenses** du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » **dépendent étroitement du dynamisme du transport aérien au départ et à l'arrivée des aéroports français** mais également de celui **du trafic qui survole notre territoire.**

A. L'EXCELLENTE SANTÉ DU TRANSPORT AÉRIEN BÉNÉFICIE À TOUS LES ACTEURS DU SECTEUR, ET EN PARTICULIER AUX COMPAGNIES AÉRIENNES ET AUX AÉROPORTS

1. Le trafic aérien français connaît actuellement une dynamique très soutenue qui devrait se poursuivre en 2018

Le trafic aérien français s'est élevé à **149,8 millions de passagers** en 2016, en croissance de **+ 3 %** par rapport à 2015.

Évolution du trafic des passagers aériens en France entre 2006 et 2016



Source : direction générale de l'aviation civile (DGAC)

Cette hausse s'explique par la **légère reprise de l'activité économique en France** ainsi que par la **baisse de -2,1 % du prix du transport aérien**, qui s'explique notamment par la **concurrence toujours plus forte entre les compagnies aériennes** ainsi que par la **faiblesse du prix du pétrole**.

La croissance du trafic en 2017 s'annonce **encore plus dynamique** avec **une hausse attendue comprise entre + 5,4 % et + 5,9 %** sur l'ensemble de l'année et qui atteint **+ 6,3 % sur les neuf premiers mois de 2017**, soit **7,5 millions de passagers supplémentaires** par rapport à la même période en 2016. Sur cette même période, le trafic domestique a **augmenté de + 3,7 %** et le **trafic international de + 6,9 %**¹.

De tels chiffres n'avaient plus été observés depuis 2011.

¹ La reprise est particulièrement vive avec la Russie, la Tunisie et le Maroc.

Là encore, **l'accélération de la croissance économique du pays, le développement des compagnies à bas coûts** (qui explique à lui seul 64 % de la croissance du trafic passager observée sur les neuf premiers mois de 2017) et **la modération des prix du pétrole** sont des facteurs positifs déterminants, auxquels s'ajoute **le retour des touristes qui avaient évité la France en 2016** en raison des attentats qui avaient endeuillé le pays, ce qui provoque **un effet rattrapage dont les effets vont progressivement s'estomper**.

À noter que **les principaux aéroports français enregistrent d'excellents résultats** sur les neuf premiers mois de 2017, certains aéroports de province bénéficiant même **de chiffres exceptionnels** : **+16,4 % à Toulouse**, **+13,7 % à Nantes** ou bien encore **+9,0 % à Bordeaux**. Les **aéroports parisiens** progressent également **vigoureusement**, avec **+5,4 % de hausse du trafic à Paris-Charles-de-Gaulle** et **+3,3 % à Orly**.

La croissance du trafic français en 2018 pourrait, selon les dernières estimations de la direction générale de l'aviation civile, **être comprise entre +3 % et +4 %**.

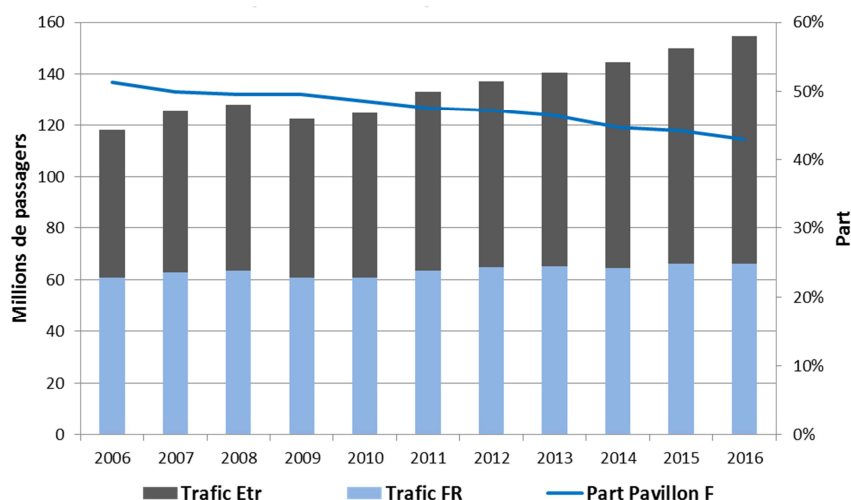
2. Les compagnies aériennes françaises profitent toujours trop peu de la croissance exceptionnelle du trafic aérien

Le trafic aérien touchant la France a connu une forte croissance annuelle **de +2,7 %** entre 2006 et 2016 mais a trop peu profité aux transporteurs français qui ont **perdu d'importantes parts de marché** tout au long de cette période.

La part du pavillon français est ainsi passée de **54,3 %** en 2003 à **41,8 %** en 2016, soit **une baisse de -0,8 % par an** en nombre de passagers.

Pour la seule année 2016, **cette part de marché a baissé de -1,3 % point** en raison **du dynamisme commercial des compagnies étrangères** et de **la relative atonie des compagnies françaises**. Ce mouvement se poursuit inexorablement sur les neuf premiers mois de 2016 au cours desquels **les transporteurs français n'ont séduit que 40,3 % des passagers**.

Part du pavillon français dans le trafic total



Source : direction générale de l'aviation civile (DGAC)

Les difficultés rencontrées par les compagnies françaises s'expliquent avant tout **par la très forte concurrence** qu'elles subissent de la part :

- **des compagnies à bas coût** (*Easy Jet, Ryan Air*) sur le segment du court et du moyen-courrier en France et en Europe. Ces compagnies transportent désormais **28,6 % des passagers** au départ ou à l'arrivée de la France, soit une hausse 1,7 % de part de marché en 2015¹, contre **seulement 10 %** des passagers en 2005 ;

- **des compagnies du Golfe persique** (*Ethiad, Qatar Airways, Emirates*) sur le long courrier, en particulier à destination de l'Asie. Le trafic de ces compagnies au départ de la France a connu **une croissance fulgurante de 87 %** entre 2010 et 2014.

Face à ces acteurs très agressifs d'un point de vue commercial, les compagnies françaises souffrent, en dépit **d'efforts de productivité importants** consentis ces dernières années, **d'un grave déficit de compétitivité**, en raison **d'une structure de coûts très défavorable**.

Les compagnies françaises sont parvenues à **renouer avec les bénéfices en 2015 et en 2016** (le groupe Air France-KLM a enregistré en 2016 un résultat d'exploitation de **1,05 milliard d'euros**, dont **372 millions d'euros** pour Air France) **et devraient voir ceux-ci croître significativement en 2017**.

Ce retour à meilleur fortune – qu'il convient de fortement relativiser au regard des résultats des groupes IAG (**2,5 milliards d'euros** de résultats

¹ Cette hausse de part de marché comprend une hausse de 0,7 point sur le réseau intérieur, de 2,8 % en Europe et une stabilité à l'international hors Union européenne.

d'exploitation en 2016) et Lufthansa (**1,7 milliard d'euros** de résultats d'exploitation en 2016) s'explique avant tout par le dynamisme global du trafic et par **la baisse sensible du prix du carburant**.

Mais la situation des compagnies françaises reste structurellement **fragile**, en dépit des efforts consentis par l'État ces dernières années pour alléger le poids de la fiscalité qui pèse sur le secteur, et devra faire l'objet **d'un examen attentif lors des assises du transport aérien** que la ministre chargée des transports prévoit de réunir au premier semestre 2018.

**Parts de marché des principales compagnies
au départ de la France en 2016**

	Passagers (millions)	Part de marché	Passagers x km (milliards)	Part de marché
Air France	45,3	29,3 %	139,0	39,1 %
easyJet	20,2	13,1 %	17,7	5,0 %
Ryanair	8,5	5,5 %	9,2	2,6 %
Transavia France	5,1	3,3 %	7,6	2,1 %
Vueling Airlines	4,8	3,1 %	4,7	1,3 %
Hop !	4,4	2,8 %	2,5	0,7 %
Lufthansa	3,1	2,0 %	1,9	0,5 %
British Airways	2,8	1,8 %	2,1	0,6 %
Air Algérie	2,5	1,6 %	3,0	0,8 %
Autres, plus de 150 compagnies aériennes	57,8	37,4 %	167,4	47,1 %

Source : direction générale de l'aviation civile (DGAC)

B. LE BACEA RETRACE LES RECETTES ET LES DÉPENSES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AVIATION CIVILE, QUI ASSUME LES RESPONSABILITÉS DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE DE L'AVIATION CIVILE

1. La direction générale de l'aviation civile (DGAC) joue un triple rôle de prestataire de service, de prescripteur de règles et de régulateur auprès des acteurs de l'aviation civile française

L'écosystème du transport aérien français est principalement constitué :

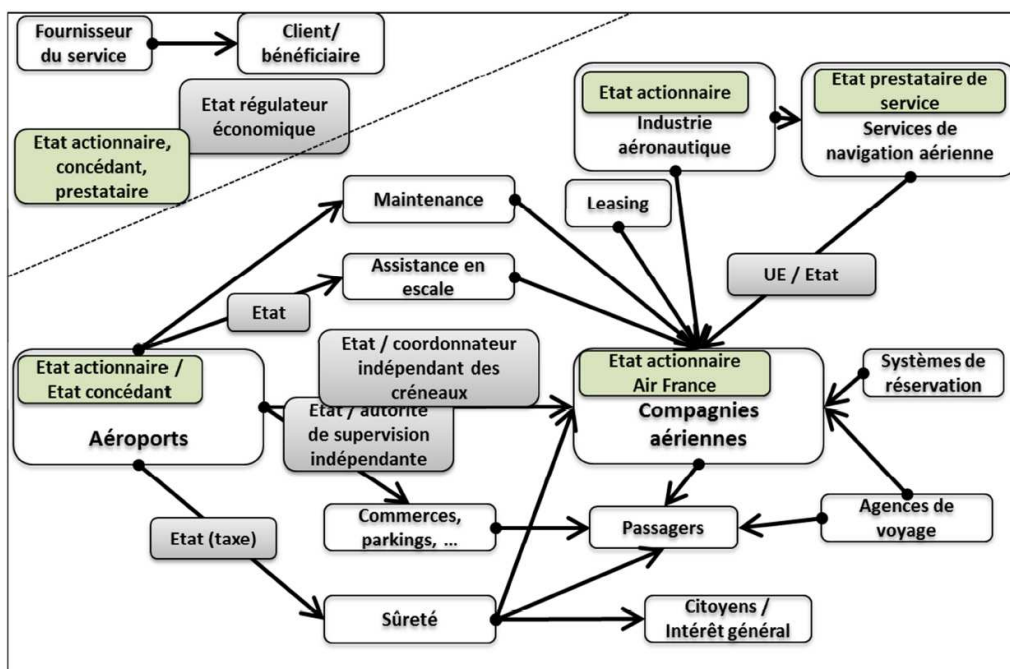
- **des transporteurs**, en particulier **d'Air France** ;
- **des aéroports** et, en premier lieu, **d'Aéroports de Paris**, où se situe le « *hub* » (plateforme de correspondance) d'Air France ;
- et, enfin, **de l'État**.

Ce dernier intervient dans le secteur à de multiples titres, d'où d'ailleurs le caractère parfois peu lisible de sa stratégie.

Dans le domaine de l'aviation civile, l'État est en effet :

- **prestataire de service** (navigation aérienne) ;
- prescripteur de **règles** en matière **sociale** (droit du travail, niveau des charges) mais également en matière de **sécurité et de sûreté** et **contrôleur de leur bonne application**
- **régulateur** pour l'attribution aux compagnies aériennes des créneaux dans les aéroports ou pour la fixation des redevances aéroportuaires ;
- **actionnaire d'Air France** (à hauteur de 17,6 %) et **d'Aéroports de Paris** (à hauteur de 50,6 %).

Les principaux acteurs du transport aérien et le rôle de l'État



Source : Cour des comptes

Les trois premiers rôles de l'État précités - prestataire de service, prescripteur de règle, régulateur - sont assumés par la direction générale de l'aviation civile (DGAC), qui constitue une structure unique en son genre en Europe :

- elle assure les services de la **circulation aérienne** auprès des compagnies aériennes, au moyen de ses centres de contrôle en route et de ses tours de contrôle ;

- elle veille au maintien de **la sécurité** et de **la sûreté** du transport aérien en assurant la surveillance des industriels, des opérateurs et des personnels navigants ;

- elle est **le régulateur économique et social** du secteur aérien (compagnies aériennes, aéroports, industries aéronautiques) ;

- elle lutte contre **les nuisances**, en particulier **sonores** et **atmosphériques**, générées par le transport aérien ;

- elle **élabore et défend les positions de la France** dans les instances internationales qui traitent de l'aviation civile ;

- elle favorise le développement de l'aviation légère.

2. Le BACEA, une mission budgétaire qui rassemble trois programmes pour un montant total légèrement inférieur à 2,2 milliards d'euros

Le BACEA rassemble **trois programmes**, qui regroupent pour 2018 un montant de **2 127 millions d'euros** de crédits, hors fonds de concours, contre **2 135,3 millions d'euros** en 2017, soit **un niveau stable**. En ajoutant les **56,9 millions d'euros** de fonds de concours et d'attributions de produits également prévus, le montant total des crédits de la mission devrait s'élever à **2 184 millions d'euros** en 2018.

Le programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile » regroupe les crédits qui financent **l'ensemble des fonctions supports de la DGAC** (finances, systèmes d'information, ressources humaines, logistique), soit **1 551,9 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), **en légère baisse de 0,7 %** par rapport aux **1 563,5 millions d'euros** (AE=CP) portés par la loi de finances initiale pour 2017.

Il retrace également **la subvention pour charges de service public versée par la DGAC à l'école nationale de l'aviation civile (ENAC)**, établissement public administratif qui a pour mission **d'assurer la formation initiale et continue des cadres de l'aviation civile**.

Le programme 612 « Navigation aérienne » rassemble pour sa part les **531,9 millions d'euros** (AE=CP) destinés au financement des activités de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), chargée de rendre **les services de la navigation aérienne** sur le territoire national et dans les espaces aériens confiés à la France par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) pour **plus de 3 millions de vols par an**. Il s'agit là d'un niveau de crédits quasiment identique à celui prévu pour 2017¹.

La DSNA est responsable **des services de contrôle « En-Route »** rendus par les cinq centres En-Route de la navigation aérienne (CRNA) et **des services d'approche et de contrôle d'aérodrome** des 90 aéroports de métropole et d'outre-mer. Son rôle est crucial pour **la sécurité des passagers et des populations survolées**, ainsi que pour **la sûreté du transport aérien**, ainsi que l'a relevé votre rapporteur spécial dans **son récent rapport « Pour une sûreté de l'aviation civile efficace et efficiente »**².

¹ Ce montant était **528,4 millions d'euros** d'AE et en CP en loi de finances initiale pour 2017.

² Rapport d'information n° 31 (2016-2017) de Vincent Capo-Canellas, fait au nom de la commission des finances le 12 octobre 2016.

Enfin, le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification » porte les crédits relatifs à l'exercice des compétences de la DGAC en matière de **régulation économique**, de **développement durable** et de **respect par l'ensemble des acteurs des règles qui leur sont applicables**, en particulier en matière de sécurité et de sûreté, soit **43,4 millions d'euros (AE=CP)** prévus pour 2018, soit **un niveau quasiment identique à celui qui était prévu en loi de finances initiale pour 2017**.

3. Un budget annexe présenté en deux sections équilibrées par le recours à l'emprunt

Le budget annexe est présenté en deux sections : **la section d'exploitation** (ou section des opérations courantes) et **la section des opérations en capital**.

La section des opérations en capital comprend, du côté des recettes, **l'excédent d'exploitation** (différence entre recettes et dépenses d'exploitation), c'est-à-dire la capacité d'autofinancement du budget annexe, **la dotation aux amortissements** et **l'emprunt**. Du côté des dépenses, elle comprend **les remboursements d'emprunts** et **les investissements**.

Le tableau d'équilibre présenté à la page suivante **retrace les évolutions des deux sections entre 2017 et 2018**. Elles sont commentées *infra*.

Tableau d'équilibre du budget annexe en 2017 et 2018

(en millions d'euros)

SECTION EXPLOITATION									
Dépenses	LFI 2017	PLF 2018	Écart	%	Recettes	LFI 2017	PLF 2018	Écart	%
Dépenses de personnel	1 183,2	1 199,4	16,2	1,4 %	Redevance de route	1309,9	1 318	8,1	0,6%
<i>dont T2 Hors CAS pensions</i>	911,9	923,5	11,6	1,3 %	RSTCA	206,4	211	4,6	2,2%
<i>dont CAS Pensions</i>	271,3	275,9	4,6	1,7%	Redevances océaniques	41	41	0	0%
Dépenses d'exploitation	149,5	149,5	-	0%	Frais de gestion des taxes	6,5	6,5	0	0%
Subventions diverses	3,9	4,1	0,2	5,1%	Redevances surveillance et certification	28,2	28,5	0,3	1,1%
Dotations aux provisions	-	-	-	-	Taxe aviation civile (TAC)	410,4	416,4	6	1,5%
Organismes extérieurs	219	220,6	1,6	0,7%	Taxe de solidarité (TS)	-	6,6		%
Charges financières	19,7	16,7	-3	15,2%	Taxe Bâle-Mulhouse	-	6		
Subvention opérateur ENAC	93	91	-2	2,1%	Divers	4,3	4,2	-0,1	2,3
Dotations aux amortissements	-	-	-	%					
Sous-total dépenses	1 668,3	1 681,4	13,1	0,8%	Sous-total recettes	2 006,8	2 038,2	31,4	1,6%
Excédent d'exploitation	338,5	356,8	18,3	5,4%	Déficit d'exploitation	-	-		
Total brut de la 1^{ère} section	2 006,8	2 032,8	26	1,3%	Total brut de la 1^{ère} section	2 006,8	2 032,8	26	1,3%
SECTION CAPITAL									
Dépenses	LFI 2017	PLF 2018		%	Recettes	LFI 2017	PLF 2018		%
Remboursement emprunt	217,1	190	-27,1	-12,5%	Autofinancement	338,5	356,8	18,3	5,4%
					<i>Dotation aux amortissements</i>	-	-		%
Investissements	250	252	2	0,8%	Emprunt	102,6	87,2	-15,4	-15%
Total brut de la 2^{ème} section	467,1	442	-25,1	5,4%	Total brut de la 2^{ème} section	441,1	444	2,9	0,6%
TOTAL									
	LFI 2017	PLF 2018		%		LFI 2017	PLF 2018		%
BACEA Total brut	2 473,9	2 474,8	0,9	-	BACEA Total brut	2 447,9	2 476,8	28,9	1,2 %
Dotations aux amortissements	-	-	-	-	Dotations aux amortissements	-	-	-	-
BACEA Total net	2 473,9	2 474,8	0,9	-	BACEA Total net	2 447,9	2 479,8	28,9	1,2 %
	LFI 2017	PLF 2018		%					
Évolution de l'endettement	-114,5	-102,8	-11,7	-10,2					
Encours de dette (*)	986,4	883,6							
(*) au 31/12/2014 : 1 281,5 M€									

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

C. UN BUDGET ANNEXE DONT LES RESSOURCES ET LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE SONT ÉTROITEMENT ENCADRÉS PAR LE DROIT EUROPÉEN, DANS LE CADRE DE LA CONSTRUCTION DU CIEL UNIQUE EUROPÉEN

1. La France, acteur central de la construction du Ciel unique européen au sein du FABEC

Depuis 2004, la France participe à la **construction du Ciel unique européen**, dont l'objectif est d'assurer **une gestion de l'espace aérien européen plus intégrée**, de sorte que les frontières nationales cessent de constituer des contraintes pour les acteurs du transport aérien.

Dans un contexte **de forte croissance du trafic aérien à moyen et long terme**, l'enjeu pour l'Union européenne est **d'améliorer la sécurité, les capacités et l'efficacité économique des vols en Europe tout en réduisant leur empreinte environnementale**.

Pour optimiser le trafic international, les pays européens sont regroupés **au sein de huit blocs fonctionnels d'espace aérien (FABs) intégrés** qui rassemblent **les espaces supérieurs de pays mitoyens**.

Depuis la signature le 2 décembre 2010 à Bruxelles du traité créant le FABEC (ce traité a été ratifié en 2012), **la France fait partie du bloc fonctionnel d'espace aérien « Europe centrale » (FABEC)** avec l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse. Le FABEC représente à lui seul **50 % du trafic aérien européen**.

Le **Ciel unique européen** s'appuie également sur **un important volet technologique et de R&D baptisé SESAR (Single european sky ATM research)**, qui doit permettre aux États européens de bénéficier d'une nouvelle génération de système de gestion du trafic pour pouvoir faire face aux futurs **besoins en matière de capacité et de sécurité du trafic aérien à l'horizon 2020**.

C'est dans le cadre de SESAR que la DGAC a cherché ces dernières années à **moderniser ses outils de contrôle de la navigation aérienne**, après avoir accumulé **un important retard en la matière** (voir *infra*).

2. Un prestataire de la navigation aérienne placé sous le contrôle étroit de la Commission européenne dans le cadre du plan de performance RP2 du FABEC

Le règlement européen n° 1070/2009 « Ciel unique 2 » a mis en place **un système européen de régulation de la performance des services de navigation aérienne**, piloté par la Commission européenne, qui fixe à chaque pays membre **des objectifs ambitieux en termes de sécurité, de capacité** (réduction des retards) et **d'efficacité économique** (coût unitaire des services) et **environnementale** (réduction des distances parcourues) des vols. Dans ce cadre, **les taux unitaires des redevances aéronautiques des États européens** sont construits sur des hypothèses de coûts et de trafics **fixées pour plusieurs années**.

2018 sera la **quatrième année de mise en œuvre de la deuxième période de référence (RP2)** de la régulation européenne des services de navigation aérienne¹.

La France, à l'instar d'autres pays européens, ayant estimé que **les objectifs initialement fixés par la Commission européenne étaient irréalistes** et auraient **pénalisé de façon excessive les recettes** de la DGAC alors qu'elle doit financer **de lourds investissements et un protocole social 2016-2019 ambitieux**, ce n'est qu'au terme d'un long bras de fer que **les objectifs français d'efficacité économique pour les services en-route ont été définitivement arrêtés** le 22 mars 2017 : le coût unitaire en 2019² de ces services devra être **inférieur de - 11,5 % à la valeur inscrite pour 2014** dans le plan de performance 2012-2014, contre **une baisse de - 15,5 %** initialement demandée par la Commission européenne³.

L'indicateur de performance numéro un des services de la **navigation aérienne du monde entier**, auquel est naturellement très sensible la Commission européenne dans le contexte de RP2, est celui **des minutes de retards générés par les régulations de trafic attribuables aux centres en route**. L'objectif fixé par le plan de performance pour la France est de **0,42 minute par vol** en 2017 et 2018 et de **0,43 minute par vol** pour 2019.

¹ Dans le cadre de la première période de régulation RP1 (2012-2014), les États ont réalisé une baisse de leurs coûts de navigation aérienne de -7 % pour un objectif de -10 %.

² En valeur 2009.

³ Dans sa décision du 11 mars 2013.

**Objectifs de retard moyen en route fixés à la DSNA
et résultats sur la période 2015-2019**

Retard moyen en route (minutes de retard par vol)	2015	2016	2017	2018	2019
Objectifs globaux	0,48	0,49	0,42	0,42	0,43
<i>Objectif hors causes météorologiques et mouvements sociaux</i>	0,37	0,38	0,33	0,33	0,34
Résultats globaux	0,70	1,07	0,82 (premier semestre 2017)	-	-
Résultats hors causes météorologiques et mouvements sociaux	0,48	0,67	0,50 (premier semestre 2017)	-	-

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Après avoir réalisé **des résultats nettement supérieurs à ses objectifs en 2015 et en 2016**, notamment à cause de la mise en place du nouveau logiciel d'aide au contrôle aérien « Erato » dans les centres en route de Brest et de Bordeaux, la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) a expliqué à votre rapporteur spécial que **les retards étaient en baisse de - 66 % à Brest, de - 33 % à Bordeaux, de - 80 % à Athis-Mons et de -40 % à Reims au premier semestre 2017, le centre d'Aix-en-Provence étant le seul à voir ses retards augmenter de + 50 % sur la même période.**

L'un des principaux enjeux du protocole social 2016-2019, dont les modalités précises sont exposées *infra*, sera **de réduire ces retards en améliorant la productivité des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA)** grâce à des adaptations de leurs horaires de travail pour mieux faire face à **un trafic toujours plus saisonnier et concentré sur des jours de pointe**. Il s'agit là d'un enjeu essentiel pour que la DSNA parvienne à **maintenir sa réputation de service de la navigation aérienne d'excellence** au niveau mondial.

**D. UNE STABILITÉ APPARENTE DU NIVEAU DES RECETTES
D'EXPLOITATION DU BACEA QUI RECOUVRE PLUSIEURS
ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES**

La loi de finances initiale pour 2017 prévoyait des recettes de **2 032,7 millions d'euros** pour le BACEA en 2017. Le niveau des recettes effectivement enregistrées en gestion devrait être globalement conforme à l'estimation de la loi de finances pour 2017.

Le présent projet de loi de finances prévoit que **les recettes du BACEA seront stables en 2018** par rapport à 2017 et atteindront **2 038,2 millions d'euros**.

Le dynamisme de la redevance de route (**8,1 millions d'euros** de recettes supplémentaires), la hausse de **6 millions d'euros** des recettes de la taxe de l'aviation civile (TAC) mais également **l'affectation au BACEA de deux nouvelles recettes** – la taxe Bâle-Mulhouse et la fraction de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TS) excédant son plafond – pour des montants de respectivement **6** et **6,6 millions d'euros** feront **plus que compenser** la baisse du taux de la redevance pour services terminaux de circulation aérienne métropole (RSTCA-M) accordée aux plateformes de Paris-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly, qui a provoqué **une chute de 26 millions d'euros** de ses recettes en 2017.

**Évolution des recettes d'exploitation du BACEA
entre la LFI 2017 et le PLF 2018**

Recettes (M€)	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Écart	%
Redevances de navigation aériennes	1 605,1	1 583,3	1 570,0	- 13,3	- 0,8 %
Redevances de surveillance et de certification	29,6	28,2	28,5	+ 0,3	1 %
Taxe d'aviation civile	385,1	410,4	416,4	+ 6	1,5 %
Taxe Bâle-Mulhouse	-	-	6,6	+ 6,6	-
Taxe de solidarité	-	-	6,0	+ 6	-
Autres recettes	58,4	10,8	10,7	- 0,1	0,9 %
Total recettes exploitation	2 078,2	2 032,7	2 038,2	+ 5,5	0,2 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

1. Des recettes de redevances de navigation aérienne globalement stables grâce au dynamisme de la redevance de route

Les redevances de navigation aérienne regroupent la redevance de route (RR), la redevance pour services terminaux de circulation aérienne métropole (RSTCA-M) et les redevances de navigation aérienne outre-mer, la redevance océanique (ROC) et la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne outre-mer (RSTCA-OM).

L'évolution de leurs recettes est déterminée par l'évolution des tarifs des taux unitaires inscrits en RP2 et pris en application des règlements Ciel unique II, ainsi que des prévisions de trafic (voir *supra*).

Le rendement global des redevances de navigation aérienne devrait être de **1 570 millions d'euros** en 2018, soit **une diminution de 13,3 millions d'euros** par rapport aux **1 583,3 millions d'euros** prévus en loi de finances initiale pour 2017 mais **un niveau légèrement supérieur aux 1 569 millions d'euros de 2016**.

En deux ans, la hausse des recettes de la redevance de route (RR), directement indexée sur le dynamisme du trafic aérien en survol, aura donc permis de compenser intégralement la baisse de **26 millions d'euros de redevance pour services terminaux de circulation aérienne métropole (RSTCA-M)** accordée aux compagnies aériennes en 2017 (voir *infra*).

De fait, le présent projet de loi de finances prévoit que la redevance de route (RR) enregistrera en 2018 **une nouvelle hausse de 8,1 millions d'euros de ses recettes** par rapport à 2017 pour atteindre **1 318 millions d'euros**. Cette augmentation des recettes de la RR fait suite à celle de **14,3 millions d'euros supplémentaires** en 2017 par rapport à 2016.

La redevance pour services terminaux de circulation aérienne métropole (RSTCA-M), en revanche, verra ses recettes diminuer en raison de la mise en œuvre d'une mesure de déperéquation entre les aéroports parisiens et les aéroports de province réclamée depuis deux ans par le législateur en contrepartie de l'attribution au BACEA de l'intégralité des recettes de la taxe de l'aviation civile (TAC).

Ainsi, alors que la loi de finances initiale pour 2017 prévoyait des recettes de RSTCA-M de **232,4 millions d'euros** en 2017, l'entrée en vigueur en cours d'année de la déperéquation a ramené ses recettes à **206,4 millions d'euros** en exécution, soit la **baisse de 26 millions d'euros à laquelle le Gouvernement s'était engagée** et qu'il aurait dû mettre en œuvre dès l'année précédente.

Compte tenu de la dynamique de la RSTCA-M, ses recettes devraient représenter **211 millions d'euros** en 2018.

L'affectation au BACEA de l'intégralité des recettes de la taxe de l'aviation civile

L'article 42 de la loi n° 2015-1786 de finances rectificative pour 2015 a **supprimé la quotité de taxe de l'aviation civile (TAC) revenant au budget général de l'État (soit 6,33 %) à compter du 1^{er} janvier 2016.**

Depuis cette date, **l'intégralité du produit de la TAC est donc affectée au BACEA**, ce qui représente une enveloppe de **26 millions d'euros supplémentaires.**

Cette mesure, à l'adoption de laquelle votre rapporteur spécial avait contribué, avait **un objet très clair : augmenter les recettes du BACEA via la TAC en échange d'une baisse à due concurrence des redevances de navigation aérienne afin d'alléger les coûts des compagnies aériennes.**

Après avoir été tenté dans un premier temps d'affecter **les 26 millions d'euros en jeu au désendettement du budget annexe**, mesure de saine gestion mais qui n'aurait eu **aucun effet sur la compétitivité** des compagnies, le Gouvernement s'est engagé à procéder à **une diminution (« dé-péréquation ») de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) à Roissy-Charles-de-Gaulle et à Orly.**

Cette mesure a permis de **baisser la tarification pour les aéroports parisiens de près de 20 %** et, dans le même temps, de **maintenir le tarif des autres aéroports.** Selon la DGAC, interrogée sur ce point par votre rapporteur spécial, une telle mesure représenterait **un bénéfice annuel de 14 millions d'euros pour les compagnies françaises.**

Source : commission des finances du Sénat

Les prévisions de recettes pour 2018 **des redevances de navigation aérienne outre-mer**, pour leur part, s'établissent à **41 millions d'euros**, soit un niveau identique à celui de 2017.

2. Des redevances de surveillance et de certification dont le niveau sera quasiment identique à celui de 2017

Les **redevances de surveillance et de certification¹** viennent financer en partie **la surveillance des acteurs de l'aviation civile**, la délivrance **d'agrément et d'autorisations, de licences ou de certificats** nécessaires aux opérateurs (constructeurs, ateliers d'entretien, compagnies aériennes, aéroports, personnels, organismes de sûreté, opérateurs de navigation aérienne). Ces différentes activités sont principalement prises en charge par **la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC)** au sein de la DGAC.

Leurs recettes s'élèveraient à **28,5 millions d'euros** en 2018, soit un montant voisin des **28,2 millions d'euros** attendus pour 2017.

¹ Ces redevances ont été instaurées par l'article 120 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 codifié à l'article L. 611-5 du code de l'aviation civile.

3. Le montant de la taxe de l'aviation civile, perçue intégralement par le budget annexe depuis le 1^{er} janvier 2016, connaîtra une augmentation de 1,5 % en 2018

Le présent projet de loi de finances prévoit que le produit de la taxe de l'aviation civile s'élèvera à **416,4 millions d'euros** en 2018, soit **une hausse de 6 millions d'euros** par rapport aux recettes attendues pour 2017.

Cette augmentation serait la conséquence directe de **la légère reprise du trafic aérien au départ et à destination de la France**, fragilisé en 2015 et en 2016 par les attentats successifs qui ont frappé notre pays : en 2018, la DGAC prévoit que **79 millions de passager** (fret compris) seront assujettis à la TAC, soit **une hausse de 3 millions de passagers** par rapport à 2017.

Aux recettes de la TAC viendront s'ajouter en 2018 celles de **la « taxe Bâle-Mulhouse »** dont devront désormais s'acquitter les passagers et le fret à l'arrivée et au départ de l'aéroport franco-suisse de Bâle-Mulhouse et destinées à **couvrir le coût des missions d'intérêt général assurées sur la plateforme par la DGAC**. Le montant de ces recettes est estimé à **6 millions d'euros**.

Les évolutions récentes du régime de la taxe de l'aviation civile (TAC)

À la suite des préconisations du rapport du groupe de travail présidé par notre ancien collègue député Bruno Le Roux sur « *La compétitivité du transport aérien français* », **le régime de la TAC a été profondément modifié** par l'article 92 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, **dans le but d'améliorer l'attractivité des plateformes aéroportuaires parisiennes**.

En vertu de cet article, les compagnies aériennes ont été exonérées du paiement de la TAC à **50 % pour les passagers en correspondance depuis le 1^{er} avril 2015** et cette exonération a été portée à **100 % à compter du 1^{er} janvier 2016**. Elle concernera en 2016 **12,6 millions de passagers** et entraînera une diminution de recettes de **63,5 millions d'euros**.

Afin de compenser la perte de recettes subie par le BACEA en raison de cette mesure, la quotité de TAC qui lui est affectée est passée **de 80,91 % à 85,92 % au 1^{er} avril 2015 puis à 93,67 % au 1^{er} janvier 2016**.

Le régime de la TAC a de nouveau été modifié par l'article 42 de la loi n° 2015-1786 de finances rectificative pour 2015, qui a **supprimé la quotité de TAC revenant au budget général de l'État à compter du 1^{er} janvier 2016**. Depuis cette date, **l'intégralité du produit de la TAC est donc affectée au BACEA**.

Source : *commission des finances du Sénat*

4. Les excédents de la taxe de solidarité sur les billets d'avion font désormais partie des autres recettes du budget annexe

En 2018, le BACEA devrait recevoir **6,5 millions d'euros au titre des frais de gestion des sommes recouvrées au titre de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TS), de la taxe d'aéroport (TA) et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA)**, soit un niveau analogue à celui qui est prévu pour 2017. Le prélèvement pour frais de gestion de la TS, de la TA et de la TNSA correspond à **0,5 % des produits de ces trois taxes** depuis le 1^{er} janvier 2013.

Les taxes perçues par la DGAC pour le compte de tiers

La DGAC est chargée de l'établissement de l'assiette, du recouvrement et du contrôle de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TS), de la taxe d'aéroport (TA) et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), dont le produit est reversé à des tiers.

Celui de la TA est transféré aux aéroports au titre du financement des services de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril animal, de sûreté et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux. Pour 2018, son produit est estimé à 1 031 millions d'euros, y compris majoration (115 millions d'euros) ;

Le produit de la TS participe au financement de l'aide au développement dans le domaine de la santé dans le cadre du programme UNITAID confié pour la France à l'Agence française pour le développement (AFD). Pour 2018, son produit est estimé à 216,6 millions d'euros ;

Le produit de la TNSA est reversé aux exploitants d'aéroports en vue du financement des aides accordées aux riverains pour l'atténuation des nuisances sonores ou au remboursement à des personnes publiques des avances consenties pour financer des travaux de réduction des nuisances sonores. Pour 2018, son produit est estimé à 46 millions d'euros.

Source : projet annuel de performances pour 2018

Par ailleurs, le BACEA percevra **10,75 millions d'euros d'autres recettes courantes**, dont **6,6 millions d'euros** correspondant au reversement au budget annexe des recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TS) excédant son plafond annuel de **210 millions d'euros**, jusque-là reversé au budget général.

Cette mesure résulte de **l'article 65 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016**, adopté à l'initiative de nos collègues députés.

À l'appui de leurs démarche, ceux-ci avaient notamment fait valoir que la Cour des comptes, dans son rapport remis à votre commission des finances sur le fondement de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) le 16 octobre 2016, avait écrit à propos de la taxe de

solidarité que *« force est de constater que ce mécanisme de solidarité, sans lien avec le domaine aérien, a perdu de son idéal, que l'exemple de la France n'est pas suivi et conduit à pénaliser le trafic aérien français »* et en conclut *« qu'il conviendrait dès lors de se réinterroger sur ses objectifs et sa pertinence »*.

Dans la mesure où **la taxe de solidarité se voyait qualifiée par la Cour de « prélèvement défavorable à la compétitivité du transport aérien »**, les députés avaient considéré que **ses excédents devraient à tous le moins être utiles au secteur aérien en étant confiés à la DGAC et avaient émis le vœu que ces crédits supplémentaires puissent être affectés aux dépenses de sûreté**. Plus classiquement, la DGAC a décidé de les utiliser en 2018 pour accélérer son désendettement.

S'il aurait été préférable d'ajuster les recettes de la taxe de solidarité aux besoins du fonds de solidarité pour le développement en diminuant ses taux, ainsi que l'avait proposé le rapporteur général de la commission des finances pendant la discussion de cet article au Sénat, la solution retenue par les députés a tout au moins permis que **le surplus d'une taxe très contestée par les compagnies aériennes puisse désormais bénéficier au secteur aérien au lieu d'être reversé au budget général**.

Les critiques relatives à la taxe de solidarité devraient de nouveau faire l'objet d'un débat à l'occasion **des Assises du transport aérien** que la ministre chargée des transports compte organiser au premier semestre 2018.

Pour sa part, votre rapporteur spécial estime que la question de **l'élargissement de l'assiette de cette taxe**, qui pèse pour l'heure uniquement sur les compagnies aériennes, mériterait **d'être enfin étudiée sérieusement**, en envisageant soit de taxer d'autres modes de transports internationaux comme **les TGV empruntant des lignes européennes** (Thalys, Eurostar, etc.), qui transportent environ **20 millions de passagers par an**, soit d'autres secteurs d'activité.

II. LE BACEA VA POURSUIVRE SON DÉSENDETTEMENT EN 2018 EN DÉPIT DE LA HAUSSE DE SA MASSE SALARIALE ET DU MAINTIEN À UN NIVEAU HISTORIQUEMENT ÉLEVÉ DE SON EFFORT D'INVESTISSEMENT

A. L'ABSENCE DE SUPPRESSION D'EMPLOIS EN 2018 ET LES MESURES PRÉVUES PAR LE PROTOCOLE SOCIAL 2016-2019 CONDUIRONT À UNE NOUVELLE AUGMENTATION DE LA MASSE SALARIALE DE LA DGAC EN 2018

1. Comme en 2017, le schéma d'emplois 2018 de la DGAC ne prévoit aucune suppression d'emplois

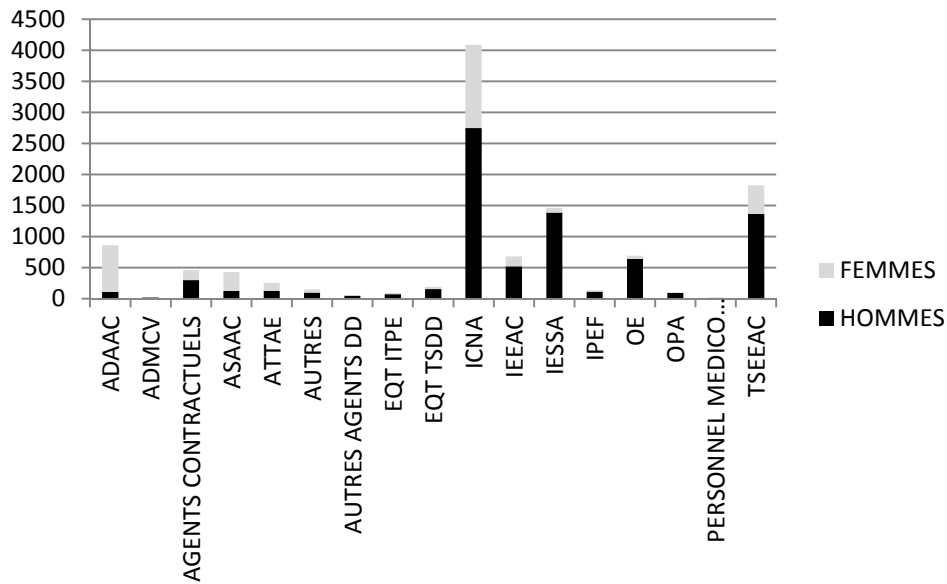
Au 1^{er} janvier 2017, l'effectif physique des agents de la DGAC¹ et, à ce titre, relevant du BACEA, était de **11 437 agents** contre **11 514 agents** au 1^{er} janvier 2016.

La majorité des agents de la DGAC appartiennent à la **filière technique et opérationnelle : ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA), ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne (IESSA) et techniciens des études et d'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC).**

Mais la DGAC comprend également, entre autres, **des adjoints d'administration, des ouvriers d'État** ou bien encore **des ingénieurs des études et d'exploitation de l'aviation civile (IEEAC).**

¹ Y compris le personnel de l'École nationale de l'aviation civile (ENAC), à laquelle sont affectés 826 agents (887 ETPT autorisés dont 809 sous plafond).

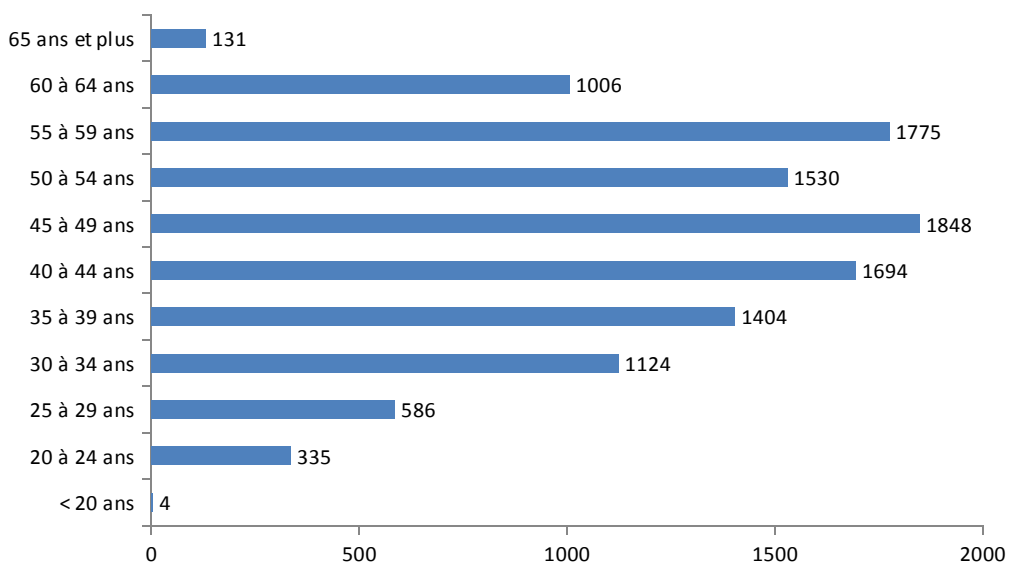
Répartition des agents de la DGAC par corps et par sexe



Source : DGAC

L'âge moyen des agents de la DGAC au 1^{er} janvier 2017 était légèrement supérieur à 45 ans, soit une moyenne supérieure à celle de la fonction publique dans son ensemble (42 ans en 2016).

Pyramide des âges des agents de la DGAC



Source : DGAC

La DGAC a supprimé **1 247 ETP** (dont **146 personnels** affectés à l'ENAC) sur la période 2007-2016, soit **11 % de son effectif global**.

Selon la DGAC, « ces efforts de réduction d'emplois avaient atteint leur limite dans un contexte européen et international de croissance du transport aérien, d'évolutions technologiques et d'exigences renforcées, notamment en matière de sûreté ». Ce constat a fait l'objet d'un consensus lors de la signature du **protocole social couvrant la période 2016-2019**, conclu entre le Gouvernement et les organisations syndicales représentatives de la DGAC le 19 juillet 2016.

Comme pour 2017, le présent projet de loi de finances prévoit donc **une absence totale de suppression d'emplois en 2018, tant pour la DGAC que pour l'ENAC**. Ce maintien du schéma d'emplois devrait être reconduit une dernière fois en 2019.

Schéma d'emplois 2018 de la DGAC

	Départ	dont retraites	Arrivées	dont primo-recrutements	Schéma d'emploi
Administratifs/cadres	68	60	85	63	17
ICNA	121	119	88	74	-33
IESSA-TSEAC	76	71	95	90	19
Ouvriers	21	18	18	15	-3
Total	286	268	286	242	0

Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial

2. L'impact du protocole social 2016-2019 sur la masse salariale restera très sensible en 2018

Pour l'année 2017, la **masse salariale de la DGAC**, qui constitue de loin le principal poste de dépenses du budget annexe, s'élevait à **911,9 millions d'euros**, soit une **hausse très importante de 32,2 millions d'euros (+ 3,7 %)** par rapport aux **879,7 millions d'euros** de 2016.

Pour 2018, le présent projet de loi de finances prévoit que **les crédits de personnel augmenteront de nouveau de 1,3 %** et atteindront **923,5 millions d'euros**, soit une **hausse significative**, bien que plus modérée qu'en 2017, de **11,6 millions d'euros**.

Les **dépenses de personnel** représentent au total, une fois incluses les cotisations sociales employeurs (contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »), les prestations sociales et l'action sociale, un montant de **1 199,4 millions d'euros**, en hausse de **1,4 %** par rapport à 2017 (**1 183,2 millions d'euros**).

Selon la DGAC, **outre le glissement vieillesse technicité et l'évolution du point d'indice**, *« cette augmentation est la contrepartie des efforts de productivité demandés par la DGAC à ses agents dans le cadre du protocole social 2016-2019 et certaines d'entre elles sont conditionnées à la mise en œuvre effective de nouvelles organisations du travail »*.

Pour mémoire, la démarche de **signature de protocole triennaux avec les organisations syndicales**, qui date de 1988, permet, selon la DGAC, *« de fixer une stratégie et son déroulé opérationnel pour le triennal, de donner une lisibilité interministérielle aux mesures sociales accordées en contrepartie des efforts consentis par les personnels, de diminuer le taux de conflictualité et enfin de consolider l'unité et la cohésion sociale de la DGAC »*.

Le protocole social signé le 19 juillet 2016¹ – le dixième depuis 1988 – fixe aux personnels de la DGAC les objectifs suivants pour les années 2016 à 2019 :

- faire de la France **le premier prestataire de service de navigation européenne en Europe** ;

- dans cette perspective, **accroître significativement la performance opérationnelle et économique de la navigation aérienne** grâce à des modernisations techniques et opérationnelles. L'un des principaux enjeux est d'organiser **une plus grande flexibilité des horaires des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA) pour une meilleure adaptation des tours de services à un trafic de plus en plus concentré sur des périodes de pointe**, en particulier l'été ;

- développer **l'influence de la DGAC au niveau international** (OACI et Union européenne) ;

- mettre en place **une surveillance de sécurité et de sûreté de plus en plus basée sur l'analyse des risques** (notamment avec le pôle PARAC) ;

- **sécuriser juridiquement les interventions des agents exerçant des missions de certification, de contrôle et de surveillance** ;

- poursuivre **la rationalisation et la mutualisation des fonctions support** (ressources humaines, finances, immobilier et informatique).

¹ Ce protocole a été signé par quatre organisations syndicales représentatives (UNSA-DD, SNCTA, SPAC-CFDT et FEETS-FO) représentant 72 % des personnels de la DGAC.

En contrepartie, ce protocole social, dont les **principaux points ont été actés peu avant le début du championnat d'Europe de football** dont notre pays était l'organisateur, **dans un contexte social difficile**, prévoit **des mesures catégorielles significatives** pour les agents de la DGAC.

Ainsi, **55 millions d'euros** ont été prévus pour financer ces nouveaux avantages sur la période 2016-2019 (y compris les mesures générales favorables à l'ensemble des agents de la fonction publique¹), dont **15 millions d'euros** réservés aux expérimentations de nouvelles organisations du temps de travail des contrôleurs aériens.

Ce coût global de **55 millions d'euros** pour la période 2016-2019 est à comparer avec celui des mesures sociales du protocole social 2013-2015, dont le coût s'est élevé à **27,4 millions d'euros**.

Coût des différentes mesures prévues par le protocole social 2016-2019 de la DGAC

Mesures protocolaires pérennes (2016-2019)	Exécution 2016	Programmation 2017	Programmation 2018	Programmation 2019
	Coût (en M€)	Coût (en M€)	Coût (en M€)	Coût (en M€)
Revalorisation indemnitaire:				
<i>Personnels techniques et administratifs</i>		0,48		1,0
<i>Ouvriers et autres personnels</i>	0,7	0,48	1,37	0,6
Mesures statutaires corps administratifs et techniques		0,10	0,1	0,1
Emplois fonctionnels administratifs et techniques		0,00	0,4	0,2
*Nouvelle organisation du contrôle aérien	1,2	6,23	4,7	2,9
*PPCR	0,1	4,30	1,5	2,5
*Nouvelles exigences réglementaires et amélioration des compétences des corps techniques		6,30	9,6	3,9
*fin de carrière des ICNA		2,70		
TOTAL PROTOCOLAIRE (Titre 2)	2,0	20,6	17,7	11,2
Référencement Mutuelle (Titre 3)				0,8

Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur budgétaire

¹ En particulier, celles prévues par l'accord relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations des fonctionnaires (PPCR).

Alors que **le coût de l'ensemble des mesures protocolaires** avait représenté **2 millions d'euros** en 2016 avant de monter très fortement en charge à **20,6 millions d'euros** en 2017, son montant restera très élevé en 2018, à **17,7 millions d'euros**, avant de redescendre à **11,2 millions d'euros** en 2019.

Sur cette enveloppe de **17,7 millions d'euros**, **4,7 millions d'euros** serviront à financer **le développement de la nouvelle organisation du contrôle aérien** destinée à faire face à la hausse tendancielle du trafic, à sa plus grande saisonnalité et à la multiplication des périodes de pointe et **9,6 millions d'euros** seront utilisés **pour financer la montée en compétences des corps techniques**.

Votre rapporteur spécial souhaite une nouvelle fois insister sur le fait que **l'octroi de « mesures catégorielles » devra véritablement être conditionné à des efforts de productivité très significatifs et mesurables** de la part des personnels de la DGAC.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté **un amendement du Gouvernement qui vient abonder de 4 414 189 euros les charges de personnel de la DGAC** portées par le programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile ».

Cet amendement visait à tirer les conséquences sur le budget annexe des décisions annoncées lors **du rendez-vous relatif aux salaires des fonctionnaires du 16 octobre 2017**, concernant d'une part **le décalage de douze mois des revalorisations prévues au titre du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)** (soit 1 540 000 euros d'annulation de crédits) et, d'autre part, **la création d'une indemnité compensatrice de la hausse de CSG prévue au 1^{er} janvier 2018** (soit 5 948 189 euros de crédits supplémentaires).

B. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE LA DGAC RESTERONT ÉLEVÉES EN 2018 POUR TENTER DE COMBLER LE RETARD ACCUMULÉ PAR LE PASSÉ

Entre 2008 et 2013, la DGAC, confrontée à **la chute de ses recettes** provoquée par la crise du transport aérien, avait décidé **de sacrifier ses investissements et de s'endetter pour éviter d'augmenter ses redevances**, ce qui aurait encore davantage mis en difficulté les compagnies aériennes.

C'est ce qui explique que **ses investissements aient atteint un niveau plancher de 150 millions d'euros** en 2010, notoirement **insuffisant pour préparer l'avenir**, avant de **lentement remonter dans les trois années qui ont suivi**.

Le transport aérien bénéficiant d'une conjoncture plus favorable, la DGAC a cherché à rattraper le temps perdu en investissant **257,5 millions**

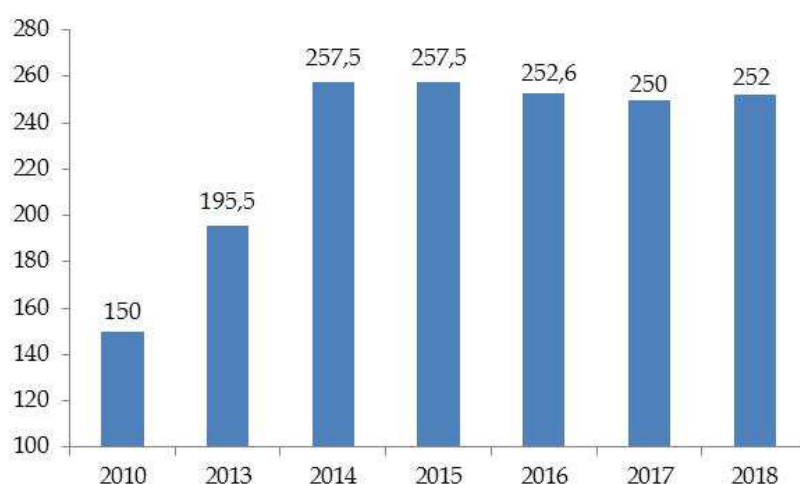
d'euros en 2014 et en 2015, soit une augmentation de **+ 31,7 %** par rapport aux **195,5 millions d'euros** de 2013.

En 2016 et en 2017, elle a maintenu son effort en investissant respectivement **252,6 millions d'euros** et **250,0 millions d'euros**. Elle le poursuivra en 2018 pour une cinquième année consécutive puisqu'elle prévoit **d'investir 252,0 millions d'euros** l'an prochain, auxquels s'ajouteront environ **50 millions d'euros de fonds de concours européens**.

Sur ce montant, **135 millions d'euros** sont consacrés à la **modernisation des systèmes**, **65 millions d'euros** aux opérations de génie civil (rénovation ou construction de nouveaux bâtiments techniques, de tours de contrôle, etc.) et **100 millions d'euros** au **maintien en condition opérationnelle des systèmes actuels**.

Les dépenses d'investissement de la DGAC depuis 2013 (avec comparaison 2010)

(en millions d'euros)



Source : projets annuels de performance

1. Les grands programmes de modernisation du contrôle de la navigation aérienne de la DSNA, auxquels votre rapporteur spécial consacrera un contrôle budgétaire au premier semestre 2018, bénéficieront de 135 millions d'euros en 2018

Le programme 612 « Navigation aérienne » du budget annexe porte **88,4 %** de la dotation d'investissement du BACEA, avec **222,9 millions d'euros** prévus en AE et en CP en 2018, soit un niveau quasi identique à celui de 2017.

Sur cette somme, la DSNA a prévu de consacrer **135 millions d'euros** à ses **grands programmes de modernisation de la navigation aérienne**.

En maintenant à un niveau élevé cet effort d'investissement, la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) souhaite remettre à niveau ses équipements dans les meilleures conditions afin de pouvoir absorber les hausses du trafic aérien prévues dans les prochaines années.

Mais il s'agit également pour elle de respecter les objectifs de performance qui lui sont fixés au niveau européen et de disposer de matériels compatibles avec les développements du programme européen de R&D SESAR.

Le programme de R&D SESAR (Single european sky ATM research)

Fondé par la Commission européenne et Eurocontrol, il a pour objet de développer pour les 30 prochaines années une nouvelle génération du système de gestion du trafic aérien européen sûr et performante, moins coûteuse et respectant les conditions d'un développement durable.

SESAR est un enjeu majeur car il constitue le cadre européen où seront développés et validés les futurs concepts opérationnels et techniques pour la navigation aérienne et permettra de synchroniser les mises en service opérationnelles de systèmes techniques ou de procédures.

À l'issue d'une première phase de travaux de R&D et démonstrations menées entre 2008 et 2014, le déploiement des fonctionnalités validées se fera progressivement entre 2015 et 2025. En parallèle, les travaux de R&D se poursuivront dans le cadre de SESAR 2020 depuis 2016 ; des démonstrations à grande échelle seront organisées pour préparer le déploiement opérationnel. La DGAC y participera afin de profiter des financements et des synergies européennes.

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Ainsi que le résume le projet annuel de performances pour 2018 de la mission, *« l'objectif à l'horizon 2020 [des programmes de modernisation de la navigation aérienne] est d'apporter aux centres opérationnels de la DSNA un système d'Air Traffic Management (ATM) moderne compatible avec les développements de SESAR. Ce système inclut, notamment, des outils de contrôle stripless (sans papier), un plan de vol volumique 4D, des liaisons de données sol-bord aux fonctionnalités avancées et des outils d'aide au contrôle ».*

Pour répondre à ces défis, la DSNA porte actuellement cinq **grands programmes techniques destinés à modifier en profondeur le travail des contrôleurs aériens**, tant dans les centres en-route que dans les centres d'approche et dans les tours de contrôle des aéroports :

- « **CO-FLIGHT** », système de **traitement automatique des plans de vol** s'appuyant sur **une modélisation des vols en quatre dimensions**, réalisé par un consortium franco-italien Thalès-Leonardo, dont le coût total est estimé à **310 millions d'euros** ;

- « **4-FLIGHT** », nouveau **système de contrôle complet**, qui permettra **d'intégrer les nouvelles fonctions de contrôle SESAR**, et dont le coût est estimé à **670 millions d'euros** ;

- « **SYSAT** », qui œuvre à la **modernisation des systèmes des tours de contrôle et centres d'approche**, pour un budget de **309 millions d'euros** ;

- « **CSSIP** », **réseau de communication sol-sol** qui doit fournir les **capacités d'échange de données** nécessaires aux nouvelles générations de systèmes de contrôle aérien, pour un coût de **216 millions d'euros** ;

- « **Data Link** », destiné à **fiabiliser et enrichir les échanges de données sol-bord entre les contrôleurs aériens et les pilotes** en complément des transmissions radio, pour un coût de **29 millions d'euros**.

Il convient d'ajouter à ces cinq programmes toujours en cours le programme « **ERATO** », dont le développement a duré de 2002 à 2015 et dont le coût a représenté quelque **127 millions d'euros**.

ERATO est un système d'assistance au contrôleur qui lui permet de **se passer d'aides papiers** (les « strips ») et de gérer les vols dans un environnement **exclusivement électronique**, ce qui constitue une véritable révolution pour les contrôleurs aériens français. Ce nouveau système a été mis en service fin 2015 à Brest puis en 2016 dans le centre en-route de Bordeaux. La DSNA prévoit d'intégrer ses fonctionnalités à compter de 2021 dans le système 4-FLIGHT, ce qui conduirait *de facto* à sa disparition.

Le coût de ces six programmes techniques est considérable - près de **1 660 millions d'euros** au total -, tout comme la durée de conception de la plupart d'entre eux, souvent supérieure à dix ans.

Coût des programmes techniques de modernisation du contrôle de la navigation aérienne

(en millions d'euros)

Programme	Durée du programme	Coût total sur la période < 2016	2016	2017	2018	Coût total programme après 2018	Coût total programme
4-Flight	2011-2022	232,6	79,6	78,1	78,8	202,7	669,1
Coflight	2003-2022	185,6	26,1	23,7	20,5	54,0	309,9
Sysat	2012-2025	5,8	3,3	6,6	29,0	264,1	308,8
Data Link	2006-2019	23,6	1,8	1,6	1,0	1,0	29,0
Erato	2002-2015	120,9	6,3	-	-	-	127,2
CSSIP	2006-2019	116,3	8,5	10,8	5,0	75,0	215,6
Total	-	684,8	125,6	120,8	134,3	596,8	1 659,6

Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial

C'est à raison que **la modernisation des outils de contrôle de la navigation aérienne constitue une priorité pour la DSNA** : comme votre rapporteur spécial a pu lui-même le constater en visitant des centres en route et des centres d'approche, **la France a pris un retard considérable dans ce domaine**, susceptible de fragiliser à terme la place éminente qui est la sienne dans le domaine de l'aviation civile au niveau mondial et de la placer dans une position délicate au regard de ses engagements européens.

La Cour des comptes ne disait pas autre chose lorsqu'elle écrivait en octobre 2016, dans sa communication « L'État et la compétitivité du transport aérien » réalisée à la demande de votre commission, que *« la France [avait] pris du retard dans ses investissements de modernisation des systèmes de navigation qui auraient dû être réalisés dans les années 1990 et 2000. La DGAC disposait depuis les années 1970 d'outils à la pointe de la technique existante, mais la prise de conscience de la nécessité d'investissements lourds à réaliser afin de moderniser ces outils a eu lieu alors que la crise économique réduisait fortement les recettes disponibles, et donc la capacité d'investissement, à la fin de la première décennie des années 2000 »*.

La Cour notait également que les différents programmes cités plus haut - « CO-FLIGHT », « 4FLIGHT », « ERATO », etc. - *« ont pris du retard dans leur déploiement, que leur interdépendance a amplifié, et ont connu des surcoûts »*.

Contestant cette appréciation, la DGAC estime pour sa part que le **niveau d'investissements consenti depuis 2014 devrait permettre la réalisation de l'essentiel de ces programmes**, ce qui permettrait, selon elle, **d'obtenir des gains de productivité de 20 % sur le contrôle en route et le contrôle d'approche**. Elle a d'ailleurs transmis à la Commission européenne **un échéancier des mises en service opérationnelles majeures d'ici 2021**, s'engageant ainsi à ce que **l'essentiel de leur déploiement soit réalisé pour 2020**.

Eu égard aux sommes en jeu, votre rapporteur spécial a décidé de mener **un contrôle budgétaire consacré à la modernisation du contrôle de la navigation aérienne**, qui s'attachera notamment à évaluer **la gestion de ces grands programmes de modernisation technique**.

Ce contrôle devrait donner lieu à une présentation devant votre commission des finances **au premier semestre 2018**.

2. Les autres investissements de la DGAC bénéficieront en 2018 d'un niveau de crédits identique à celui de 2017

Les dépenses d'investissement des programmes 613 et 614, qui bénéficieront de crédits identiques en 2018 par rapport à 2017, concernent essentiellement :

- les domaines de la sûreté et de la sécurité de l'aviation civile, avec la construction d'un laboratoire de détection des explosifs artisanaux liquides sur le site du service technique de l'aviation civile à Biscarosse, le développement d'une nouvelle application de gestion des habilitations et titres d'accès aux zones réservées des aéroports baptisée « STITCH » et la mise en œuvre du *Passenger name record* (données des dossiers passagers - PNR) en partenariat avec d'autres ministères¹ ;

- le soutien général à l'aviation civile : investissements informatiques, avec notamment le développement de nouveaux systèmes d'information financière et des ressources humaines, maintien en conditions opérationnelles des systèmes actuels et investissements immobiliers, la DGAC étant implantée sur plus de trente sites en métropole et en outre-mer.

C. APRÈS UNE ANNÉE 2017 PROBLÉMATIQUE, LA RÉBUDGÉTISATION AU SEIN DU PROGRAMME 190 DES DÉPENSES DE RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT DANS LE DOMAINE DE L'AÉRONAUTIQUE CIVILE CONSTITUE UNE TRÈS BONNE NOUVELLE

Jusqu'en 2016, c'est principalement les deux premiers programmes d'investissements d'avenir (PIA) qui finançaient la recherche et développement (R&D) en matière d'aéronautique civile pour mettre en œuvre les projets de la filière aéronautiques définis dans le cadre du Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC).

Il s'agissait notamment de financer des plateformes de recherche destinées à **réduire l'empreinte environnementale du transport aérien**, à **inventer l'usine aéronautique du futur** ou à **concevoir un cockpit adapté aux nouvelles techniques de gestion du trafic aérien**

Les autres crédits destinés au CORAC étaient portés par l'action 14 du programme 190 « Recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de la mobilité durables ».

À compter de 2017, les crédits antérieurement prévus par les PIA 1 et 2 ont été **entièrement rebudgétisés dans l'action 14 du programme 190**, mais à un niveau très bas de 68,2 millions d'euros (AE=CP).

¹ Il s'agit des ministères des finances et des comptes publics, de l'intérieur et de la défense.

Votre rapporteur spécial s'en était ému et avait cherché à faire valoir auprès de la commission de finances combien il était dangereux, alors que tous les grands pays subventionnent massivement leur industrie aéronautique, en particulier les États-Unis et la Chine, de laisser s'affaiblir une filière qui constitue l'un de nos fleurons industriels.

Il ne peut donc que se réjouir que le nouveau Gouvernement ait été sensible aux inquiétudes de la filière aéronautique¹ **en doublant les crédits de l'action 14 du programme 190 à compter de 2018**, ce qui les portera à **135 millions d'euros** en AE et **102,7 millions d'euros** en CP et s'engage à **les conserver à ce niveau jusqu'en 2022**, ce qui permettra aux membres du CORAC de disposer **d'une véritable visibilité**.

Ces crédits seront **répartis** de la façon suivante :

- **85 % d'entre eux sont des dépenses d'intervention destinées à soutenir des projets de recherche industriels** présentés par de grands groupes, des équipementiers, des PME, des laboratoires de recherche, etc. ;

- **15 % sont des aides financières**, sous formes d'avances remboursables, **au développement de moteurs, d'équipements avioniques et de systèmes**, dont le remboursement intervient au fur et à mesure de la vente de ces produits.

D. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT, EN BAISSÉ DE 3,1 %, SOUFFRENT TOUJOURS D'UN MANQUE DE LISIBILITÉ EN RAISON DE L'APPLICATION D'UNE NORME COMPTABLE PROPRE À LA DGAC

La DGAC prévoit de **réduire de -3,1 %** ses dépenses de fonctionnement courant en 2018 par rapport à 2017, leur permettant d'atteindre un montant légèrement inférieur à **149,5 millions d'euros**.

Près **des deux tiers de ces dépenses de fonctionnement** sont **directement liées à son activité de prestataire de navigation aérienne : formations liées aux règles statutaires et réglementaires de maintien de compétences**, en particulier pour les contrôleurs aériens (licence de contrôle et autorisation d'exercice), **maintien en condition opérationnelle des outils de gestion des flux et du trafic** (fluides, télécommunications, entretien des bâtiments), etc.

La compréhension du BACEA est **brouillée par une incohérence récurrente** entre dépenses de fonctionnement (T3) et dépenses d'investissement (T5).

En vertu d'une instruction comptable², la DGAC doit, en exécution, **comptabiliser en charges**, donc en dépenses de fonctionnement, **toutes ses**

¹ Cette filière représente, pour les seuls adhérents du GIFAS, quelque 180 000 emplois en France.

² Instruction comptable de la direction générale des finances publiques n° 2010/02/11819 relative au changement de seuil d'imputation de la dépense.

immobilisations corporelles dont le montant est inférieur à 10 000 euros (dépenses opérationnelles, assistance à maîtrise d'ouvrage), alors qu'il s'agit de dépenses d'investissement.

Cette règle conduit donc à **un décalage systématique entre les prévisions d'investissement de la DGAC**, qui incluent ces immobilisations corporelles, notamment celles qui concernent ses grands programmes d'investissement de navigation aérienne, **et les chiffres de l'exécution**, où les montants initialement prévus apparaissent amputés des immobilisations corporelles précitées, **pour des montants significatifs de 51,8 millions d'euros en 2015 et de 42,2 millions d'euros en 2016.**

Il est temps **de mettre fin à l'application cette norme comptable à la DGAC**, qui vient brouiller la lisibilité du BACEA et entraîne des retraitements budgétaires et comptables chronophages et ubuesques, ainsi que l'a bien noté la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire relative au BACEA pour 2016.

E. LA POURSUITE DE L'EFFORT DE DÉSENDETTEMENT DU BACEA PERMETTRA D'EFFACER EN 2018 LES EFFETS DE LA CRISE DU TRANSPORT AÉRIEN DE 2009

Alors que la dette du BACEA avait continuellement augmenté entre 2007 et 2014, **l'assainissement financier** en cours permettra, pour la **quatrième année consécutive, de réduire le niveau d'endettement du BACEA.**

La prévision de **dette cumulée** au 31 décembre 2018 est ainsi évaluée à **883,6 millions d'euros**, soit **une baisse de l'encours de dette de 102,8 millions d'euros par rapport à 2017**, après **une diminution de 114,5 millions d'euros en 2017 par rapport à 2016**, de **107 millions d'euros en 2016 par rapport à 2015** et de **57,2 millions d'euros en 2015 par rapport à 2014.**

Depuis 2015, première année de désendettement du BACEA, **l'encours de la dette devrait donc avoir diminué au 31 décembre 2018 de 397,9 millions d'euros en quatre années, soit une baisse de 31 %**, puisque celui-ci était de 1 281,5 millions d'euros au 31 décembre 2014.

L'endettement du BACEA en 2018 devrait ainsi atteindre **un niveau inférieur à celui d'avant la crise du transport aérien de 2009.**

L'indicateur de performance 2.1 de la mission « Endettement sur recettes d'exploitation » traduit bien cette politique. Calculé en rapportant le total de la dette contractée par le budget annexe aux recettes d'exploitation, il devrait **baisser de points en 2018 pour atteindre 43,4 %** contre **48,9 % en 2017** et **52,8 % en 2016.**

Cette trajectoire de désendettement se traduira également **par une baisse du recours à l'emprunt, évalué à 87,2 millions d'euros en 2018 contre 102,6 millions d'euros en 2017, soit une diminution de 15,4 millions d'euros (- 15 %), et 106,6 millions d'euros en 2016.**

Il en résultera **une nette baisse de - 15,2 % des charges financières du BACEA, qui passeront de 28,2 millions d'euros en 2016 et 19,7 millions d'euros en 2017 à 16,7 millions d'euros en 2018.**

Évolution de l'endettement du budget annexe

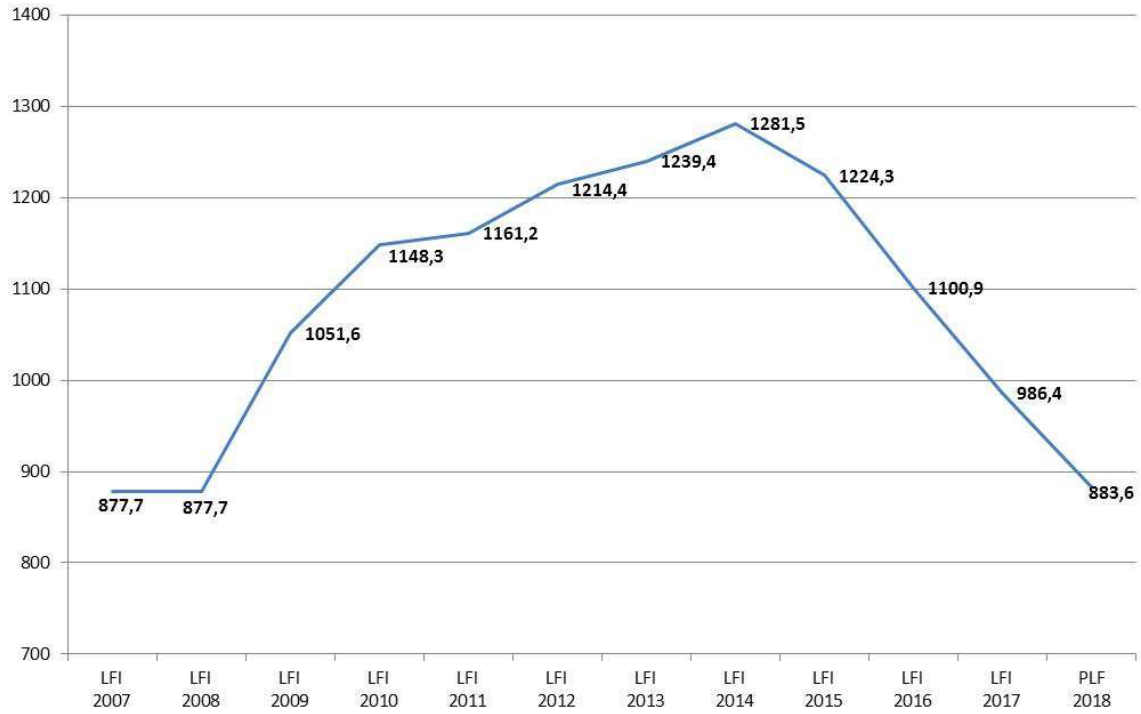
(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	LFI 2017	PLF 2018
Emprunt contracté	103,0	104,0	282,0	250,7	194,4	250,3	247,9	267,2	167,9	106,6	102,6	87,2
Remboursement des emprunts (capital)	104,0	104,0	108,0	154,0	181,5	196,9	222,9	225,3	225,1	219,7	217,1	190
Endettement net au 31/12	877,7	877,7	1 051,6	1 148,3	1 161,2	1 214,4	1 239,4	1 281,5	1 224,3	1 100,9	986,4	883,6
Évolution en valeur absolue	- 0,7	0,0	173,9	96,7	12,9	53,2	25,0	42,1	- 57,2	-123,4	-114,5	-102,8
Évolution en pourcentage	- 0,08 %	0 %	19,8 %	9,2 %	1,1 %	4,6 %	2,01 %	3,40 %	- 4,46 %	-10,1 %	-10,4 %	-10,4 %

Source : commission des finances du Sénat

Endettement au 31/12

(en millions d'euros)



EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean François Husson, rapporteur spécial, sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 54 à 54 *quater*) et les comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Transition énergétique » et « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) », du rapport de Mme Fabienne Keller, 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 article 53) et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », du rapport de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur le programme « Expertise, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

M. Vincent Éblé, président. – Je salue la présence parmi nous de M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur pour avis de la commission du développement durable sur les transports routiers.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Nous examinons cet après-midi les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » qui retrace le financement des politiques publiques menées en matière d'environnement, de transition énergétique et de transports.

Ce projet de loi de finances pour 2018 constitue une traduction du « plan climat » même s'il manque, sur certains aspects, de cohérence, et paraît en deçà des très fortes ambitions politiques affichées par le Gouvernement.

S'agissant des moyens budgétaires, je relève de nombreux points de satisfaction : les crédits de la mission vont augmenter de 9,3 % en 2018 à périmètre courant, et de 14,4 % si l'on exclut de son périmètre les transports analysés par nos collègues Fabienne Keller et Vincent Capo-Canellas. À périmètre constant, le budget de la mission augmente de 6,6 % soit 497 millions. Le budget triennal s'inscrit dans une trajectoire de progression des crédits de la mission, ce dont je me réjouis.

La transition énergétique bénéficiera de crédits en forte hausse, mais d'autres politiques demeureront sous-financées, au risque d'apparaître comme des angles morts de l'action gouvernementale, en particulier la

protection de la biodiversité, la lutte contre la pollution de l'air ou bien encore la politique de l'eau.

S'agissant de la fiscalité énergétique, je tiens à tirer la sonnette d'alarme : c'est un véritable coup de massue fiscal de 46 milliards qui attend les Français ces cinq prochaines années. L'accélération de la trajectoire carbone ou de la convergence par le haut des fiscalités de l'essence et du gazole traduisent une conception punitive et, je le crains, contreproductive de la fiscalité énergétique. Le chèque énergie et la prime à la conversion musclée cette année ne m'apparaissent pas comme des contreparties suffisantes et j'aurai l'occasion de déposer un amendement sur la trajectoire carbone.

Après ce constat d'ensemble, j'aimerais vous présenter deux réformes importantes du financement des opérateurs de la mission proposées cette année. Ces évolutions ont pour trait commun de constituer de vrais trompe-l'œil, laissant croire à une augmentation des moyens des opérateurs, alors qu'il n'en est rien.

La première concerne le financement de l'Agence française pour la biodiversité (AFB). Jusqu'à présent, les agences de l'eau lui versaient une contribution annuelle, d'environ 150 millions d'euros, en plus des subventions versées par l'État. À compter de 2018, le projet de loi de finances prévoit que les agences verseront entre 240 millions et 260 millions d'euros à l'agence française pour la biodiversité (AFB), et entre 30 millions et 37 millions d'euros à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Le montant de la contribution versée aux opérateurs s'élèverait donc dans une fourchette basse, à 270 millions d'euros et dans une fourchette haute, à 297 millions d'euros. Si l'on retient la fourchette haute, la mesure proposée reviendrait à doubler la contribution des agences de l'eau en 2018. C'est pourquoi je vous propose la suppression des articles 54 et 54 *quater* du projet de loi de finances. Je propose également la suppression de l'article 54 *bis* qui affecte 10 %, contre 5 % actuellement, des recettes de la taxe sur les éoliennes maritimes à l'agence française pour la biodiversité (AFB). L'affectation des recettes de cette taxe est modifiée chaque année par le Parlement alors qu'elle ne rapportera rien tant que des éoliennes en mer n'auront pas été mises en service, soit en 2021 au plus tôt. La frénésie législative dont fait l'objet cette taxe est inappropriée et je ne souhaite pas y participer.

L'État se désengage du financement de la biodiversité, puisque les subventions sont supprimées, et transfère de façon totalement injustifiée ce financement aux agences de l'eau. Il s'agit ni plus ni moins d'une rupture du principe de la redevance, selon lequel « l'eau paye l'eau ».

Alors qu'on pourrait croire que cette réforme renforce l'AFB, il n'en est rien : l'État est gagnant, mais l'AFB ne voit pas ses moyens renforcés puisqu'elle va devoir reverser une partie de la contribution versée par les agences de l'eau aux parcs nationaux.

Comme si cela n'était pas suffisant, le Gouvernement prévoyait initialement de diminuer le plafond des recettes affectées aux agences de l'eau. Finalement, l'Assemblée nationale a voté un amendement du Gouvernement reportant à 2019 la baisse du plafond, mais actant un nouveau prélèvement sur le fond de roulement des agences de 200 millions en 2018. Je rappelle que 175 millions ont été prélevés par an sur le fond de roulement des agences entre 2015 et 2017. L'objectif initial était d'inciter à la baisse des redevances. Une réflexion sur les redevances me paraît nécessaire, au regard de la déformation de la structure de celles-ci entre pollueur et payeur, mais elle ne justifie pas le détournement dès 2018 du quart du produit des redevances de la politique de l'eau ! Au total, la contraction des recettes des agences pourrait provoquer une augmentation du prix de l'eau, soit le contraire de l'objectif visé par le Gouvernement. D'où l'amendement que je présenterai en projet de loi de finances pour remédier à cette situation.

La deuxième réforme concerne le financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Jusqu'à présent, son financement était principalement assuré par l'attribution d'un produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Sous l'effet du plafonnement des recettes et des prélèvements opérés successivement, son fonds de roulement devait être quasiment épuisé à la fin de l'année 2017.

Pour remédier à ces problèmes récurrents de trésorerie, le financement de l'ADEME est entièrement rebudgétisé, ce dont je me réjouis, car l'affectation de la TGAP n'apparaissait plus en adéquation avec les besoins de l'ADEME. Mais le Gouvernement affirme que l'ADEME voit ses moyens renforcés de 36 %, la subvention prévue pour 2018 s'élevant à 612 millions d'euros, alors que l'ADEME se voyait affecter 448 millions d'euros de TGAP. Or l'augmentation du budget de l'ADEME sera presque totalement absorbée par le règlement des reste-à-payer issus des engagements passés. L'agence est confrontée à une stagnation de ses moyens, ce qui est contradictoire avec la volonté d'accroître ses missions et les aides versées par l'agence dans le cadre du développement de la chaleur renouvelable et de la politique de prévention et de valorisation des déchets.

Alors que la loi de transition énergétique fixe comme un objectif un taux de 38 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale de chaleur d'ici 2030, le fonds chaleur est rabaissé de 10 % en 2018 : il est déjà sous-dimensionné pour répondre à cet objectif ! Après l'annonce du précédent Gouvernement d'un doublement du fonds « chaleur » restée lettre morte, je crains une nouvelle déception quant aux moyens alloués au fond.

J'aimerais maintenant revenir plus en détail sur certaines politiques financées par la mission « Écologie ».

La politique de lutte contre la pollution de l'air est dénuée d'ambition et de vision stratégique, alors même que des feuilles de route opérationnelles sont attendues de l'État d'ici mars, à la suite de la décision

du Conseil d'État de juillet dernier. La fragilité de la situation financière des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) appellerait une consolidation de la participation financière de l'État : au contraire, le montant de la subvention baisse. Le ministre a en outre admis l'impasse de financement de près de 350 millions d'euros au titre de l'appel à projets « Territoire à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV), ôtant toute visibilité aux collectivités quant au financement de projets souvent engagés.

S'agissant de la politique de prévention des risques, quinze ans après la catastrophe de l'usine AZF, la quasi-totalité des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) a été adoptée. Les prochaines années seront dédiées à la mise en œuvre opérationnelle de ces plans. Par ailleurs, le projet de loi de finances prévoit le plafonnement de la taxe affectée au fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), qui connaît un solde positif de plus de 200 millions d'euros en 2017.

Certains opérateurs de la mission pourraient être sous dimensionnés à terme pour faire face à l'accroissement de leurs missions. C'est le cas de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui bénéficie d'une augmentation de ses moyens humains, mais qui voit par ailleurs ses missions fortement augmenter en raison notamment du vieillissement des centrales nucléaires et de l'instruction des demandes de prolongation de leur fonctionnement.

J'en viens à présent aux charges de service public de l'énergie, qui étaient financées jusqu'en 2015 par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) en dehors de tout contrôle parlementaire et sont désormais retracées dans le budget de l'État par le programme 345 « Service public de l'énergie » et par le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique », qui est quasi-exclusivement financé par des recettes issues de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE).

Ces charges, dont le montant est arrêté tous les ans par une délibération de la commission de régulation de l'énergie (CRE), représenteront 7,9 milliards en 2018, soit une hausse de 10 % par rapport à 2017, principalement due à l'augmentation du coût du soutien aux énergies renouvelables électriques qui atteindra 5,4 milliards en 2018, en hausse de 13 % par rapport à 2017 en raison du très fort dynamisme de la filière photovoltaïque.

Les projections réalisées par la CRE montrent que les charges du service public de l'énergie s'élèveront à 10,1 milliards en 2022, soit 2,2 milliards de plus qu'en 2018, et que leur total cumulé atteindra 44,9 milliards sur la période 2018-2022.

Il devient urgent que le Parlement joue un rôle beaucoup plus actif dans la détermination de ces charges, en votant une loi de programmation pluriannuelle de l'énergie qui fixerait notamment le plafond par filière des

nouvelles capacités de production d'électricité issues de sources d'énergie renouvelable.

À noter que le programme 345 porte également la généralisation du chèque énergie au 1^{er} janvier 2018 en remplacement des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz. La loi relative à la transition énergétique prévoyait que le Parlement disposerait du rapport d'évaluation de l'expérimentation de ce nouveau dispositif de lutte contre la précarité énergétique qui a été testé pendant deux ans dans quatre départements avant sa généralisation. Il n'en a rien été, ce que je trouve profondément anormal. J'ai dû me contenter de quelques bribes d'information qui laissent à penser que ce dispositif, qui coûtera 581,1 millions d'euros en 2018, est relativement efficace, même s'il demeure perfectible. Il faudra que le Gouvernement nous en dise davantage et même tout, en séance, sur ce point.

En ce qui concerne le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACé) », cher à notre collègue Jacques Genest qui lui a consacré un rapport très complet en février 2017, le montant des aides versées par le FACé aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité pour le financement des travaux d'électrification en zone rurale va diminuer de 4,5 % en 2018.

Tous les postes de dépenses du CAS seront touchés, le Gouvernement ayant décidé de lui faire subir un coup de rabot aveugle. Ce non-choix aura des conséquences pour les territoires ruraux, puisqu'ils seront moins en mesure d'accompagner leur développement démographique et économique en matière de réseaux électriques. Les crédits du programme 794 étant systématiquement sous-exécutés, je vous proposerai un amendement visant à les redéployer en faveur du programme 793 qui porte 98 % des crédits du CAS.

Dernier point, sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Aide à l'acquisition de véhicules propres », qui porte les crédits relatifs aux aides à l'achat ou à la location de véhicules neufs émettant peu de CO₂ (bonus) ainsi qu'au retrait de véhicules qui émettent beaucoup de CO₂ (prime à la conversion) et qui est financé par le malus automobile. Ce CAS va voir ses crédits augmenter de 11,8 % en 2018 pour atteindre 388 millions grâce à un nouveau durcissement du malus.

Les bonus automobiles vont être recentrés sur les véhicules électriques alors qu'ils pouvaient en 2017 être perçus pour l'achat d'un véhicule hybride rechargeable. Le Gouvernement voulait mettre fin à l'aide à l'achat d'un vélo à assistance électrique (VAE) qui devrait coûter 50 millions d'euros en 2017, mais il a cédé à sa majorité à l'Assemblée nationale en prolongeant ce dispositif au-delà du 1^{er} janvier 2018 et en lui allouant 5 millions d'euros. Je vous présente un amendement qui supprime ces crédits en faveur d'un dispositif qui présente d'évidents effets d'aubaine.

Alors que seulement 21 000 primes à la conversion ont été versées depuis le 1^{er} avril 2015, le Gouvernement se fixe l'objectif très ambitieux de 100 000 primes versées en 2018. Si les nouveaux critères d'attribution de cette prime paraissent plutôt pertinents, le Gouvernement devra veiller à leur cohérence avec le seuil d'application du malus et cesser de les modifier tous les ans, ce qui a pour effet de rendre ce mécanisme illisible.

Au total, le budget de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » apparaît très contrasté. Une hausse globale des crédits, notamment en faveur de la transition énergétique, mais de lourdes déceptions concernant la protection de la biodiversité, la lutte contre la pollution de l'air ou bien encore la politique de l'eau, auxquelles il faut ajouter le coup de massue fiscal de la hausse de la fiscalité énergétique.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, et parce que je ne veux pas me placer dans une attitude d'opposition systématique ni systémique au Gouvernement, je proposerai donc à notre commission des finances une position de sagesse sur le vote des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Je vous propose en revanche d'adopter les crédits des comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Transition énergétique » et « FACé ». Concernant ce dernier CAS, je déplore clairement la baisse de 4,5 % de ses crédits mais vous propose son adoption afin de pouvoir grâce à mon amendement transférer des crédits du programme 794 au programme 793, ce qui constituera une bonne amélioration de l'utilisation de ces crédits.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Pour reprendre les termes de la ministre des transports devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de notre Haute Assemblée, 2018 constitue pour les infrastructures et services de transport un « budget de transition », dans l'attente des résultats des Assises de la mobilité qui ont été engagées en septembre 2017, parallèlement à la création d'un comité chargé de travailler sur les infrastructures de transport et d'une mission le modèle ferroviaire français confiée à Jean-Cyril Spinetta. Ces trois réflexions nourriront le futur projet de loi d'orientation des mobilités que le Parlement examinera au premier semestre 2018.

À ce projet sera annexée une programmation financière pluriannuelle des infrastructures de transport que le groupe de travail de notre commission des finances sur le financement des infrastructures de transport, présidé par notre ancienne collègue Marie-Hélène des Esgaulx, avait réclamée en septembre 2016.

Le programme 203, dont je suis la rapporteure, ne présente qu'une partie des dépenses consacrées aux transports en raison du rôle majeur joué par l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) dans le financement des grandes infrastructures.

Établissement public administratif de l'État créé en 2004 et placé sous la tutelle de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), l'AFITF est financée par des taxes qui lui sont affectées par l'État, selon une logique de report modal : redevance domaniale des sociétés d'autoroutes, taxe d'aménagement du territoire également payée par les sociétés d'autoroutes, une partie des amendes des radars automatiques et une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

L'AFITF reverse ensuite une partie de son budget au programme 203 sous forme de fonds de concours, en ayant préalablement fléché les sommes ainsi reversées vers des projets précis (routes, ferroviaires, fluvial, etc.). Au total, cet « opérateur transparent de l'État » permet au Gouvernement de sanctuariser des crédits en échappant à la contrainte de l'annualité budgétaire pour financer des projets d'infrastructures pluriannuels, ce que je veux bien admettre. Je salue ici Gérard Longuet, ancien président de l'AFITF.

Ce qui me paraît beaucoup plus problématique, en revanche, c'est que je sois contrainte d'envoyer de multiples questionnaires à la DGITM pour pouvoir vous présenter les grandes lignes du budget 2018 de l'AFITF, alors que la DGITM élabore ce budget parallèlement à celui du programme 203.

Je dirai donc au Gouvernement en séance publique qu'il est indispensable qu'à compter de 2019 le budget prévisionnel de l'AFITF nous soit systématiquement transmis au moment de l'examen de la loi de finances : c'est là la condition *sine qua non* pour que le Parlement puisse se prononcer de façon éclairée sur le montant effectivement consacré par l'État au financement des infrastructures de transport.

J'en viens à présent à l'analyse de la situation financière de l'AFITF.

Ainsi que l'avait souligné à maintes reprises Marie-Hélène des Esgaulx, qui suivait le budget des transports avant moi, l'AFITF fait face actuellement à une « impasse financière » liée aux trop nombreux engagements pris par l'État par le passé. C'est ce constat qui a conduit le Gouvernement à décréter une pause en matière d'infrastructures de transport, ce qui s'est traduit par une révision à la baisse de quelque 800 millions d'euros des dépenses initialement prévues pour l'AFITF en 2018, les engagements concernés ayant été repoussés à une date ultérieure.

Les dépenses de cet opérateur augmenteront toutefois de 200 millions d'euros en 2018 pour atteindre 2,4 milliards d'euros, avec un effort particulier consenti pour les deux priorités affichées par le Gouvernement, à savoir la régénération des réseaux existants – notamment routier et ferré – et les transports du quotidien. Je précise que ces deux priorités sont exactement celles qu'avait mises en avant le groupe de travail de notre commission des finances que j'ai déjà cité.

L'équilibre financier de l'AFITF demeurera néanmoins singulièrement précaire en 2018 et les années suivantes avec des restes à payer en augmentation à 12,3 milliards, ce qui conduira le Gouvernement à devoir se poser de nouveau la question de ressources supplémentaires à affecter à cet établissement public, jamais véritablement résolue depuis le fiasco de l'écotaxe poids lourds en 2013. La taxation des poids lourds étrangers en transit, qui endommagent notre réseau routier sans participer à son financement, demeure une piste que nous devons creuser. La ministre en a souligné l'intérêt comme taxe à l'échelle des régions.

Les crédits du programme 203 n'évolueront qu'à la marge en 2018, avec une très légère hausse de 0,4 % en crédits de paiement (CP) à 3 159,6 millions. La subvention à SNCF Réseau diminuera très légèrement, celle de Voies navigables de France restera stable et les crédits en faveur du dragage des ports augmenteront d'un tiers.

J'en viens aux trois grands opérateurs qui relèvent du programme 203 : SNCF Réseau, la Société du Grand Paris et Voies navigables de France.

SNCF Réseau devra en 2018 poursuivre le grand plan de modernisation du réseau ferré - qui impliquera un effort annuel de 3 milliards d'euros par an à compter de 2020 - alors que sa dette constitue toujours pour l'établissement un fardeau difficilement supportable, puisqu'elle s'élève à 45,7 milliards d'euros. Il s'agit de la dette historique de la SNCF qui n'a cessé de croître au cours du temps.

Petite consolation pour l'établissement : la « règle d'or » ferroviaire est enfin entrée en vigueur, ce qui signifie que ceux qui souhaitent obtenir des développements du réseau ferroviaire devront les financer eux-mêmes !

Comme l'a montré l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), les hypothèses prévues par le contrat de performance décennal signé par SNCF Réseau avec l'État en avril 2017 n'apparaissent guère crédibles et celui-ci devra rapidement être mis à jour sur la base des conclusions de la mission sur le modèle ferroviaire français confiée par la ministre à Jean-Cyril Spinetta. À cette occasion pourrait être abordée la question de la reprise au moins partielle de la dette de cet opérateur par l'État.

Les coûts du Grand Paris Express sont désormais estimés à 35 milliards d'euros, contre 25 milliards d'euros antérieurement, ce qui pourrait conduire le Gouvernement à annoncer très prochainement des ajustements dans le calendrier du projet, voire à renoncer à certaines parties des lignes prévues. Cependant, les lignes du Grand Paris Express forment une boucle et il faudra bien boucler la boucle si l'on veut qu'elles fonctionnent. En 2018, les investissements de la Société du Grand Paris vont continuer à monter en puissance, en particulier avec les premiers travaux de génie civil sur la ligne 15 sud.

Lors de l'audition du Président de la SGP, j'ai eu la surprise d'apprendre que le plafond d'emplois de cet opérateur n'était que de 240 ETP pour 2018.

M. Roger Karoutchi. – Et oui !

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Ce chiffre est dérisoire alors que les risques financiers mais également techniques et de sécurité sur les chantiers du Grand Paris Express vont se multiplier dans les années à venir.

Voies navigables de France va devoir consentir d'importants efforts de réduction de ses personnels d'ici 2022, au rythme d'une centaine d'ETPT en moins par an. Confronté à l'érosion des recettes de la taxe hydraulique que l'établissement souhaite voir se transformer en redevance, VNF souhaite bénéficier de subventions d'investissement plus importantes de l'AFITF pour remettre à niveau le réseau dont il a la charge. Un audit indépendant est actuellement en cours pour mieux évaluer les besoins de l'établissement, mais il ne fait aucun doute qu'ils sont très importants et que nous devons dans les années à venir consacrer des investissements importants à la modernisation de nos voies navigables.

Le programme 205 « Affaires maritimes », qui s'est vu retirer en 2018 la gestion durable des pêches et de l'aquaculture, joue un rôle économique et social important et porte des fonctions régaliennes essentielles, la France disposant du deuxième domaine maritime le plus vaste du monde, avec plus de 5 000 kilomètres de côtes et 10 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE), dont 97 % outre-mer.

Dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2018, la dotation du programme s'établissait à 140 millions d'euros en AE et en CP, en forte baisse de 8,5 % en CP à périmètre constant en raison de la diminution de 19 millions d'euros des compensations de charges patronales en faveur du transport maritime de fret et de service qui tirait les conséquences de l'article 53 rattaché à la mission.

Cet article, qui revenait sur un dispositif introduit par la loi de 2016 relative à l'économie bleue, a été supprimé par l'Assemblée nationale à l'initiative du Premier ministre. Il s'agit là d'une excellente nouvelle pour des entreprises qu'il nous faut protéger dans un contexte de concurrence exacerbée – je pense en particulier à Bourbon ou à Louis-Dreyfus armateur. En conséquence, le programme 205 s'est vu réattribuer 19 millions d'euros pour 2018.

L'autre fait saillant du programme 205 en 2018 est l'effort que va consentir l'État en faveur de la sécurité et de la sûreté maritime, dont les crédits vont augmenter de 15,1 % en CP pour améliorer la signalisation maritime, acheter un nouveau baliseur ou bien encore abonder la subvention versée à la Société nationale du sauvetage en mer (SNSM).

Ainsi que je vous l'ai dit, le budget des infrastructures et services de transport pour 2018 est un budget de transition et c'est à l'issue des Assises de la mobilité puis du débat parlementaire sur le projet de loi d'orientation des mobilités que nous pourrions nous faire une idée plus claire de la politique du Gouvernement dans ce domaine.

Mais je veux ici manifester mon soutien aux deux priorités affichées pour le moment, à savoir la remise à niveau des réseaux existants et les transports du quotidien, qui répondent à des besoins trop longtemps négligés.

J'aurais pu être plus réservée sur les crédits du programme 205 mais la suppression de l'article 53 permet de considérer que le budget des affaires maritimes pour 2018 sera plutôt satisfaisant.

Pour ces différentes raisons, je vous appellerai donc, pour les programmes qui me concernent, à adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et à confirmer la suppression de l'article 53.

Il me reste à vous présenter les crédits du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Les lignes de trains d'équilibre du territoire (TET), dont l'État est depuis 2011 l'autorité organisatrice, regroupaient historiquement trente lignes qui jouent un rôle important en matière d'aménagement du territoire et sont exploitées sous la dénomination « Intercités ».

Le compte d'affectation spéciale vient compenser le déficit d'exploitation de SNCF Mobilités dû aux TET ainsi que la régénération du matériel roulant.

La vaste réforme de ces lignes entamée depuis deux ans a conduit à la fermeture de six lignes de nuit et au transfert de nombreuses lignes de jour devenues infrarégionales aux régions agrandies. Dans le cadre de ces accords de reprise, l'État s'est engagé à financer une partie du déficit d'exploitation des lignes transférées et du renouvellement de leur matériel roulant. Vous trouverez à la page 59 du rapport un tableau présentant les différents accords conclus entre l'État et les six régions concernées, qui ont chacun fait l'objet de négociations très précises.

La nouvelle convention 2016-2020 conclue entre l'État et SNCF Mobilités fixe à l'opérateur des objectifs ambitieux en matière de productivité et de politique commerciale, l'objectif étant d'améliorer le taux de remplissage des trains pour atteindre 38 % en 2020.

Les crédits affectés au compte d'affectation spéciale (CAS) représenteront 383,2 millions en 2018, dont 73,4 millions consacrés au déficit d'exploitation des lignes transférées aux régions. Ce n'est qu'à l'horizon 2021 que les montants affectés au CAS pourraient bénéficier des effets de la

réforme en cours et atteindre un niveau compris entre 310 et 330 millions d'euros par an.

Compte tenu des efforts de réforme accomplis ces deux dernières années pour tenter de revoir en profondeur l'offre de trains Intercités et lui redonner un second souffle, je vous propose d'adopter les crédits de ce compte d'affectation spéciale en pleine évolution.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Le programme 159 regroupe depuis 2017 les subventions pour charges de service public du Centres d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Céréma), de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo France. Il retracera également à compter de 2018 les crédits du Commissariat général au développement durable (CGDD) – soit 14,7 millions et ceux qui sont dédiés au financement du soutien à l'économie sociale et solidaire (ESS), soit 14,2 millions.

Concernant Météo France, que je suis depuis quelques années en tant que rapporteur spécial de l'ancien programme 170 « Météorologie », la subvention pour charges de service public portée par le programme 159 connaîtra, pour la sixième année de suite, une diminution en 2018 à 188,8 millions d'euros. Dans le même temps ses effectifs diminueront de 95 équivalents temps plein travaillés (ETPT), mouvement qui devrait se poursuivre dans les cinq ans à venir. Il n'y a rien là de très enthousiasmant.

Si ces suppressions de postes obéissent à une véritable logique – tirer parti des multiples applications du numérique dans le domaine de la météorologie et de la réorganisation du réseau territorial de Météo France qui s'est achevée à la fin de l'année 2016 – il convient toutefois de rester très vigilant pour ne pas affaiblir un opérateur qui joue un rôle essentiel pour la sécurité des personnes et des biens face à la multiplication des événements climatiques extrêmes.

Pour rester un opérateur météorologique de rang mondial, Météo France devra rapidement se procurer un nouveau supercalculateur susceptible de multiplier par cinq sa puissance de calcul. Si les bénéfices socio-économiques de cet outil sont estimés au minimum à 12 fois la valeur de cet investissement, l'établissement n'a pas encore obtenu de l'État les crédits nécessaires à son financement, estimés à 100 millions d'euros, dont 55 millions d'euros dans les cinq ans à venir. C'est un sujet qu'il faudrait rapidement régler.

L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) verra lui aussi sa subvention pour charges de service public diminuer en 2018 à 91,7 millions d'euros et ses effectifs perdre 63 ETPT. Mais alors que Météo France semble en mesure de voir ses recettes commerciales rebondir à compter de 2017, celles de l'IGN sont sévèrement fragilisées par l'avènement de l'*open data* et pourraient se réduire comme peau de chagrin dans les années à venir. Il paraît nécessaire que soit menée une véritable réflexion,

dans le cadre des discussions relatives au nouveau contrat d'objectifs et de performance de l'établissement, sur les relais de croissance dont celui-ci pourrait bénéficier.

Le Céréma, pour sa part, vit une véritable crise d'identité, au point que sa survie paraît incertaine alors même que ce regroupement de onze entités préexistantes est âgé d'à peine trois ans dans sa forme actuelle. Le Gouvernement prévoit de lui appliquer tout au long de la législature des réductions de subvention pour charges de service public (elle atteindra 206 millions d'euros en 2018) et d'effectifs (- 103 ETPT en 2018) sans lui offrir pour le moment la moindre perspective, ce qui a conduit, du reste, son président, Gaël Perdriau, le maire de Saint-Étienne, à démissionner. S'il est clair que l'avenir de cet opérateur passe par une collaboration beaucoup plus intense avec les collectivités territoriales, l'exécutif devra rapidement exprimer ce qu'il attend de lui et cesser de le percevoir uniquement comme une variable d'ajustement.

Il est urgent de fixer un cap clair sur les métiers, le projet et la vision du Céréma, de l'IGN et de Météo France. On demande à ces organismes de se recentrer sur leur contribution au service public, ce qui est logique dans la mesure où les recettes diminuent. Néanmoins, cela risquerait de laisser le champ au secteur privé, privant ainsi ces organismes de ressources commerciales.

J'en viens à présent au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », dit BACEA, qui porte les 2,2 milliards d'euros de crédits de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Comme il est exclusivement financé par le secteur du transport aérien, l'évolution du trafic et la bonne santé des compagnies françaises ont une influence décisive sur son équilibre financier.

Or le trafic aérien bénéficiera d'une croissance comprise entre 5,4 % et 5,9 % en 2017 - du jamais vu depuis 2011 - et comprise entre 3 % et 4 % en 2018, certains aéroports régionaux connaissant des augmentations de trafic à deux chiffres ou approchant comme à Toulouse, Nantes ou Bordeaux, avec respectivement 16 %, 13,7 % et 9 % de croissance.

Les compagnies aériennes françaises profitent de cette croissance mais de façon insuffisante, puisqu'elles poursuivent leur déclin en termes relatifs, la part du pavillon français étant passée de 54,3 % en 2003 à 40,3 % en 2017.

Si la santé d'Air France s'est améliorée depuis deux ans et si le lancement de la nouvelle compagnie « Joon » constitue un beau succès pour sa nouvelle direction, qui a su démêler l'écheveau des relations sociales et réarmer industriellement le projet de la compagnie, la compétitivité des compagnies aériennes françaises devra faire l'objet d'un examen attentif à l'occasion des Assises du transport aérien prévues pour le premier semestre 2018.

Dans cette conjoncture très favorable, la DGAC bénéficiera de recettes quasiment identiques à celles de 2017, soit un montant légèrement supérieur à 2 milliards d'euros. Cette relative stabilité s'explique notamment par la baisse de 26 millions d'euros des recettes de la redevance pour services terminaux de circulation aérienne métropole (RSTCA-M) accordée aux compagnies au départ et à l'arrivée des plateformes de Paris-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly en contrepartie de l'affectation au BACEA de l'intégralité des recettes de la taxe de l'aviation civile. Je suis heureux de voir cette mesure que j'avais défendue au Sénat entrer en vigueur : il a fallu suivre le dossier de près pour qu'il en soit ainsi !

À l'instar de celles de la redevance de route, les recettes de la taxe de l'aviation civile seront dynamiques en 2018. L'exonération à 100 % de cette taxe pour les passagers en correspondance, que nous avons là aussi adoptée pour aider les compagnies aériennes, a représenté 77,4 millions d'euros d'économies en 2016 pour les compagnies assujetties à la taxe, dont 57 millions d'euros pour Air France.

Notons également l'affectation au BACEA de deux recettes nouvelles dont le Parlement a eu récemment à connaître : 6,6 millions d'euros correspondant aux recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion qui excéderont son plafond de 210 millions d'euros et 6 millions d'euros pour couvrir le coût des missions d'intérêt général effectuées par la DGAC au profit de l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

Comme en 2017, le schéma d'emplois 2018 de la DGAC ne prévoit aucune suppression d'emploi. Sa masse salariale augmentera de 1,3 % pour atteindre 923,5 millions d'euros. Sur cette somme, 17,7 millions d'euros correspondent aux mesures catégorielles prévues pour 2018 par le protocole social 2016-2019 de la DGAC, dont le coût global représente 55 millions d'euros sur la période, contre 27,4 millions d'euros pour le protocole social 2013-2015. Ces protocoles se justifient par la nécessaire réorganisation du temps de travail afin de répondre à la saisonnalité de l'activité et aux pointes de trafic.

La DGAC maintiendra en 2018 son effort d'investissement porté à 250 millions d'euros par an, auxquels s'ajoutent 50 millions d'euros de fonds de concours européens, depuis 2014. Sur cette somme, 135 millions d'euros sont consacrés à de grands programmes de modernisation du contrôle de la navigation aérienne, dont le coût total représente quelque 1 660 millions d'euros. Je prépare un contrôle budgétaire sur ce domaine dans lequel nous souffrons d'un important retard d'investissement.

Après une année 2017 difficile, le nouveau Gouvernement a décidé de rebudgétiser les crédits consacrés par les deux premiers programmes d'investissement d'avenir (PIA) à la recherche et développement (R&D) en matière aéronautique civile pour un montant de 135 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Je m'en félicite, car le financement par les PIA

ne donne pas la visibilité nécessaire à la recherche de long terme. C'est une excellente nouvelle pour une filière industrielle vitale pour l'économie de notre pays, dans un contexte de concurrence internationale exacerbée.

L'assainissement financier du BACEA va se poursuivre en 2018 avec une quatrième année consécutive de diminution de sa dette, déjà réduite de 31 % depuis 2015, dont l'encours devrait atteindre 883,6 millions d'euros au 31 décembre 2018. C'est un niveau inférieur à celui d'avant la crise du transport aérien de 2009 – rappelons qu'une crise dans ce secteur se traduit par une augmentation de la dette et une stagnation des investissements.

À plus long terme, la croissance du trafic aérien posera le problème du développement des infrastructures au sol, notamment des aéroports, et de la capacité du transport aérien à faire face à cette augmentation. La question des taxes et redevances, sur laquelle notre commission a insisté, est moins pressante en période d'amélioration du trafic ; mais elle reste importante, tout comme celle de la compétitivité du pavillon français.

Il convient de souligner le paradoxe de la DGAC qui, bien que relevant d'un budget annexe, pourrait être intégrée dans la norme d'évolution des dépenses budgétaires de l'État. Nous verrons quelles sont les intentions du Gouvernement à cet égard.

Enfin, concernant les projets en cours pour Aéroports de Paris, il convient d'en préserver les fondamentaux que sont la qualité de service et la capacité d'investissement, les besoins en infrastructures étant très importants. Attention à ne pas déstabiliser l'entreprise.

En conclusion, je souhaite que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe.

Compte tenu du fait que les trois subventions des opérateurs du programme 159 sont en baisse – ce que je peux comprendre, même si les baisses en question me paraissent particulièrement sévères – sans pour autant, et je le déplore, que l'État leur offre de véritables perspectives stratégiques, je m'en remettrai, à l'instar de mon collègue Jean-François Husson à la sagesse de la commission des finances et du Sénat sur les crédits de la mission Écologie.

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Notre commission a notamment souhaité que le nouveau président de l'AFITF soit nommé au plus vite, pour que l'agence ne soit plus directement gérée par le ministère des transports, comme c'est le cas depuis quelques mois.

Je me félicite de l'augmentation de 100 millions d'euros des dépenses pour la régénération du réseau routier en 2018, mais les résultats de l'audit en cours sur l'état des routes nationales ne seront connus qu'en décembre ; dans ces conditions, comment se prononcer sur ces crédits ?

Certains se sont émus de voir les crédits de la prime à la conversion passer de 27 à 127 millions d'euros. On a fait un parallèle avec le dispositif TEPCV, dans lequel 700 millions d'euros ont été promis aux collectivités alors que seuls 400 millions étaient financés ; le secrétaire d'État Sébastien Lecornu s'est néanmoins engagé à valider tous les dossiers déposés par les communes. Il vaut mieux, à mon avis, se donner de la marge pour la prime que se voir contraint de refuser des subventions faute de crédits.

Le recentrage des bonus automobiles sur les véhicules électriques inspirera des regrets à certaines communes qui ont investi dans les véhicules au gaz naturel (GNV) ; mais, au vu de la faiblesse des subventions accordées pour des véhicules dont le prix avoisine 200 000 euros, cette décision me semble compréhensible politiquement.

L'impact de la subvention de 200 euros à l'achat d'un vélo électrique sur les usages professionnels n'est pas encore connu ; nous attendons les conclusions du rapport des Assises des mobilités. Il semble que ce type de véhicule est surtout utilisé pour les loisirs.

Compte tenu de ces remarques, la commission de l'aménagement du territoire a donné un avis favorable aux aspects de ces programmes, budgets annexes et comptes d'affectation spéciale qui lui étaient soumis.

M. Antoine Lefèvre. – La date fixée pour la restitution des travaux du conseil d'orientation des infrastructures a été repoussée, une nouvelle fois, à début janvier, dans un contexte de fragilité des financements, surtout pour l'AFITF dont l'augmentation des crédits est insuffisante. Une estimation du coût des travaux d'infrastructures nécessaires à la remise en état des réseaux ferroviaire et routier est-elle disponible ?

M. Sébastien Meurant. – Je souhaiterais que notre commission soit informée des dérives budgétaires des grands projets d'infrastructures. Les coûts du Grand Paris Express ont encore dérapé de 10 milliards d'euros ; une entreprise privée qui se comporterait ainsi courrait à la faillite. Les collectivités valdoisiennes, comme Saint-Leu-la-Forêt, contribuent au projet, à travers la taxe spéciale d'équipement. Or si la ligne 17 ne se fait pas, Saint-Leu n'en bénéficiera pas. C'est la même problématique pour l'eau. Sans cette ligne, le plus grand investissement privé d'Europe, EuropaCity, appelé à changer l'image de notre département, pourrait être remis en cause. Au vu des enjeux, et dans cette attente, je ne vois pas comment je pourrais me prononcer sur ces programmes.

Souvenons-nous d'Éole, de Météor dans les années 80 et 90 : aucun de ces projets n'a été mené à bien dans son ensemble, mais les gouvernements successifs n'en ont pas tiré les conséquences.

Quant aux autoroutes, les chauffeurs de taxi constatent tous les jours leur dégradation, qui affecte leurs conditions de travail et provoque des accidents. La pollution qui résulte des politiques menées à Paris aggrave encore la situation. Il n'y a plus de lumière sur l'A115 à cause d'un vol de

câbles ; et l'on nous dit que cela va améliorer la sécurité ! Quant à la Francilienne, il y manque le tronçon Viry-Orgeval, c'est-à-dire la liaison entre les Yvelines et le Val-d'Oise. L'enquête publique a été lancée ; nos deux départements sont très désireux de voir ce tronçon qui achèverait la boucle se réaliser.

M. Marc Laménie. – Ces sujets complexes touchent à notre vie quotidienne.

A-t-on une idée du budget et des effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire qui est appelée à monter en puissance ?

L'endettement de SNCF Réseau, de 46 milliards d'euros aujourd'hui, pourrait passer à 61 milliards d'euros en 2026. Nous le savons tous, le tout-TGV s'est fait au détriment des lignes classiques, avec à la clé des fermetures de lignes et une dégradation du matériel roulant. Que faire pour sortir de l'impasse ?

Que pensent les rapporteurs du fret capillaire, aujourd'hui littéralement évincé ? Il en va de même pour Voies navigables de France et ses canaux, de moins en moins utilisés, alors même que le réseau routier arrive à saturation...

Mme Sylvie Vermeillet. – Quelle est votre opinion, Madame Keller, sur la capacité de la SNCF à faire face à la concurrence ? La réforme des retraites annoncée pour 2018 n'épargnera pas les régimes spéciaux. Le Président de la République avait annoncé une reprise par l'État de la dette de SNCF Réseau, qui s'élève à 45,7 milliards d'euros, et de celle de SNCF Mobilités, soit 7,9 milliards d'euros, en échange d'une renonciation à ces régimes. Certes, l'institution est plombée par cette dette, mais l'État est-il réellement en mesure de la lui reprendre ?

M. Michel Canevet. – L'AFITF est une illustration parfaite des démembrements de l'État si souvent déplorés. Cette agence a-t-elle encore un rôle à jouer ? Ne vaut-il pas mieux la supprimer pour ramener le financement des infrastructures dans le giron de l'État – et ainsi permettre un contrôle parlementaire ?

Autre exemple : le Gouvernement envisage la création d'une agence pour la cohésion des territoires. Le Céréma étant en difficulté, ne serait-il pas pertinent qu'il devienne une composante de cette nouvelle entité, avec ses 2 500 salariés ?

La DGAC joue quant à elle un rôle de régulateur, de prestataire de services et de prescripteur à la fois, partageant ces compétences avec d'autres opérateurs, ce qui nuit à la lisibilité de l'institution.

Le contrôle aérien est régulièrement perturbé par des mouvements sociaux, le plus récent ayant eu lieu la semaine dernière à Orly. La situation s'améliore-t-elle dans ce secteur ? Un effort sur les équipements d'accueil des passagers dans les aéroports est indispensable, et en particulier une

modernisation des outils du contrôle des douanes. Enfin, il conviendrait de remplacer la flotte des véhicules d'aéroport par des véhicules propres.

M. Alain Joyandet. - Vos rapports, très intéressants, montrent que la distinction entre le « nouveau monde » et « l'ancien monde » n'est pas très nette : on fonctionne à périmètre constant, en retirant à certains pour donner à d'autres ; on continue à augmenter les taxes, et l'investissement public sert de variable d'ajustement.

Monsieur Husson, vous avez évoqué à juste titre une conception punitive de la fiscalité énergétique. On ponctionne l'argent là où il est, et là où il est utile, au service d'objectifs plus ou moins douteux. Ainsi, le prélèvement imposé aux agences de l'eau est insupportable ; nous soutiendrons les amendements du rapporteur spécial.

Les investissements dans le réseau routier détaillés dans le rapport de Fabienne Keller sont ridicules. Est ainsi mentionné le financement de la route Centre Europe Atlantique, l'une des liaisons horizontales les plus importantes, « dans la région Bourgogne » - avec l'ancien intitulé - alors que le projet est à l'abandon ! Il manque toujours le barreau Langres-Belfort, cassé en 1997, puis réinscrit au Schéma national d'infrastructures de transport, puis à nouveau cassé... Pouvez-vous nous préciser le plan et le calendrier ?

On présente les contrats entre l'État et les régions comme une avancée. Or le financement de la ligne Grand-Est, qui coûtait 38 millions d'euros à l'État, ne sera plus assumé par celui-ci qu'à hauteur de 13 millions d'euros ; le reste sera financé par les régions Île-de-France, Bourgogne-Franche-Comté et Grand-Est dans le cadre du transfert de lignes TET. La ligne Mulhouse-Paris, qui était relativement compétitive, est remplacée par des tronçons. C'est un véritable saucissonnage, et les voyageurs préfèrent aller prendre le TGV à Besançon ou à Belfort-Montbéliard.

Félicitations à la rapporteure spéciale, dont nous suivrons les avis ; mais certaines mesures sont difficiles à avaler.

M. Roger Karoutchi. - La SNCF ne fait rien pour se préparer à la concurrence ; elle fait tout pour croire qu'elle pourra s'en dispenser, avec l'argument massue que la concurrence tuera le réseau, qui n'est pas en situation de l'accueillir. Mais l'ouverture à la concurrence est prévue depuis quinze ans...

Fin 2011, j'avais dit que le Grand Paris Express ne coûterait pas 25 milliards mais 35 milliards d'euros ; qu'il ne serait pas prêt en 2025 mais en 2035. Aujourd'hui, je dis 40 milliards d'euros et 2040. On nous balade, en nous disant qu'il vaut mieux repousser les délais qu'abandonner une partie du projet. La Société du Grand Paris bénéficie de taxes affectées sur les ménages et les entreprises franciliens qui rapportent 500 à 600 millions d'euros par an ; et elle continue à emprunter, alors que le Gouvernement refuse de la financer... Le Parlement n'a pas la main sur ce dossier. Il

faudrait une étude claire et nette sur le tracé : chaque élu a voulu sa gare. Mais que fera-t-on du Grand Paris Express dans vingt ans ?

M. Claude Raynal. – Excellent !

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je partage l'inquiétude de Jean-François Husson sur le financement des agences de l'eau, de l'AFB et de l'ADEME, avec une préoccupation particulière à propos de la pollution de l'air. Nous devons monter en puissance sur ces questions, à commencer par l'État, que le Conseil d'État et les autorités européennes ont rappelé à ses obligations. Or les engagements financiers ne sont pas à la hauteur ; dans ces conditions, il est difficile de demander aux collectivités, notamment aux régions, une plus grande implication.

Concernant le Grand Paris Express, je suis en désaccord avec Roger Karoutchi, sauf sur le rôle du Parlement. Il ne convient pas de remettre en cause le tracé, qui forme un tout cohérent et apporte un rééquilibrage au sein de la région. On peut faire beaucoup de critiques à la Société du Grand Paris, mais pour le moment le calendrier est tenu. Je partage l'avis de Fabienne Keller sur la nécessaire montée en puissance des capacités d'ingénierie au sein de la SGP. Les investissements du Grand Paris Express doivent également être considérés à l'aune de l'enjeu de la pollution de l'air. Cessons de retarder la mise en œuvre des projets parfois très ambitieux des collectivités dans ce domaine : seuls les investissements dans les transports publics sont en mesure de répondre à cet enjeu en Île-de-France. Il appartient au Gouvernement de clarifier au plus vite ses intentions. Le débat doit s'ouvrir : des élus de tous les partis et de tous les territoires demandent où l'on en est.

Je ne crois pas qu'il faille supprimer la prime à l'achat du vélo électrique. Certes, il y a probablement un effet d'aubaine pour ceux qui en font un usage de loisir. Mais tant qu'il n'existera pas de services de location de longue durée, il convient de maintenir cette aide : il est difficile d'investir de 1 500 à 1 800 euros dans un véhicule dont on ne sait pas s'il sera adapté au transport en ville.

Mme Christine Lavarde. – La péréquation en direction des zones non interconnectées, notamment les outre-mers, comporte un volet relatif à la maîtrise de la demande en énergie. Les crédits concernés étant modestes, ce point n'est pas évoqué dans le rapport. Cette politique sera-t-elle poursuivie et comment s'articule-t-elle avec les surcapacités constatées dans ces territoires ? Le risque est, à terme, de devoir déconnecter l'alimentation en énergie renouvelable pour maintenir la stabilité du réseau.

Les opérateurs du programme 159 produisent des données publiques, qu'ils sont contraints de mettre à disposition gratuitement dans le cadre de la loi pour une République numérique. L'État a-t-il procédé à un transfert de recettes vers ces opérateurs pour pérenniser leur activité ?

M. Claude Raynal. – Je tiens à ce que ce soit noté : je porte un pin's « Oui à la LGV Bordeaux-Toulouse ! ». Nous aurons le TGV à Toulouse quand la technologie sera dépassée. Tout le monde s'accorde sur le constat que nous avons besoin de développer le réseau ferré, et que l'état des trains du quotidien est problématique ; mais il faut des solutions ! C'est pourquoi je suggère à la majorité sénatoriale de s'opposer à la suppression de l'ISF, ou d'en décaler la mise en œuvre de deux ans pour réinjecter les dix milliards ainsi récupérés dans la restauration des infrastructures.

M. Alain Joyandet. – Il y a d'autres recettes !

M. Claude Raynal. – Je vous propose, quant à moi, de ne pas faire disparaître celles qui existent. Vincent Capo-Canellas, j'apprécie l'esprit de modération qui vous caractérise. Mais êtes-vous pour ou contre la vente d'ADP ? Soyez franc et clair !

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Monsieur Laménie, le budget de l'ASN était de 80 millions d'euros en 2016 ; ses effectifs ont augmenté de 30 équivalent temps plein (ETP) entre 2016 et 2017. Les perspectives de prolongation des installations et de démantèlement nécessitent des expertises approfondies : il suffit d'un incident et, si je puis dire, tous aux abris...

Je conviens d'autant plus volontiers avec Sophie Taillé-Polian qu'il faut aller plus loin dans la lutte contre la pollution de l'air que j'ai présidé la commission d'enquête sur le coût économique et financier de cette pollution, évalué à un montant compris entre 65 et 100 milliards d'euros par an. C'est un chiffre à mettre en regard avec les appels à mobiliser 100 milliards de dollars par an contre le changement climatique. Or l'État, à force de se cacher, encourt des sanctions de la Commission européenne. Des actions dans les quatre secteurs les plus polluants – l'industrie, le transport, l'habitat et l'agriculture – doivent être mises en œuvre pour inverser la tendance et entraîner nos partenaires internationaux dont certains, comme les États-Unis ou l'Inde, prennent des orientations préoccupantes.

Madame Lavarde, je ne suis pas en mesure de répondre à votre question immédiatement. Nous n'avons pas abordé ces points lors de l'audition du président de la Commission de régulation de l'énergie. Je vous répondrai dans les meilleurs délais.

La question des vélos électriques est celle de la poule et de l'œuf. Les primes se sont envolées, créant un effet d'aubaine. J'estime que ce marché est assez mûr pour que des équilibres se dégagent. Le solaire thermique a bénéficié de beaucoup d'aides, avant que l'on ne se rende compte que la concurrence faisait baisser les coûts d'installation.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Monsieur Corbisez, l'augmentation des crédits du programme « Voirie » est détaillée dans mon rapport. Elle concerne notamment l'abondement des CPER qui couvrent

désormais les coûts d'investissement routier, l'État n'ayant plus beaucoup de routes en gestion propre.

Monsieur Lefèvre, le groupe de travail de notre commission sur le financement des infrastructures de transport, dont je faisais partie, a estimé que les investissements sur le réseau routier et ferroviaire devraient être portés de trois à quatre milliards d'euros par an.

Je partage entièrement l'opinion, Monsieur Laménie, que nous ne pouvons laisser la SNCF s'empêtrer dans sa dette. Si celle-ci, comme celle de la Deutsche Bahn, était transférée à l'État, la gestion serait beaucoup plus saine et les comptes plus réalistes. Il est inacceptable de tenter de faire croire, comme nous le faisons à Bruxelles, que le prix des sillons permettra à la SNCF de rembourser sa dette. En effet au cours des dernières années, les manques budgétaires ont été artificiellement compensés par une augmentation de ce prix, produisant une situation absurde où les coûts fixes, ainsi augmentés, pénalisent le transport ferroviaire face à la concurrence du routier.

La réforme des régimes spéciaux, Madame Vermeillet, est stratégique car les retraites pèsent dans les charges de la SNCF ; elle ne sera probablement appliquée qu'aux nouveaux entrants. C'est un facteur fondamental dans les équilibres du ferroviaire, au même titre que la mise en concurrence, les prix des sillons ou le mode de facturation.

Monsieur Canevet, votre question sur l'AFITF est pertinente puisque la mission initiale de cette agence - l'équilibre entre le ferroviaire et le routier - s'est estompée. Il conviendrait de sanctuariser certaines ressources du transport routier pour les flécher vers les modes les moins émetteurs. Enfin, il est bien entendu indispensable de désigner un nouveau président pour l'agence.

Monsieur Joyandet, l'investissement de l'État dans les réseaux routiers s'est en effet réduit ; il passe principalement par les CPER. Le TET Grand Est concerne trois régions. L'État a conclu un *deal* avec celles-ci, aux termes duquel il achète le matériel roulant et le remet aux régions, qui le transfèrent à leur tour à la SNCF. C'est une forme de solde de tout compte. Les négociations qui ont conduit à des accords avec les régions se sont faites au coup par coup, sans règles d'ensemble. Il appartient à chacun de définir son ambition pour les liaisons infra-régionales. Certes, le TET qui remplace Mulhouse-Paris est quelque peu saucissonné, mais le TGV dessert désormais Mulhouse. Le TET a justement vocation à desservir les territoires où ne passe pas le TGV.

Le tracé et les gares du Grand Paris Express, monsieur Karoutchi, ont été définis. L'ampleur du projet aurait été différente si d'autres choix techniques avaient été faits : ainsi l'enterrement du tracé dans sa totalité, avec en certains endroits des niveaux de pression très importants, a engendré des coûts de construction énormes. De plus, les aléas sont

beaucoup plus importants en souterrain. Ils expliquent l'estimation de 35 milliards d'euros qui me semble réaliste. Un éventuel retard de dix ans, comparé à celui d'autres infrastructures comme le TGV Rhin-Rhône, me semblerait plutôt modeste. Les 580 millions de taxes affectées par an financeraient le Grand Paris Express en un siècle... Le compte n'y est pas : un endettement très important sera nécessaire. Je vous suggère de vous rendre, comme Sophie Taillé-Polian et moi-même, sur le chantier d'Arcueil-Cachan où une dalle a été glissée sous la station de RER. Ce sont des technologies très coûteuses mais également très complexes et intéressantes, qui produiront de belles gares.

Sophie Taillé-Polian a souligné l'importance de la montée en puissance de l'ingénierie de la SGP : je le confirme. La sécurité des chantiers est un enjeu considérable, avec des trous entre 40 et 60 mètres de profondeur.

Claude Raynal a défendu la ligne TGV Bordeaux Toulouse : ce sera un des grands projets en débat lors de la programmation pluriannuelle des infrastructures de transports. On comprend que Toulouse souhaite bénéficier d'un tracé ligne à ligne.

Pour le Grand Est, nous aurons un débat douloureux sur l'arrivée des TGV dans un certain nombre de gares secondaires, mais dont les territoires ont participé au financement de ces lignes avec, en contrepartie, des engagements de dessertes.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Concernant le programme 159, vous avez posé, madame Lavarde, la question de la gratuité de la mise à disposition des données et des conséquences sur le budget de l'IGN et de Météo France. C'est effectivement un défi majeur. La difficulté est de trouver des compensations. Météo France et l'IGN doivent encore mieux exploiter et diffuser leurs données. Météo France a conscience qu'au-delà des données brutes, elle doit s'améliorer. L'entreprise dispose sans doute d'une des meilleures expertises mondiales : les grands tournois de tennis, de golf, d'automobiles font appel à elle. En revanche, elle a du mal à fournir des données purement commerciales. Les recettes publicitaires de Météo France se sont accrues de plus de 20 % en 2017. Les recettes « mobile » ont été multipliées par deux entre 2016 et 2017 et dépassent désormais 2 millions d'euros.

L'IGN doit réinventer son modèle et maintenir ses ressources propres. J'ai interrogé le directeur général de l'IGN : pour lui, l'open data est le prochain défi. La loi du 28 décembre 2015 permet à l'opérateur de déroger aux règles en vigueur en ce qui concerne la fixation des redevances de réutilisation des informations.

Monsieur Canevet, vous m'avez interrogé sur les difficultés rencontrées par Céréma, qui résulte de la fusion de onze structures. Je ne suis pas persuadé que nous réglerons les problèmes en faisant du mécano.

La DGAC joue un triple rôle de régulateur, de prescripteur et de fournisseur de services. Ce n'est le cas dans aucun autre pays européen et il faudra sans doute qu'elle évolue à l'avenir.

Pour les contrôleurs aériens, il faudrait parvenir à une réelle prévisibilité des effectifs en grève. Parfois, pour deux contrôleurs en grève, 20 % des vols sont annulés. La France est montrée du doigt pour le nombre de jours de grève dans cette profession.

Nous sommes tous d'accord pour estimer que nos infrastructures aériennes doivent être modernisées. J'ai insisté sur les difficultés à venir en Île-de-France faute de programme d'investissements majeurs. ADP doit poursuivre ses efforts en la matière et améliorer la qualité des services.

Il est indispensable de déployer des sas PARAFE. Le ministre de l'intérieur a été plusieurs fois interpellé sur les dysfonctionnements de la police aux frontières : des CRS supplémentaires ont été affectés cette année pour que la PAF se concentre sur son activité propre. À la rentrée, les CRS sont partis et la qualité s'est à nouveau détériorée. Les CRS sont revenus. On nous annonce pour le printemps le déploiement des sas PARAFE et que la reconnaissance faciale va rapidement s'imposer. Les retards actuels doivent cesser car il est scandaleux d'avoir à attendre une heure pour passer la frontière.

Les aéroports souhaitent disposer de véhicules propres : les appels d'offre auprès des sous-traitants devront mentionner cette exigence. En revanche, je ne dispose pas d'informations sur les taux de bus hybrides.

Dans mon rapport, j'ai mentionné l'avenir d'ADP, même si ce projet de loi de finances n'en dit mot. Pour l'instant, il ne s'agit que de rumeurs qui n'ont pas été confirmées par le Gouvernement. Le Gouvernement précédent a procédé à des ouvertures de capital s'agissant des structures de gestion de certains aéroports, dont celui de Toulouse, dans des conditions pour le moins discutables. Il l'a fait également pour les aéroports de Lyon et de Nice : il faut tirer les leçons de ces ouvertures de capital. S'agissant d'ADP, la situation est très différente puisqu'ADP a déjà une partie de son capital en bourse et certaines sociétés, comme Vinci, siègent dans son conseil d'administration. Désormais, la question qui se pose est d'abaisser ou non la part détenue par l'État qui est aujourd'hui à plus de 50 %. Une loi sera nécessaire pour y procéder. À mon avis, ce secteur a besoin de stabilité, d'investissements importants et d'amélioration de la qualité de services. Je souhaite qu'on ne trouble pas la marche de l'entreprise qui s'est déjà beaucoup modernisée. Les infrastructures aéroportuaires sont des sujets de souveraineté : l'État doit garder une part significative du capital.

M. Claude Raynal. – Une part significative ou majoritaire ?

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Significative !

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Elle a décidé de proposer au Sénat la suppression des articles 53, 54, 54 *bis*, l'adoption de l'article 54 *ter* et la suppression de l'article 54 *quater*.

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

Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte d'affectation spécial « Aides à l'acquisition de véhicules propres » sous réserve de l'adoption de son amendement et l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACE) » sous réserve de l'adoption de son amendement.

Enfin, elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits des comptes d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et « Transition énergétique ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale :

- adopté l'amendement rédactionnel présenté par Jean-François Husson.

- confirmé sa décision de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits de la mission ;

- proposé au Sénat d'adopter sans modification les crédits du budget annexe, et des comptes spéciaux « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et « Transition énergétique » ;

- proposé également au Sénat de confirmer l'adoption des crédits des comptes spéciaux « Aides à l'acquisition de véhicules propres » et « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACE), tels que modifiés par ses amendements.

Enfin, elle a proposé au Sénat de confirmer le maintien de la suppression de l'article 53, la suppression des articles 54, 54 *bis* et 54 *quater*, et l'adoption de l'article 54 *ter* ainsi modifié.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Airbus

- M. Jean PERROT, directeur R&T ;
- Mme Anne-Sophie de la BIGNE, directeur des affaires civiles.

Air France KLM

- M. Jean-Marc JANAILLAC, président-directeur général ;
- Mme Patricia MANENT, directrice adjointe affaires publiques.

Autorité de contrôle des nuisances aéroportuares (ACNUSA)

- M. Victor HAIM, président ;
- M. Éric GIRARD-REYDET, secrétaire général.

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

- M. Bernard LARROUTUROU, directeur général.

Direction générale de l'aviation civile (DGAC)

- M. Patrick GANDIL, directeur général ;
- M. Marc BOREL, directeur du transport aérien ;
- M. Maurice GEORGES, directeur des services de la navigation aérienne ;
- M. Philippe BASSOT, adjoint à la secrétaire générale.

Groupe ADP

- M. Augustin de ROMANET, président ;
- M. Philippe PASCAL, directeur général adjoint finances, stratégie et administration ;
- Mme Mélinda SOUEF, responsable des relations avec les institutions - France.

Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS)

- M. Éric TRAPPIER, président du GIFAS, PDG de Dassault Aviation ;
- Général Pierre BOURLOT, délégué général du GIFAS.

Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)

- M. Daniel BURSAUX, directeur général ;
- M. Sylvain LATARGET, directeur général adjoint ;
- M. Emmanuel ROUSSELOT, secrétaire général.

Météo France

- M. Jean-Marc LACAVE, président-directeur général ;
- M. François BOLARD, secrétaire général.

UAF union des aéroports français

- M. Nicolas PAULISSEN, délégué général.