

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire

– Audition ouverte aux membres de la Commission des affaires économiques et à la presse de M. Gérard Longuet, sénateur de la Meuse, président de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ..... 2

Mardi

27 novembre 2007

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 8

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence**  
**de M. Christian Jacob**  
*Président*



**Le président Christian Jacob** a souhaité recueillir l'avis de M. Gérard Longuet sur le chiffrage effectué par l'association Transport, développement, intermodalité, environnement (TDIE) à la suite du Grenelle de l'environnement et évaluant à 163 milliards d'euros les besoins de financement pour les infrastructures de transport à l'horizon 2025. Il a demandé des précisions sur les ressources et la situation de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), ainsi que sur le positionnement de l'agence par rapport aux propositions du Grenelle de l'environnement en matière de transports et aux premières orientations fixées par le Président de la République.

**M. Gérard Longuet** a fait valoir que l'AFITF avait connu une évolution ambiguë. Lors de sa création, MM. Jean-Pierre Raffarin et Gilles de Robien avaient décidé d'en faire une structure dérogeant au principe de l'universalité budgétaire, afin de financer les 35 projets d'infrastructures retenus par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003, en leur affectant les dividendes perçus par l'État au titre de sa participation dans les sociétés d'autoroutes. Le programme des travaux à réaliser entre 2005 et 2012 se chiffrait à 24 milliards d'euros. Les contributions de l'AFITF prenant en charge la part de l'État devaient s'élever à 7 milliards d'euros sur l'ensemble de cette période, tandis que les recettes de l'agence devaient atteindre 1 milliard d'euros par an. Le système était donc équilibré. Le gouvernement ayant décidé en 2005 de privatiser les sociétés d'autoroutes, l'AFITF s'est vue privée *ipso facto* de ses recettes spécifiques. Des ressources fiscales *ad hoc* lui ont cependant été allouées, sous la forme de la redevance domaniale pour occupation du domaine public et de la taxe d'aménagement du territoire payées par les sociétés d'autoroutes ainsi qu'une partie du produit des amendes perçues par la voie des radars automatiques. À ces 700 millions d'euros de ressources annuelles récurrentes, il faut ajouter une dotation exceptionnelle de 4 milliards provenant des 16 milliards de recettes de privatisation des sociétés d'autoroute, ce qui fait un total de 9 milliards à peu près certains sur la période 2005-2012. Le système était à peu près bouclé au printemps 2006.

La situation financière de l'AFITF s'est fortement dégradée : elle arrive désormais à une impasse prévisible d'une dizaine de milliards d'euros d'ici 2012, compte tenu de l'élargissement de son champ d'intervention à d'autres projets, pour lesquels elle n'a pas bénéficié de recettes supplémentaires, ainsi qu'à l'achèvement des contrats de plan État-régions.

À la suite du CIADT du 18 décembre 2003, les ressources de l'AFITF étaient exclusivement routières alors que ses dépenses étaient à 70 % ferroviaires, à 5 % fluviales ou maritimes et à 25 % routières. La prise en charge de l'achèvement du volet d'infrastructures routières et ferroviaires des contrats de plan État-région (CPER) s'est traduite par une remontée sensible des dépenses routières à hauteur de 50 % du total. Cette prise en charge des CPER représente une dépense nouvelle de 4,5 milliards d'euros pour l'AFITF. Les transports collectifs en site propre induisent une charge supplémentaire de 250 millions d'euros, tandis que l'actualisation et les besoins complémentaires identifiés pour les projets du CIADT ont généré un besoin de financement de 3 milliards d'euros. Pour la rénovation du matériel roulant Transilien, la région Île-de-France a obtenu lors du transfert du STIF l'octroi d'une subvention de 400 millions d'euros par l'État, dont 280 millions seront versés par l'AFITF d'ici à 2012. À cet égard, **M. Gérard Longuet** a observé que la région Ile-de-France était la seule région à bénéficier d'un tel régime, les autres régions ayant financé elles-mêmes le renouvellement de leurs trains express régionaux. La poursuite du volet ferroviaire des CPER sous la forme des contrats de projet aura une incidence financière de 2,4 milliards d'euros et l'État a programmé 2,5 milliards de dépenses pour les programmes de développement et de modernisation des

itinéraires (PDMI) sur la période 2007-2013. Enfin, l'AFITF interviendra à hauteur de 300 millions d'euros dans la première grosse opération de partenariat public-privé (PPP) dans les transports, le GSM ferroviaire.

Le "carnet de commandes" de l'AFITF contient 21,7 milliards d'euros de projets. Elle percevra 6,4 milliards de recettes récurrentes jusqu'en 2012. Elle a reçu une subvention budgétaire de 500 millions d'euros en 2005 et de 100 millions en 2006. Les privatisations des sociétés d'autoroutes lui ont rapporté une dotation exceptionnelle de 4 milliards d'euros. Par conséquent, fin 2007, l'AFITF dispose de façon notoire d'un peu moins de la moitié des financements dont elle a besoin d'ici 2012 pour la prise en charge des dépenses qui lui ont été confiées par décision gouvernementale.

L'AFITF est une sorte d'autorité morale qui veille à ce que les crédits "fléchés" sur les infrastructures de transport soient effectivement affectés à cet usage mais elle ne dispose pas de la légitimité politique requise pour prendre les décisions sur l'opportunité d'un projet. 172 conventions de financement multipartites ont été signées pour permettre l'affectation des crédits aux projets.

S'agissant du Grenelle de l'environnement, la faisabilité du programme de liaisons ferroviaires à grande vitesse – 2 500 kilomètres de voies nouvelles – est incertaine. En vertu des décisions arrêtées au CIADT de 2003, la France est déjà en train de réaliser simultanément trois lignes TGV, ce qui est considérable, et même quatre avec le prolongement du TGV est-européen : Rhin-Rhône ; Perpignan-Figueras et les contournements de Montpellier et de Nîmes ; Tours-Bordeaux sur la ligne Sud-Europe Atlantique. Le projet de ligne Paris-Toulouse a été abandonné au profit des lignes Paris-Orléans et Limoges-Toulouse, pour lesquelles les seules décisions concrètes à ce jour sont des améliorations de passages à niveau.

Le CIADT du 18 décembre 2003 avait en outre envisagé une liaison allant de Paris jusqu'au tunnel sous la Manche par Amiens ainsi que des liaisons en arêtes de poissons vers Poitiers et Limoges à partir de la ligne Paris-Bordeaux. Quant à la ligne Bordeaux-Toulouse, le CIADT ne l'avait même pas retenue en termes d'étude. Les priorités sont aujourd'hui le prolongement de Le Mans-Rennes et l'achèvement de Paris-Bordeaux. Tous les autres projets ferroviaires sont plus volontaristes que réalistes.

Deux questions majeures pesant très lourdement sur les capacités de financement de l'AFITF restent sans réponse : la réalisation du projet fluvial Seine-Nord Europe et du projet ferroviaire Lyon-Turin. Sur ces deux projets majeurs, la mission de l'AFITF a été de faire en sorte qu'il n'y ait pas de perte de temps par rapport au calendrier prévu. Pour le canal Seine-Nord, l'utilité publique pourrait être déclarée dans le courant de l'année 2008 et toutes les études sont financées. Pour Lyon-Turin, toutes les études techniques préalables ont été effectuées pour un coût total de 500 millions d'euros. La partie internationale du projet devrait approcher un coût de 6 milliards d'euros, de même que les accès côté français. La réalisation de ce projet ferroviaire devrait coûter 2 milliards d'euros à l'État français, soit une année complète de financement de l'AFITF.

Le projet fluvial Seine-Nord Europe est majeur. Les travaux d'amélioration du port du Havre, sur lesquels l'AFITF intervient, avancent convenablement. Il est crucial de créer l'écluse fluviomaritime qui permettra aux barges de grand gabarit remontant la Seine d'accéder directement à la desserte des porte-conteneurs, sans avoir à passer par la mer. Il sera ainsi possible d'organiser un flux continu entre les ports de la mer du Nord – Rotterdam,

Anvers, Gand ou Amsterdam – et le bassin parisien. Mais cela profitera-t-il au trafic de conteneurs de l'Europe du Nord vers l'Île-de-France ou du Havre en remontant vers le Nord, y compris vers la « banane bleue », la Lotharingie industrielle ?

Les armateurs des ports du Havre et de Rouen ont longtemps considéré que le canal Seine-Nord faciliterait l'accès des ports de mer du Nord vers le bassin parisien bien plus qu'il ne permettrait de valoriser les ports français ; personne ne peut prévoir ce qui se passera. Il est en revanche certain que le consommateur bénéficierait de livraisons dans de meilleures conditions et à de meilleurs prix, dans des contraintes d'environnement mieux maîtrisées.

Le projet Lyon-Turin ferroviaire est encore en cours de discussion ; la décision n'est manifestement pas tranchée. Les partisans des tunnels routiers soulignent qu'aucun d'entre eux n'est saturé. Le tunnel ferroviaire de Cavour est saturé, à cause de sa voie d'accès, trop pentue. Il s'agit surtout d'une demande très forte de l'Italie. En France, la région Rhône-Alpes y voit la consécration de son rôle d'ouverture sur l'Italie du Nord et l'Europe balkanique.

Les besoins routiers interurbains, en France, sont à peu près satisfaits ; le problème qui demeure est celui de la circulation urbaine et périurbaine, d'autant que le fret est essentiellement de proximité et routier. Or les voies de circulation urbaines et périurbaines sont saturées, coûteuses à construire et entretenir et le plus souvent gratuites, alors même que l'environnement urbain est de plus en plus réticent à l'aménagement de toute infrastructure nouvelle, qu'elle soit d'ailleurs routière ou ferroviaire. Les attitudes sont donc plutôt défensives : le Grenelle de l'environnement évoque surtout des équipements de protection, de sécurité ou de confort, négligeant le problème de la fluidité, notamment en région parisienne.

Le péage virtuel dématérialisé est une nécessité absolue pour détourner des régions à haute densité de population le maximum de circulation de fret. Du fret entre inexorablement en région parisienne pour alimenter les consommateurs, les plates-formes logistiques et les unités de production, mais les 15 à 20 % de circulation de longue distance doivent être dissuadés d'utiliser les infrastructures urbaines. En Lorraine, des axes autoroutiers destinés à servir de boulevards intérieurs sont utilisés pour des liaisons internationales. Celles-ci requièrent des équipements et des financements spécifiques car il n'y a aucune raison que le contribuable local paie les frais générés par les transports internationaux motivés par les exigences des consommateurs et des exportateurs étrangers.

Les centres de tri postal quittent le centre-ville pour la périphérie, sur des nœuds routiers. Le système routier, quoi qu'on en pense et quoi qu'on en dise, constitue donc bien le facteur essentiel du développement économique. Néanmoins le ferroviaire peut offrir des solutions plus souples : à côté du fret ferroviaire de longue distance, la SNCF peut développer, par exemple, ses relations avec les coopératives agricoles.

Toutefois une spécialisation des systèmes ferroviaires s'impose car le fret est peu compatible avec le transport de voyageurs : la coexistence sur un même réseau de TGV, de TER, de trains Corail interrégionaux voire nationaux et de convois de fret est très difficile. La traversée de la région parisienne – soit une cinquantaine de kilomètres – par une rame de fret prend parfois une journée, la moindre panne de locomotive désorganisant tout le trafic. Le *hub* TGV de la région parisienne est affaibli par la liaison Massy-Valenton, qui contient des tronçons à voie unique !

Le TGV présente l'avantage de libérer du sillon au profit du fret sur les lignes traditionnelles ; cependant la coexistence avec le TER n'est pas toujours facile. La SNCF

voulait réserver au fret une ligne électrifiée de grande qualité située sur la rive droite du Rhône entre Lyon et Avignon, mais les communes réclament des TER, alors qu'il existe déjà une ligne TER de l'autre côté du Rhône, à cinq kilomètres. Des décisions de l'État s'imposent, une autorité lointaine et impopulaire étant la mieux placée pour faire des choix de bon sens mais déplaisant à la population. Au demeurant, entre le principe de précaution et le dialogue citoyen, le chemin de fer n'aurait jamais vu le jour, ni d'ailleurs l'aviation.

La France ne croit pas aux ports, qui sont pourtant source de richesses considérables. Les ports belges, néerlandais et accessoirement allemands occupent une position stratégique car ils alimentent une des régions les plus riches au monde. Le plus grand port méditerranéen reste Rotterdam. Ce marché obéit à une logique de concentration car le chargement et le déchargement doivent être le plus massif possible pour être rentables. Il est donc beaucoup plus aisé et moins coûteux, pour un porte-conteneurs partant de Hongkong, d'aller à Rotterdam plutôt qu'à Barcelone, Tarragone, Valence, Marseille ou Gênes. Seul le vrac sec – charbon, minerai de fer, céréales, ciment – peut être éclaté sur des ports beaucoup plus petits et proches des consommateurs, à condition que le système de déchargement soit d'une grande fluidité.

Ce n'est pas le cas aujourd'hui car la répartition des responsabilités confine à l'absurde : les chambres de commerce sont favorables au développement des ports mais ne possèdent pas toujours l'autorité ni les moyens pour financer les infrastructures ; les infrastructures pourraient être financées par des exploitants privés à condition que ceux-ci maîtrisent la main-d'œuvre ; la main-d'œuvre leur est imposée par un système désuet, corporatif et fermé. Le port de Fos-sur-Mer, notamment, pourrait largement se développer, compte tenu de son excellente desserte fluviale avec le Rhône, mais les investissements n'ont pas été réalisés car les conditions économiques n'étaient pas réunies.

Les ports ne sont pas un fléau mais une chance pour la France, des équipements comme ceux de Fos bénéficiant d'excellentes dessertes ferroviaires, fluviales et routières pour irriguer des sites de consommation intensive dans l'arrière-pays. Seul manque le professionnalisme : il n'existe pas de grande entreprise française de manutention et tout le monde se renvoie la balle pour réaliser les investissements.

Le budget 2008 de l'AFITF sera bouclé tranquillement, même si c'est le dernier pour lequel ses dirigeants ont une visibilité. Restent le problème de l'urbain et du périurbain, pour lequel la seule solution est la *Toll Collect*, et le manque de financement pour quelques itinéraires routiers transversaux dont tout le monde se désintéresse : l'achèvement de la RN7 dans la Nièvre, l'Allier et la Loire ; la célèbre route Centre-Europe Atlantique (RCEA), qui progresse avec une lenteur déroutante.

La RN88 – l'axe Toulouse-Lyon – fait l'objet d'une première grande expérimentation de PPP pour le tronçon traversant l'Aveyron, sur 105 kilomètres. Le projet n'est pas encore abouti car il suppose un engagement conjoint du conseil général de l'Aveyron, qui est acquis, du conseil régional de Midi-Pyrénées, plus réticent, et de l'État. Le coût réel d'un tel projet apparaît clairement car le devis présenté par le "PPPiste" fait apparaître le montant de l'investissement mais aussi les frais financiers courant pendant la durée de réalisation et de location de l'ouvrage, avant le transfert de propriété, ainsi que les coûts de maintenance. Cette vérité du coût annuel véritable incite à se montrer très exigeant et à bien peser tous les critères avant de réaliser un investissement.

**Le président Christian Jacob** s'est interrogé sur les modalités de mise en œuvre du péage virtuel dématérialisé.

**M. Gérard Longuet** a précisé que l'instauration de ce péage est absolument indispensable pour améliorer les infrastructures françaises. Il permettrait de faire participer des transporteurs étrangers à leur financement et son coût serait répercuté en bas de facture sur le consommateur, bénéficiaire d'un service plus rapide. Si le système allemand était transposé tel quel, le produit de la taxe atteindrait 800 millions à 1 milliard d'euros. Le problème de l'AFITF ne serait cependant pas tout à fait réglé car un système de *Toll Collect* n'a de sens que si les maîtres d'ouvrage propriétaires des infrastructures utilisées sont associés aux bénéficiaires. Or, les routes départementales supportent aussi un trafic international et il serait normal que les conseils généraux profitent des produits de ce péage.

Le couplage du GSM et du GPS peut permettre de facturer en fonction des itinéraires, des horaires voire des véhicules ; il est donc possible de dissuader ou au contraire de stimuler la circulation selon les heures, de favoriser certains itinéraires et d'en délester d'autres. L'avenir, c'est la route intelligente, un système d'information vivant qui rend réactifs les professionnels de la route voire les particuliers. Si quelqu'un veut à tout prix sortir de Paris par l'autoroute de l'ouest le vendredi à dix-sept heures, il doit assumer les conséquences financières de ses choix.

**M. Philippe Duron** a déclaré adhérer en grande partie à l'analyse de M. Gérard Longuet. Toutefois, si la taxe kilométrique poids lourds est désormais un fait acquis parmi les spécialistes des transports et au sein du Gouvernement, il conviendra de ne pas s'en tenir au réseau national non concédé mais d'intégrer tout le réseau structurant, afin d'éviter le report de trafic vers le maillage secondaire.

Le mandat des administrateurs de l'AFITF s'achève théoriquement en janvier prochain. Or le Gouvernement n'a encore consulté ni les associations d'élus ni le Parlement. Le président de l'AFITF en sait-il davantage ?

**M. Philippe Duron** s'est en conséquence interrogé sur l'avenir de l'AFITF dans ces conditions. Le Gouvernement serait bien avisé de la maintenir. Le candidat vainqueur de l'élection présidentielle, assurément très bien conseillé, s'était déclaré convaincu de l'intérêt de l'AFITF mais avait jugé que son mode de gouvernance pouvait être amélioré : « *Je ne suis d'ailleurs pas certain, à l'instar de ce qui prévaut dans les agences de l'eau, qu'il soit nécessaire que les représentants de l'État soient majoritaires. [...] Je pense d'abord aux activités d'ingénierie financière, ouvrant la possibilité à une agence d'État comme l'AFITF d'étudier puis de participer aux montages financiers.* » L'AFITF doit-elle juger de l'intérêt des infrastructures ou bien réfléchir à la façon la plus optimale de les financer ? Doit-elle intervenir comme une agence à l'allemande ou de manière plus classique ?

**M. Gérard Longuet** a estimé que l'AFITF a, dans le meilleur des cas, vocation à donner des conseils sur l'ingénierie financière mais qu'elle n'a pas à se substituer aux décideurs politiques pour décider de l'opportunité des infrastructures. L'AFITF peut toutefois être un lieu de capitalisation de compétences et de connaissances pour que les choix d'infrastructures cessent d'appartenir à quelques hauts fonctionnaires. Le conseil d'administration de l'AFITF comporte à la fois des élus et des fonctionnaires représentants de l'État.

M. Alain Juppé et M. Jean-Louis Borloo ont été successivement saisis du problème du renouvellement du mandat du conseil d'administration de l'AFITF. Entre-temps, des évolutions se sont produites, notamment le transfert de routes nationales aux départements. Il serait souhaitable de prévoir une meilleure représentation des différentes catégories de collectivités locales - régions, départements, communes ou communautés urbaines- compte tenu de leurs responsabilités respectives en matière d'infrastructures de transport.

Il n'en demeure pas moins que l'AFITF ne peut être qu'un lieu de débat et de réflexion, vu sa composition. On pourrait toutefois imaginer une organisation en conseil d'administration et conseil d'orientation : le premier, aux effectifs réduit, gérerait les conventions tandis que le second, plus représentatif, réfléchirait à la politique d'infrastructures et jouerait éventuellement le rôle de conseil de surveillance du *Toll Collect* à la française.

**Le président Christian Jacob** s'est interrogé sur un système où la route finance l'ensemble des infrastructures.

**M. Gérard Longuet** a souligné qu'il appartenait au Parlement de choisir et à l'AFITF d'appliquer la politique ainsi définie. Les 2 milliards d'euros de besoin de subventions, d'ici à 2012, se répartissent pour 50 % sur les infrastructures routières et 50 % sur les infrastructures non routières, mais cette distribution résulte de la sédimentation de décisions n'ayant jamais fait l'objet d'un débat parlementaire clôturé par un vote. Les contrats de plan et de projet ne sont d'ailleurs pas ratifiés par le Parlement, si ce n'est pas le biais des crédits votés. Il faudra que le Parlement, à un moment donné, fixe des ratios pour les différentes catégories d'infrastructures, sachant qu'actuellement 100 % des recettes sont issues de la route et financent à hauteur de 50 % des infrastructures routières.

**M. Philippe Duron** a noté que les ressources, en Allemagne, étaient consacrées à la route pour 68 % et au reste – le fer et le fluviomaritime – pour 32 %.

**M. Gérard Longuet** a objecté qu'une comparaison était très délicate compte tenu de l'absence de péages en Allemagne.

**M. Philippe Duron** s'est inquiété des perspectives pour la période 2009-2012, au cours de laquelle la *Toll Collect* ou taxe kilométrique ne sera pas encore opérationnelle.

**M. Gérard Longuet** a considéré que l'AFITF, assurée de percevoir, à terme, des recettes récurrentes, pourrait s'endetter. Au demeurant, si la *Toll Collect* lui était adossée, l'endettement de l'AFITF n'aurait vraisemblablement plus à être consolidé avec celui de l'État, ce qui contribuerait à le faire passer sous la barre des 60 % du PIB.

**M. Jean Proriol** s'est étonné qu'autant de projets fleurissent, ainsi le doublement du TGV Paris-Lyon ou la ligne du Portugal à l'Ukraine préconisée par l'Association logistique transport ouest (ALTRO). Est-ce utopique ou envisageable à l'horizon 2050 ou 2100 ? L'AFITF est-elle concernée ?

**M. Gérard Longuet** s'est déclaré très sceptique à l'idée de TGV ou de lignes de fret sur de très longues distances car le transport maritime ou fluviomaritime est plus adapté. Aux États-Unis ou en Australie, les conditions géographiques sont différentes et les lignes sont complètement dédiées, avec des trains extrêmement longs. Le fait que l'Europe se soit développée grâce à la mer Méditerranée – *mare nostrum*- et la mer du Nord n'est pas tout à fait un hasard : l'économie de marché est née dans les ports de la mer du Nord.

Pour les grandes distances, le transport maritime est donc plus adapté, avec un bémol français : le couloir lotharingien nord-sud, pourvu de deux pattes ferroviaires, l'une à l'est vers l'Italie du Nord et l'autre à l'ouest vers l'Espagne. En tout cas, au-delà de 1 200 kilomètres, le train ne présente aucun intérêt et le maritime allège les infrastructures. Il existe d'ailleurs un projet d'autoroute de la mer de Bilbao à Nantes. De même, la liaison Barcelone-Gênes, qui va entrer en service et évite la France.

**M. Daniel Paul** a souligné que la partie maritime n'était pas déterminante. Vu d'Osaka, lorsqu'un container doit être acheminé à Vienne, la traversée maritime est équivalente que la destination soit Marseille, Le Havre ou Rotterdam, d'autant que les ports d'Anvers et d'Amsterdam sont beaucoup moins accessibles que celui du Havre. Tout dépend de la massification du transport, c'est-à-dire du nombre de conteneurs chargés ou déchargés en une escale, de même que des possibilités de desserte intérieure.

Pour concurrencer les autres ports, l'effort doit porter sur les équipements fluviaux et ferroviaires. Si les liaisons terrestres avaient été intégrées à Port 2000, des années auraient été gagnées ; on s'aperçoit seulement maintenant qu'une ligne de fret partant du Havre vers la région parisienne serait nécessaire. Le port de Marseille est confronté au même problème car l'ensemble du sillon rhodanien est encombré. La France souffre effectivement de l'absence de véritable politique maritime. La compétitivité des ports français n'est pas un problème de statut.

**M. Gérard Longuet** a prôné une unité de décision pour les investissements, si l'on voulait éviter une méfiance des acteurs économiques.