



N° 3116

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2016** (n° 3096)

TOME VI

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

TRANSPORTS TERRESTRES ET FLUVIAUX

PAR M. RÉMI PAUVROS

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| PREMIÈRE PARTIE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT : 2016... ET APRÈS ? | 9 |
| I. LE BUDGET DE L'A.F.I.T.F : STABILISÉ, MAIS SANS DYNAMIQUE | 9 |
| A. LE RÔLE DE L'A.F.I.T.F | 9 |
| B. LES RECETTES DU BUDGET DE L'A.F.I.T.F AVANT 2015 | 10 |
| C. LES RECETTES DE L'A.F.I.T.F EN 2015 | 11 |
| D. QUEL SERA LE BUDGET DE L'A.F.I.T.F EN 2016 ET AU-DELÀ ? | 12 |
| II. LE VOLET « MOBILITÉ MULTIMODALE » DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION 2015-2020 | 14 |
| A. MONTANTS GLOBAUX | 14 |
| B. RÉPARTITION DES ENGAGEMENTS FINANCIERS PAR MODE DE TRANSPORT | 15 |
| 1. Les C.P.E.R. | 15 |
| 2. Les deux contrats de plan interrégionaux | 16 |
| a. Le contrat de plan interrégional Vallée de la Seine | 16 |
| b. Le contrat de plan interrégional Plan Rhône | 16 |
| C. LE VOLET « TRANSPORTS » DU CONTRAT DE PLAN ÉTAT-RÉGION DU NORD-PAS-DE-CALAIS | 17 |
| III. LES FINANCEMENTS EUROPÉENS, DES MONTANTS CONSÉQUENTS MAIS QUI NE PEUVENT ÊTRE QU'UN COMPLÉMENT | 17 |
| A. LES RÉSULTATS DU PREMIER APPEL À PROJETS DANS LE CADRE DU MÉCANISME POUR L'INTERCONNEXION EN EUROPE (MIE) | 18 |
| B. LES PRÊTS DE LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT (BEI) | 20 |
| C. QUELS ENGAGEMENTS CHIFFRÉS ONT ÉTÉ PRIS PAR L'UNION EUROPÉENNE POUR UNE CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE LA LIAISON LYON-TURIN ET DU CANAL SEINE-NORD-EUROPE ? | 22 |

| | |
|--|----|
| DEUXIÈME PARTIE : INVESTIR PRIORITAIREMENT SUR LES RÉSEAUX EXISTANTS OU SUR DE NOUVELLES INFRASTRUCTURES ? | 25 |
| I. LE RÉSEAU FERROVIAIRE : L'ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE RÉGÉNÉRATION ET GÉNÉRATION | 25 |
| A. LA SITUATION FINANCIÈRE DE SNCF RÉSEAU | 25 |
| 1. Les contributions de l'État | 25 |
| 2. Les dépenses d'investissement de SNCF Réseau en 2014-2015 et les perspectives pour 2016..... | 26 |
| 3. La dynamique de la dette | 26 |
| 4. La maintenance des infrastructures..... | 27 |
| B. LES INVESTISSEMENTS DE SNCF MOBILITÉS | 28 |
| C. « COUPS PARTIS » ET NOUVEAUX CHANTIERS | 28 |
| 1. Les chantiers d'amélioration et de renouvellement du réseau existant..... | 28 |
| 2. Les lignes de Trains d'équilibre du territoire (TET)..... | 29 |
| a. Le programme de renouvellement du matériel roulant | 30 |
| b. Le réseau des lignes de TET | 31 |
| 3. Les quatre chantiers en cours pour la grande vitesse..... | 31 |
| 4. Les futurs nouveaux chantiers de développement du réseau | 32 |
| II. LE RÉSEAU FLUVIAL : RÉPARTIR L'EFFORT ENTRE AMÉLIORATION ET EXTENSION | 33 |
| A. LE BUDGET DE V.N.F EN 2014-2015 | 33 |
| B. LES PERSPECTIVES POUR 2016 | 34 |
| TROISIÈME PARTIE : LA CONTRIBUTION DU BUDGET DE L'ÉTAT À LA TRANSITION VERS UN MODÈLE DE MOBILITÉ PLUS VERTUEUX | 37 |
| I. LE SOUTIEN AUX TRANSPORTS EN COMMUN | 37 |
| A. LES TROIS APPELS À PROJETS POUR LES TRANSPORTS EN COMMUN EN SITE PROPRE | 37 |
| B. L'ÉTAT ET LES TRANSPORTS COLLECTIFS EN ÎLE-DE-FRANCE | 38 |
| II. L'AIDE DE L'ÉTAT POUR L'ACQUISITION DE VÉHICULES « PROPRES » | 39 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 41 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 43 |

INTRODUCTION

Le programme 203 « Infrastructures et services de transports » représente 3,2 des quelque 7,17 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) que le projet de loi de finances pour 2016 attribue à la mission « Écologie, développement et mobilité durables », soit 45 % des AE. Ce programme représente également 45 % des crédits de paiement de la mission (3,2 des 7,15 milliards d'euros de CP). **Il demeure ainsi le programme le plus significatif de la mission**, et ce, même sans tenir compte des montants considérables de fonds de concours qui viennent s'y ajouter. **Au total, en incluant ceux-ci, le projet de budget de l'État pour 2016 affecte à la politique nationale des transports près de 4,7 milliards d'euros en AE et 4,64 milliards d'euros en CP.**

À ces montants globaux importants, s'ajoute une stabilité remarquable. Ce programme ne subit qu'une légère baisse en crédits de paiement par rapport à la loi de finances pour 2015 (-0,54 %), tous les programmes de la mission participant à l'effort collectif d'économies et de réduction des dépenses (sauf le programme « Paysages, eau et biodiversité » qui marque une légère hausse). En autorisations d'engagement, le programme 203 enregistre une hausse (+ 0,2 %), très faible mais qui traduit la priorité qui demeure très fermement accordée à la politique des transports au sein de l'action de l'État pour le développement durable.

Votre Rapporteur pour avis salue l'orientation ainsi affirmée : la politique des transports, qui est par nature pluriannuelle – et de longue période, doit être poursuivie avec ambition. Cette ambition s'est d'ailleurs traduite, en dehors des lois de finances, par l'adoption de réformes profondes de la législation du secteur, notamment avec la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, le renforcement considérable des compétences de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) – dont l'activité de régulation va désormais s'étendre au secteur autoroutier, et les modifications apportées à la répartition des compétences « transport » des collectivités territoriales par la loi « MAPTAM » et la loi « NOTRe ». Cette ambition se concrétise également dans la nouvelle « génération » de contrats de projets État-région (CPER), portant sur la période 2015-2020 et dont votre Rapporteur salue la conclusion.

Le programme 203 porte sur les infrastructures et les services de transport routiers, ferroviaires, fluviaux, portuaires, maritimes et aéroportuaires, sur la sécurité, la sûreté et la régulation des secteurs économiques concernés (à l'exception de la sécurité du transport maritime et aérien). Il regroupe l'ensemble des moyens de l'État concourant à la politique nationale des transports, une part importante de ce programme étant mise en œuvre par des opérateurs, entreprises publiques et délégataires contrôlés par l'État, notamment l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), les gestionnaires d'infrastructures

(SNCF Réseau qui succède à RFF, Voies navigables de France, Société du Grand Paris...), et une autorité indépendante de régulation (l'ARAF, devenue ARAFER).

Le présent avis couvre les actions qui, au sein du programme 203, sont relatives aux transports routiers, ferroviaires et fluviaux, ainsi que deux comptes d'affectation spéciale⁽¹⁾. Les transports maritimes et les transports aériens font l'objet d'avis budgétaires distincts, présentés respectivement par MM. Jean-Christophe Fromantin et Jacques Alain Bénisti.

Votre Rapporteur pour avis invite la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire à émettre un avis favorable sur le budget consacré aux transports terrestres et fluviaux dans le projet de loi de finances pour 2016. Il est toutefois contraint de l'assortir de la même réserve que les années précédentes : la réflexion sur le financement des infrastructures de transport au niveau national n'a toujours pas abouti à doter le « bras armé » de l'État, l'AFITF, d'un budget durablement puissant. Le présent rapport sera centré sur la thématique des infrastructures de transport, enjeu majeur de l'engagement budgétaire de l'État, illustrée par les infrastructures ferroviaires et fluviales.

(1) *Le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » (programmes 785 et 786) et le compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » (programmes 791 et 792).*

| Programme 203 « Infrastructures et services de transports » Par action | Autorisations d'engagement ouvertes en LFI pour 2015 | Autorisations d'engagement demandées pour 2016 | Évolution 2015 / 2016 | FDC et ADP attendus en 2016 | Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2015 | Crédits de paiement demandés pour 2016 | Évolution 2015 / 2016 | FDC et ADP attendus pour 2016 |
|---|--|--|-----------------------|-----------------------------|--|--|-----------------------|-------------------------------|
| Action 01 : Développement des infrastructures routières | 8 500 | | | 691 000 000 | 8 500 | | | 670 825 479 |
| Action 10 : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires | 2 474 847 064 | 2 476 968 610 | + 0,08 % | 415 000 000 | 2 474 847 064 | 2 476 968 610 | +0,08 % | 339 106 716 |
| Action 11 : Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires | 313 141 095 | 318 203 039 | + 1,6 % | 50 600 000 | 320 141 095 | 314 119 339 | -1,88 | 59 359 704 |
| Action 12 : Entretien et exploitation du réseau routier national | 323 024 078 | 318 101 636 | -1,5 % | 287 000 000 | 328 714 078 | 323 891 636 | + 1,47 % | 328 236 070 |
| Action 13 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres | 47 707 536 | 42 855 533 | - 10,2 % | 37 000 000 | 52 707 536 | 47 855 533 | -9,2 % | 32 708 333 |
| Action 14 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports fluviaux, maritimes et aériens | 23 745 126 | 28 500 874 | + 20 % | | 29 665 126 | 26 930 874 | -9,2 % | 3 250 000 |
| Action 15 : Stratégie et soutien | 17 758 000 | 22 137 677 | + 24,6 % | 1 850 000 | 17 758 000 | 16 567 600 | -6,7 % | 1 850 000 |
| TOTAL | 3 200 231 399 | 3 206 767 369 | + 0,2 % | 1 482 450 000 | 3 223 841 399 | 3 206 333 592 | -0,54% | 1 435 336 302 |

| Programme 203 « Infrastructures et services de transports » Par titre et catégorie | Autorisations d'engagement ouvertes en LFI 2015 | Autorisations d'engagement demandées pour 2016 | FDC et ADP attendus en 2016 | Crédits de paiement ouverts en LFI 2015 | Crédits de paiement demandés pour 2016 | FDC et ADP attendus en 2016 |
|---|---|--|-----------------------------|---|--|-----------------------------|
| Titre 3. Dépenses de fonctionnement : | 442 632 985 | 438 403 645 | 6 850 000 | 442 632 985 | 432 833 568 | 6 850 000 |
| - dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel | 184 189 487 | 186 878 859 | | 184 189 487 | 181 308 782 | |
| - subventions pour charges de service public | 258 443 498 | 251 524 786 | | 258 443 498 | 251 524 786 | |
| Titre 5. Dépenses d'investissement (dépenses pour immobilisations corporelles de l'État) | 159 253 204 | 165 273 755 | 964 000 000 | 165 743 204 | 167 240 755 | 974 489 689 |
| Titre 6. Dépenses d'intervention : | 2 598 345 210 | 2 603 089 969 | 511 600 000 | 2 615 465 210 | 2 606 259 269 | 453 996 613 |
| - transferts aux entreprises | 2 588 518 912 | 2 593 672 069 | | 2 605 638 912 | 2 596 841 369 | |
| - transferts aux collectivités territoriales | 2 115 343 | 1 807 900 | | 2 115 343 | 1 807 900 | |
| - transferts aux autres collectivités | 7 710 955 | 7 610 000 | | 7 710 955 | 7 610 000 | |
| TOTAL | 3 200 231 399 | 3 206 767 369 | 1 482 450 000 | 3 223 841 399 | 3 206 333 592 | 1 435 336 302 |

PREMIÈRE PARTIE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT : 2016... ET APRÈS ?

I. LE BUDGET DE L'A.F.I.T.F. : STABILISÉ, MAIS SANS DYNAMIQUE

Votre Rapporteur s'est félicité, l'année dernière, qu'une ressource budgétaire nouvelle ait été créée pour alimenter le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), en remplacement de l'« écotaxe poids lourds » abandonnée et de la subvention budgétaire que l'État versait annuellement à l'AFITF auparavant. Il avait appelé à la pérennisation de cette recette et de son affectation à l'AFITF. Ses espoirs ont été en partie déçus : l'AFITF continuera en 2016 de recevoir une partie des recettes de la TICPE, mais pour un montant moindre et sans assurance pour les années suivantes, et ne recevra pas le produit du « nouveau centime additionnel » de la fiscalité sur le carburant diesel annoncé par le Gouvernement.

Dans ces conditions, votre Rapporteur exprime son inquiétude sur le niveau de ressources de l'AFITF au-delà de 2016 et demande que soit définie une planification stratégique nationale.

A. LE RÔLE DE L'A.F.I.T.F

L'AFITF est un établissement public national placé sous la tutelle du ministre chargé des transports mais doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Créée par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004, l'Agence a pour mission de concourir au financement de projets d'intérêt national, international ou ayant fait l'objet d'un contrat de plan ou d'une convention équivalente entre l'État et les régions relatif à la réalisation ou à l'aménagement d'infrastructures de transport (y compris l'acquisition des équipements qui en sont l'accessoire indispensable, tel que le matériel roulant par exemple). Sur le plan budgétaire, l'AFITF est un opérateur du programme 203 ; il apporte son concours financier soit directement (à SNCF Réseau, à VNF, aux AOT...), soit sous forme de fonds de concours au budget de l'État.

Les dépenses de l'AFITF concernent tous les modes de transport, et se répartissent en quatre catégories principales :

1° des dépenses de gros entretien et de régénération des réseaux (qui comprennent aussi les opérations d'amélioration de la sécurité, par exemple pour les tunnels),

2° des dépenses de modernisation, qui visent à adapter les performances des réseaux existants à l'évolution des besoins,

3° des dépenses liées aux grands projets engagés ou en études,

4° des dépenses de renouvellement du matériel roulant.

B. LES RECETTES DU BUDGET DE L'A.F.I.T.F AVANT 2015

Les ressources de l'AFITF avant 2015 provenaient :

– de deux taxes affectées (taxe d'aménagement du territoire et redevance domaniale, prélevées sur les sociétés d'autoroutes),

– d'une partie du produit des amendes radar,

– et d'une subvention budgétaire de l'État pour assurer l'équilibre de son budget.

Comme les recettes nettes de l'écotaxe poids lourds pour l'AFITF devaient atteindre environ 870 millions par an, il était prévu que la subvention d'équilibre diminue progressivement et s'éteigne en 2016. Malgré la non-application de l'écotaxe, la subvention de l'État a commencé à baisser, passant de 900 millions d'euros en 2012 à 560 millions en 2013.

En 2013, les ressources de l'AFITF ont été insuffisantes pour faire face aux engagements pris, notamment en matière ferroviaire, en dépit d'une ponction sur son fonds de roulement. À la fin de l'année 2013, les engagements non soldés de l'AFITF s'élevaient à 16,46 milliards d'euros. En 2014, l'État est parvenu à maintenir pour le budget de l'Agence un niveau de crédits comparable à celui des années antérieures grâce à une majoration de la subvention d'équilibre.

RECETTES DU BUDGET DE L'AFITF EN 2014

| | | |
|---|----------------------------------|---------------------------------|
| Taxes perçues sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes | Taxe d'aménagement du territoire | 570,5 millions d'euros |
| | Redevance domaniale | 313,6 millions d'euros |
| Produit des amendes radar | | 202,7 millions d'euros |
| Dotation d'équilibre | | 656,0 millions d'euros |
| TOTAL | | 1 742,8 millions d'euros |

À la fin de l'année 2014, le volume des engagements restant à payer était encore considérable (15,17 milliards d'euros), notamment en raison de la dette contractée par l'AFITF envers Réseau Ferré de France (désormais SNCF Réseau) du fait de ses retards de paiement, dette qui s'élève à environ 670 millions d'euros aujourd'hui.

C. LES RECETTES DE L'A.F.I.T.F EN 2015

Pour l'année 2015 :

- la dotation d'équilibre provenant du budget de l'État a été supprimée ;
- la loi de finances a affecté au budget de l'Agence une partie du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), à hauteur de 1 139 millions d'euros ;
- l'accord conclu par le Gouvernement avec les sept sociétés concessionnaires d'autoroutes en avril 2015 a prévu une contribution de ces sociétés à hauteur de 1 milliard d'euros sur vingt ans, dont 100 millions d'euros par an les trois premières années (2015, 2016 et 2017).

Par conséquent, **pour 2015 les recettes prévues de l'AFITF sont les suivantes :**

| | | |
|---|----------------------------------|-------------------------------|
| Taxes perçues sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes | Taxe d'aménagement du territoire | 561 millions d'euros |
| | Redevance domaniale | 310 millions d'euros |
| Produit des amendes radar | | 230 millions d'euros |
| Dotation d'équilibre | | 0 |
| TICPE | | 1 139 millions d'euros |
| Contribution des sociétés d'autoroutes au titre du Plan de relance autoroutier | | 100 millions d'euros |
| TOTAL | | 2 340 millions d'euros |

Le montant total des recettes de l'AFITF est donc considérablement plus élevé en 2015 qu'en 2014... mais pour une raison « ponctuelle » : la résiliation du contrat de partenariat conclu avec le consortium Ecomouv pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds a créé l'obligation, pour l'État, de verser à Ecomouv l'indemnité prévue par le contrat, et le coût de la résiliation est entièrement assuré par l'AFITF. **Aussi l'Agence doit-elle consacrer, cette année, une part de 528 millions d'euros de ses recettes à l'indemnisation d'Ecomouv.**⁽¹⁾

(1) Le coût total de l'indemnisation d'Ecomouv, de l'indemnisation de 3 sociétés habilitées de télépéage et des mesures de gestion du dispositif dont l'État est propriétaire est de 968 millions d'euros, dont 528 millions sur l'exercice 2015.

L'accord du 9 avril 2015 entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes

Les négociations entre le Gouvernement et les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) ont abouti à un accord le 9 avril 2015, avec trois objectifs :

-rééquilibrer les contrats dans l'intérêt des usagers et de l'État ;

-dégager des ressources nouvelles pour le financement des infrastructures de transport : les sociétés verseront un milliard d'euros à l'AFITF ; cette contribution sera versée sous forme de 20 annuités de 60 millions d'euros indexés à l'inflation, une partie des versements étant anticipée pour porter la contribution des SCA à 300 millions d'euros sur la période 2015-2017 ;

-contribuer à la relance de l'activité économique et permettre des créations d'emplois dans le secteur des travaux publics, sans charge publique nouvelle, grâce à la conclusion d'un « plan de relance autoroutier ». Ce plan de relance, d'un montant de 3,27 milliards d'euros, charge les SCA historiques⁽¹⁾ de réaliser de nouveaux investissements structurants (une vingtaine d'opérations). En contrepartie, les SCA ont obtenu un allongement de la durée des sept concessions concernées, compris entre deux ans et quatre ans et demi.

Les services du ministère ont indiqué à votre Rapporteur que les premiers chantiers de mise en œuvre du plan de relance commenceront dès le début de l'année 2016. Les SCA se sont engagées à ce que 55 % des travaux soient réalisés par des PME et des PMI non liées aux groupes autoroutiers.

L'accord contient également des dispositions permettant le règlement du litige né de la hausse de la redevance domaniale et du gel des tarifs de péage imposé par l'État au 1^{er} février 2015 : des hausses supplémentaires des tarifs de péage par rapport aux hausses contractuelles interviendront dans les années à venir, sur la période 2016-2018 pour compenser la hausse de la redevance domaniale, puis sur la période 2019-2023 pour compenser le gel des tarifs de l'année 2015.

D. QUEL SERA LE BUDGET DE L'A.F.I.T.F EN 2016 ET AU-DELÀ ?

Au titre de la « contribution des organismes chargés de services publics au redressement des finances publiques », l'article 14 du projet de loi de finances pour 2016 plafonne à 715 millions d'euros (au lieu de 1 139 millions d'euros en 2015) la « ressource TICPE » créée l'an dernier pour l'AFITF.

Votre Rapporteur note avec satisfaction que cette « ressource TICPE » se trouve ainsi pérennisée (la mention « pour 2015 » qui figurait dans la loi de finances pour 2015 a été supprimée, ce qui implique que cette ressource a vocation à devenir permanente).

Il regrette que son montant soit fortement réduit pour 2016, mais prend acte du fait que la majeure partie de la dépense spécifiquement liée à la résiliation du contrat avec Ecomouv a été réglée en 2015.

(1) ASF, Escota, APRR, AREA, Sanef, SAPN et Cofiroute.

Il note toutefois que le fonds de roulement de l'AFITF, qui était de 82,6 millions d'euros fin 2013 et qui était encore de 63,4 millions d'euros fin 2014, est désormais quasiment inexistant (il devrait être de 0,6 million d'euros fin 2015). Il note également que l'Agence va continuer à verser des indemnités à Ecomouv pendant plusieurs années (environ 50 millions d'euros par an).

Il rappelle que la réalisation du scénario proposé par la commission « Mobilité 21 », et que le Gouvernement a repris, repose sur l'hypothèse d'un budget annuel de 2,26 milliards d'euros par an en euros constants jusqu'en 2030, et que ce scénario ne prenait en compte ni le projet de canal Seine-Nord-Europe, ni le projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin, ce qui signifie que les besoins de financement vont être, structurellement, plus élevés que cette hypothèse.

Outre les engagements pris antérieurement et qu'il faut honorer⁽¹⁾, de nouvelles dépenses vont incomber à l'AFITF au cours des prochains mois et des prochaines années, notamment le versement des « loyers » dans le cadre de trois PPP à partir de 2016-2017 (pour la ligne ferroviaire à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire, le contournement ferroviaire de Nîmes et de Montpellier, et la rocade L2 à Marseille). M. Philippe Duron, président de l'AFITF, a indiqué à votre Rapporteur que ces trois PPP vont représenter plus de 60 millions d'euros de dépenses pour l'AFITF en 2016, et que ce sont des partenariats dont la durée est de 15 à 20 ans.

La définition du budget de l'AFITF pour 2016 va nécessiter des arbitrages difficiles. Peu d'opérations prévues par les CPER qui viennent d'être signés seront à financer dès 2016, mais il faudrait à la fois continuer de procéder au paiement pour les travaux en cours, commencer à apurer la dette de l'Agence envers RFF/SNCF Réseau, et apporter des financements aux grandes infrastructures nouvelles faisant l'objet de PPP.

À ce jour, le budget de l'AFITF pour 2016 n'est pas encore fixé par son conseil d'administration (il le sera en décembre 2015). **Les dispositions du projet de loi de finances et les indications communiquées à votre Rapporteur, tant par M. Philippe Duron que par les services du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, permettent d'affirmer qu'en 2016, l'AFITF sera en mesure de remplir ses missions, avec un montant de recettes d'environ 1,9 milliard d'euros... mais que l'optimisme n'est pas de mise en ce qui concerne la couverture de ses besoins de financement pour 2017 et au-delà.** Les services du ministère estiment qu'à partir de 2017, en comptant les loyers des PPP, la mise en œuvre des CPER, les opérations liées au projet Seine-Nord-Europe et au projet Lyon-Turin, c'est à un besoin structurel supplémentaire de 700 à 800 millions d'euros par an qu'il faudra répondre.

(1) Au 30 juin 2015, les restes à payer de l'AFITF représentaient encore 12,9 milliards d'euros.

II. LE VOLET « MOBILITÉ MULTIMODALE » DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION 2015-2020

A. MONTANTS GLOBAUX

Au titre du volet « Mobilité multimodale », les contrats de plan État-région 2015-2020 fixent le montant des ressources que l'État, les régions et les autres cofinanceurs (départements, communautés d'agglomération, VNF, SNCF Réseau...) envisagent de mobiliser sur des opérations routières, ferroviaires, fluviales, portuaires et sur les « circulations douces » pour la période 2015-2020.

Par rapport à l'ancienne génération de contrats (les CPER 2007-2013, prolongés en 2014), les opérations routières ont donc été réintégrées dans les CPER, alors qu'elles avaient fait l'objet de contrats distincts dans le cadre des Plans de modernisation des itinéraires routiers (PDMI) jusqu'en 2014.

Les cofinanceurs autres que l'État et chaque région ne sont généralement pas signataires des CPER : ils ne seront contractuellement engagés qu'au moment de la signature des conventions particulières d'application des contrats, pour chaque opération. Toutefois, des cofinanceurs autres que l'État et la région sont signataires du contrat dans cinq régions (Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Guadeloupe, Martinique et Mayotte).

Au total, tous financeurs confondus, environ 22,6 milliards d'euros seront consacrés aux transports au titre des CPER 2015-2020, auxquels s'ajoute un montant total d'environ 730 millions d'euros pour les deux contrats de plan interrégionaux (Vallée de la Seine et Plan Rhône). Comme pour les CPER de la période précédente, les transports représentent donc le principal volet de ces contrats. Au niveau national, y compris l'outre-mer, la part du volet « Mobilité » représente 52 % des crédits totaux contractualisés des CPER 2015-2020.

PART DU VOLET « MOBILITÉ MULTIMODALE » DANS LES CPER 2015-2020

| Région | Montant total des crédits contractualisés dans le CPER (inscrits par les signataires du CPER – en millions d'euros) | Montant total des crédits contractualisés du volet Mobilité (crédits inscrits par les signataires du CPER – en millions d'euros) | Part du volet Mobilité |
|--------------------------------|---|---|------------------------|
| Alsace | 734,67 | 454,36 | 61,85 % |
| Aquitaine | 1 367,52 | 562,10 | 41,10 % |
| Auvergne | 524,46 | 323,05 | 61,60 % |
| Basse-Normandie | 510,63 | 263,40 | 51,58 % |
| Bourgogne | 666,36 | 283,93 | 42,61 % |
| Bretagne | 1 171,17 | 683,34 | 58,35 % |
| Centre-Val de Loire | 827,95 | 447,67 | 54,07 % |
| Champagne-Ardenne* - prévision | 589,45 | 249,05 | 42,25 % |
| Corse* - prévision | 66,28 | 30,00 | 45,26 % |
| Franche Comté | 521,27 | 303,20 | 58,17 % |
| Guadeloupe | 331,94 | 20,36 | 6,13 % |

| | | | |
|------------------------------------|------------------|------------------|----------------|
| <i>Guyane* - prévision</i> | 182,57 | 117,35 | 64,28 % |
| Haute-Normandie | 685,46 | 404,66 | 59,03 % |
| Île-de-France | 6 966,66 | 5 304,04 | 76,13 % |
| Languedoc-Roussillon | 1 186,94 | 294,05 | 24,77 % |
| Limousin | 421,06 | 191,80 | 45,55 % |
| Lorraine | 740,26 | 254,28 | 34,35 % |
| <i>Martinique* - prévision</i> | 418,35 | 20,24 | 4,84 % |
| <i>Mayotte* - prévision</i> | 378,51 | 21,40 | 5,65 % |
| Midi-Pyrénées | 1 442,36 | 609,06 | 42,23 % |
| Nord-Pas-de-Calais | 1 984,80 | 781,58 | 39,38 % |
| PACA | 1 663,91 | 765,53 | 46,01 % |
| Pays de la Loire | 830,05 | 385,51 | 46,44 % |
| Picardie | 766,03 | 506,57 | 66,13 % |
| Poitou-Charentes | 951,30 | 551,97 | 58,02 % |
| Rhône-Alpes | 1 921,67 | 777,40 | 40,45 % |
| Réunion | 369,92 | 14,86 | 4,02 % |
| CPI Vallée de la Seine | 411,09 | 319,93 | 77,83 % |
| <i>CPI Plan Rhône* - prévision</i> | 315,51 | 64,82 | 20,54 % |
| TOTAL | 28 948,15 | 15 005,51 | 51,84 % |

Source : DGITM, septembre 2015

(*) Les CPER de ces régions et le CPI Plan Rhône n'étaient pas encore signés au 1^{er} septembre 2015

B. RÉPARTITION DES ENGAGEMENTS FINANCIERS PAR MODE DE TRANSPORT

1. Les C.P.E.R

Volet routier : l'État prévoit de consacrer à ce volet pour l'ensemble des régions métropolitaines et d'outre-mer environ 3 milliards d'euros, les régions environ 1 milliard, et les autres cofinanceurs environ 1,3 milliard. En moyenne, le volet routier représente 27,91 % du volet Mobilité de l'ensemble des CPER.

Volet ferroviaire : 1,95 milliard d'euros de l'État, près de 3 milliards d'euros des régions, et près de 2,7 milliards d'autres acteurs. **La priorité est donnée à la rénovation et à la modernisation du réseau existant.** En moyenne, le volet ferroviaire représente 33,9 % du volet Mobilité de l'ensemble des CPER (en intégrant le contrat de plan interrégional Vallée de la Seine).

Volet fluvial : douze CPER comportent un volet fluvial, avec une contribution totale de 193,6 millions d'euros de VNF, 2,4 millions de l'État (en Guyane), et environ 302 millions d'euros d'autres acteurs. **L'objectif prioritaire est la régénération et la modernisation du réseau à grand gabarit de VNF. Toutefois, dans les régions Nord Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne, Picardie et Île-de-France, une importance particulière a été reconnue aux opérations d'accompagnement visant à donner sa pleine efficacité à la réalisation du canal Seine-Nord-Europe.**

Volet portuaire : seize CPER en comportent un, totalisant 255,3 millions d'euros de l'État, 340 millions d'euros des régions et 934 millions d'euros d'autres acteurs (départements, grands ports maritimes...).

Volet circulations douces : dix CPER comportent des engagements pour le développement des circulations « douces » et des modes actifs de transport (circulation des vélos, voies vertes, intermodalité...), avec 8,2 millions d'euros apportés par l'État, 29 millions apportés par les régions et 54 millions apportés par d'autres opérateurs.

Volet transports collectifs du CPER Île-de-France : seul le CPER de la région Île-de-France comprend un volet transports collectifs, d'un montant total prévu de 7,5 milliards d'euros. L'État prévoit d'y consacrer 1,4 milliard d'euros et la région plus de 3 milliards, auxquels s'ajoutent 1,45 milliard de la Société du Grand Paris et 1,6 milliard d'autres acteurs.

Concernant les autres régions, les transports collectifs urbains s'inscrivent dans le cadre des appels à projets pour les transports en commun en site propre (TCSP) lancés depuis 2009.

2. Les deux contrats de plan interrégionaux

a. Le contrat de plan interrégional Vallée de la Seine

Le contrat de plan interrégional Vallée de la Seine associe l'État et les régions Île-de-France, Haute-Normandie et Basse-Normandie. Plus de trois-quarts des montants contractualisés sont consacrés aux transports. Son volet Mobilité représente au total 578 millions d'euros et se répartit entre des opérations portant sur les infrastructures ferroviaires (124,6 millions d'euros), des aménagements fluviaux (76,2 millions) et des aménagements portuaires (377,2 millions). L'État prévoit de contribuer à hauteur de 176,4 millions, les trois régions à hauteur de 143,5 millions au total, et les autres partenaires à hauteur de 258,1 millions.

b. Le contrat de plan interrégional Plan Rhône

Le contrat le plus récemment signé (30 octobre 2015) est le contrat de plan interrégional Plan Rhône, qui associe l'État, cinq régions (Bourgogne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes), VNF, l'Agence de l'eau, le comité de bassin, la Compagnie nationale du Rhône et EDF. Le volet Mobilité représente 20,5 % du montant du total du CPI, et est réparti pour moitié pour le domaine fluvial et pour l'autre moitié pour le volet portuaire. Au 1^{er} septembre 2015, il était prévu que les engagements financiers de l'État, de VNF et des régions relatifs aux aménagements fluviaux inclus dans ce contrat représenteraient au total environ 32 millions d'euros.

C. LE VOLET « TRANSPORTS » DU CONTRAT DE PLAN ÉTAT-RÉGION DU NORD-PAS-DE-CALAIS

À titre d'illustration de la démarche de la nouvelle génération des CPER, votre Rapporteur, qui a auditionné le président du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, dispose des informations suivantes sur le CPER signé pour cette région le 10 juillet 2015 :

Outre la région et l'État, le CPER compte trois autres signataires : les deux départements et la métropole de Lille. Son volet « Mobilité multimodale » concentre au total 1,066 milliard d'euros de ressources contractualisées, tous cofinanceurs confondus. La part de l'État dans le volet Mobilité représente 260,3 millions d'euros (contre un engagement de 207 millions d'euros pour la période 2007-2013). Par mode de transport, la répartition s'établit comme suit :

- Volet routier : 190,5 millions d'euros (dont 116,4 apportés par l'État et 35,9 millions par la région),

- Volet ferroviaire : 361,8 millions d'euros (dont 235 millions apportés par la région et 106,2 millions apportés par l'État),

- Volet fluvial : 265,5 millions d'euros (dont 76,4 millions par VNF, selon les prévisions communiquées à votre Rapporteur en septembre 2015),

- Volet portuaire : 204,8 millions d'euros,

- Circulations douces (vélo, études intermodales...) : 43,35 millions d'euros, dont 9,75 millions apportés par la région et 2,6 millions apportés par l'État.

Le CPER comprend dès à présent de nombreux projets et actions en convergence avec la Picardie. Cette convergence s'affirmera fin 2016, avec la fusion des CPER de Picardie et du Nord-Pas de Calais en un unique contrat.

III. LES FINANCEMENTS EUROPÉENS, DES MONTANTS CONSÉQUENTS MAIS QUI NE PEUVENT ÊTRE QU'UN COMPLÉMENT

Outre les fonds qui peuvent être alloués dans le cadre des Fonds structurels ou des programmes européens de recherche⁽¹⁾, il existe, au niveau de l'Union européenne, plusieurs instruments que les États membres peuvent solliciter pour contribuer au financement d'infrastructures de transport. Certains de ces instruments sont des subventions, tandis que d'autres correspondent à des emprunts.

(1) Par exemple, dans le cadre du programme Horizon 2020, des appels à projets vont permettre d'affecter environ 450 millions d'euros à des programmes de recherche dans le domaine des transports en 2016.

A. LES RÉSULTATS DU PREMIER APPEL À PROJETS DANS LE CADRE DU MÉCANISME POUR L'INTERCONNEXION EN EUROPE (MIE)

Le volet « transports » du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (qui couvre la période 2014-2020) donne la priorité à des projets permettant la suppression des « goulets d'étranglement », à la réalisation des « maillons manquants » des corridors multimodaux transnationaux, à l'amélioration des sections transfrontalières, à la préparation de la « dé-carbonisation » des transports, à l'interconnexion entre modes de transport et à l'interopérabilité des services de transport (notamment l'interopérabilité ferroviaire).

Comme tous les autres États membres de l'Union européenne, la France a participé au premier appel à projets lancé le 11 septembre 2014 par la Commission européenne, en soumettant à celle-ci plusieurs projets d'infrastructure pour lesquels elle souhaitait obtenir une subvention du budget de l'UE. **La France a été, globalement, très bien dotée à l'échelle européenne sur cet appel à projets, puisqu'elle s'est vue accorder au total 1,77 milliard d'euros de subventions, le même montant que l'Allemagne.**

La Commission européenne, assistée par l'Agence exécutive « Innovation et réseaux » (INEA), a examiné au total 700 projets, et a fait connaître en juin 2015 la liste des 276 projets qu'elle a retenus, ainsi que les montants de subventions qu'elle propose d'y affecter. Les propositions de la Commission européenne ont été approuvées par le comité de coordination du MIE (composé des représentants des 28 Gouvernements des États membres) le 10 juillet 2015. Les premières subventions seront versées fin 2015.

Au total, cet appel à projets a ainsi débouché sur un plan d'investissement d'un montant de 13,1 milliards d'euros, destiné à faciliter, par « effet de levier », la mobilisation de 29 milliards d'euros supplémentaires qu'il faudra obtenir d'investisseurs publics et privés pour réaliser ces projets.

Plusieurs dossiers présentés par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au nom de la France ont recueilli l'approbation de la Commission européenne et du comité de coordination, et bénéficieront donc d'un apport financier du budget européen sur la période 2015-2020.

Parmi ces projets, les principaux sont :

– un ensemble d'études et de travaux dans le cadre du projet fluvial « Seine-Escaut 2020 », pour lequel a été ainsi accordé un financement européen d'environ 980 millions d'euros (dont 787 millions pour la France) ;

– la section transfrontalière de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin (tunnel de base), pour laquelle a été accordé un financement européen d'environ 814 millions d'euros ;

– le déploiement et la mise en œuvre du système « ETCS » (Système européen de contrôle des trains, qui est une composante du dispositif européen de surveillance du trafic ferroviaire, l'EMTRS) sur la partie française de la liaison ferroviaire Anvers-Bâle : la Commission européenne s'est prononcée en faveur d'un apport financier de l'Union à hauteur de 55,5 millions d'euros ;

– la modernisation de la ligne ferroviaire Serqueux-Gisors, qui est essentielle pour le développement du port du Havre : la Commission européenne s'est prononcée en faveur d'une participation de l'Union à hauteur de 71 millions d'euros ;

– des études techniques pour la préparation du chantier de la liaison ferroviaire à grande vitesse entre Bordeaux et Dax, pour laquelle la France a demandé et obtenu un cofinancement européen de 50 % (environ 52,5 millions d'euros) ;

– les études techniques préalables et les premiers travaux sur le « nœud » ferroviaire de Strasbourg, qui est menacé de saturation à moyen terme : la Commission européenne s'est prononcée en faveur d'un financement européen à hauteur de 31 % des coûts éligibles (24,6 millions d'euros).

D'autres projets français d'infrastructures de transport ont été présentés à la Commission européenne, et ont obtenu un succès dans le cadre de cet appel à projets. On peut citer notamment :

– présenté par le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, le projet « Calais Port 2015 », comportant la construction de nouvelles infrastructures et équipements pour le port afin d'accroître ses capacités, ainsi que la création d'une nouvelle voie ferroviaire (décision favorable pour un financement européen de 82,3 millions d'euros) ;

– présenté par la Société du Grand Paris, un ensemble d'études techniques pour trois des futures nouvelles lignes de métro formant le « Grand Paris Express » (31,3 millions d'euros de fonds européens) ;

– présenté par SNCF Mobilités, un programme pluriannuel d'équipement de 214 TGV pour assurer leur intégration dans le système ERTMS (8,5 millions d'euros de fonds européens) ;

– présenté par le Grand port maritime de Bordeaux, le projet « Rail2Bordeaux » qui vise au renouvellement des deux lignes ferroviaires de fret menant au port, pour remédier à leur obsolescence (financement européen de plus de 9 millions d'euros) ;

– présenté par le Port autonome de Strasbourg, le projet de nouveau terminal multimodal de Strasbourg/Lauterbourg (2 millions d'euros de fonds européens).

Au total, une trentaine de projets relatifs à des infrastructures situées entièrement ou partiellement sur le territoire français ont été retenus à l'issue de cet appel à projets.

En revanche, plusieurs projets français ont été écartés, parmi lesquels le développement de la plateforme multimodale de Dunkerque, la nouvelle liaison ferroviaire Paris-Normandie (LNPN) et un ensemble d'études et de travaux liés à la LGV Sud-Europe-Atlantique. Dans les motivations de ses décisions, la Commission européenne a précisé qu'elle n'a pas proposé de retenir ces projets, non pas parce qu'ils présenteraient une maturité ou une « valeur ajoutée européenne » insuffisantes, mais en raison des contraintes budgétaires.

Le montant total prévu pour le volet « transports » du MIE sur la période budgétaire pluriannuelle 2014-2020 est de 23 milliards d'euros (dont 11 milliards qui sont réservés aux « pays de la cohésion », dont la France ne fait pas partie). **Ce premier appel à projets a donc affecté environ la moitié de ce montant. Les services de la Commission européenne ont indiqué à votre Rapporteur qu'un deuxième appel à projets sera lancé fin 2015 ou début 2016.**

À mi-parcours, en 2018, la Commission européenne et l'INEA examineront le niveau de l'engagement effectif des autres cofinanceurs sur chacun des projets retenus à l'issue des appels d'offres, l'état d'avancement des travaux ainsi que le montant des crédits effectivement consommés à ce stade. C'est sur la base de cette analyse que sera définie la stratégie européenne pour 2020 et au-delà en matière de financement des infrastructures de transport, ce qui donnera la visibilité nécessaire.

B. LES PRÊTS DE LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT (BEI)

Le Plan d'investissement pour l'Europe, dit « Plan Juncker », qui ambitionne de débloquer plus de 300 milliards d'euros d'investissements dans l'Union européenne au cours des trois prochaines années, a amené la Banque Européenne d'Investissement (BEI) et la Commission européenne à constituer, en juillet 2015, un instrument conjoint, le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), doté d'une garantie de 16 milliards d'euros sur le budget de l'Union européenne et d'une contribution de 5 milliards d'euros de la BEI sur son propre capital. Intégré dans le groupe BEI et géré par lui, ce fonds doit apporter un soutien à des projets plus risqués que ceux auxquels la BEI accorde en général des prêts, pour contribuer à pallier la réticence des marchés financiers en matière de prise de risques, qui freine les investissements en Europe. Les 21 milliards d'euros dont il est doté devraient permettre à la BEI de mobiliser plus de 60 milliards d'euros en plus, en empruntant sur les marchés.

Les secteurs pouvant bénéficier des prêts de ce Fonds sont beaucoup plus nombreux que ceux inclus dans le cadre du MIE (qui concerne les transports, l'énergie et les télécommunications). Le FEIS a vocation à appuyer des projets dans le domaine des infrastructures stratégiques (y compris les transports), mais aussi dans les domaines de l'éducation, de la recherche, de l'efficacité énergétique, du soutien aux PME...

Contrairement au processus décisionnel du MIE, les États membres n'interviennent pas dans le processus d'octroi des prêts de la BEI ou du FEIS.

Le Gouvernement a indiqué à votre Rapporteur que l'État français ne sera pas porteur de projets éligibles au FEIS, mais pourra soutenir des projets présentés par la Caisse des dépôts ou par BPI France, par exemple. En revanche, la France continue de bénéficier de prêts et garanties « classiques » importants de la BEI, notamment dans le secteur des transports.

La BEI accorde des prêts pour des projets dont le coût d'investissement total excède 25 millions d'euros. Ces prêts peuvent financer jusqu'à 50 % du coût total d'un projet, mais en moyenne ils en représentent environ un tiers. L'intervention de la BEI en faveur d'un projet permet souvent d'attirer d'autres investisseurs. La BEI octroie notamment des prêts aux collectivités locales qui participent à certains projets d'infrastructure menés par l'État, afin de leur permettre de financer leur part du financement. Ainsi, pour le projet de la rocade L2 de Marseille, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur a bénéficié d'un prêt de la BEI de 155 millions d'euros. Enfin, la BEI peut accorder des prêts aux actionnaires des sociétés de projet ; c'est le cas des actionnaires de la société LISEA, dans le cadre du projet de LGV Sud Europe Atlantique (prêt de 386 millions d'euros).

Parmi les prêts les plus récemment accordés par la BEI, on peut citer par exemple un prêt de 50,4 millions d'euros accordé en juillet 2015 pour le projet « Calais Port 2015 », et les prêts accordés aux régions Aquitaine, Pays-de-Loire, Bretagne et Nord-Pas-de-Calais entre juillet et octobre 2015 pour l'acquisition de matériel roulant ferroviaire (respectivement 100 millions, 96 millions, 150 millions et 98 millions d'euros).

Au total, la BEI a accordé environ 22,5 milliards d'euros de prêts dans le secteur des transports en France sur la période 2000-2015.

Plusieurs demandes de prêts formulées auprès de la BEI sont encore en cours d'examen, par exemple une demande de prêt de 190 millions d'euros déposée par le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) pour l'acquisition de matériel roulant pour la future ligne 15 du Grand Paris Express, et une demande de prêt de 280 millions d'euros pour le projet de construction du contournement routier ouest de Strasbourg.

Outre les prêts, la BEI dispose de plusieurs instruments financiers susceptibles d'être utilisés au bénéfice d'investissements dans le secteur des infrastructures de transport, notamment des fonds de capital-investissement comme le Fonds Marguerite et la LGTT (garantie pour les flux de trésorerie liés aux infrastructures de transport).

Ces instruments ont été utilisés pour plusieurs projets d'infrastructure français. Ainsi, en plus de prêts de la BEI, le projet de ligne ferroviaire à grande vitesse Sud Europe Atlantique bénéficie de la LGTT, sous forme d'une garantie de 200 millions d'euros émise par la BEI pendant les quatre premières années qui suivront la mise en service. Le projet de développement du port de Calais, mené par la région Nord-Pas-de-Calais, bénéficie quant à lui de l'instrument des « *project bonds* » (obligations de projet) qui garantit, pour un montant de 50,4 millions d'euros, 10 % de la dette du projet après la fin de la période de construction.

C. QUELS ENGAGEMENTS CHIFFRÉS ONT ÉTÉ PRIS PAR L'UNION EUROPÉENNE POUR UNE CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE LA LIAISON LYON-TURIN ET DU CANAL SEINE-NORD-EUROPE ?

Concernant le financement du Lyon-Turin, l'UE a accordé pour la période **2007-2013** (au titre du programme budgétaire pluriannuel des Réseaux transeuropéens de transport) des subventions de :

- 7,6 millions d'euros pour les études relatives à l'itinéraire d'accès côté français,

- et 400 millions pour les études, reconnaissances, travaux préliminaires et acquisitions foncières de la section transfrontalière (cette seconde subvention porte sur la période 2007-2015); à ce stade, 261 millions d'euros ont été effectivement versés.

S'y ajoute désormais le résultat de l'appel à projets du MIE, avec une subvention de 814 millions d'euros sur la période **2015-2019** pour la réalisation de la section transfrontalière.

Concernant le financement du canal Seine-Nord-Europe, pour la période **2007-2013** au titre du programme pluriannuel des RTE-T l'Union européenne a accordé une subvention de 176,5 millions d'euros pour la France, la Wallonie et la Flandre, sur le périmètre de la liaison Seine-Escaut. Pour le projet de canal Seine-Nord-Europe lui-même, l'UE a octroyé une subvention de 128 millions d'euros pour le financement d'une partie des études, des reconnaissances, de certains travaux préliminaires et des acquisitions foncières.

S'y ajoute désormais une subvention de 980 millions pour 2015-2019, annoncée par la Commission européenne à l'issue de l'appel à projets du MIE. Cette subvention avait été demandée par la Wallonie, la Flandre et la France.

Votre Rapporteur remarque que, en ce qui concerne le projet de canal Seine-Nord-Europe, à ce stade la Commission européenne n'a retenu que le coût du canal et non le coût des opérations annexes dans le périmètre des coûts éligibles. Les services de la Commission européenne lui ont cependant indiqué, lors de son déplacement à Bruxelles, que des fonds européens pourront être consacrés ultérieurement à ces opérations, en fonction des résultats de la revue à mi-parcours. Il faut souligner qu'un éventuel apport supplémentaire de fonds européens n'est pas envisageable là où la visibilité n'est pas assurée au niveau national.

Votre Rapporteur considère qu'à cet égard, des décisions doivent être prises sur le mode de financement à trouver au niveau national et local, et rappelle sa position favorable à l'instauration d'un péage routier dans le cadre des directives « Eurovignette » qui permettent la prise en compte des externalités négatives (nuisances) par une majoration des péages mais dont la transposition en droit national n'est pas achevée.

Ces deux ambitieux projets illustrent bien le fait que les financements d'origine communautaire, qu'il s'agisse de subventions du budget de l'UE ou de contributions de la BEI, ne peuvent en aucun cas assurer seuls le financement d'un projet d'infrastructure : il s'agit dans tous les cas de cofinancement, c'est-à-dire de participations dont le versement effectif est conditionné par la participation (en général majoritaire) d'autres acteurs, publics et/ou privés, au plan de financement.

Votre Rapporteur souligne que la concurrence entre les vingt-huit États membres est rude, et que **l'obtention de fonds européens supplémentaires au bénéfice de chantiers d'infrastructure en France sera difficile si les autorités françaises ne convainquent pas la Commission européenne et les autres États que le financement national des infrastructures de transport est pérenne.**

Le projet du canal Seine-Nord comme le projet du Lyon-Turin illustrent également la difficulté des arbitrages qui doivent être opérés par les pouvoirs publics entre les investissements portant sur les réseaux existants et ceux permettant la réalisation de nouvelles liaisons.

DEUXIÈME PARTIE : INVESTIR PRIORITAIREMENT SUR LES RÉSEAUX EXISTANTS OU SUR DE NOUVELLES INFRASTRUCTURES ?

I. LE RÉSEAU FERROVIAIRE : L'ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE RÉGÉNÉRATION ET GÉNÉRATION

Auditionnés par votre Rapporteur, les présidents des trois EPIC formant, depuis la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, le « groupe public ferroviaire » (SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités) ont réaffirmé la nécessité de cette réforme pour améliorer le système ferroviaire national, maîtriser ses coûts et accroître ses performances. Les informations qu'ils ont présentées à votre Rapporteur indiquent que les premières étapes de la mise en œuvre de cette réforme, en 2015 (nouvelle organisation des effectifs, systèmes d'information...), ont toutes été franchies avec succès.

Les trois prochaines étapes essentielles seront : la définition d'un nouveau cadre social, à la fois pour le groupe SNCF et pour l'ensemble de la branche ; la conclusion en 2016 des trois contrats décennaux d'objectifs et de performances entre l'État, d'une part, et chacun des trois EPIC d'autre part ; et la définition par décret du champ d'application exact de la « règle d'or » prudentielle qui va encadrer, à l'avenir, les choix d'investissement de SNCF Réseau.

Les contrats décennaux vont traduire la vision stratégique de l'État en matière ferroviaire pour les dix prochaines années : votre Rapporteur appelle à ce que cette vision stratégique confirme la priorité désormais donnée aux investissements de renouvellement et de modernisation des équipements existants (réseau ferré et matériels roulants), et soit compatible avec une trajectoire financière « assainie » pour SNCF Réseau.

A. LA SITUATION FINANCIÈRE DE SNCF RÉSEAU

1. Les contributions de l'État

S'agissant des projets de développement du réseau, dont SNCF Réseau assure la maîtrise d'ouvrage, les subventions d'investissement de l'État ont été progressivement prises en charge par l'AFITF à partir de 2005.

En revanche, le budget de l'État continue d'affecter directement une subvention au gestionnaire d'infrastructure. Depuis 2009, cette subvention a pour objet de contribuer à l'équilibre des coûts de l'utilisation du réseau ferré national lorsque les péages d'un type de service ne permettent pas de couvrir ces coûts ; elle figure dans le programme 203. **Le PLF 2006 prévoit que le concours de l'État pour SNCF Réseau s'élèvera à 2,466 milliards d'euros, dont :**

– 1,66 milliard pour le financement de l'utilisation du réseau ferré national (RFN) par les trains régionaux de voyageurs (TER), ce qui correspond à la redevance d'accès facturée à l'État (sauf en Île-de-France) ;

– 529 millions pour le financement de l'utilisation du RFN par les trains Intercités, ce qui correspond au montant de la redevance d'accès facturée pour ces services ;

– 274 millions d'euros pour l'utilisation du RFN par les trains de fret.

Le montant total de ces trois contributions s'est élevé à 2,238 milliards d'euros en 2013 et à 2,292 milliards en 2014, et représentait 2,477 milliards dans la loi de finances initiale pour 2015.

2. Les dépenses d'investissement de SNCF Réseau en 2014-2015 et les perspectives pour 2016

Compte tenu d'une dégradation du résultat financier en 2014, les dépenses d'investissement ont connu une baisse cette année-là (6,7 milliards d'euros, contre 7 milliards en 2013). La priorité accordée au réseau structurant existant s'est traduite par une augmentation des dépenses de rénovation et de modernisation et par une baisse des dépenses de développement, mais les secondes sont restées supérieures aux premières en 2013 comme en 2014.

En 2015, le niveau des dépenses d'investissement est de nouveau en baisse (prévision : 5,96 milliards d'euros), l'équilibre économique de l'établissement continuant à se dégrader. Au sein de ces dépenses, les dépenses de rénovation et de modernisation augmentent légèrement (2,77 milliards) tandis que les dépenses de développement poursuivent leur baisse (3,02 milliards) du fait de l'état d'avancement des grands projets et des projets régionaux.

Les représentants de la Direction du Budget auditionnés par votre Rapporteur lui ont indiqué que le budget 2016 de SNCF Réseau, qui a été adopté mais n'a pas encore été examiné par l'ARAFER, devrait s'élever à 2,75 milliards d'euros au total, et devrait permettre une augmentation de 200 millions d'euros de l'effort de renouvellement et de mise en sécurité du réseau.

3. La dynamique de la dette

La dette financière nette en valeur de remboursement hors ICNE (intérêts courus non échus) s'élevait à **33,7 milliards d'euros fin 2013 et à 36,8 milliards d'euros fin 2014**. Le surplus de dette d'environ 3 milliards d'euros enregistré en 2014 se décompose en 1,7 milliard de déficit structurel du réseau existant (dû à l'insuffisance des recettes d'exploitation pour couvrir, à la fois, les dépenses d'exploitation, les frais financiers et les opérations de rénovation), et 1,3 milliard de dette contractée pour financer les projets de développement (essentiellement les LGV en construction). **La dette devrait atteindre 39,8 milliards d'euros fin 2015.**

Votre Rapporteur constate que la dette continue donc d'augmenter, malgré la baisse des investissements. Il rappelle que, pour l'avenir, une « règle d'or »⁽¹⁾ définie par la loi de réforme ferroviaire et une trajectoire financière définie avec l'État devront se traduire par une maîtrise des coûts et une stabilisation de l'encours de dette.

Il appelle le Gouvernement à présenter au Parlement, le plus rapidement possible après la conclusion du contrat décennal de performance de SNCF Réseau, le rapport, prévu par la loi du 4 août 2014, relatif à la trajectoire de la dette de SNCF Réseau et aux solutions qui pourraient être mises en œuvre, et il invite le Parlement à débattre de cette trajectoire à l'occasion de la présentation de ce rapport.⁽²⁾

4. La maintenance des infrastructures

Auditionné par votre Rapporteur, le président de SNCF Réseau, M. Jacques Rapoport, a souligné l'existence d'un problème fondamental de maintenance du réseau. Citant notamment de récents rapports de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) et du Bureau d'enquête sur les accidents de transport terrestre (BEA-TT), il a indiqué que les effectifs que SNCF Réseau peut consacrer à la maintenance sont insuffisants. Les effectifs affectés à la maintenance ont diminué de 6 000 personnes entre 2000 et 2010. Ils ont ensuite augmenté, mais au cours des dernières années, 6 000 à 7 000 agents qui assuraient auparavant la maintenance ont été affectés à d'autres chantiers. Or, les besoins de maintenance sont considérables : M. Jacques Rapoport a indiqué que SNCF Réseau est obligé de consacrer 2,2 milliards d'euros à la maintenance courante contre 1,6 milliard en Allemagne. Il a également précisé que le recours à la sous-traitance a augmenté pour la maintenance des équipements ferroviaires.

Votre Rapporteur note que la formation de personnels de maintenance est longue, en raison des nombreuses technologies à maîtriser, et que par conséquent l'embauche de personnels supplémentaires, qui est sans doute nécessaire, n'aura des conséquences opérationnelles que plusieurs années après.

(1) *Tant que sa santé financière ne le permet pas, ce qui est évalué par un ratio « dette nette/marge opérationnelle », SNCF Réseau ne participera plus au financement d'investissements de développement du réseau ferré national. Le décret d'application nécessaire à la mise en œuvre est en cours d'élaboration.*

(2) *L'article 11 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire dispose que « dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet aux commissions permanentes du Parlement compétentes en matière ferroviaire et financière un rapport relatif à la trajectoire de la dette de SNCF Réseau et aux solutions qui pourraient être mises en œuvre afin de traiter l'évolution de la dette historique du système ferroviaire. Ce rapport examine les conditions de reprise de tout ou partie de cette dette par l'État ainsi que l'opportunité de créer une caisse d'amortissement de la dette ferroviaire. »*

B. LES INVESTISSEMENTS DE SNCF MOBILITÉS

Les subventions cumulées de l'État et des collectivités territoriales pour soutenir les investissements de SNCF Mobilités (y compris pour le matériel roulant) ont représenté 689 millions d'euros en 2012, 919 millions d'euros en 2013 et 1,1 milliard en 2014. ⁽¹⁾

Les investissements nets de SNCF Mobilités ont atteint un montant de 2,17 milliards d'euros en 2014 (avec une capacité d'autofinancement de 2,06 milliards). Au premier semestre 2015, les investissements de SNCF Mobilités ont représenté environ 1 milliard d'euros, dont 60 % pour le matériel de transport et 40 % pour les installations et ateliers, l'aménagement et la modernisation des gares, et les systèmes d'information des voyageurs.

C. « COUPS PARTIS » ET NOUVEAUX CHANTIERS

1. Les chantiers d'amélioration et de renouvellement du réseau existant

La lutte contre le vieillissement alarmant du réseau ferré national (RFN) a commencé par le plan de rénovation du réseau 2006-2010 complété par le contrat de performance signé par l'État et RFF fin 2008. Grâce à ces démarches, le rythme de renouvellement des voies est, depuis 2010, d'environ 1 000 km par an. Sur la période 2008-2012, un volume total de 4 612 équivalents-kilomètre de voies (GOPEQ ⁽²⁾) a été effectivement renouvelé, puis 2 075 GOPEQ en 2013-2014. La prévision pour 2015 se situe à 1 022 GOPEQ.

Les services du ministère des transports ont indiqué à votre Rapporteur que **les indicateurs d'état du réseau permettent de constater les premiers effets positifs de ces plans, ainsi que le ralentissement global du vieillissement du réseau, sans qu'il soit encore arrêté à ce stade.** Un des principaux facteurs qui empêchent une accélération du renouvellement est la difficulté considérable de procéder à des travaux importants sur les lignes les plus circulées en occasionnant le moins de gêne possible sur les circulations.

Les évolutions respectives des dépenses de renouvellement et des dépenses de développement vont dans le bon sens, pour assurer la cohérence entre les priorités affirmées et les actions, mais confirment que les opérations prévues par le contrat de performance entre l'État et Réseau ferré de France (RFF) étaient insuffisantes.

(1) Ces subventions publiques sont à distinguer des subventions, beaucoup plus importantes en volume, versées par l'État, les régions et le STIF à SNCF Mobilités à titre de contributions d'exploitation (telles que la compensation du manque à gagner pour SNCF Mobilités résultant de la mise en œuvre des tarifications sociales, ou la compensation de l'État à SNCF Mobilités au titre de l'exploitation des TET).

(2) Grosse opération programmée équivalent (GOPEQ) : Indicateur représentatif du kilomètre moyen de voie entièrement renouvelé.

La prochaine période de programmation sera celle du contrat décennal de performance à conclure entre l'État et SNCF Réseau en application de la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire. La priorité accordée au réseau existant implique que l'effort d'investissement restera soutenu sur cette période des dix prochaines années. On peut noter que, outre les programmes de renouvellement déjà engagés sur les lignes « classiques » qui vont se poursuivre, le renouvellement de voies sur les lignes à grande vitesse (LGV) existantes devra commencer dans les prochaines années. En revanche, les dépenses de développement dues aux LGV en cours de réalisation continueront de diminuer au fil de l'avancement des quatre chantiers.

SNCF Réseau est impliqué dans les CPER 2015-2020, pour leur volet ferroviaire. Les financements annoncés dans ces contrats viendront s'ajouter aux investissements de modernisation et de régénération du réseau propres à SNCF Réseau. Ainsi, **les contrats de plan État-Région participent à la réalisation de différents projets conduits par SNCF Réseau comme par exemple :**

– l'aménagement des nœuds ferroviaires de Toulouse, Lyon, Strasbourg, Metz et Creil, qui sont des gares et infrastructures situées au croisement d'axes structurants pour leur région ;

– la désaturation de la gare de Rennes (création d'un nouveau quai, zone de garage TER/TGV...) pour préparer l'augmentation du trafic liée à l'ouverture de la nouvelle ligne à grande vitesse Le Mans-Rennes (prévue pour 2017) ;

– la modernisation des lignes Paris – Clermont-Ferrand – Aix-Marseille (deuxième phase) et Bordeaux-Hendaye (allongements de quais, suppression de passages à niveau, renouvellement de voies, électrification de certains tronçons...).

Les CPER vont aussi financer des chantiers de restauration, de modernisation et de mise aux normes qui vont permettre la **réouverture** de la ligne voyageurs Belfort-Delle et la reprise des circulations entre Chartres et Orléans.

2. Les lignes de Trains d'équilibre du territoire (TET)

La modernisation de l'offre « TET » passe par la réalisation des investissements nécessaires pour chaque groupe de lignes (grandes lignes radiales électrifiées, lignes d'Île-de-France, lignes où le service est assuré par des rames Corail tractées par des locomotives thermiques). Ces investissements indispensables ont déjà commencé, en ce qui concerne le matériel roulant des lignes « thermiques ».

La modernisation de ce service exige aussi de poursuivre la réflexion sur le périmètre des TET et la répartition des responsabilités entre acteurs publics ; à cet égard, votre Rapporteur souhaite que lorsque les nouveaux exécutifs régionaux seront en fonctions, un débat s'engage pour une redéfinition des périmètres respectifs de l'offre « TET » et de l'offre ferroviaire « TER », et qu'il soit envisagé de confier aux régions qui le souhaiteraient l'exploitation de sections de ligne « TET ». Plusieurs personnalités auditionnées par votre Rapporteur, notamment M. Daniel Percheron, président du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, et M. Guillaume Pepy, président de SNCF Mobilités, se sont déclarés en faveur de ce transfert aux régions volontaires.

a. Le programme de renouvellement du matériel roulant

Le renouvellement du matériel roulant des TET est rendu nécessaire par la moyenne d'âge élevée du parc (42 ans pour les locomotives thermiques, 31 ans pour les locomotives électriques, 34 ans pour les voitures et 13 ans pour les automoteurs).

En décembre 2013, une première tranche d'investissement pour le renouvellement du matériel roulant des lignes de TET exploitées avec des locomotives thermiques a été lancée par la signature d'une convention de financement entre l'État, la SNCF (désormais SNCF Mobilités) et l'AFITF. Dans ce cadre, 510 millions d'euros ont été engagés au profit de SNCF Mobilités pour permettre l'achat de 34 rames « Coradia Liner » nécessaires au remplacement des locomotives diesel en fin de vie (479 millions d'euros), et pour adapter les installations de maintenance en conséquence (31 millions d'euros). Des crédits de paiement à hauteur de 100 millions d'euros ont été prévus pour 2015, et le même montant sera inscrit dans le budget 2016.

Ces nouveaux matériels roulants seront déployés à partir de fin 2016. Ils sont susceptibles de circuler sur tout ou partie des lignes TET suivantes : Paris-Troyes-Belfort, Paris-Amiens-Boulogne, Paris-Bourges-Montluçon, Quimper-Nantes-Bordeaux-Toulouse, et Nantes-Tours-Lyon. L'affectation des nouveaux matériels sera précisée en 2016.

Cette première tranche de 510 millions s'intègre au marché déjà signé (en 2009) entre la SNCF et le constructeur Alstom (six des dix sites d'Alstom en France participent au projet « Coradia Liner »). Le Gouvernement devrait annoncer prochainement la passation d'une nouvelle commande.

Le 7 juillet 2015, le Gouvernement a annoncé que le parc de matériel roulant des lignes structurantes de l'offre « TET »⁽¹⁾ serait entièrement renouvelé d'ici 2025, pour un montant d'investissement d'environ 1,5 milliard d'euros.

(1) Matériel roulant des lignes Paris-Caen-Cherbourg, Paris-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont Ferrand, Bordeaux-Marseille.

La feuille de route pour un nouvel avenir des Trains d'équilibre du territoire (TET)

Le 7 juillet 2015, le Gouvernement a présenté une feuille de route pour l'avenir des TET, après que la commission « TET d'avenir » présidée par M. Philippe Duron ait rendu ses conclusions⁽¹⁾. La feuille de route prévoit :

-l'élaboration d'une nouvelle convention d'exploitation entre l'État et SNCF Mobilités, pour la période 2016-2020 (la convention d'exploitation actuelle prend fin en décembre 2015), avec une affirmation de l'État comme autorité organisatrice « de plein exercice » ;

-la création d'un Conseil consultatif des TET associant le ministre chargé des Transports, les présidents de régions, deux parlementaires et deux représentants des usagers,

-le lancement d'une mission de concertation avec les régions, confiée au préfet François Philizot, pour discuter des évolutions de desserte à mettre en œuvre. Ce dernier devra remettre ses conclusions au plus tard en mai 2016, ce qui va lui permettre d'engager des discussions avec les nouveaux élus régionaux ;

-le renouvellement d'ici 2025 du matériel roulant des lignes TET dites structurantes, pour un montant d'investissement de 1,5 milliard d'euros.

La feuille de route indique que la nouvelle convention d'exploitation « devra tirer les enseignements de la diminution régulière de la fréquentation » de certaines lignes TET de nuit.

b. Le réseau des lignes de TET

Comme le reste du réseau ferré, le réseau de voies utilisé pour la circulation des TET est victime du vieillissement de l'infrastructure. Le degré de vieillissement est variable, et l'importance des flux de circulation également.

La classification UIC établit une typologie des sections de ligne en fonction des charges de trafic supportées par l'infrastructure ainsi que du type de trafic. Le groupe UIC 1 correspond aux lignes les plus chargées et donc les plus fréquentées ; à l'opposé le groupe UIC 9 correspond à des lignes très faiblement fréquentées.

Le Gouvernement a communiqué à votre Rapporteur le classement UIC des lignes de TET, en distinguant toutes les sections de ligne qui les composent. Il en ressort que, sur les 178 sections de ligne utilisées par les TET, 103 sections sont classées dans les catégories UIC 2 à UIC 5, dont les besoins de renouvellement sont très importants.

3. Les quatre chantiers en cours pour la grande vitesse

Quatre projets de lignes à grande vitesse (LGV) sont actuellement en cours de réalisation :

– la deuxième phase de la LGV Est Européenne (ligne nouvelle entre Beaudrecourt et Vendenheim), dont la mise en service est prévue pour avril 2016 ; la convention financière signée en 2009 prévoit que SNCF Réseau apportera

(1) « TET : agir pour l'avenir », rapport présenté le 25 mai 2015.

532 millions d'euros au financement du projet, sur un total estimé alors à 2 milliards d'euros ;

– la LGV Bretagne – Pays-de-la-Loire (prolongement de la LGV Paris-Le Mans en direction de Rennes et de Nantes), dont la mise en service est prévue au printemps 2017 ; la convention financière de 2011 met à la charge de SNCF Réseau une contribution de 1,43 milliard d'euros, sur un total de 3,34 milliards d'euros ;

– le tronçon central Tours-Bordeaux de la LGV Sud Europe Atlantique (SEA), dont la mise en service est prévue à l'été 2017 ; la convention financière de 2011 prévoit une contribution de 2 milliards d'euros de SNCF Réseau, sur un total estimé à 8,8 milliards d'euros ;

– le contournement ferroviaire de Nîmes et Montpellier et ses deux nouvelles gares, dont la mise en service est prévue fin 2017 ; la convention financière de 2012 mettait 323 millions d'euros (conditions de juillet 2011) à la charge de SNCF Réseau, sur un total de 1,75 milliard.

4. Les futurs nouveaux chantiers de développement du réseau

Plusieurs projets concernant des LGV sont en cours d'études, avec des degrés d'avancement variables : la partie Bordeaux-Hendaye et Bordeaux-Toulouse du Grand projet ferroviaire du sud-ouest (GPSO), l'interconnexion des LGV au sud de l'Île-de-France (réalisation d'un barreau de ligne nouvelle reliant la LGV Atlantique aux LGV Sud-est, Est européenne et Nord), le projet de LGV Rhin-Rhône, le projet de LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon, la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan, la ligne nouvelle Paris-Normandie, la ligne nouvelle Marseille-Toulon-Nice, la LGV Poitiers-Limoges, le projet Roissy-Picardie... Il s'agit également du projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin, qui comporte une liaison à grande vitesse pour les voyageurs.

Il convient de rappeler que plusieurs de ces projets, notamment la branche Bordeaux-Toulouse du GPSO, la ligne nouvelle Roissy-Picardie et deux sections de la ligne nouvelle en région PACA, étaient classées dans les « premières priorités » du scénario n° 2 de la commission Mobilité 21, c'est-à-dire ceux qu'il était envisagé de réaliser avant 2030.

II. LE RÉSEAU FLUVIAL : RÉPARTIR L'EFFORT ENTRE AMÉLIORATION ET EXTENSION

A. LE BUDGET DE V.N.F EN 2014-2015

L'opérateur de la politique fluviale nationale est Voies navigables de France (VNF). Établissement public administratif dont le statut a été réformé par la loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012, il gère le réseau de voies navigables de l'État qui lui a été confié⁽¹⁾. Au 1^{er} janvier 2013, le réseau « VNF » comportait 6 700 km de voies navigables, plus de 3 000 ouvrages d'art, et 40 000 hectares de domaine public en bordure de voie d'eau. VNF est chargé de l'exploitation, de l'entretien, de la maintenance, de l'amélioration et de l'extension de ce réseau et de ses dépendances. Il contribue ainsi à la mise en œuvre du programme 203 du budget de l'État, dans le cadre de contrats d'objectifs et de performance pluriannuels et d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

Le financement apporté à VNF par le programme 203 correspond à des subventions pour charges de service public (255,5 millions d'euros en 2014) et à une contribution de l'État au Plan d'aide à la modernisation de la flotte 2013-2017, qui s'est élevée à 519 millions d'euros en 2014. D'autre part, depuis sa création en 1991, VNF perçoit des recettes fiscales qui lui sont affectées : la majeure partie du produit de la taxe hydraulique (plafonnée à 142,6 millions d'euros sur l'exercice 2014).

EXÉCUTION DU BUDGET 2014 DE V.N.F : RECETTES

(en milliers d'euros)

| | |
|--|----------------|
| Recettes de fonctionnement : | |
| Subventions pour charges de service public (SCSP) | 255 525 |
| Taxe hydraulique (nette) | 142 871 |
| Redevances domaniales | 28 980 |
| Péages | 14 334 |
| Autres recettes | 7 486 |
| Projet Seine-Nord-Europe | 3 516 |
| TOTAL recettes de fonctionnement | 452 712 |
| Ressources d'investissement : | |
| Capacité d'autofinancement (recettes de fonctionnement – dépenses de personnel et de fonctionnement) | 96 728 |
| Cofinancements de projets (hors Seine-Nord-Europe) | 34 258 |
| Subvention AFITF | 30 000 |
| Projet Seine-Nord-Europe | 15 949 |
| Opérations financières | 2 253 |
| Cessions d'actifs et autres ressources | 684 |
| TOTAL ressources d'investissement | 179 872 |

(1) Un réseau de 600 km de voies navigables reste géré par l'État.

EXÉCUTION DU BUDGET 2014 DE V.N.F : DÉPENSES

(en milliers d'euros)

| | |
|--|----------------|
| Dépenses de personnel et de fonctionnement | 355 984 |
| – Dépenses de personnel (pour 4 575 ETPT) | 251 600 |
| – Dépenses d'infrastructures (exploitation, dragages, sondages, travaux d'entretien...) | 67 100 |
| – Moyens généraux | 28 000 |
| Dépenses d'investissement : | 186 768 |
| dont | |
| – Régénération et remise en état du réseau principal à grand gabarit | 39 900 |
| – Protection de l'environnement et sécurité | 36 800 |
| – Modernisation des méthodes d'exploitation | 29 500 |
| – Développement (améliorations de gabarit et de capacité d'emport) | 23 700 |
| – Autres investissements d'infrastructure (restauration du réseau secondaire ; matériels et engins...) | 28 100 |
| – Seine-Nord-Europe | 8 500 |

La loi de finances pour 2015 a ramené de 142,6 millions à 139,7 millions le plafonnement de la taxe hydraulique. Dans le **budget de l'opérateur pour 2015** ⁽¹⁾, les **recettes prévues** sont de :

- 633,6 millions d'euros de recettes de fonctionnement (dont 245,8 millions d'euros de SCSP et 139,7 millions de recettes fiscales)

- et 187,1 millions d'euros de ressources d'investissement (dont 79 millions d'euros de capacité d'autofinancement et 50 millions de subvention d'investissement de l'AFITF).

Les dépenses prévues en 2015 s'élèvent à 364,9 millions d'euros pour les dépenses de personnel et de fonctionnement, et à 191,8 millions pour les dépenses d'investissement. **La priorité est très clairement donnée à l'existant**, avec 147 millions d'euros d'investissement sur l'infrastructure. Les investissements de développement (hors projet Seine-Nord-Europe) ne devraient s'élever qu'à 15,3 millions d'euros ; 25,8 millions d'euros sont prévus pour des investissements liés au projet SNE.

B. LES PERSPECTIVES POUR 2016

Le PLF 2016 prévoit d'attribuer à VNF des subventions pour charges de service public de 251,5 millions d'euros en 2016. Par ailleurs, il plafonne à 132,8 millions d'euros la part du produit de la taxe hydraulique affectée à VNF ⁽²⁾. Le montant de la subvention qui sera versée par l'AFITF n'est pas encore connu.

(1) *Tel que modifié par le budget rectificatif n° 2 adopté par le conseil d'administration le 25 juin 2015.*

(2) *Le PLF 2016 estime à 151 millions d'euros le produit de la « taxe sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques », dont le produit sera donc réparti entre VNF (plafond de 132,844 millions d'euros) et l'État (18,156 millions).*

S'agissant du projet de canal Seine-Nord-Europe, VNF est chargé de la préfiguration de la société de projet dont la création est prévue par l'article 7 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (l'ordonnance prévue par cet article devra être publiée au plus tard le 7 mai 2016).

Votre Rapporteur note que le volet fluvial des ressources prévues dans le cadre des CPER 2015-2020 devrait représenter 492 millions d'euros (dont 265,5 millions pour des chantiers en région Nord-Pas-de-Calais et 77 millions pour des chantiers en région Île-de-France). Dans cette enveloppe globale de 492 millions d'euros, 193,6 millions seront issus des ressources de VNF, pour des opérations réalisées sous sa maîtrise d'ouvrage.

S'ajouteront aux chantiers des CPER les aménagements fluviaux du contrat de plan interrégional Vallée de la Seine et ceux du contrat de plan interrégional Plan Rhône.

Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie admet que **les montants d'investissements de régénération seront impactés, en 2016, par la diminution de la SCSP et de la taxe hydraulique, et ne devraient donc pas augmenter par rapport à 2015.**

Auditionné par votre Rapporteur, le directeur général de VNF a fait part de **ses inquiétudes concernant le lancement effectif des chantiers fluviaux prévus par les CPER, lancement qui sera en partie dépendant du montant des ressources que pourra y consacrer l'AFITF en 2016 et au-delà.** Il a souligné que, puisqu'en 2016 les recettes fiscales affectées à VNF vont diminuer, et si la subvention de l'AFITF est reconduite au même niveau qu'en 2015 (soit 30 millions d'euros, alors que le scénario de la commission Mobilité 21 implique 60 millions), les investissements de développement du réseau fluvial ne pourront pas avoir lieu : la priorité sera nécessairement donnée aux investissements destinés à améliorer la sécurité sur le réseau (confortement de digues, par exemple), au détriment des chantiers des CPER.

TROISIÈME PARTIE : LA CONTRIBUTION DU BUDGET DE L'ÉTAT À LA TRANSITION VERS UN MODÈLE DE MOBILITÉ PLUS VERTUEUX

Outre les engagements financiers pris par l'État en faveur des modes de transport alternatifs au transport routier dans le cadre des CPER et l'acquisition par l'État et par ses établissements publics de véhicules à faibles émissions polluantes⁽¹⁾, le budget de l'État intègre plusieurs incitations en faveur du développement d'une mobilité plus « vertueuse », conformément aux objectifs de la France en matière de transition énergétique.

Les dépenses du programme 203 comportent, au niveau stratégique, un objectif d'encouragement du report modal constamment réaffirmé dans les projets de loi de finances ; plusieurs opérateurs de l'État dans le domaine des transports, en particulier l'AFITF et la Société du Grand Paris, y concourent également ; le compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition de véhicules propres » entre dans le champ couvert par le présent avis.

I. LE SOUTIEN AUX TRANSPORTS EN COMMUN

A. LES TROIS APPELS À PROJETS POUR LES TRANSPORTS EN COMMUN EN SITE PROPRE

Entre 2007 et 2013, les projets de transports collectifs en site propre dans les régions autres que l'Île-de-France ont fait l'objet de deux sources de financement de la part de l'État : 80,2 millions d'euros de crédits de paiement effectivement versés dans le cadre des CPER pour une douzaine de projets, et les appels à projets en faveur des transports urbains lancés à la suite du Grenelle de l'environnement. En revanche, la nouvelle génération de CPER (2015-2020) ne comporte pas de volet « transports urbains » (sauf pour l'Île-de-France), et l'État n'intervient donc plus qu'au travers des appels à projets.

Au terme d'un premier appel à projets, lancé en octobre 2008, l'État a retenu 52 projets en s'engageant à verser 810 millions d'euros pour contribuer à leur financement. L'AFITF, qui est chargée de procéder aux versements, a approuvé 43 conventions de ce premier appel à projets, représentant 604 millions d'euros de subventions pour des projets dont le coût total a été de 5,1 milliards d'euros. Un peu plus de la moitié des projets concernaient des lignes de tramway ; les autres concernaient des lignes de bus à haut niveau de service (BHNS), de

(1) La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a accru les obligations légales des personnes publiques d'acquiescer des véhicules à faibles émissions polluantes lors du renouvellement de leur parc. Toutefois, le décret d'application fixant les seuils d'émissions permettant de définir les « véhicules à faibles émissions » n'a pas encore été publié.

métro, de funiculaire ou de navette maritime. Les projets restants ont été reportés au deuxième appel à projets ou abandonnés.

En mai 2010, l'État a lancé un deuxième appel à projets, et a retenu 78 projets nouveaux, en s'engageant à verser une participation de 590 millions d'euros. Plus de la moitié des projets concernaient des lignes de BHNS. Au 31 décembre 2013, 53 conventions avaient été approuvées par l'AFITF ou par la Caisse des dépôts, pour un total de 473,1 millions d'euros de subventions. Il n'y a pas eu de nouvelle convention approuvée en 2014, le budget de l'AFITF ayant été affecté par la suspension de l'écotaxe poids lourds fin 2013 ; le processus de conventionnement a repris en 2015. Sept opérations ont été abandonnées ou reportées.

En mai 2013, l'État a lancé un troisième appel à projets, intitulé « Transports collectifs et mobilité durable ». À la différence des deux premiers, cet appel à projets inclut dans l'assiette éligible certains aménagements connexes aux TCSP, par exemple des voies cyclables à proximité des nouvelles infrastructures de métro ou de tramway. Les résultats ont été annoncés en décembre 2014, l'État s'étant engagé à apporter 450 millions d'euros répartis entre 99 projets. Environ la moitié des projets portent, de nouveau, sur des BHNS, dont le succès s'explique par les capacités d'adaptation à différents contextes géographiques et à des tailles diverses de périmètre de transport urbain. Le conventionnement par l'AFITF des subventions annoncées a débuté en 2015. Pour chacun des projets retenus, la phase de réalisation devra avoir démarré avant le 31 décembre 2017 pour pouvoir bénéficier de l'aide annoncée.

B. L'ÉTAT ET LES TRANSPORTS COLLECTIFS EN ÎLE-DE-FRANCE

L'État participe au financement de la mise en œuvre du plan de mobilisation des transports en Île-de-France, dont le coût total annoncé pour la période 2013-2017 représente un engagement de 6 milliards d'euros répartis entre l'État, la Société du Grand Paris⁽¹⁾, la région, les autres collectivités et les opérateurs de transport.

Plusieurs chantiers de prolongement de lignes de métro ont été inscrits dans le contrat de projets État – Région Île-de-France 2007-2013 (lignes 4, 12 et 14), ainsi que, par exemple, le projet de modernisation de la partie nord du RER B et des travaux sur les installations du RER D.

106 millions d'euros de crédits de paiement en 2013 et 110 millions d'euros en 2014 ont été alloués par l'État, principalement pour le tramway T6, les lignes 4 et 12, le prolongement du RER E vers l'ouest, le schéma directeur du RER D et la phase 1 de la Tangentielle nord.

(1) La SGP est un acteur majeur des chantiers de transports collectifs en Île-de-France, et est un opérateur sous tutelle de l'État. Mais elle ne reçoit pas de subvention de l'État, son budget étant alimenté par des ressources fiscales (perçues par l'État en Ile-de-France).

Dans le CPER 2015-2020, le volet « Mobilité multimodale » totalise 5,3 milliards d'euros d'engagements contractualisés, ce qui représente plus de 75 % du montant total du CPER (le taux le plus élevé parmi tous les CPER 2015-2020).

Les transports collectifs représentent 84,1 % de ce volet Mobilité, avec une série d'engagements financiers axée sur la réalisation des projets formant le Nouveau Grand Paris, qui incluent des chantiers lancés dans le cadre du plan de mobilisation. On y trouve ainsi des engagements financiers portant sur un chantier de prolongement de ligne de métro (la ligne 11 vers Rosny-Bois-Perrier), des chantiers portant sur les équipements de la ligne du RER D, celui du prolongement du RER E vers l'ouest, la poursuite des programmes de tramways... **Au total, le volet « Nouveau Grand Paris » de ce CPER correspond à un engagement collectif à hauteur de 7,5 milliards d'euros, dont 1,4 milliard pour l'État et 3 milliards pour la région.** Pour l'année 2015, les crédits de paiement accordés par l'État s'élèvent à 135 millions d'euros.

II. L'AIDE DE L'ÉTAT POUR L'ACQUISITION DE VÉHICULES « PROPRES »

Le mécanisme incitatif du « bonus-malus », décidé dans le cadre du Grenelle de l'environnement, consiste à verser une subvention aux acquéreurs de voitures neuves émettant le moins de CO₂ et à pénaliser ceux qui optent pour les modèles les plus polluants.

Le Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres, adossé à un compte d'affectation spéciale (CAS) créé par la loi de finances pour 2012, est alimenté par la taxe instituée à l'article 1011 *bis* du code général des impôts : le malus applicable aux voitures particulières les plus polluantes, dont le tarif varie entre 0 et 8 000 euros selon le taux d'émission de dioxyde de carbone. Il finance des aides à l'acquisition de véhicules propres ou au retrait de véhicules polluants, et encourage ainsi les efforts des constructeurs pour mettre sur le marché des véhicules moins émetteurs de CO₂.

Les émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs vendus en France, qui étaient de 117 g de CO₂/km en 2013, ont baissé à 114 g en 2014 et devraient continuer à diminuer en 2015 (prévision : 110 g) et en 2016 (prévision : 106 g). Le Gouvernement indique que cette poursuite de la baisse est due en grande partie à l'évolution des barèmes du bonus-malus.

Début 2014, le barème du bonus a été modifié dans le sens d'une diminution importante des aides en faveur de l'acquisition de véhicules thermiques, et le barème du malus a été fortement revalorisé. En cours d'année, une nouvelle disposition, permettant aux locataires de véhicules électriques ou hybrides de bénéficier des mêmes montants d'aides qu'en cas d'achat direct, a été prise par décret. Au total, sur l'exercice 2014 les recettes issues du malus ont été de 334,7 millions d'euros, et le CAS a versé 193,6 millions d'euros d'aides. Le solde de trésorerie a été versé au budget général de l'État.

Par le décret n° 2014-1672 du 30 décembre 2014, le barème du bonus a été, pour 2015, recentré sur les véhicules les plus « vertueux » (électriques et hybrides notamment) ; les aides à l'acquisition et à la location des véhicules émettant moins de 60 g de CO₂/km ont été maintenues à un niveau élevé (entre 4 000 et 6 300 euros), et une aide de 2 000 euros a été prévue pour l'acquisition de véhicules présentant un niveau minimum d'hybridation.

D'autre part, au 1^{er} avril 2015 est entré en vigueur un dispositif⁽¹⁾ d'aides complémentaires à l'achat de véhicules peu polluants, pour la mise au rebut de véhicules diesel immatriculés avant 2001 (c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la norme EURO 3 pour tous les véhicules neufs), dit « **prime à la conversion** ». Le principe de cette prime à la conversion a été consacré par le législateur dans la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte⁽²⁾.

Compte tenu de ces nouvelles dispositions⁽³⁾, le PLF 2016 ne fournit pas d'estimation de la situation financière du CAS fin 2015, mais indique qu'il est peu probable qu'il soit nécessaire d'y consacrer une subvention d'équilibre.

Pour 2016, le PLF dote le CAS de 266 millions d'euros de crédits de paiement, dont 30 millions d'euros pour le financement de la prime à la conversion. Le barème du malus en vigueur en 2015 est maintenu en 2016, mais **les prévisions de recettes pour 2016 sont supérieures d'environ 10 % à celles prévues en loi de finances pour 2015**. Le barème du bonus, lui, va encore évoluer, toujours au profit des aides sur les véhicules les plus « propres ». La prévision de dépenses pour 2016 s'appuie sur les hypothèses de ventes suivantes : 36 000 véhicules hybrides, 11 000 véhicules hybrides rechargeables et 33 000 véhicules électriques.

(1) Décret n° 2015-361 du 30 mars 2015 modifiant le décret n° 2014-1672 du 30 décembre 2014.

(2) Article 48 : « (...) Afin d'améliorer l'efficacité énergétique du transport routier de personnes et d'en réduire les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, des aides à l'acquisition de véhicules à faibles émissions, neufs ou d'occasion, (...) en remplacement de véhicules anciens polluants peuvent être attribuées, dans des conditions définies par voie réglementaire, en fonction de critères sociaux ou géographiques. »

(3) L'enregistrement des demandes de « prime à la conversion » n'est possible que depuis le mois de juillet.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, sur les rapports pour avis de MM. *Rémi Pauvros, Jacques Alain Bénisti, Jean-Christophe Fromantin, Jacques Krabal, Michel Lesage, François-Michel Lambert et Guillaume Chevrollier*, les crédits de la **mission « Écologie, développement et mobilité durables »** (voir *compte rendu officiel de la commission élargie du jeudi 5 novembre 2015*, sur le [site Internet](#) de l'Assemblée nationale) ⁽¹⁾.

*

* *

À l'issue de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a délibéré sur les crédits de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ».

M. Le Président Jean-Paul Chanteguet. Nous en venons à l'examen par notre commission des crédits demandés au titre de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ». Je rappelle que MM. Jacques Krabal, Michel Lesage, François-Michel Lambert, Jacques Alain Bénisti et Rémi Pauvros émettent un avis favorable, que M. Guillaume Chevrollier émet un avis défavorable à l'adoption des crédits et que M. Jean-Christophe Fromantin propose de s'abstenir.

Nous avons un amendement n° II-495 à l'article 26 à examiner. Monsieur le rapporteur, quel est votre avis ?

M. Rémi Pauvros, rapporteur pour avis. Je donne un avis très favorable à l'adoption de cet amendement.

*

La commission a alors donné un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° II-495 puis elle a donné un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ».

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/cr/

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

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

M. Philippe Duron, député, président de l'Agence

M. Loïc Guinard, secrétaire général

M. Dominique Etienne, secrétaire général adjoint

Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais

M. Daniel Percheron, sénateur, président du conseil régional

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie – Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

M. François Poupard, directeur général

M. Christophe Saintillan, directeur Infrastructures de transport

Mme Christine Bouchet, chef de bureau, service de l'administration générale et de la stratégie

Mme Nancy Canoves-Fuster, directrice de cabinet

Ministère des finances et des comptes publics – Direction du budget

M. Denis Charissoux, sous-directeur

M. Vincent Chip, chef du bureau des transports

M. Pierre-Yves Massille, adjoint au chef du bureau des transports

SNCF*

M. Frédéric Saint-Geours, président du conseil de surveillance

M. Stéphane Volant, secrétaire général

Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire

SNCF Réseau*

M. Jacques Rapoport, président-directeur-général

M. Jacques Buffiere, directeur du pilotage de la performance

Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire

SNCF Mobilités*

M. Guillaume Pepy, président-directeur-général

Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire

Voies navigables de France (VNF)*

M. Marc Papinutti, directeur général

M. Guilhem Blondy, directeur juridique, économique et financier

Commission européenne – Direction générale Mobilité et transports, Bruxelles

M. Herald Ruijters, chef d'unité « Réseau transeuropéen »

M. Stéphane Ouaki, chef d'unité « Connecter l'Europe - Stratégies d'investissement dans les infrastructures »

Agence exécutive « Innovation et réseaux » (*Innovation and Networks Executive Agency – INEA*), Bruxelles

M. Victor Da Fonseca, *senior project manager*

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*