



N° 4131

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2017** (n° 4061)

TOME VI

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

TRANSPORTS TERRESTRES ET FLUVIAUX

PAR M. RÉMI PAUVROS

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| PREMIÈRE PARTIE : ÉVOLUTION ET PERSPECTIVES DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE (A.F.I.T.F) | 9 |
| I. PRÉSENTATION DE L'A.F.I.T.F | 9 |
| II. LES RECETTES DE L'A.F.I.T.F JUSQU'EN 2015 | 10 |
| III. L'A.F.I.T.F, ONZE ANS APRÈS : QUELLES PERSPECTIVES ? | 12 |
| DEUXIÈME PARTIE : DEUX CHANTIERS MAJEURS QUI MOBILISENT L'ENSEMBLE DES ACTEURS | 15 |
| I. LES C.P.E.R 2015-2020 : LA PREMIÈRE ANNÉE D'EXÉCUTION ET LA « REVOYURE » | 15 |
| II. LA POURSUITE DU CHANTIER DE MODERNISATION DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE (T.E.T) | 19 |
| A. LE « DIAGNOSTIC » ET LA FEUILLE DE ROUTE DU 7 JUILLET 2015..... | 19 |
| B. L'IDENTIFICATION DES TROIS LIGNES DONT L'ÉTAT VA DEMEURER L'AUTORITÉ ORGANISATRICE | 20 |
| C. LA CONCERTATION AVEC LES RÉGIONS SUR LE DEVENIR DES AUTRES LIGNES..... | 20 |
| D. LES TRAINS DE NUIT..... | 22 |
| E. VERS UNE NOUVELLE CONVENTION D'EXPLOITATION ÉTAT-SNCF MOBILITÉS | 22 |
| TROISIÈME PARTIE : ASPECTS BUDGÉTAIRES ET FINANCIERS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME FERROVIAIRE | 25 |
| I. LES MOYENS DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES ACTIVITÉS FERROVIAIRES ET ROUTIÈRES (A.R.A.F.E.R) | 25 |
| A. LES MISSIONS DE L'A.R.A.F.E.R ONT ÉTÉ CONSIDÉRABLEMENT ÉTENDUES DEPUIS SA CRÉATION..... | 25 |
| B. ... ET NÉCESSITENT DONC UNE AUGMENTATION DE SES MOYENS... | 27 |

| | |
|--|----|
| II. LA DETTE DE S.N.C.F RÉSEAU, TOUJOURS EN ATTENTE D'UNE STRATÉGIE DE MAÎTRISE | 31 |
| A. LA DYNAMIQUE DE LA DETTE | 31 |
| B. L'HYPOTHÈSE D'UNE REPRISE PARTIELLE DE LA DETTE PAR L'ÉTAT A ÉTÉ EXCLUE | 33 |
| C. LES OUTILS D'UNE STABILISATION DE LA DETTE EXISTENT : IL EST TEMPS DE LES UTILISER | 34 |
| QUATRIÈME PARTIE : L'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES « PROPRES » : ÉVOLUTION DU DISPOSITIF DE « BONUS-MALUS » | 37 |
| I. PRÉSENTATION DU DISPOSITIF | 37 |
| II. L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF EN 2015 ET EN 2016 | 39 |
| A. L'ÉVOLUTION DU BONUS EN 2015 ET LA CRÉATION DE LA PRIME À LA CONVERSION | 39 |
| B. L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF EN 2016 | 40 |
| III. LE C.A.S. DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017 | 41 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 43 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 47 |

INTRODUCTION

Le programme 203 « Infrastructures et services de transport » regroupe l'ensemble des moyens de l'État concourant à la politique nationale des transports, qu'il s'agisse des infrastructures et services de transport routiers, ferroviaires, fluviaux, portuaires, maritimes ou aéroportuaires. Ce programme fait notamment appel aux financements de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) sous forme de fonds de concours. La mise en œuvre du programme est assurée, d'une part, par des agents du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (10 359 ETPT en 2017) et, d'autre part, par des opérateurs sur lesquels l'État exerce son contrôle : l'AFITF, les gestionnaires d'infrastructures (SNCF Réseau, Voies navigables de France, les grands ports maritimes...), la Société du Grand Paris, deux entreprises publiques de transport (SNCF Mobilités et RATP), et deux organismes délégataires de prérogatives régaliennes (l'Établissement public de sécurité ferroviaire et l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières).

Dans le projet de loi de finances pour 2017, le programme 203 représente à lui seul environ un tiers des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », avec 3,16 milliards d'euros d'AE (au sein des 9,61 milliards d'AE de la mission), et 3,18 milliards de CP (dans l'enveloppe de 9,67 milliards de CP de la mission). C'est le programme de la mission qui a le plus recours aux fonds de concours. Par rapport aux AE et CP inscrits dans la loi de finances initiale pour 2016, **les crédits du programme 203 sont en légère baisse pour les AE (- 0,7 %) et stables pour les CP.**

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 (CAS)⁽¹⁾. Les transports maritimes et les transports aériens font l'objet d'avis budgétaires distincts, présentés respectivement par MM. Stéphane Demilly et Jacques Alain Bénisti.

Pour ce dernier exercice de la législature, votre Rapporteur a choisi de concentrer son propos sur l'actualité du transport ferroviaire, d'une part, sur le dispositif du « bonus-malus » automobile, d'autre part, ainsi que sur deux sujets majeurs qu'il a suivis d'année en année au cours des précédents exercices : les moyens de l'AFITF et les contrats de plan État-région (CPER).

(1) Le CAS « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et le CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

| Programme 203 « Infrastructures et services de transports » Par action | Autorisations d'engagement ouvertes en LFI pour 2016 | Autorisations d'engagement demandées pour 2017 | Évolution 2016/2017 | FDC et ADP attendus en 2017 | Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2016 | Crédits de paiement demandés pour 2017 | Évolution 2016 / 2017 | FDC et ADP attendus pour 2017 |
|---|--|--|---------------------|-----------------------------|--|--|-----------------------|-------------------------------|
| Action 01 : Développement des infrastructures routières | 5 000 | | -100% | 623 500 000 | 5 000 | | -100% | 691 573 197 |
| Action 10 : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires | 2 457 026 531 | 2 457 022 531 | -1,63 % | 370 000 000 | 2 457 026 531 | 2 457 022 531 | -1,63 % | 302 106 133 |
| Action 11 : Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires | 317 097 360 | 304 785 928 | -3,88 % | 44 000 000 | 313 013 660 | 313 135 928 | +0,04 % | 43 539 000 |
| Action 12 : Entretien et exploitation du réseau routier national | 315 493 461 | 315 201 542 | -0,09 % | 395 000 000 | 321 283 461 | 321 283 460 | | 411 000 000 |
| Action 13 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres | 42 471 170 | 43 082 308 | +1,44 % | 37 000 000 | 47 471 170 | 48 082 308 | +1,29 % | 29 445 000 |
| Action 14 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports fluviaux, maritimes et aériens | 28 324 273 | 26 408 452 | -6,76 % | | 26 754 273 | 25 998 452 | -2,82 % | 3 250 000 |
| Action 15 : Stratégie et soutien | 22 016 264 | 13 510 553 | -38,63 % | 1 850 000 | 16 446 187 | 16 084 188 | -2,2 % | 1 850 000 |
| TOTAL | 3 182 434 059 | 3 160 011 314 | -0,7 % | 1 471 350 000 | 3 182 000 282 | 3 181 606 867 | -0,01 % | 1 482 763 330 |

| Programme 203 « Infrastructures et services de transports » Par titre et catégorie | Autorisations d'engagement ouvertes en LFI 2016 | Autorisations d'engagement demandées pour 2017 | FDC et ADP attendus en 2017 | Crédits de paiement ouverts en LFI 2016 | Crédits de paiement demandés pour 2017 | FDC et ADP attendus en 2017 |
|--|---|--|-----------------------------|---|--|-----------------------------|
| Titre III. Dépenses de fonctionnement : | 436 336 005 | 454 981 523 | | 430 765 928 | 457 555 158 | |
| - dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel | 185 418 849 | 202 627 195 | | 179 848 772 | 205 200 830 | |
| - subventions pour charges de service public | 250 917 156 | 252 354 328 | | 250 917 156 | 252 354 328 | |
| Titre V. Dépenses d'investissement (dépenses pour immobilisations corporelles de l'État) | 163 927 029 | 127 542 252 | | 165 894 029 | 139 974 170 | |
| Titre VI. Dépenses d'intervention : | 2 582 171 025 | 2 577 487 539 | | 2 585 340 325 | 2 584 077 539 | |
| - transferts aux entreprises | 2 572 800 963 | 2 567 976 594 | | 2 575 970 263 | 2 574 566 594 | |
| - transferts aux collectivités territoriales | 1 793 342 | 1 750 000 | | 1 793 342 | 1 750 000 | |
| - transferts aux autres collectivités | 7 576 720 | 7 760 945 | | 7 576 720 | 7 760 945 | |
| TOTAL | 3 182 434 059 | 3 160 011 314 | 1 471 350 000 | 3 182 000 282 | 3 181 606 867 | 1 482 763 330 |

PREMIÈRE PARTIE : ÉVOLUTION ET PERSPECTIVES DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE (A.F.I.T.F)

I. PRÉSENTATION DE L'A.F.I.T.F

La décision de créer l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a été prise en 2003. L'Agence a été instituée par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004, et est opérationnelle depuis janvier 2005. L'AFITF a été conçue dès le départ comme « bras armé » de l'État, pour apporter la contribution financière de celui-ci au financement de grands projets d'infrastructure grâce à des recettes affectées. L'affectation directe de plusieurs recettes à l'Agence, dérogoire aux principes régissant le budget de l'État, devait permettre d'assurer des ressources de manière pérenne sur le long terme à des chantiers qui sont, le plus souvent, pluriannuels, en soustrayant l'évolution de ces ressources, au moins en partie, du champ de l'aléa politique, et en effectuant un « report modal » de ressources au service du « report modal » des transports (les ressources affectées provenant de l'usage des routes).

L'AFITF est un établissement public administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé des transports, mais doté de la personnalité morale et présidé, de manière constante bien que non imposée par les textes, par un élu. Son secrétariat compte seulement 4 personnes, mises à sa disposition par le ministère chargé des transports.

Si la vocation initiale de l'Agence était la contribution à des projets d'intérêt national, ses interventions couvrent aujourd'hui un champ beaucoup plus large, notamment dans le cadre des contrats de plan ou contrats de projets État-régions (CPER) et des concours apportés par l'État dans le cadre de contrats de partenariat.

L'Agence intervient désormais pour financer des projets dans tous les secteurs, qu'il s'agisse du transport ferroviaire, fluvial, routier, des transports collectifs ou des infrastructures portuaires. Elle ne contribue pas seulement à la réalisation de nouvelles infrastructures, mais aussi à l'aménagement et à la modernisation d'infrastructures existantes (y compris des opérations pour améliorer la sécurité, notamment pour les tunnels), ainsi qu'à l'acquisition et au renouvellement d'équipements qui en sont l'accessoire indispensable (par exemple le matériel roulant pour les lignes ferroviaires).

Sur le plan budgétaire, l'AFITF est un opérateur du programme 203. Elle apporte son concours financier soit directement à d'autres opérateurs (SNCF Réseau, VNF, les autorités organisatrices de transport...), soit sous forme de fonds de concours au budget de l'État.

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

Les ressources cumulées de l'AFITF au cours de ses onze premières années d'existence (2005-2015) ont représenté 21,5 milliards d'euros, soit 1,95 milliard d'euros par an en moyenne.

Avant 2015, les ressources de l'AFITF provenaient :

- de deux taxes affectées (taxe d'aménagement du territoire et redevance domaniale) dues par les sociétés concessionnaires 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.

Les trois premières ressources continuent d'alimenter le budget de l'Agence, mais la dernière a été supprimée.

Comme il était prévu que l'essentiel des recettes de l'écotaxe poids lourds soit affecté à l'AFITF, la subvention d'équilibre a été progressivement réduite, et devait disparaître en 2016 – et ce, malgré l'abandon de l'écotaxe, qui a représenté un manque à gagner considérable pour l'Agence. Aussi, les ressources de l'AFITF sont-elles devenues insuffisantes dès 2013 pour faire face aux engagements pris, notamment en matière ferroviaire, même si dans un premier temps l'Agence a pu opérer des prélèvements dans son fonds de roulement. À la fin de 2013, les engagements non soldés de l'AFITF s'élevaient à près de 16,5 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 (1,743 milliard d'euros), en majorant la subvention d'équilibre. Mais le volume des engagements restant à payer était encore considérable à la fin de l'année 2014 (près de 15,2 milliards d'euros), notamment en raison d'une dette contractée par l'Agence envers Réseau ferré de France (devenu SNCF Réseau suite à la réforme ferroviaire du 4 août 2014), du fait de retards de paiement.

En 2015, la subvention d'équilibre a été supprimée, mais le niveau global des recettes du budget de l'AFITF a été nettement plus élevé qu'en 2014 : l'État lui a affecté une partie du produit de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE), à hauteur de 2 centimes supplémentaires de TICPE sur le gazole utilisé par les véhicules légers et de 4 centimes sur le gazole utilisé par les poids lourds.

De plus, une contribution exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes a été prévue par le protocole d'accord qu'elles ont conclu avec l'État le 9 avril 2015.

Les recettes de l'AFITF en 2013-2015

| En millions d'euros | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Redevance domaniale | 300 | 314 | 326 |
| Taxe d'aménagement du territoire (TAT) | 538 | 571 | 555 |
| Amendes radar | 170 | 203 | 233 |
| Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) | 0 | 0 | 1 139 |
| Contribution volontaire des sociétés d'autoroute | 0 | 0 | 100 |
| Subvention budgétaire d'équilibre | 560 | 656 | 0 |
| TOTAL | 1 568 | 1 743 | 2 354 |

Au total, l'AFITF a été en mesure d'effectuer, sur la période 2005-2015 et pour un total de 21,25 milliards d'euros, les paiements suivants :

Paiements de l'AFITF 2005-2015
(dépenses d'intervention, en millions d'euros)

| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 912 | 1 686 | 2 172 | 2 112 | 2 470 | 2 157 | 1 979 | 1 857 | 1 909 | 1 714 | 2 282 |

Les interventions dans le secteur du transport routier ont représenté au total 41,4 % des dépenses sur la période, celles dans le secteur ferroviaire 38,6 %, et celles pour les transports collectifs d'agglomération 11,8 %.

Il convient de noter que, sur cette même période 2005-2015, le total des dépenses pour lesquelles l'AFITF s'est engagée est de 35,55 milliards d'euros. L'ensemble des transports non routiers a bénéficié de 69 % des engagements de l'AFITF.

III. L'A.F.I.T.F, ONZE ANS APRÈS : QUELLES PERSPECTIVES ?

Les montants restant à payer fin 2015 s'élèvent à 11,8 milliards, et sont donc en baisse. Leur ampleur a été soulignée par la Cour des comptes, qui a à plusieurs reprises contesté le bien-fondé de l'existence même de l'AFITF. En 2016, la part de TICPE affectée à l'AFITF a diminué, puisqu'elle a représenté 715 millions d'euros.

Le budget 2016 de l'AFITF
(prenant en compte les budgets rectificatifs n° 1 à 4 – source : AFITF)

| Dépenses (en euros) | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|--|----------------------------|----------------------|
| Routes | 1 083 000 000 | 778 950 565 |
| Ferroviaire | 1 035 655 000 | 769 498 757 |
| Fluvial | 168 875 000 | 105 663 991 |
| Maritime | 47 600 000 | 54 998 985 |
| Transports collectifs en agglomération | 230 000 000 | 274 166 983 |
| Divers | 25 000 000 | 68 805 576 |
| Support | 760 000 | 760 000 |
| Remboursement d'avances de trésorerie | 23 863 379 | 23 863 379 |
| TOTAL | 2 614 753 379 | 2 076 708 236 |

| | |
|---------------------------------------|----------------------|
| TOTAL recettes | 1 972 870 443 |
| Redevance domaniale | 337 530 443 |
| Taxe d'aménagement du territoire | 560 340 000 |
| Produit des amendes radars | 260 000 000 |
| TICPE | 715 000 000 |
| Recettes diverses ou exceptionnelles | 100 000 000 |
| Prélèvement sur le fonds de roulement | 103 837 793 |

Votre Rapporteur réaffirme son soutien à cet acteur indispensable de la politique nationale des transports, et souligne que, même si l'ajout d'une recette « TICPE » a été un progrès majeur et même si cette ressource sera plus élevée en 2017 qu'en 2016, la question du financement de l'Agence n'est pas close.

Comme l'a déclaré le secrétaire d'État chargé des transports, M. Alain Vidalies, le 21 septembre 2016, « *le montant des crédits inscrits [pour l'AFITF en 2017] est aujourd'hui envisagé à hauteur de 2,2 milliards d'euros, ce qui apporte à l'AFITF une augmentation importante de crédits par rapport à l'année dernière. Mais les perspectives de dépenses, notamment à partir de 2018-2019, laissent entier le problème des capacités de financement de l'agence. J'avais, il est vrai, envisagé certaines pistes de solutions mais la question, légitime, reste posée et nous aurons l'occasion d'y revenir dans le débat parlementaire. Des engagements ont été pris en faveur de grandes infrastructures, sans parler des contrats de plan. Il y a aujourd'hui inadéquation entre les recettes escomptées et les dépenses prévues entre 2018 et 2025. Peut-être la*

réponse ne doit-elle pas être apportée de façon urgente dès 2017, compte tenu du mécanisme des crédits de paiement mais il ne servirait à rien de cantonner le débat à l'an prochain. »⁽¹⁾.

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit un montant total de recettes affectées à l'AFITF atteignant **2,056 milliards d'euros** : 350 millions d'euros provenant de la redevance domaniale, 571 millions d'euros de TAT, 400 millions provenant des recettes des radars automatiques, et 735 millions de TICPE.

Mais pour atteindre le niveau de **2,2 milliards d'euros** annoncé par le secrétaire d'État, l'Agence sera contrainte de puiser, de nouveau, dans son fonds de roulement. Son président, M. Philippe Duron, auditionné par votre Rapporteur, a rappelé que **les besoins de l'Agence vont augmenter de manière significative et durable pour au moins les quatre prochaines années, du fait des engagements pris par le Gouvernement** (les CPER 2015-2020, le troisième appel à projets pour les transports collectifs en site propre, la poursuite du programme de renouvellement des matériels roulants des lignes TET...) et des sommes qui vont devoir être payées à partir de 2017 dans le cadre des contrats de partenariat pour la construction de la ligne ferroviaire à grande vitesse Loire-Bretagne et du contournement ferroviaire Nîmes-Montpellier.

Il existe un risque non négligeable, par exemple, que l'Agence ne puisse verser aucun paiement pour la mise en œuvre des nouveaux CPER avant 2018... surtout si la commande de matériels roulants annoncée par le Gouvernement pour maintenir l'activité du site Alstom de Belfort occasionne une dépense pour l'AFITF dès l'année 2017.

M. Philippe Duron a attiré l'attention de votre Rapporteur sur le fait que **les dépenses que l'Agence sera contrainte d'opérer à partir de 2018 dépasseront 3 milliards d'euros par an**. Il est frappant de calculer que, même si l'écrêtement appliqué à la TICPE pour en verser une partie à l'AFITF était supprimé, cela ne suffirait pas à amener le budget de l'Agence au niveau nécessaire !

Votre Rapporteur salue le bilan remarquable de cet acteur, qui verrait volontiers ses prérogatives se développer dans le processus décisionnel qui conduit l'État à financer, *via* l'AFITF, des projets d'infrastructure toujours plus nombreux. L'AFITF œuvre en faveur de la transparence par la publication de rapports annuels d'activité depuis 2011, mais n'a pas la capacité d'évaluer la réalisation des projets, et ne dispose pas toujours d'informations suffisantes en amont comme en aval de chaque dépense pour exercer un contrôle.

(1) Audition de M. Alain Vidalies par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'offre automobile française dans une approche industrielle, énergétique et fiscale (compte-rendu de la réunion du 21 septembre 2016).

Intervention de M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, à l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'examen du PLF 2017 en séance publique (20 octobre 2016)

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Le débat porte principalement sur l'AFITF et sur le financement de ses dépenses. Le Gouvernement sera attentif à ce que l'Agence puisse honorer ses engagements.

Au début de l'année dernière, dans la loi de finances initiale pour 2016, les dépenses dites opérationnelles étaient de 1,850 milliard d'euros ; je laisse de côté l'indemnité Écomouv', bien qu'il y en ait quelques reliquats. En cours d'année, nous avons ajouté 150 millions d'euros de crédits pour répondre à un certain nombre de demandes, notamment les marchés d'entretien des routes ou des autoroutes, ce qui nous permettait aussi de soutenir l'activité d'un secteur alors passablement déprimé. Nous avons donc atteint l'année dernière les 2 milliards de dépenses. Cette année, la loi de finances pour 2017 prévoit des dépenses à hauteur de 2,2 milliards d'euros, soit 200 millions d'euros supplémentaires.

Vous avez cité plusieurs projets existants, monsieur Faure, mais je serai encore plus précis que vous. Il est prévu pour le projet de liaison Lyon-Turin en 2017 des dépenses à hauteur de 86 millions d'euros, soit 4 millions de plus qu'en 2016 ; 78 millions d'euros pour le canal Seine-Nord, c'est-à-dire 46 millions de plus qu'en 2016 ; 106 millions pour la ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de Loire et le contournement Nîmes-Montpellier, c'est-à-dire 82 millions de plus qu'en 2016 ; 100 millions d'euros pour la nouvelle route du littoral à La Réunion, c'est-à-dire 80 millions d'euros de plus qu'en 2016. Au total, et vous pouvez me faire confiance, ce sont un peu plus de 200 millions d'euros supplémentaires. Le passage de 2 à 2,2 milliards correspond à la couverture des surplus de dépenses nécessaires en 2017 par rapport à 2016. L'AFITF peut financer, donc engager, ces dépenses.

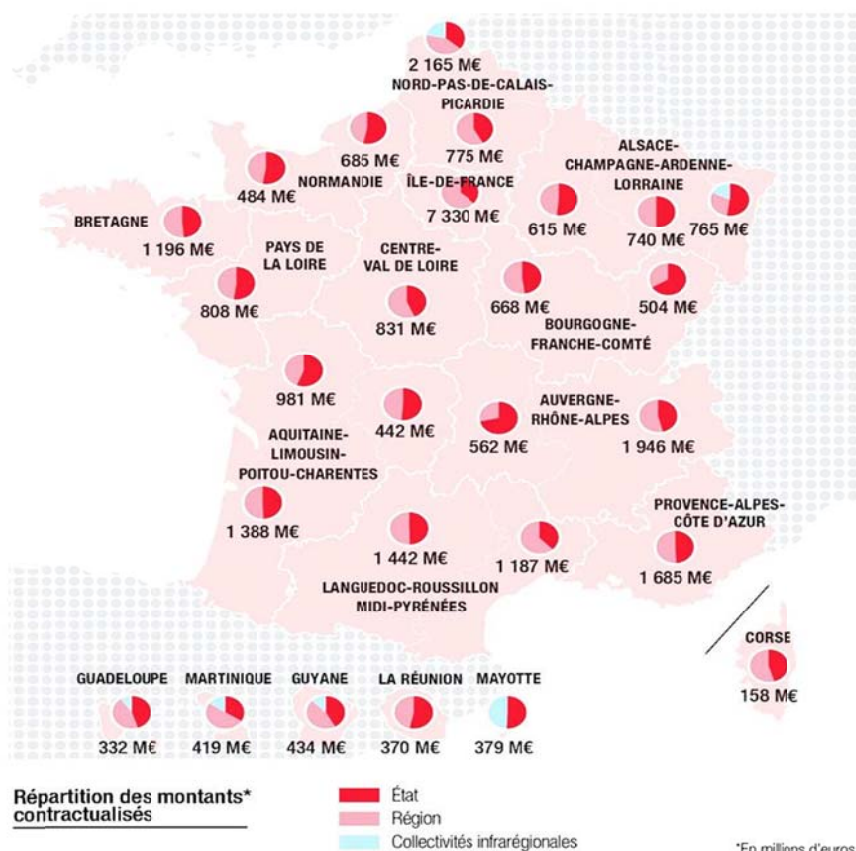
Par ailleurs, le Gouvernement ne souhaite pas aller plus loin dans la majoration de la TICPE, même pour de louables intentions. Nous avons adopté un objectif de convergence de la fiscalité du diesel et de l'essence. Je vous rappelle que l'année dernière nous avons voté un « plus un, moins un », ce qui a donné un « plus deux, moins deux » en 2016, si ma mémoire est bonne, et nous avons voté dès la loi de finances pour 2016 un nouveau « plus un, moins un » qui doit s'appliquer à partir du 1^{er} janvier 2017. Par conséquent, le mouvement se poursuit en 2017. Nous ne souhaitons aller ni plus vite, ni plus loin, tant par souci de prévisibilité que parce qu'il est nécessaire de modérer les prélèvements obligatoires. Nous avons fixé une trajectoire, elle est respectée. Elle correspond à l'objectif que tout le monde souhaite atteindre.

Votre Rapporteur regrette que les amendements qu'il avait déposés, avec plusieurs de ses collègues, pour obtenir un accroissement de la recette « TICPE » de l'AFITF n'aient pas été adoptés par l'Assemblée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, et a pris acte des indications données en séance publique par le secrétaire d'État chargé du Budget, mais considère comme indispensable que la réflexion sur l'adaptation des ressources de l'Agence à ses besoins se poursuive et porte ses fruits au cours de la prochaine législature.

DEUXIÈME PARTIE : DEUX CHANTIERS MAJEURS QUI MOBILISENT L'ENSEMBLE DES ACTEURS

I. LES C.P.E.R 2015-2020 : LA PREMIÈRE ANNÉE D'EXÉCUTION ET LA « REVOYURE »

Les 27 contrats de plan État-région (CPER) pour la période 2015-2020 ont été signés en 2015. Chacune des 22 régions que comptait alors la France métropolitaine a été dotée d'une telle programmation, ainsi que cinq territoires ultramarins (Guyane, Guadeloupe, Martinique, Mayotte et La Réunion).



Source : CGET

Chacun des CPER comporte un volet « Mobilité » : il définit les ressources que l'État, les régions et le cas échéant d'autres co-financeurs (départements, opérateurs comme VNF ou SNCF Réseau...) prévoient de mobiliser en faveur des transports. Ce **volet consacré aux transports est, de loin, le plus important** en termes financiers : l'État et les régions ont contractualisé au total plus de 15 milliards d'euros.

Les montants indiqués dans les CPER comme relevant de l'État correspondent à des crédits inscrits dans le programme 203, **mais sont issus de fonds de concours de l'AFITF, et donc intimement liés aux ressources de l'Agence.**

Au total, tous financeurs confondus, les ressources consacrées aux transports représentent environ 22,7 milliards d'euros au titre des 27 CPER 2015-2020, dont 6,7 milliards promis par l'État. La répartition des opérations par mode de transport est la suivante :

CRÉDITS TRANSPORTS INSCRITS AUX CPER 2015-2020 (EN MILLIONS D'EUROS)

| | Fer | Fluvial | Route | Ports | Transports collectifs (*) | Circulations douces | Total tous modes |
|---------------|----------|---------|----------|----------|---------------------------|---------------------|------------------|
| Montants CPER | 7 681,59 | 486,29 | 5 430,25 | 1 513,57 | 7 483,00 | 96,29 | 22 690,99 |

Source : DGITM

(*) seul le CPER d'Île-de-France comporte des financements pour les transports collectifs (Nouveau Grand Paris)

Les ressources mobilisées par l'État pour les CPER, pour un total de 6,7 milliards d'euros, seront consacrées principalement au volet routier (3,1 milliards) et au volet ferroviaire (1,2 milliard).

En ce qui concerne les engagements financiers de l'État, les crédits prévus (autorisations d'engagement – AE) et consommés (crédits de paiement – CP) au 31 décembre 2015 sont les suivants :

| Région | Montant total des engagements de l'État inscrits aux CPER signés en 2015 (en euros) | Montant des AE mis en place en 2015 par l'État | CP payés en 2015 au titre des AE des CPER 2015-2020 |
|-------------------------------|---|--|---|
| <i>Alsace</i> | 215 400 000 | 17 845 474 | 818 568 |
| <i>Champagne-Ardenne</i> | 164 833 667 | 30 477 300 | 0 |
| <i>Lorraine</i> | 151 600 000 | 17 563 693 | 102 286 |
| Total région Grand Est | 531 833 667 | 65 886 467 | 920 854 |
| <i>Aquitaine</i> | 335 815 000 | 35 896 248 | 1 049 448 |
| <i>Limousin</i> | 133 700 000 | 6 206 800 | 2 798 921 |
| <i>Poitou-Charentes</i> | 290 370 000 | 34 199 773 | 0 |
| Total Nouvelle Aquitaine | 759 885 000 | 76 302 821 | 3 848 369 |
| <i>Auvergne</i> | 258 200 000 | 31 923 457 | 3 851 754 |
| <i>Rhône-Alpes</i> | 456 700 000 | 46 724 704 | 10 823 795 |
| Total Auvergne-Rhône-Alpes | 714 900 000 | 78 648 160 | 14 675 549 |
| <i>Bourgogne</i> | 156 690 000 | 14 769 130 | 3 470 492 |
| <i>Franche-Comté</i> | 226 200 000 | 26 377 570 | 2 217 917 |
| Total Bourgogne-Franche-Comté | 382 890 000 | 41 146 700 | 5 688 409 |
| <i>Languedoc-Roussillon</i> | 138 500 000 | 23 068 249 | 1 514 027 |
| <i>Midi-Pyrénées</i> | 352 410 000 | 14 192 403 | 1 696 214 |
| Total Occitanie | 490 910 000 | 37 260 652 | 3 210 241 |
| <i>Nord-Pas-de-Calais</i> | 260 260 000 | 18 108 850 | 5 117 886 |
| <i>Picardie</i> | 154 700 000 | 9 678 389 | 859 179 |
| Total Hauts de France | 414 960 000 | 27 787 239 | 5 977 065 |
| <i>Basse-Normandie</i> | 131 700 000 | 3 910 116 | 1 690 750 |
| <i>Haute-Normandie</i> | 256 200 000 | 5 599 181 | 0 |
| Total Normandie | 387 900 000 | 9 509 297 | 1 690 750 |
| Bretagne | 267 000 000 | 31 259 476 | 934 103 |
| Centre – Val de Loire | 164 400 000 | 4 330 636 | 993 819 |
| Corse | 15 000 000 | 750 000 | 0 |
| Guadeloupe | 13 860 000 | 0 | 0 |
| Guyane | 86 350 000 | 10 305 557 | 992 107 |
| Ile-de-France | 1 803 400 000 | 175 512 489 | 342 975 |
| Martinique | 13 860 000 | 0 | 0 |
| PACA | 377 300 000 | 25 096 546 | 793 499 |
| Pays de la Loire | 225 690 000 | 24 690 303 | 4 574 616 |
| Réunion | 13 860 000 | 0 | 0 |
| Mayotte | 21 400 000 | 2 000 000 | 0 |
| TOTAL tous CPER | 6 685 398 667 | 610 486 343 | 44 642 358 |

Source : DGITM

Le Gouvernement a engagé, le 8 mars 2016, l'étape dite de « revoyure » des contrats de projets État-région (CPER) métropolitains conclus en 2015 avec les instances des anciennes régions. Ce processus doit déboucher sur la signature, par l'État et par les nouveaux exécutifs régionaux, d'avenants aux contrats, s'il apparaît nécessaire d'introduire des modifications par rapport aux priorités inscrites dans les contrats actuels. Cette procédure de révision était prévue par tous les contrats signés en 2015, à l'initiative de l'État.

Ces modifications ne peuvent être que limitées, car les grands équilibres atteints à l'issue de deux ans de négociations ne sauraient être remis en cause, mais ces ajustements peuvent permettre l'actualisation du plan de financement de certaines opérations ferroviaires, et aux plus grandes des nouvelles « grandes régions » de consolider jusqu'à trois CPER différents.

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur le 13 octobre, à cette date l'ensemble des discussions de « revoyure » était terminé, à l'exception des discussions entre l'État et la région d'Île-de-France. **Votre Rapporteur considère que, les relations financières entre l'État et cette région étant d'une complexité particulière, il serait souhaitable qu'un descriptif et un bilan précis en soit tirés à l'occasion d'une évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre des CPER 2015-2020.**

II. LA POURSUITE DU CHANTIER DE MODERNISATION DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE (T.E.T)

A. LE « DIAGNOSTIC » ET LA FEUILLE DE ROUTE DU 7 JUILLET 2015

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 eut rendu ses conclusions ⁽¹⁾.

Le diagnostic était le suivant : l'offre TET ne correspond plus aux besoins de mobilité des voyageurs et des territoires. Héritée de l'histoire, cette offre est hétérogène, et les dessertes proposées sur les lignes de jour n'ont pas été adaptées à l'évolution des besoins. L'imbrication des offres TET et TER crée un manque de lisibilité. La qualité de service est nettement insuffisante, notamment en termes de confort du matériel roulant. La fréquentation a diminué de près de 20 % depuis 2011. Le taux de remplissage ⁽²⁾ est faible et en baisse constante : 36 % en 2014, 33 % en 2015, 31 % en 2016 et en 2017 (prévision). Le modèle économique des lignes de nuit ne semble plus viable. En conséquence, le niveau de subventionnement public de l'offre TET n'est pas soutenable.

La feuille de route a prévu :

– l'élaboration d'une nouvelle convention d'exploitation entre l'État et SNCF Mobilités, pour la période 2016-2020 (la dernière convention d'exploitation a pris 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 ; ce Conseil devrait être mis en place début 2017 ;

– 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 devait remettre ses conclusions au plus tard en mai 2016, puis 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 a précisé que la nouvelle convention d'exploitation « *devra tirer les enseignements de la diminution régulière de la fréquentation* » de certaines lignes TET de nuit.

(1) « TET : agir pour l'avenir », rapport présenté le 26 mai 2015.

(2) Le remplissage est calculé comme le rapport entre le nombre total de voyageurs-kilomètres et le nombre total de véhicules-kilomètres. Le résultat est divisé par le nombre moyen de places offertes par train (600 places), pour obtenir le taux de remplissage.

Sur la base de cette feuille de route, le Gouvernement a engagé des concertations, tant avec les régions qu'avec la SNCF, et a pris une première série de décisions en février 2016.

B. L'IDENTIFICATION DES TROIS LIGNES DONT L'ÉTAT VA DEMEURER L'AUTORITÉ ORGANISATRICE

Le Gouvernement a considéré que les lignes Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand et Bordeaux-Toulouse-Marseille constituent des lignes de longue distance structurantes à l'échelle du territoire national, qui doivent bénéficier d'un haut niveau de service, tant en matière de régularité que de confort. En conséquence, ces trois lignes sont maintenues sous l'autorité de l'État, et font l'objet d'une double démarche :

Un schéma directeur va être élaboré pour chacune de ces trois lignes ; en 2017, aucun changement ne sera apporté à l'offre de transport sur ces lignes, et toute évolution ultérieure fera l'objet d'une concertation.

Le Gouvernement s'est engagé à acquérir d'ici 2025 des rames neuves, pour un montant total d'environ 1,5 milliard d'euros. La SNCF va donc lancer d'ici la fin de l'année 2016 un appel d'offres, à la demande de l'État, sur les bases suivantes : une vitesse de 200 km/h, une fiabilité maximale, un haut niveau de confort, et des services à bord adaptés aux longues distances (informations des voyageurs à bord des trains, accueil des vélos...). La signature du marché à l'issue de l'appel d'offres est attendue pour le début de l'année 2018, afin que la livraison des premières rames puisse avoir lieu en 2020.

Dans le cadre du schéma directeur de la ligne Bordeaux-Toulouse-Marseille, sera conservée la possibilité de déployer des matériels plus rapides, aptes à circuler sur des lignes à grande vitesse – ce qui va être le cas, puisque plusieurs TGV qui vont être commandés à Alstom (suite aux annonces du Gouvernement du 4 octobre 2016 relatives au site de Belfort) et acquis directement par l'État, pour un coût de 450 millions d'euros, sont destinés à cette ligne. Selon les informations communiquées à votre Rapporteur par les services du ministère, en conséquence de cette commande, **l'appel d'offres que va lancer la SNCF d'ici la fin de cette année ne concernera plus que deux des trois lignes** : Paris-Orléans-Limoges-Toulouse et Paris-Clermont-Ferrand.

C. LA CONCERTATION AVEC LES RÉGIONS SUR LE DEVENIR DES AUTRES LIGNES

L'État a proposé aux régions de devenir autorités organisatrices des lignes de TET à vocation régionale. **Le premier accord a été conclu avec la région Normandie le 25 avril 2016** : la région prendra en charge, d'ici 2020, la gouvernance des lignes Paris-Caen-Cherbourg, Paris-Rouen-Le Havre, Paris-Granville, Caen-Le Mans-Tours et Paris-Serquigny ; en contrepartie, l'État s'est engagé à financer le renouvellement des matériels de deux de ces lignes (Paris-

Caen-Cherbourg et Paris-Rouen-Le Havre), qui représente un investissement global de 720 millions d'euros – la région contribuera à ce programme d'investissement à hauteur de 70 millions d'euros en 2018 et 2019. Le montant des versements annuels de l'AFITF à la région, effectués au nom de l'État, n'est pas encore connu.

Cet accord a eu un « effet d'entraînement » : les négociations se poursuivent de manière positive avec d'autres régions, en particulier avec la région Grand Est (pour trois lignes : Paris-Belfort, Metz-Hirson et Reims-Dijon), la région Hauts-de-France, la région Occitanie et la Grande Aquitaine.

Outre le milliard et demi d'euros que l'État s'est engagé à consacrer, d'ici 2025, à l'acquisition de rames neuves pour les 3 lignes dont il demeure l'AOT, l'État a prévu d'investir environ 1 milliard d'euros supplémentaire pour l'acquisition de matériels neufs d'ici 2020 pour l'ensemble des autres lignes TET.

En février 2016, le Gouvernement a annoncé l'acquisition de 30 rames neuves supplémentaires dans le cadre d'un marché existant entre SNCF Mobilités et Alstom, en complément des 34 rames neuves en cours d'acquisition pour 510 millions d'euros.

La convention de financement du renouvellement du matériel roulant TET (2013)

Le parc du matériel roulant des TET est ancien, les locomotives ayant de 30 à plus de 40 ans de moyenne d'âge, les voitures ayant une moyenne d'âge supérieure à 35 ans.

La convention de financement du renouvellement du matériel roulant des TET signée par l'État, la SNCF et l'AFITF en décembre 2013 prévoit l'acquisition, par la SNCF, de **34 rames de type Coradia Liner V160** (vitesse maximale de 160 km/h), destinées à plusieurs lignes TET. **L'AFITF doit verser à la SNCF une contribution de 510 millions d'euros** : 479 millions d'euros pour le matériel roulant (455 millions hors frais de portage), et 31 millions pour l'adaptation ou la construction d'installations de maintenance.

La convention de financement stipule que le coût d'acquisition du matériel roulant n'est pas réactualisable. Elle indique que la SNCF transmettra, au moment de la liquidation du marché au titre duquel le matériel roulant a été commandé, la valeur d'origine définitive retenue pour chaque rame du matériel roulant, avec le détail de sa constitution, la SNCF rappelant qu'en cours de marché, la valeur d'origine est une valeur provisoire. La SNCF s'engage d'ores et déjà à reverser à l'AFITF, à la liquidation du marché, la différence entre la valeur d'origine et la valeur d'origine définitive retenue, si cette dernière devait être inférieure à la valeur d'origine.

Enfin, la convention précise que si le coût des aléas se révélait en définitive inférieur aux 3 % retenus, la SNCF déduirait du montant définitif la part non consommée.

Selon le dernier calendrier prévisionnel, **la livraison des 34 rames doit s'étaler de novembre 2016 à novembre 2017**. La mise en service commerciale de chacune des rames intervient environ 2 mois après la livraison, délai indispensable pour effectuer toutes les vérifications nécessaires, liées en particulier à la sécurité des circulations et à la fiabilité.

Ces nouveaux matériels roulants sont susceptibles de circuler sur tout ou partie des lignes TET suivantes : Paris-Troyes-Belfort, Nantes-Bordeaux, Nantes-Tours-Lyon, Paris-Bourges-Montluçon, et Paris-Amiens-Boulogne. L'affectation définitive sera définie à l'issue des discussions État-régions.

Un nouveau plan d'investissement pour la régénération du matériel roulant des TET est en cours de définition avec SNCF Mobilités dans le cadre de la préparation de la nouvelle convention d'exploitation, dans la continuité du plan précédent.

D. LES TRAINS DE NUIT

La fréquentation de l'offre de nuit des TET a diminué de 25 % depuis 2011. Elle représente 25 % du déficit global des TET (alors qu'elle ne correspond qu'à 3 % des voyageurs transportés), et chaque billet vendu nécessite plus de 100 euros de subventionnement public en moyenne.

Le Gouvernement a donc décidé, conformément aux conclusions de la commission présidée par M. Philippe Duron, de maintenir deux lignes de nuit considérées comme indispensables en raison de l'absence d'offre alternative suffisante pour les territoires concernés : Paris-Briançon, et Paris-Rodez/Latour de Carol.

En revanche, pour les autres lignes, le Gouvernement a décidé de ne plus financer leur exploitation, et a lancé en avril 2016 un appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour une éventuelle reprise ; mais à l'échéance de l'AMI, aucun opérateur ferroviaire n'avait présenté de réponse positive. SNCF Mobilités va donc interrompre le service sur ces lignes.

E. VERS UNE NOUVELLE CONVENTION D'EXPLOITATION ÉTAT-SNCF MOBILITÉS

Les négociations ont commencé en janvier 2016. Il est prévu que la nouvelle convention pour l'exploitation des TET soit signée d'ici la fin de l'année 2016 par l'État et par SNCF Mobilités, en tenant compte de l'ensemble des décisions prises concernant ces lignes. Cette convention définira les obligations de chacune des parties, notamment le montant des compensations à apporter par l'État, et s'appliquera jusqu'à fin 2020. Ses clauses prendront en considération les conclusions d'un audit confié par le Gouvernement à l'IGF et au CGEDD pour améliorer l'efficacité économique des TET, dont les résultats ont été présentés en juin 2016.

Le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » dans le PLF 2017

Ce compte d'affectation spéciale (CAS) correspond à la contribution du budget de l'État au financement de l'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET). Il retrace :

1/ En recettes :

– le produit de la contribution de solidarité territoriale (CST) due par les entreprises de transport ferroviaire de voyageurs et assise sur le chiffre d'affaires : 116 millions d'euros en 2016 comme en 2017 ;

– une fraction de la taxe d'aménagement du territoire due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes : 19 millions d'euros en 2016 ; 42 millions d'euros pour 2017 ;

– le produit de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) due par les entreprises de transport ferroviaire de voyageurs (seules sont redevables les entreprises réalisant un chiffre d'affaires soumis à la CST supérieur à 300 millions d'euros) : 200 millions d'euros en 2016 comme en 2017.

2/ En dépenses (crédits de paiement) :

– les contributions pour couvrir le **déficit courant d'exploitation** des services nationaux de transport de voyageurs conventionnés par l'État, en application de la convention d'exploitation conclue entre l'État et la SNCF (devenue SNCF Mobilités) : 216,2 millions d'euros en loi de finances pour 2016 ; 257 millions d'euros demandés pour 2017 ;

– les contributions de l'État aux **investissements relatifs à la maintenance et à la régénération du matériel roulant** de ces services conventionnés : 117,8 millions d'euros en loi de finances pour 2016 ; 100 millions d'euros demandés pour 2017 ;

– des dépenses diverses (enquêtes de satisfaction sur la qualité de service, frais d'études et de missions) : 1 million d'euros en 2016 comme pour 2017.

TROISIÈME PARTIE : ASPECTS BUDGÉTAIRES ET FINANCIERS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME FERROVIAIRE

I. LES MOYENS DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES ACTIVITÉS FERROVIAIRES ET ROUTIÈRES (A.R.A.F.E.R)

L'une des principales réussites de la réforme ferroviaire opérée par la loi précitée du 4 août 2014 est le renforcement considérable des missions et des pouvoirs de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), devenue Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) en 2015.

Outre que cette évolution est conforme à la réglementation européenne, elle s'est traduite par une affirmation concrète de l'indépendance de ce régulateur, notamment dans les avis qu'il a rendus sur les textes d'application de ladite réforme ferroviaire.

A. LES MISSIONS DE L'A.R.A.F.E.R ONT ÉTÉ CONSIDÉRABLEMENT ÉTENDUES DEPUIS SA CRÉATION...

La création de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) découle directement de dispositions adoptées au niveau européen : la directive 2001/14/CE, adoptée en 2001 et entrée en vigueur en 2003, imposait aux États membres la création d'un organisme de régulation indépendant. La loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 *relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports* (loi « ORTF ») a donc créé l'Autorité en lui donnant le statut d'autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Les missions et pouvoirs de l'Autorité sont en constante augmentation depuis deux ans. Au niveau national, il y a eu trois étapes législatives :

1° la loi « ORTF » du 8 décembre 2009 a créé l'ARAF pour « *concourir au bon fonctionnement du service public et des activités concurrentielles de transport ferroviaire, au bénéfice des usagers et des clients des services de transport ferroviaire* » ;

2° la réforme ferroviaire du 4 août 2014 a renforcé son rôle et ses pouvoirs ; en particulier, l'Autorité est désormais chargée de veiller aux équilibres financiers fondamentaux du système ferroviaire, son intervention a été renforcée en matière de contrôle de la tarification, et son pouvoir de sanction a été réorganisé ⁽¹⁾ ;

(1) Cf. l'étude thématique publiée en octobre 2016 par l'ARAFER : « *La mise en œuvre de la réforme ferroviaire : état des lieux du régulateur* ».

3° la loi du 6 août 2015 (« loi Macron ») a transformé l'ARAF en « ARAFER », **régulateur bi-modal**, en lui attribuant un rôle dans le secteur du transport routier interurbain de personnes et dans le secteur des autoroutes concédées ; la loi de 2015 a conféré à l'Autorité des pouvoirs importants en termes de collecte de données dans les trois secteurs de son activité.

Des textes complémentaires sont intervenus ensuite, qui ont encore complété les compétences de l'ARAFER, en particulier l'ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 relative aux gares routières et la loi n° 2016-702 du 30 mai 2016 ratifiant l'accord bilatéral franco-britannique qui a transféré la compétence de régulation économique du tunnel sous la Manche aux deux organismes nationaux que sont l'ARAFER et son homologue britannique.

L'évolution du cadre juridique régissant l'ARAFER et lui permettant d'exercer ses missions **n'est pas terminée** :

Il manque encore des mesures d'application cruciales des lois de 2014 et de 2015, en particulier les trois contrats stratégiques décennaux qui doivent être négociés par l'État avec chacun des trois EPIC du groupe public ferroviaire, et le décret d'application du « ratio prudentiel » (ou « règle d'or ») qui va permettre à l'ARAFER d'exercer sa compétence de contrôle sur les dépenses d'investissement de SNCF Réseau.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi *relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, un amendement du Gouvernement a été adopté pour compléter le dispositif de régulation, par l'ARAFER, des concessionnaires d'autoroutes afin de prendre en compte la réforme des règles de la commande publique intervenue en avril 2016 ; il s'agit en particulier de donner à l'ARAFER la possibilité de définir elle-même les informations qui doivent lui être transmises par les sociétés d'autoroutes et par les commissions des marchés. Cette disposition a été maintenue par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. M. Bernard Roman, président de l'ARAFER, a indiqué à votre Rapporteur qu'elle revêt une grande importance, car l'Autorité constate des difficultés d'obtention des informations nécessaires à l'exercice de ses missions.

Par ailleurs, le quatrième « paquet ferroviaire » en cours de finalisation au niveau européen va dans le sens d'un renforcement du rôle des régulateurs nationaux en Europe.

La modification du régime juridique du tunnel ferroviaire transmanche : une compétence supplémentaire pour l'ARAFER

Le 18 mars 2015 a été signé, par les gouvernements français et britannique, un accord relatif à la régulation économique ferroviaire et au cadre de tarification applicables au tunnel sous la Manche. L'accord a été ratifié par le Royaume-Uni en septembre 2015, et par la France par la loi n° 2016-702 du 30 mai 2016⁽¹⁾. Cet accord a principalement pour objet de transférer aux deux régulateurs ferroviaires nationaux existants – l'ARAFER côté français et l'*Office of Rail and Road* (ORR) côté britannique – des compétences jusqu'alors exercées par la Commission intergouvernementale (CIG) créée par le Traité de Canterbury de 1986.

L'ARAFER et l'ORR deviennent ainsi les co-régulateurs du tunnel sous la Manche, chacun d'eux étant compétent sur la partie de la liaison située sur le territoire de l'État dont il relève, et devront coopérer étroitement – ce que prévoit l'accord. La CIG conserve une fonction de supervision des questions liées à l'exploitation de la liaison, notamment en matière de sécurité et de sûreté.

L'ARAFER et l'ORR ont conclu, le 16 mars 2015, par anticipation de l'application de l'accord intergouvernemental, un accord de coopération qui crée un processus décisionnel coordonné pour le contrôle des activités ferroviaires du tunnel. Le traitement des recours donnera lieu à une saisine simultanée des deux organismes. Cet accord de coopération rappelle les **missions conjointes de l'ARAFER et de l'ORR** : ces deux autorités mettent notamment en œuvre « *la surveillance de la concurrence sur les marchés des services concernés par la liaison* », « *le contrôle de la conformité de la tarification avec la législation applicable* », « *le contrôle du respect des obligations de séparation comptable au sein du groupe Eurotunnel* » et « *l'instruction des recours et le suivi de leur exécution, y compris le prononcé de sanctions* ».

B. ... ET NÉCESSITENT DONC UNE AUGMENTATION DE SES MOYENS

La mise en place effective de l'ARAFER après l'adoption de la loi de décembre 2009 a été assez lente : le décret relatif à son organisation et à son fonctionnement a été publié en septembre 2010, et l'Autorité a rendu en 2011 ses premières décisions relatives au règlement de différends ou à des projets de textes réglementaires. L'ancien président de l'Autorité, M. Pierre Cardo, a fait état à plusieurs reprises, lorsqu'il était auditionné à l'Assemblée et au Sénat, des difficultés rencontrées pour recruter au Mans les personnels expérimentés dont l'Autorité avait besoin.

(1) Loi n° 2016-702 du 30 mai 2016 autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (ensemble un règlement transférant la compétence de régulation économique ferroviaire de la Commission intergouvernementale aux organismes de contrôle nationaux, établissant les principes de la coopération entre ceux-ci et portant établissement d'un cadre de tarification pour la liaison fixe transmanche, et une annexe)

Par contraste, la loi de 2015 a prévu des délais brefs pour que l’Autorité commence à exercer ses nouvelles compétences dans le secteur routier : le 15 octobre 2015 pour l’entrée en application des compétences relatives au secteur du transport par autocars, et le 1^{er} février 2016 pour les compétences relatives au secteur autoroutier. L’Autorité a mis en place, en son sein, un Observatoire des marchés de transport.

S’agissant des déclarations d’ouverture de liaisons par autocar et des saisines de l’Autorité par des AOT au sujet de ces liaisons, la « montée en puissance » a été rapide : les premières déclarations ont été faites en octobre 2015, et, au 24 octobre 2016, l’Autorité avait reçu 202 déclarations, dont 87 ont été suivies d’une saisine – et l’Autorité a rendu 80 décisions.

S’agissant du secteur autoroutier, les premiers avis de l’Autorité sur la composition des commissions des marchés ont été publiés en mars-avril 2016, et au 7 octobre 2016 l’Autorité avait adopté 28 avis et 4 décisions dans ce domaine. M. Bernard Roman a indiqué à votre Rapporteur que l’Autorité travaille actuellement sur la méthodologie du calcul des taux de rentabilité interne et va publier prochainement un rapport sur le modèle économique des sociétés concessionnaires d’autoroutes.

Le budget de l’ARAFER est désormais alimenté par trois recettes :

1° **Un prélèvement sur les redevances d’utilisation du réseau ferroviaire, c’est-à-dire sur les péages versés à SNCF Réseau** par les entreprises ferroviaires : le taux de ce prélèvement était de 3,7 millièmes en 2010-2015 et a été abaissé à 2,6 millièmes en 2016 ; cette recette a rapporté 11 millions d’euros à l’ARAFER en 2015, et devrait lui rapporter 8,3 millions d’euros en 2016 (le produit prévu s’élève à 10,1 millions, mais la part affectée à l’AFITF est plafonnée à 8,3 millions) ;

2° La « **taxe pour frais de contrôle sur les activités de transport public routier de personnes** » : une **contribution des entreprises de transport public routier de personnes**, prévue par la loi de 2015 et créée par la loi de finances pour 2016 ⁽¹⁾, assise sur le produit des ventes de billets, avec un taux de 2 % ; son produit est estimé à 50 000 euros pour 2016 ;

3° La « **taxe annuelle pour frais de contrôle** » due par les **concessionnaires d’autoroutes** ⁽²⁾, assise sur le chiffre d’affaires (après un abattement de 200 millions d’euros) avec un taux de 0,363 % ; son produit est estimé à 2,6 millions d’euros pour 2016.

Le montant des amendes infligées par l’ARAFER n’est pas versé à celle-ci mais à l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

(1) Article 1609 sextricies du code général des impôts et arrêté du 24 juin 2016.

(2) Article 1609 septtricies du code général des impôts et arrêté du 24 juin 2016.

Au total, le montant des recettes de l'ARAFER pour l'année 2016 devrait atteindre 10,95 millions d'euros au total pour les trois secteurs sous son contrôle. **Or c'est quasiment le même montant que le budget 2015, qui était intégralement utilisé pour la régulation du secteur ferroviaire.** Et les ressources affectées forment, dans le projet de loi de finances pour 2017, un total de 11 millions d'euros : **le budget de l'ARAFER va donc demeurer quasiment identique en 2017.**

En effet, le projet de loi de finances pour 2017 prévoit que :

– le droit dû par les entreprises ferroviaires procurera 8,3 millions d'euros à l'ARAFER par application du plafonnement en vigueur ;

– la taxe pour frais de contrôle sur les services de transport par autocar rapportera 100 000 euros ;

– et la taxe pour frais de contrôle due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes rapportera 2,6 millions d'euros.

La nouvelle mission, confiée conjointement à l'ARAFER et à son homologue britannique, de régulation économique du tunnel sous la Manche ne s'est pas accompagnée d'une affectation de ressources supplémentaires. Or il n'apparaît pas justifié que la Conférence intergouvernementale (CIG), qui a conservé ses attributions relatives à la sécurité et à la sûreté dans le tunnel mais n'exercera plus les attributions de régulation, conserve les moyens budgétaires nécessaires pour exercer cette seconde série d'attributions.

Votre Rapporteur soutient donc la demande de l'ARAFER, tendant à ce que 500 000 euros, dans le montant total de 2,5 millions d'euros consacré chaque année par la France au fonctionnement de la CIG, **soient affectés à l'ARAFER.** Un amendement en ce sens, présenté par M. Olivier Faure, a été adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2016. Toutefois, il a été décidé que cette année l'augmentation des moyens humains était plus urgente, compte tenu des liquidités dont l'ARAFER dispose encore dans sa trésorerie : retiré en séance à la demande du secrétaire d'État chargé du budget, cet amendement pourra être utilement redéposé au cours de la prochaine législature.

S'agissant des moyens humains, en 2010, **les effectifs de l'ARAFER** comptaient 15 personnes ; en 2013, il y avait 36 personnes, puis 45 en 2014. En juillet 2015, juste avant la promulgation de la « loi Macron », le personnel de l'ARAFER se composait d'une cinquantaine de personnes.

Auditionné au Sénat le 21 juillet 2015, M. Pierre Cardo estimait que l'Autorité aurait besoin d'une trentaine de postes supplémentaires pour assurer l'exercice des nouvelles missions (secteur « autocars et gares routières » et secteur « autoroutes »). De plus, l'accord avec l'ORR signé en mars 2016 prévoit la mise

en place d'un service permanent franco-britannique qui instruira les procédures de règlement des différends relatifs au tunnel sous la Manche.

La loi de finances pour 2016 a porté le plafond d'emplois à 68 ETP. En juin 2016, les effectifs de l'Autorité ont atteint ce plafond⁽¹⁾. **L'article 36 du projet de loi de finances pour 2016 porte le plafond d'emplois à 75.** Ce nouveau plafond satisfait les attentes de l'ARAFER à ce stade.

*

* *

Les moyens budgétaires de l'ARAFER figurent directement dans le budget de l'État, ainsi que les moyens du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » qui permet de compenser le déficit courant d'exploitation des TET et d'apporter une contribution pour leur matériel roulant. La dette de SNCF Réseau, elle, continue d'être maintenue à l'extérieur du périmètre des projets de loi de finances. Pourtant, cette dette accumulée et qui ne cesse de croître est, au moins partiellement, un problème de « finances publiques » : une partie de cette dette a été requalifiée en dette « maastrichtienne », et la soutenabilité de l'endettement du système ferroviaire est de plus en plus incertaine.

(1) Rapport annuel d'activité 2015 de l'ARAFER (juillet 2016).

II. LA DETTE DE S.N.C.F RÉSEAU, TOUJOURS EN ATTENTE D'UNE STRATÉGIE DE MAÎTRISE

A. LA DYNAMIQUE DE LA DETTE

En 1997, Réseau ferré de France a hérité d'une partie de la dette de la Société nationale des chemins de fer français, à hauteur de 20,5 milliards d'euros. RFF a ensuite « produit » de la dette supplémentaire dans des proportions considérables, tout en étant dans l'incapacité d'assurer une gestion satisfaisante du réseau ferré national.

L'un des objectifs centraux de la réforme ferroviaire du 4 août 2014 a été d'instaurer une nouvelle gouvernance de la gestion de cette infrastructure, unifiée et donc plus efficace. Mais le problème de la dette accumulée est resté entier, d'autant qu'elle continue d'augmenter et que les besoins d'investissement, tant pour l'achèvement des chantiers des lignes à grande vitesse (LGV) que pour la lutte contre le vieillissement du réseau existant, sont considérables.

La définition de la trajectoire des différents types d'investissement est l'un des principaux enjeux des négociations entre l'État et SNCF Réseau qui doivent aboutir à la signature d'un contrat d'une durée de dix ans, à actualiser tous les trois ans, en application de la réforme ferroviaire.

Les travaux de régénération et de renouvellement sur le réseau ferroviaire existant

L'audit réalisé par l'École polytechnique fédérale de Lausanne (« **audit Rivier** »), rendu public en septembre 2005, a mis en évidence un vieillissement accentué du réseau ferré national, **résultant d'une longue période de sous-investissement** dans le renouvellement des installations et composants arrivés en fin de vie. Ce constat a conduit le Gouvernement à décider en mars 2006 d'engager le plan de rénovation du réseau 2006-2010. Accentuant l'effort engagé dans ce plan, le contrat de performance entre l'État et Réseau ferré de France (RFF), signé en novembre 2008, prévoyait de consacrer 7,3 milliards d'euros à la rénovation des infrastructures sur la période 2008-2012, première étape d'un programme plus vaste de 13 milliards d'euros sur la période **2008-2015**.

Les indicateurs d'état du réseau, mis en place par RFF en lien avec son gestionnaire d'infrastructure délégué, ont permis de constater, lors d'un audit réalisé en 2012, **les premiers effets positifs de ce plan ainsi que le ralentissement global du vieillissement du réseau**.

Jusqu'au 30 juin 2015, l'entretien du réseau était assuré pour le compte de Réseau ferré de France (RFF) par la direction « Infrastructure » de la SNCF en tant que gestionnaire délégué, à travers un contrat d'entretien des infrastructures. Le renouvellement du réseau était, quant à lui, réalisé par mandats de maîtrise d'ouvrage, confiés principalement à la SNCF. **Depuis le 1^{er} juillet 2015, c'est le gestionnaire d'infrastructure unifié (GIU), SNCF Réseau**, regroupant notamment RFF et SNCF Infra, qui a la charge et la responsabilité de la maintenance du réseau ferré national.

Auditionné par votre Rapporteur, le président du conseil d'administration de SNCF Réseau, M. Patrick Jeantet, a indiqué que, malgré un accroissement considérable des moyens consacrés aux travaux de maintenance et de rénovation ces dernières années (2,6 milliards d'euros d'investissements sont prévus pour l'année 2016), **le vieillissement a été ralenti mais n'est pas encore interrompu** ; 5 000 kilomètres de voies sur le réseau circulé font l'objet de ralentissements de sécurité en raison du mauvais état de ce réseau.

Fin 2013, avant la réforme, la dette financière nette en valeur de remboursement hors ICNE (intérêts courus non échus) s'élevait à 33,7 milliards d'euros. **Fin 2016, elle devrait atteindre entre 43 et 45 milliards d'euros**, comme l'a indiqué à votre Rapporteur M. Patrick Jeantet, président du conseil d'administration de SNCF Réseau.

SNCF Réseau, le gestionnaire d'infrastructure du réseau ferré national, et l'un des trois établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) constitutifs du groupe public ferroviaire créé par la réforme du 4 août 2014, est classé hors du champ des « administrations publiques » : son activité est considérée comme marchande au sens de la comptabilité nationale, parce que la part de ses recettes correspondant à des ventes (les péages) excède 50 % de ses coûts de production. Mais l'INSEE a reclassé une partie de la dette de SNCF Réseau en dette brute de l'État, au motif que cet EPIC dépend structurellement de l'État pour couvrir ses charges.

Reclassement d'une partie de la dette de RFF (devenu SNCF Réseau) dans la dette des administrations publiques au sens européen (critères de Maastricht) ⁽¹⁾

En mai 2014, l'INSEE a révisé à la hausse la dette des administrations publiques prise en considération pour l'appréciation du respect par la France des « critères de Maastricht ». Dans la fiche méthodologique correspondante, l'INSEE explique :

« Le premier facteur de révision est le reclassement d'une partie de la dette de Réseau Ferré de France (RFF) dans la dette publique au sens de Maastricht.

« L'entité RFF en elle-même n'est pas intégrée au sein des administrations publiques en base 2010. La part de ses coûts de production couverts par des recettes marchandes restant supérieure à 50 %, l'Insee maintient, conformément au Système européen de comptes (SEC) 2010, le classement de RFF en société non financière (SNF). Toutefois, RFF ne dégage pas un résultat d'exploitation suffisant pour faire face à ses obligations sans l'appui permanent de l'État. Depuis sa création, l'équilibre financier de RFF repose donc sur des contributions publiques qui représentent une part importante, quoique minoritaire, de ses recettes. **En base 2010, la dette de l'État est relevée d'un montant égal à une fraction de la dette de RFF.** Cette part est liée à la proportion de concours publics dans les produits d'exploitation de RFF, au niveau des investissements de RFF et à celui des aides à l'investissement versées à RFF par l'État. **Le surcroît de**

(1) INSEE, « Révision de la dette des administrations publiques au sens de Maastricht, de la dette nette, des actions cotées et titres de participations entre les publications de mai 2013 et mai 2014 » (fiche méthodologique – mai 2014) http://www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2010/methodologie/rev-dette-admin-pub.pdf

dette ainsi imputé à l'État, classé dans la catégorie des emprunts à long terme, s'élève à 9,9 milliards d'euros en 2010, puis 10,0 milliards d'euros en 2011 et 10,5 milliards d'euros en 2012.

« Avec ce nouveau traitement, la seule modification apportée au bilan de RFF concerne la structure de sa dette : une fraction de celle-ci est maintenant due à l'État. De son côté, **l'État voit sa dette brute augmenter mais pas sa dette nette**. Il est en effet considéré que l'État s'endette pour prêter à RFF les fonds nécessaires à ses investissements. **Cette créance, équivalente à l'endettement supplémentaire, est enregistrée à l'actif de l'État. Le nouveau traitement de RFF ne modifie pas non plus le déficit public**, le surcroît d'actifs équilibrant le surcroît d'endettement. »

B. L'HYPOTHÈSE D'UNE REPRISE PARTIELLE DE LA DETTE PAR L'ÉTAT A ÉTÉ EXCLUE

Le Gouvernement a remis au Parlement, en application de l'article 11 de la loi du 4 août 2014, un **rapport sur la trajectoire de la dette de SNCF Réseau et sur les solutions qui pourraient être mises en œuvre** afin de traiter l'évolution de la dette historique du système ferroviaire. Le Gouvernement, dans ce rapport, indique que « *la requalification d'une partie de la dette de SNCF Réseau en dette publique n'implique en rien sa reprise par l'État* », car c'est une décision comptable qui ne s'accompagne d'aucun flux financier. En l'absence d'une décision explicite de l'État de reprendre tout ou partie de la dette à sa charge, il n'y a pas de dépense publique supplémentaire au sens des critères de Maastricht.

Le rapport fait valoir :

– que la décision de reprendre la dette aurait des conséquences très lourdes sur les finances publiques ;

– que SNCF Réseau a mis en place une gestion active de sa dette, qui lui permet de maîtriser le coût de son endettement ;

– qu'une reprise totale ou partielle de sa dette par l'État serait porteuse d'un risque de contagion à d'autres entités publiques et pourrait donc affecter la qualité de signature de l'État français ;

– qu'il n'est pas opportun d'envisager à ce stade un dispositif de reprise de la charge de la dette historique de SNCF Réseau, mais que l'actualisation du futur contrat entre l'État et SNCF Réseau, trois ans après la signature de celui-ci, sera l'occasion de réexaminer la question.

Votre Rapporteur prend note de cette position, mais considère, comme de nombreux parlementaires⁽¹⁾, que la dette de SNCF Réseau – qui était l'un des enjeux majeurs de la réforme de 2014 – est devenue insoutenable pour le système ferroviaire, car elle crée des risques qui menacent celui-ci dans son ensemble, risques qui deviendraient majeurs si les taux d'intérêt devaient remonter. Votre Rapporteur constate que 70 % du « *cash flow* » de SNCF Réseau est consacré aux frais financiers du service de la dette (1,5 milliard d'euros par an environ) – alors même que les taux d'intérêt sont très bas.

Le choix qui a été fait par plusieurs États, dont le Japon en 1987 et l'Allemagne en 1994, de reprendre tout ou partie de la dette de leur système ferroviaire à l'occasion d'une réforme législative de celui-ci, ne doit pas être définitivement écarté, même si, dans le cas du Japon, cette reprise par l'État de l'essentiel de la dette n'a pas permis au système ferroviaire de mettre fin à la « spirale » de l'endettement⁽²⁾.

C. LES OUTILS D'UNE STABILISATION DE LA DETTE EXISTENT : IL EST TEMPS DE LES UTILISER

Le Rapport stratégique d'orientation présenté par le Gouvernement, le 14 septembre 2016, au Haut Comité du système de transport ferroviaire, en application de la loi du 4 août 2014, fait de la maîtrise de l'endettement du système ferroviaire l'une des cinq priorités de la stratégie nationale. Ce rapport rappelle que l'un des objectifs de la loi du 4 août 2014 a été la mise en place du « *cadre nécessaire au redressement financier du système ferroviaire, créant les conditions permettant un retour à l'équilibre, et donnant les moyens au groupe public ferroviaire d'assainir sa situation financière* ». L'objectif principal est de « *stabiliser la dette de SNCF Réseau à horizon 2025* ».

La loi du 4 août 2014 a effectivement mis en place **des « règles vertueuses » pour maîtriser l'évolution de la dette de la SNCF** :

– elle a posé l'objectif de couverture du coût complet du réseau dans un délai de dix ans à compter de la signature du premier contrat pluriannuel État-SNCF Réseau ;

– elle a prévu que SNCF Réseau rendra public chaque année l'état d'avancement de la mise en œuvre de ce contrat ;

(1) Voir notamment le rapport d'information du Sénat « *Infrastructures de transport : sélectionner rigoureusement, financer durablement* » (n° 858 – 28 septembre 2016) et le rapport d'information sur l'application de la loi du 4 août 2014 présenté par MM. Bertrand Pancher et Gilles Savary au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale (n° 4154 – 19 octobre 2016).

(2) Voir le rapport d'information de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne « *Le transport ferroviaire au Japon : quels enseignements pour l'Europe ?* », présenté par M. Nicolas About (décembre 1997).

– complétée par la « loi Macron » du 6 août 2015, elle a donné valeur législative à une règle prudentielle stricte qui figurait auparavant dans un simple décret (et qui avait été largement ignorée dans les faits) et qui concerne le financement des investissements de développement du réseau (« règle d’or ») ;

– elle a chargé l’ARAFER de donner un avis motivé sur chaque projet d’investissement de SNCF Réseau lorsque la valeur de l’investissement dépasse un certain seuil (200 millions d’euros).

D’autre part, la loi de finances rectificative pour 2014 a autorisé la mise en place d’un mécanisme d’intégration fiscale du groupe public ferroviaire, comme le permet le droit commun pour les groupes de société. Le budget de l’État participe ainsi au redressement de la situation financière de SNCF Réseau, par l’affectation d’une partie des résultats de SNCF Mobilités (notamment le versement de dividendes qui étaient destinés à l’État actionnaire ⁽¹⁾) au sein du groupe, au profit de SNCF Réseau.

Votre Rapporteur regrette que, plus de deux ans après la promulgation de la loi et plus d’un an après la constitution effective du groupe public ferroviaire, le décret permettant l’application effective de la « règle d’or » soit encore en attente de publication, et que les contrats d’objectifs et de performance à conclure entre l’État et chacun des trois EPIC constitutifs du groupe SNCF ne soient pas encore signés. **Il note toutefois que cette publication et cette signature devraient avoir lieu d’ici la fin de l’année 2016. Il souligne également que les trois entités du groupe public ferroviaire n’ont pas attendu l’entrée en vigueur de la loi pour accentuer de manière considérable leurs efforts pour accroître leur productivité**, par la mise en œuvre de plans de performance qui donnent des résultats significatifs, comme l’a indiqué à votre Rapporteur le président du conseil de surveillance du groupe, M. Frédéric Saint Geours.

(1) 100 millions d’euros en 2015.

QUATRIÈME PARTIE : L'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES « PROPRES » : ÉVOLUTION DU DISPOSITIF DE « BONUS-MALUS »

I. PRÉSENTATION DU DISPOSITIF

Le parc roulant en France, s'agissant des voitures particulières, est un parc de plus en plus âgé, qui fait une large place aux véhicules d'occasion, anciens et souvent plus polluants. En 2014, l'âge moyen du parc automobile roulant était de 8,8 ans, contre 5,8 ans en 1990⁽¹⁾. Les achats annuels de véhicules particuliers neufs sont en diminution considérable depuis les années 1990, tandis que les achats de véhicules d'occasion ont augmenté : il y a désormais, dans le parc roulant, trois fois plus de véhicules d'occasion que de véhicules neufs.

Le mécanisme incitatif du « bonus-malus », décidé dans le cadre du Grenelle de l'environnement, consiste à verser une subvention de l'État aux acquéreurs de voitures émettant le moins de CO₂ et à pénaliser ceux qui optent pour les modèles les plus polluants. Le dispositif existe depuis janvier 2008, et son barème a été progressivement « durci ». D'autre part, le système de « prime à la casse » a été remplacé par une « prime à la conversion » (entrée en vigueur au 1^{er} avril 2015) dont la logique est différente : il ne s'agit plus simplement de retirer du parc roulant un véhicule ancien polluant, mais de lier ce retrait et l'achat d'un véhicule moins polluant.

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 une taxe applicable aux voitures particulières les plus polluantes (malus), sous la forme d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules. Le tarif de ce malus varie selon le taux d'émission de dioxyde de carbone.

Cette recette finance des aides à l'acquisition de véhicules moins polluants ou au retrait de véhicules polluants, et encourage ainsi les efforts des constructeurs pour mettre sur le marché des véhicules moins émetteurs de CO₂. La gestion du dispositif est confiée à l'Agence de service et de paiement (ASP), qui est chargée de verser les bonus.

(1) Source : INSEE.

Dans une analyse publiée en janvier 2012, l'INSEE a constaté que, dans les tout premiers mois d'application du bonus, « *l'incitation à l'achat de véhicules moins polluants a produit rapidement ses effets puisque la part des nouveaux véhicules émettant moins de 120 grammes de CO₂ au kilomètre a doublé en quelques mois* », mais que « *l'estimation de l'impact à long terme est plus délicate* » ⁽¹⁾.

Les **adaptations continues du barème** du bonus-malus aux évolutions du marché des véhicules neufs ont permis de conserver la tendance à la baisse des émissions de CO₂ des véhicules neufs depuis 2008. Ainsi, sur l'ensemble de l'année 2015, les émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs vendus en France se sont établies à 111,2 gCO₂/km, alors qu'elles étaient à 114 gCO₂/km en 2014. Toutefois, les prévisions actualisées pour 2016, présentées dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2017, montrent un ralentissement de cette tendance (prévision : 110 gCO₂/km).

(1) INSEE, « *Le bonus/malus écologique : éléments d'évaluation* », janvier 2012.

II. L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF EN 2015 ET EN 2016

A. L'ÉVOLUTION DU BONUS EN 2015 ET LA CRÉATION DE LA PRIME À LA CONVERSION

Le dispositif du bonus a été modifié par un **décret du 30 décembre 2014** ⁽¹⁾, pour « recentrer » le barème de l'aide sur l'incitation à l'achat des véhicules les plus « vertueux » :

– les achats de véhicules thermiques dont les émissions dépassent 60 gCO₂/km, qui étaient jusqu'alors éligibles à une aide, y sont devenus inéligibles ;

– l'aide à l'achat de véhicules hybrides émettant entre 61 et 110 gCO₂/km a été réduite ;

– le décret a inclus les véhicules hybrides « gaz-électriques » dans le champ du bonus spécifique destiné à l'achat de véhicules hybrides, au même titre que les véhicules « essence-électriques » et « diesel-électriques » ;

– en revanche, ont été exclus du bénéfice de bonus pour les véhicules hybrides, par l'introduction d'un critère technique, des véhicules homologués comme étant des véhicules hybrides mais présentant, en réalité, de très faibles taux d'hybridation (c'est-à-dire n'ayant pas d'autonomie en mode tout électrique).

D'autre part, un **décret du 30 mars 2015**, pris en application de la loi relative à la transition énergétique ⁽²⁾, a modifié le décret du 30 décembre 2014 pour mettre en place la « prime à la conversion » : lorsque l'acquisition d'un véhicule peu polluant est associée à la mise au rebut d'un véhicule diesel immatriculé avant le 1^{er} janvier 2001, cet achat est éligible à une aide complémentaire.

Enfin, un décret du 30 décembre 2015 a codifié, aux articles D. 251-1 à D. 251-13 du code de l'énergie, les dispositions applicables au bonus et à la prime à la conversion ⁽³⁾.

En 2015, le compte d'affectation spéciale a permis le versement de 225,8 millions d'euros d'aides, sans épuiser la recette du malus qui a atteint cette année-là 301,5 millions d'euros.

(1) Décret n° 2014-1672 du 30 décembre 2014 instituant une aide à l'acquisition et à la location des véhicules peu polluants.

(2) Décret n° 2015-361 du 30 mars 2015, pris en application de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

(3) Décret n° 2015-1823 du 30 décembre 2015 relatif à la codification de la partie réglementaire du code de l'énergie.

B. L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF EN 2016

Des modifications importantes ont été introduites dans le dispositif du bonus-malus par le décret n° 2015-1928 du 31 décembre 2015 *portant modification de diverses dispositions relatives aux aides à l'achat ou à la location de véhicules automobiles peu polluants de la partie réglementaire du code de l'énergie*.

Depuis le 4 janvier 2016, date d'entrée en vigueur de ce décret, **les véhicules fonctionnant au gazole sont inéligibles à la prime de conversion, quel que soit leur taux d'émission de CO₂. Cette inéligibilité s'applique aussi aux véhicules hybrides utilisant le gazole** comme l'un des carburants : il n'est donc plus possible de bénéficier de la prime à la conversion pour l'achat d'un véhicule hybride « électrique-gazole ».

En revanche, certaines catégories de véhicules essence neufs ou d'occasion restent éligibles à cette aide complémentaire au bonus (véhicules respectant la norme Euro 5 et émettant moins de 110 gCO₂/km).

Par ailleurs, une prime de 1 000 euros est désormais accordée aux ménages non imposables pour l'acquisition d'un véhicule essence neuf ou d'occasion respectant la norme Euro 6 et émettant moins de 110 gCO₂/km.

D'autre part, **le barème du bonus a été de nouveau modifié à l'avantage des véhicules les plus « vertueux » en termes d'émissions de CO₂**. Les aides à l'acquisition des véhicules émettant au maximum 20 gCO₂/km (ce qui correspond aux véhicules électriques) ont été maintenues à un niveau élevé de 6 300 euros (dans la limite de 27 % du coût d'acquisition), tandis que le bonus accordé aux véhicules hybrides a diminué.

Au premier semestre 2016, l'Agence des services de paiement a versé un montant total d'aides (bonus et primes) de 122,7 millions d'euros. Sur le même semestre, les recettes du malus se sont élevées à 134,8 millions d'euros.

Selon les informations communiquées par les services du ministère de l'environnement à votre Rapporteur, depuis l'entrée en vigueur de la prime à la conversion le 1^{er} avril 2015, **8 900 acquisitions de véhicules électriques neufs ont bénéficié du bonus et de la prime à la conversion**. Toutefois, compte tenu du fait que les modalités de versement de la prime à la conversion ont été modifiées au 1^{er} janvier 2016, les services ont indiqué à votre Rapporteur qu'il n'est pas encore possible d'estimer l'exécution budgétaire totale du dispositif pour l'année 2016.

III. LE C.A.S. DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

Le Gouvernement considère que, dans sa version actuelle, le malus n'est plus assez incitatif pour réduire les émissions de CO₂. Le barème du malus en vigueur en 2016 va donc évoluer en 2017 : **le seuil de déclenchement du malus est abaissé à 127 gCO₂/km** et le barème est « lissé » en conséquence pour éviter les effets de seuil. Le montant du malus ira désormais de 50 euros (pour les modèles de véhicules émettant plus de 127 gCO₂/km) à 10 000 euros (pour les véhicules émettant plus de 191 gCO₂/km).

Le produit de cette taxe, qui devrait représenter 266 millions d'euros en 2016, est estimé à 347 millions d'euros en 2017, soit une hausse d'environ 30 %, pour permettre au compte d'affectation spéciale de demeurer à l'équilibre.

Le C.A.S. prévoit, pour l'année 2017, la répartition suivante des dépenses :

| | LFI 2016 | PLF 2017 |
|--|-------------|-------------|
| Aides à l'acquisition de véhicules propres | 236 001 000 | 320 000 000 |
| Aides au retrait de véhicules polluants | 60 000 000 | 27 000 000 |

S'agissant des aides à l'achat, ces prévisions de dépenses se fondent sur les hypothèses de ventes d'environ 6 000 véhicules hybrides rechargeables et 52 000 véhicules électriques.

Les modifications prévues pour 2017 sont les suivantes :

– un maintien à l'identique (à 1 000 euros) du bonus versé en faveur des véhicules hybrides rechargeables, mais avec la suppression du bonus de 750 euros sur les véhicules hybrides non rechargeables ;

– un maintien du montant total de 10 000 euros pour la prime à l'achat de véhicules électriques, mais avec un bonus de 6 000 euros tandis que la prime à la conversion passe à 4 000 euros ;

– un plafonnement à 40 000 euros du prix d'achat des voitures électriques et hybrides rechargeables éligibles au bonus ;

– la création d'un bonus pour certains deux-roues électriques, avec des modalités qui seront fixées par voie réglementaire.

Quant à la prime à la conversion (l'aide au retrait de véhicules polluants), la baisse importante des crédits demandés (27 millions contre 60 millions d'euros pour 2016) correspond à un ajustement des prévisions de dépenses au regard de l'exécution constatée au cours des premiers mois de 2016, et à l'hypothèse d'un volume d'environ 6 000 véhicules électriques éligibles à une prime de 4 000 euros en 2017. En revanche, le dispositif juridique de la prime à la conversion ne fait l'objet d'aucune modification.

EXAMEN EN 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, Stéphane Demilly, 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 mercredi 26 octobre 2016*, 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* ».

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. Stéphane Demilly propose de s'abstenir.

*

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ».

*

Le Président Jean-Paul Chanteguet. Il nous faut examiner les amendements déposés. Sur les neuf amendements qui visent à créer des articles additionnels après l'article 55, un a été retiré et trois ont été déclarés irrecevables par la commission des finances : les II-CD3, II-CD5 et II-CD9.

La commission examine l'amendement n° II-CD11 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Cet amendement vise, d'une part, à rendre opérationnels le Crédit d'Impôt Transition Énergétique (CITE), la TVA à taux

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/

réduit et l'éco-PTZ pour le raccordement à un réseau de chaleur vertueux et, d'autre part, à valoriser les énergies de récupération. Il est soutenu par le réseau Amorce c'est-à-dire par la fédération des élus locaux.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis François-Michel Lambert, la commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement n° II-CD10 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Cet amendement vise à exonérer – de manière temporaire et conditionnelle – les installations de méthanisation de déchets non-dangereux et de matière végétale brute non-agricole de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la cotisation foncière des entreprises. Il s'agit d'encourager le développement de la filière méthanisation, qui est indispensable pour atteindre les objectifs ambitieux en matière d'énergies renouvelables tels qu'ils sont affichés dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

M. François-Michel Lambert, rapporteur pour avis. Je soutiens cette idée.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement n° II-CD7 de Mme Laurence Abeille.

Mme Laurence Abeille. La taxe sur les éoliennes maritimes, régie par les articles 1519 B et 1519 C du code général des impôts, bénéficiera aux communes littorales, au Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMEM), aux organismes mentionnés à l'article L. 742-9 du code de la sécurité intérieure et aux projets concourant au développement durable des autres activités maritimes ou contribuant à la réalisation ou au maintien du bon état écologique du milieu marin. Cet amendement propose d'affecter les 10 % prévus pour de tels projets à l'Agence française pour la biodiversité en faveur de la préservation des écosystèmes marins et littoraux.

Le Président Jean-Paul Chanteguet. Notre rapporteur pour avis, M. Stéphane Demilly, m'a fait part de son désaccord.

Mme Laurence Abeille. C'est dommage car les contacts que j'ai pris avec le ministère de l'environnement sont plutôt positifs, s'agissant notamment d'un taux inférieur à 10 %. Mais je retire cet amendement et je le redéposerai pour la séance publique.

L'amendement est retiré.

La Commission examine alors l'amendement n° II-CD6 de Mme Laurence Abeille.

Mme Laurence Abeille. De manière similaire au précédent, cet amendement vise à ce que l'affectation de la taxe sur les hydroliennes suive la

même logique que l'affectation de la taxe prévue pour les éoliennes en mer avec une part d'au moins 10 % affectée à l'Agence Française pour la Biodiversité, afin qu'elle puisse assurer ses missions de protection des milieux marins.

Le Président Jean-Paul Chanteguet. M. Stéphane Demilly, rapporteur pour avis, donne un avis défavorable à l'adoption de cet amendement car, si le souci de renforcer les ressources de l'AFB est louable, il estime qu'une telle mesure doit faire l'objet d'une concertation avec les associations représentant les collectivités territoriales.

La Commission rejette l'amendement.

Le Président Jean-Paul Chanteguet. Nous en avons terminé avec l'examen des crédits consacrés à l'écologie, au développement et à la mobilité durables.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

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

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

M. Loïc Guinard, secrétaire général

M. Dominique Etienne, secrétaire général adjoint

Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)

M. Bernard Roman, président

M. Alexis Vuillemin, secrétaire général

Mme Marine Gaignard, chef de cabinet

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

M. François Poupard, directeur général

Mme Isabelle Andrivon, cheffe du service de l'administration générale et de la stratégie

Groupe SNCF*

- M. Frédéric Saint Geours, président du conseil de surveillance
- M. Guillaume Pepy, président-directeur général de SNCF Mobilités
- M. Patrick Jeantet, président-directeur général de SNCF Réseau
 - . M. Alain Quinet, directeur général délégué (SNCF Réseau)
 - . M. Jérôme Grand, directeur de cabinet (SNCF Réseau)
 - . Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire.

** 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.*