



N° 2266

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2015** (n° 2234)

TOME V

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

TRANSPORTS TERRESTRES ET FLUVIAUX

PAR M. RÉMI PAUVROS

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : UN OPÉRATEUR STRATÉGIQUE ET DEUX CHANTIERS MAJEURS : L’A.F.I.T.F, LES C.P.E.R ET LES APPELS À PROJETS DE T.C.S.P	9
I. LA FIN DES « VICISSITUDES DE L’A.F.I.T.F » ?	9
A. DES RESSOURCES INSUFFISANTES EN 2013-2014	9
B. UNE NOUVELLE ET SUBSTANTIELLE RECETTE POUR 2015	10
C. DES INTERROGATIONS QUI SUBSISTENT	11
II. LES CONTRATS DE PROJETS ÉTAT-RÉGION	15
A. LES CONTRATS DE PROJETS 2007-2013	15
B. LES FUTURS CONTRATS DE PROJETS 2015-2020	16
III. LES TROIS APPELS À PROJETS POUR LES TRANSPORTS COLLECTIFS EN SITE PROPRE	17
DEUXIÈME PARTIE : LE TRANSPORT FERROVIAIRE	19
I. LA PRÉPARATION DE L’ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME FERROVIAIRE	19
A. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 4 AOÛT 2014 PORTANT RÉFORME FERROVIAIRE	19
B. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME FERROVIAIRE SUR LES FINANCES PUBLIQUES	20
1. L’endettement du système ferroviaire	20
a. La situation actuelle	20
b. Les contributions versées par l’État à RFF	21
c. Les effets positifs attendus de la réforme	21
2. La réforme ferroviaire et les finances locales	22
a. Les contributions actuellement versées à la SNCF et à RFF par les collectivités locales	22
b. Les dispositions de la loi portant réforme ferroviaire	22

II. LES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE (T.E.T)	25
A. LA PREMIÈRE CONVENTION D'EXPLOITATION DES T.E.T	25
B. LE RENOUVELLEMENT DU MATÉRIEL ROULANT DES T.E.T.....	27
C. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE POUR 2015.....	27
D. VALORISER ET DÉVELOPPER LE SERVICE « T.E.T », COROLLAIRE DE LA FIN DU « TOUT-T.G.V »	28
III. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES « AUTOROUTES FERROVIAIRES »	31
A. LES LIGNES EN FONCTIONNEMENT	31
B. LE PROJET D'AUTOROUTE FERROVIAIRE ATLANTIQUE	32
TROISIÈME PARTIE : LE TRANSPORT ROUTIER ET LE TRANSPORT FLUVIAL	35
I. LES CRÉDITS DESTINÉS AU TRANSPORT ROUTIER DANS LE P.L.F 2015	35
A. LE PROGRAMME 203.....	35
B. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »	36
1. Présentation.....	36
2. L'exécution 2013 et les montants prévus pour 2015	36
3. Des modifications substantielles du dispositif du bonus-malus en 2015.....	37
a. Les dispositions du projet de loi de finances.....	37
b. Une prime à la conversion sur critères sociaux ou géographiques.....	38
II. LES CRÉDITS DESTINÉS À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE (V.N.F)	39
EXAMEN EN COMMISSION	41
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	43

INTRODUCTION

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit de doter la mission « *Écologie, développement et mobilités durables* » de 7,88 milliards d'euros en autorisations d'engagement (- 23 % par rapport au budget 2014) et 7,33 milliards en crédits de paiement (- 25 %). S'y ajouteront des fonds de concours et attributions de produits à hauteur de 1,5 milliard en engagements et 2,17 milliards en paiements ; ces montants sont, en revanche, en nette hausse par rapport aux prévisions pour 2014.

Au sein de cette mission, 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 va succéder à RFF, Voies navigables de France...), une autorité indépendante de régulation (l'Autorité de régulation des activités ferroviaires), ainsi que, désormais, la Société du Grand Paris, qui se trouve rattachée, par le projet de loi de finances pour 2015, au programme 203 pour être placé sous la tutelle technique du ministère des transports.

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.

Les crédits du programme 203 représentent 41 % des engagements et 44,2 % des paiements de l'ensemble de la mission. Si sa dotation est en forte baisse par rapport à celles de 2014 (-11,45 % en engagements et -11,5 % en paiements), il demeure convenablement alimenté car il recueille l'essentiel des fonds de concours affectés à la mission (1,3 milliard en engagements et près de 2 milliards en paiements). **Ainsi, au total, le projet de budget de l'État pour 2015 prévoit ainsi d'affecter à la politique nationale des transports plus de 4,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et plus de 5,2 milliards d'euros en crédits de paiement.**

(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).

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoyait de doter le programme 203 d'un montant total de 5 milliards d'euros en engagements et 5,6 milliards en paiements : on peut donc considérer que, **même si la contribution de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » à l'effort de maîtrise des dépenses de l'État est considérable, cet effort n'amène pas à sacrifier la politique nationale des transports dont notre pays a besoin** pour contribuer à alimenter la croissance économique, à assurer le droit des citoyens à la mobilité et à traduire dans le quotidien la transition énergétique.

Votre rapporteur pour avis invite donc 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 2015. Cet avis favorable s'accompagne d'une réserve et donc d'un souhait : si une solution semble avoir été trouvée pour alimenter le budget de l'AFITF par une ressource dédiée et au rendement significatif, cette ressource doit impérativement être pérennisée et complétée, et la réflexion sur le financement des infrastructures de transport au niveau national doit être relancée.

Enfin, votre rapporteur pour avis a choisi cette année de mettre l'accent sur quatre problématiques du secteur ferroviaire. Dans un contexte particulier du fait de la préparation de la mise en œuvre de la réforme ferroviaire votée par le Parlement en juillet 2014, de grands chantiers sont ouverts : la modernisation matérielle et « conceptuelle » des trains d'équilibre du territoire, et les relations entre les régions et la SNCF ; s'agissant du fret, votre rapporteur a souhaité faire le point sur l'état d'avancement des projets d'« autoroutes ferroviaires ».

Programme 203 « Infrastructures et services de transports » Par action	Autorisations d'engagement ouvertes en LFI pour 2014	Autorisations d'engagement demandées pour 2015	Évolution 2014 / 2015	FDC et ADP attendus en 2015	Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2014	Crédits de paiement demandés pour 2015	Évolution 2014 / 2015	FDC et ADP attendus pour 2015
Action 01 : Développement des infrastructures routières				652 246 860				1 252 716 849
Action 10 : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	2 886 233 825	2 476 968 610	- 14,2 %	350 000 000	2 886 233 825	2 476 968 610	-14,2 %	371 265 199
Action 11 : Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	324 912 844	318 098 595	- 2,1 %	35 600 000	338 198 188	325 098 595	-3,9 %	61 298 464
Action 12 : Entretien et exploitation du réseau routier national	331 921 078	332 094 078	+ 0,05 %	233 000 000	337 381 078	337 784 078	+ 0,12 %	240 341 667
Action 13 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	48 973 937	48 797 536	- 0,4 %	37 000 000	53 973 937	53 797 536	-0,33 %	32 583 333
Action 14 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports fluviaux, maritimes et aériens	23 745 042	24 175 126	+ 1,8 %	16 000 000	27 945 042	30 095 126	+ 7,7 %	4 000 000
Action 15 : Stratégie et soutien	18 942 607	18 250 000	- 3,6 %	1 850 000	18 942 607	18 250 000	-3,6 %	1 850 000
TOTAL	3 634 729 333	3 218 383 945	- 11,45 %	1 325 696 860	3 662 674 677	3 241 993 945	-11,5 %	1 964 055 512

Programme 203 « Infrastructures et services de transports » Par titre et catégorie	Autorisations d'engagement ouvertes en LFI 2014	Autorisations d'engagement demandées pour 2015	FDC et ADP attendus en 2015	Crédits de paiement ouverts en LFI 2014	Crédits de paiement demandés pour 2015	FDC et ADP attendus en 2015
Titre 3. Dépenses de fonctionnement :	450 690 342	450 642 665	6 850 000	450 690 342	450 642 665	6 850 000
- dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	188 163 313	188 789 167		188 163 313	188 789 167	
- subventions pour charges de service public	262 527 029	261 853 498		262 527 029	261 853 498	
Titre 5. Dépenses d'investissement (dépenses pour immobilisations corporelles de l'État)	164 093 236	163 808 434	852 846 860	169 564 580	170 298 434	1 005 468 516
Titre 6. Dépenses d'intervention :	3 019 945 755	2 603 932 846	466 000 000	3 042 419 755	2 621 052 846	951 736 996
- transferts aux entreprises	2 675 956 070	2 593 887 846		2 698 430 070	2 611 007 846	
- transferts aux collectivités territoriales	2 259 630	2 175 000		2 259 630	2 175 000	
- transferts aux autres collectivités	341 730 055	7 870 000		341 730 055	7 870 000	
TOTAL	3 634 729 333	3 218 383 945	1 325 696 860	3 662 674 677	3 241 993 945	1 964 055 512

Source : Projet annuel de performance pour 2015, mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

PREMIÈRE PARTIE : UN OPÉRATEUR STRATÉGIQUE ET DEUX CHANTIERS MAJEURS : L’A.F.I.T.F, LES C.P.E.R ET LES APPELS À PROJETS DE T.C.S.P

I. LA FIN DES « VICISSITUDES DE L’A.F.I.T.F » ?

A. DES RESSOURCES INSUFFISANTES EN 2013-2014

Lors de son audition par la commission du développement durable le 9 septembre 2014, le président de l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), M. Philippe Duron, a rappelé « *les vicissitudes de l’AFITF* », acteur clé de la politique nationale des transports, que l’écotaxe poids lourds « *aurait dû refonder (...) sur des bases plus saines* ».

Les ressources de l’AFITF proviennent de taxes affectées (taxe d’aménagement du territoire et redevance domaniale, prélevées sur les sociétés d’autoroutes) et d’une partie du produit des amendes radars. L’équilibre de son budget était assuré par une subvention budgétaire de l’État. Comme les recettes nettes de l’écotaxe poids lourds pour l’AFITF devaient atteindre environ 870 millions d’euros en année pleine, il était prévu que cette subvention diminue progressivement et s’éteigne en 2016. Ainsi – et 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. Il en est résulté une réduction des ressources de l’agence (- 18 % entre 2012 et 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 de 361 millions d’euros sur le fond de roulement, désormais très faible. Aussi, à la fin de l’année 2013, les engagements non soldés de l’AFITF s’élevaient à 16,4 milliards d’euros (en augmentation puisqu’ils étaient de 15,6 milliards fin 2012).

En 2014, l’État est parvenu à maintenir pour le budget de l’AFITF un niveau de crédits de paiement comparable à celui des années antérieures grâce à une majoration de la subvention d’équilibre. Pour autant, comme l’a indiqué M. Philippe Duron, l’agence n’a « *pas pu porter les crédits d’engagement au niveau où ils auraient été nécessaires, en particulier pour financer les contrats de plan État-région de nouvelle génération, ou encore le troisième appel à projets TCSP (transports collectifs en site propre), très attendu par les collectivités* ».

L’insuffisance des crédits mis à la disposition de l’AFITF pourrait compromettre la réalisation de projets d’infrastructure dans tous les modes de transport, et donc la réalisation du scénario n° 2 qu’avait proposé la commission Mobilité 21 – même si celui-ci distingue des degrés de priorité différents qui

permettent de programmer les chantiers de manière « étalée » sans nécessairement en sacrifier. Il est notamment indispensable d'assurer la part de l'État dans le financement du volet mobilité des contrats de projets État-région, et de concrétiser le troisième appel à projets pour les transports en commun en site propre.

B. UNE NOUVELLE ET SUBSTANTIELLE RECETTE POUR 2015

L'article 20 du projet de loi de finances pour 2015 vise à opérer un relèvement du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le carburant gazole, et à affecter à l'AFITF, à compter de 2015, une part du produit de cette taxe. Le tarif se trouvera ainsi **relevé de 2 centimes d'euro par litre en 2015 et en 2016, avec l'affectation de ce produit supplémentaire à l'AFITF** (cette part étant estimée à 807 millions d'euros pour l'année 2015).

Le texte initial de l'article 20 impliquait que cette hausse du tarif du gazole ne s'appliquerait qu'aux consommateurs ne bénéficiant pas d'un remboursement de taxe ; en particulier, les entreprises de transport routier de marchandises, en vertu de l'article 265 *septies* du code des douanes, peuvent demander le remboursement d'une fraction de la taxe. Compte tenu de ce remboursement, le niveau de taxation pour cette profession est actuellement de 39,19 centimes/litre de gazole, alors que la TICPE normale sur le gazole était au 1^{er} janvier 2014 de 42,84 centimes/litre, soit un écart de 3,65 centimes. Cet écart avec le gazole payé par les consommateurs non transporteurs routiers s'accroîtrait au 1^{er} janvier 2015, avec la montée en charge de la contribution climat-énergie (+ 1,98 centime/litre) et la mesure proposée à l'article 20 du projet de loi de finances (+ 2 centimes/litre) : l'écart global avec les transporteurs routiers atteindrait donc 7,63 centimes/litre au bénéfice de ceux-ci.

Par l'adoption d'un amendement présenté par le Gouvernement et par le groupe Écolo, l'Assemblée nationale **a réduit de 4 centimes par litre le remboursement que les transporteurs routiers peuvent demander sur la taxe sur le gazole**, pour atteindre deux objectifs :

– maintenir quasiment inchangé l'écart entre la taxation du gazole pour les automobilistes et celle pour les transporteurs routiers (cet écart restera ainsi de 3,65 centimes au lieu d'atteindre 7,63 centimes/litre) ;

– dégager un complément de ressource de 332 millions d'euros qui sera affecté à l'AFITF pour 2015.

Dans le texte adopté par l'Assemblée en première lecture, le projet de loi de finances affecte donc un montant total de 1,139 milliard d'euros à l'AFITF au titre de la TICPE pour l'année 2015. Le produit total de la TICPE pour 2015 étant estimé à 14,573 milliards d'euros, la part ainsi affectée à l'AFITF en représenterait 7,8 %.

Votre rapporteur pour avis se félicite qu'une solution de remplacement ait été trouvée pour compenser, d'une part, la suppression de la « subvention d'équilibre » qui a été versée à l'AFITF pendant plusieurs années dans l'attente de l'écotaxe poids lourds, d'autre part l'abandon de cette écotaxe dans sa version initiale, et enfin, la suspension du péage de transit poids lourds annoncée le 9 octobre dernier.

L'engagement pris par le Gouvernement de trouver une recette complémentaire pour l'AFITF à partir de 2015 est tenu.

C. DES INTERROGATIONS QUI SUBSISTENT

Votre rapporteur pour avis juge cependant **indispensable que cette nouvelle recette, dont le rendement prévisible est important, soit pérennisée**, car les investissements dans les infrastructures de transport sont par nature étalés sur de longues périodes, et il doit être garanti que l'AFITF pourra continuer à mener des actions de financement pluriannuelles.

D'autre part, il estime que la limitation du remboursement de TICPE « gazole » pour les transporteurs routiers **ne suffit pas à résoudre le problème** de la nécessaire contribution de ceux-ci au financement des infrastructures de transport, ni le problème du différentiel de compétitivité-prix entre la route et les modes de transport non routiers pour le transport des marchandises.

Enfin, la question du remboursement par l'État à Ecomouv des investissements réalisés par celui-ci⁽¹⁾ est **susceptible d'avoir un coût important pour le budget de l'État**, en particulier si la rupture du contrat emporte abandon du péage de transit, et devra donc être traitée, ou du moins faire l'objet rapidement d'une clarification, le Gouvernement ayant annoncé le 30 octobre sa décision de rompre le contrat entre l'État et Ecomouv.

Votre rapporteur pour avis s'est rendu à Bruxelles pour recueillir le point de vue des services de la Commission européenne sur le financement des projets d'infrastructures de transport en France. À cette occasion, les interlocuteurs de votre rapporteur ont fait connaître leur inquiétude sur la capacité qu'aura la France de solliciter des financements européens pour la période pluriannuelle qui s'ouvre, dans la mesure où l'octroi de cofinancements par l'Union européenne est conditionné par l'existence de cofinancements nationaux suffisants.

Comme les autres États membres, la France va soumettre, d'ici la fin du mois de février 2015, des dossiers à la Commission européenne pour bénéficier des fonds du Mécanisme d'interconnexion (MIE), parmi lesquels devraient figurer

(1) *Le consortium Ecomouv doit communiquer à l'État à la fin de l'année 2014 un inventaire des équipements qu'il a réalisés en application des dispositions du contrat, et pour lesquels il a emprunté environ 600 millions d'euros auprès d'établissements financiers. Ecomouv a contracté un nouvel emprunt pour couvrir ses frais pendant l'année 2014.*

le projet du canal Seine-Nord-Europe et le projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin, ainsi que d'autres infrastructures présentant un intérêt certain pour la France et pour l'Europe. **Votre rapporteur pour avis souhaite souligner combien il est crucial que la France soit en mesure de présenter, dans le cadre de cet appel à projets mais aussi pour bénéficier des autres financements existants au niveau européen (voir encadré ci-dessous), des projets de qualité traduisant une vision économique européenne de long terme.**

Quels financements européens pour les infrastructures de transport françaises ?

1. Instruments du budget de l'Union

Le développement de réseaux transeuropéens (RTE) de transport, d'énergie et de télécommunications constitue l'une des actions stratégiques prioritaires de l'Union européenne. Dans le **cadre budgétaire pluriannuel pour 2014-2020**, deux règlements adoptés en décembre 2013 et applicables depuis le 1^{er} janvier 2014 ont créé le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) et défini les priorités de l'Union en matière de transports. Tous les modes de transport et toutes les catégories d'infrastructures peuvent être concernés (ferroviaire, fluvial, maritime, routier, portuaire, aéroportuaire, plateformes multimodales), mais **des priorités sont données** notamment à la suppression des « goulets d'étranglement », au renforcement de l'interopérabilité ferroviaire, à l'amélioration des sections transfrontalières, et à l'interconnexion entre modes de transport. Les règlements ne comportent pas de répartition chiffrée des fonds entre modes de transports. Par définition, ce programme ne bénéficie qu'à des projets de dimension européenne, comportant au moins un tronçon transfrontalier.

Le MIE doit contribuer au financement de projets d'intérêt commun ; le budget du MIE pour son volet transports sera de 26,2 milliards d'euros sur sept ans (dont 11,3 milliards réservés aux pays « de la cohésion », dont la France ne fait pas partie).

Le MIE apportera un concours financier essentiellement sous forme de subventions, et, de manière plus limitée, grâce à des instruments financiers innovants (« *project bonds* »). Dans tous les cas, il s'agit d'un dispositif de **cofinancement** : la contribution européenne vient toujours compléter d'autres financements, publics et/ou privés, pour chaque projet retenu.

Les aides financières sont versées aux porteurs de projets par la Commission européenne, à l'issue d'appels à propositions et après approbation des États membres. **Le premier appel à projets du MIE dans le domaine des transports, avec une enveloppe de 11,9 milliards d'euros, a été lancé le 11 septembre 2014, les dossiers devant être présentés par des entreprises ou des États avant le 26 février 2015.**

Quatre des neuf « corridors » transeuropéens qui structurent les réseaux transeuropéens de transport traversent le territoire français. En octobre 2013, la Commission européenne avait annoncé que le canal Seine-Nord-Europe et la liaison ferroviaire Lyon-Turin sont éligibles à des subventions européennes pouvant atteindre 40 % des dépenses, dans le cadre du programme 2014-2020 des RTE.

2. Financements de la Banque européenne d'investissement (BEI)

Contribuer au financement des infrastructures est l'activité centrale de la Banque européenne d'investissement. La BEI propose plusieurs instruments financiers susceptibles de contribuer au financement d'investissements dans le domaine des transports : des prêts, une garantie pour couvrir les risques de recettes liés au trafic pendant les premières années d'exploitation d'une

infrastructure (LGTT), les nouveaux « *project bonds* », et le fonds d'investissement Marguerite qu'elle a constitué avec d'autres établissements financiers publics européens en 2010. Le rôle de la BEI va sans doute être encore renforcé dans le cadre de la mise en œuvre du vaste programme d'investissements annoncé par le nouveau président de la Commission européenne.

a) Les prêts « classiques » de la BEI

La BEI accorde des prêts pour des projets dont le coût d'investissement total dépasse 25 millions d'euros. Ces prêts représentent en moyenne environ un tiers du coût total des investissements réalisés dans le cadre d'un projet, mais dans le cadre du Réseau Transeuropéen de Transport ils peuvent venir couvrir de manière exceptionnelle jusqu'à 75 % de ce coût. **L'intervention de la BEI permet souvent d'attirer d'autres investisseurs** et donc de mobiliser des financements supplémentaires (« effet de levier »).

Actuellement, les **projets français d'infrastructures de transport de dimension nationale qui bénéficient de prêts de la BEI** sont les autoroutes A88 et A63 (respectivement 102,5 et 184 millions d'euros), GSM-Rail (279,4 millions), la LGV Sud Europe Atlantique (600 millions), la LGV Bretagne-Pays de Loire (553 millions) et le contournement ferroviaire Nîmes-Montpellier (600 millions). D'autre part, la LGV Sud-Europe Atlantique bénéficiera de la garantie LGTT pour les quatre premières années après la mise en service.

De nombreux autres projets d'infrastructure en France ont également bénéficié de prêts de la BEI (transports urbains du Grand Nancy, de Marseille, de Metz, de Bordeaux, rocade L2 de Marseille, modernisation du métro de Lille Métropole, tramways de Paris, Tours, de Montpellier, du Havre, autoroute A63, acquisition de nouvelles rames Regiolis pour les TER de Lorraine et d'Alsace, travaux de sécurité du tunnel du Fréjus...). Une demande de prêt est en cours d'examen pour le financement de la ligne 15 du Grand Paris.

Entre janvier et août 2014, la BEI a octroyé un montant total de 782 millions d'euros de prêts pour des projets dans le domaine des infrastructures de transport en France.

b) Le fonds Marguerite

Le « Fonds européen 2020 pour l'énergie, le changement climatique et les infrastructures » est un fonds de capital-investissement lancé en 2010 par la BEI et cinq institutions financières publiques nationales (la Caisse des Dépôts et Consignations, la *Cassa Depositi e Prestiti*, l'*Instituto de Crédito Oficial*, la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* et la *PKO Bank Polski*), qui ont chacune engagé 100 millions d'euros dans le fonds, auxquels s'ajoutent 110 millions apportés par d'autres investisseurs, dont la Commission européenne.

Il investit dans des projets d'infrastructure à forte intensité en capital (aéroport de Zagreb, autoroute A1 en Espagne...). **Environ un tiers de son capital est fléché vers des projets dans le domaine des transports.**

En France, le fonds Marguerite est présent dans un groupement candidat sur trois opérations de concession autoroutière dont la procédure a été engagée : l'autoroute A45, l'autoroute A831 et l'autoroute de contournement ouest de Strasbourg.

c) Les « obligations de projet » (« project bonds »)

L'initiative « *Project Bonds* » lancée conjointement par la Commission européenne et la BEI, et dont la création a été approuvée en juillet 2012 par les États membres et le Parlement européen, est un instrument de partage des risques, permettant à des sociétés chargées de projets d'infrastructures d'émettre des emprunts obligataires attrayants pour les investisseurs sur les marchés de capitaux, dans les secteurs du transport, de l'énergie et des télécommunications. En s'appuyant sur une contribution du budget de l'Union, la BEI propose un rehaussement de crédit pour combler l'écart entre les notations de crédit

généralement faibles des investissements dans des projets d'infrastructure financés par le secteur privé et les notations plus élevées recherchées par les investisseurs.

Il s'agit de mobiliser des financements privés pour faciliter le bouclage financier des projets. Les « obligations de projet » ne peuvent concerner que des projets présentant un niveau élevé d'avancement (projets bénéficiant d'une déclaration d'utilité publique, de procédures d'attribution en cours ou prêtes à être lancées). **La BEI sélectionne les projets et assure leur suivi.** Dans le cadre de la phase de test des « *project bonds* », ont ainsi été sélectionnés, notamment, des projets autoroutiers en Allemagne, en Belgique et en Slovaquie.

En 2012 le Gouvernement français a proposé à la BEI les deux projets de concession autoroutière A831 et A45, et **en juillet 2014 la BEI a déclaré le projet A45 éligible à l'initiative « *project bonds* ».** Les services de la Commission européenne ont **indiqué à votre rapporteur pour avis que le projet du port de Calais sera également intégré dans le dispositif des « *project bonds* ».**

d) La BEI sera l'acteur central du « plan Juncker » de 300 milliards d'euros d'investissements

Le 22 octobre 2014, M. Jean-Claude Juncker, nouveau président de la Commission européenne, a déclaré au Parlement européen : « *L'investissement dans l'Union a chuté de près de 500 milliards d'euros depuis son niveau record de 2007, soit une baisse de 20 %. Nous faisons face actuellement à un déficit d'investissement que nous devons nous efforcer de combler. L'Europe peut contribuer à cet effort. (...) j'entends présenter un ambitieux train de mesures doté d'un budget de 300 milliards d'euros en faveur d'investissements destinés à relancer l'emploi, la croissance et la compétitivité.* »

Ce plan d'investissements, que M. Juncker avait annoncé le 15 juillet, sera présenté au Conseil européen de décembre 2014. M. Jyrki Katainen, commissaire à l'emploi, à la croissance, à l'investissement et à la compétitivité, **a précisé que l'objectif est de stimuler l'investissement privé au bénéfice de grands projets d'infrastructures dans les domaines de l'énergie, des transports et du haut débit** – mais que le secteur privé ne peut pas « *prendre tous les risques* ». Aussi a-t-il indiqué que la capacité de prêt de la BEI devrait être accrue. **Une recapitalisation de la BEI est donc envisagée**, bien que la précédente recapitalisation soit récente (2012). M. Katainen a annoncé qu'un groupe de travail réunissant la BEI, la Commission européenne et les 28 États membres identifiera les barrières qui limitent actuellement l'investissement public et privé en Europe. Ce groupe de travail a commencé l'examen d'une série de projets, notamment dans le secteur des transports.

II. LES CONTRATS DE PROJETS ÉTAT-RÉGION

A. LES CONTRATS DE PROJETS 2007-2013

Les 26 contrats de projets État-région 2007-2013 (métropole et outre-mer) et les 11 contrats de projets interrégionaux ont représenté un volume total d'engagements de crédits de 29,4 milliards d'euros, dont 43,5 % pour l'État (12,8 milliards), 52,4 % pour les régions (15,4 milliards) et 4,1 % pour les autres partenaires (1,2 milliard).

Le volet « transports » des contrats de projets État-région 2007-2013 correspondait à un engagement global de 3,27 milliards d'euros de l'État et de 5,64 milliards des régions sur sept ans, portant sur l'ensemble des modes de transport alternatifs à l'usage individuel de la route : ferroviaire, fluvial, transport combiné et transports collectifs.

Le volet « Transports » a ainsi bénéficié de 27 % des engagements de l'État (contre 17 % dans les CPER 2000-2006) et de 38 % des engagements des régions ; les transports ont été identifiés comme la première ou la deuxième priorité dans 19 des 22 CPER 2007-2013 de métropole. Environ la moitié des crédits « transports » ont été engagés pour des actions dans le secteur ferroviaire.

Les investissements routiers faisaient l'objet d'une contractualisation distincte de ces contrats de projets, avec les programmes de développement et de modernisation des itinéraires (PDMI), pour deux raisons : l'essentiel du réseau routier national avait été transféré aux départements, et le « Grenelle de l'environnement » accordait une priorité absolue aux transports non routiers.

Selon le PAP annexé au projet de loi de finances, le taux prévisionnel de réalisation du volet transports des CPER devrait s'établir fin 2014 à 86 % : il n'a pas augmenté par rapport à fin 2013 puisqu'aucune autorisation d'engagement nouvelle n'a été produite, dans l'attente des futurs contrats de projets dont l'élaboration est en cours. Ce taux de 86 % est relatif au seul périmètre des CPER et ne concerne pas les programmes spécifiques à l'Île-de-France que sont l'engagement de 2007 relatif au matériel roulant, le plan « Espoir banlieue » et la convention spécifique sur les transports 2007-2013 (ces trois programmes auront mobilisé environ 928 millions d'euros sur la période 2007-2014).

Dans un rapport publié le 30 octobre 2014 sur les CPER⁽¹⁾, la Cour des comptes a déploré que les CPER 2007-2013 n'aient pas fait l'objet, préalablement à leur signature, d'un débat national associant le Parlement sur les orientations stratégiques nationales dans lesquelles ces contrats devaient s'inscrire⁽²⁾. La Cour

(1) « Les contrats de projets État-régions (CPER) », enquête demandée par la commission des finances du Sénat, juillet 2014.

(2) « Les CPER [2007-2013] ont été élaborés sans que soit adoptée préalablement une stratégie nationale clairement définie. (...) leur préparation justifierait un débat au Parlement » (pages 25-26)

des comptes qualifie ces contrats d'« *outil essentiel d'orientation des investissements publics, d'autant qu'ils comportent le plus souvent un effet d'entraînement structurant pour les territoires concernés.* ».

B. LES FUTURS CONTRATS DE PROJETS 2015-2020

Les nouveaux contrats devaient concerner la période 2014-2020, mais porteront finalement sur la période 2015-2020. Pour les régions métropolitaines, ils comporteront cinq volets, dont **un volet « mobilité intermodale »**⁽¹⁾.

Fin septembre 2013, le Premier ministre a fixé les priorités de l'État pour chaque mode de transport : **la modernisation du réseau existant, la poursuite des opérations de désenclavement, la décongestion des axes les plus encombrés, et la desserte terrestre des grands ports maritimes.** Conformément aux recommandations de la commission Mobilité 21, **les routes sont intégrées** dans cette contractualisation. Le PAP annexé au projet de loi de finances indique que les opérations d'aménagement du réseau routier national qui étaient jusqu'alors incluses dans les PDMI seront poursuivies dans le cadre des nouveaux CPER.

Le cadrage financier communiqué par le Gouvernement aux préfets en octobre 2013 annonçait une enveloppe d'au moins 5,34 milliards d'euros comme participation de l'État aux CPER⁽²⁾, et une enveloppe distincte de 1,4 milliard pour le plan de mobilisation pour les transports en commun d'Île-de-France signé entre l'État et cette région le 19 juillet 2013 et qui n'est pas dans le périmètre des CPER. Au total, l'État serait donc prêt à contribuer à hauteur de 6,74 milliards d'euros pour ces deux démarches contractuelles, soit plus d'un milliard par an.

Les propositions présentées au niveau régional ont été élaborées en concertation avec l'ensemble des collectivités territoriales. Les négociations finales entre les préfets et les autorités régionales devraient permettre la signature des contrats fin 2014 et leur mise en œuvre dès le début de l'année 2015. Compte tenu de la réforme territoriale en cours d'examen parlementaire, une clause de « revoyure » permettra de prendre en compte cette réforme à l'automne 2016.

(1) Les quatre autres thématiques sont : l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ; les filières d'avenir et l'usine du futur ; la couverture du territoire par le très haut débit et le développement des usages du numérique ; la transition écologique et énergétique.

(2) 125 millions d'euros pour les outremer (Guyane, Guadeloupe, Martinique, Mayotte et La Réunion) et 5,215 milliards pour les régions métropolitaines.

III. LES TROIS APPELS À PROJETS POUR LES TRANSPORTS COLLECTIFS EN SITE PROPRE

Les transports collectifs en site propre (TCSP) en province font l'objet de deux sources de financement de la part de l'État : les contrats de projets État-région (CPER) et les appels à projets en faveur des transports collectifs urbains (métro, tramway, tram-train, bus à haut niveau de service, navette fluviale...). Une douzaine de projets ont ainsi été inscrits dans les CPER 2007-2013, pour un engagement de l'État de 106 millions d'euros. La priorité donnée aux transports collectifs urbains dans la loi du 3 août 2009 de programmation du Grenelle de l'environnement s'est concrétisée par trois appels à projets :

- **le premier appel à projets, lancé le 22 octobre 2008**, a abouti à l'engagement de l'État de soutenir 52 projets par une enveloppe globale de 810 millions d'euros. Au 31 décembre 2013, l'AFITF avait approuvé 43 de ces projets, et les projets restants ont été soit reportés au deuxième appel, soit abandonnés. Les projets retenus, dont le coût total est de 5,1 milliards d'euros, ont bénéficié de subventions versées pour l'État par l'AFITF à hauteur de 604 millions d'euros en autorisations d'engagement.
- l'État a lancé un **deuxième appel à projets le 4 mai 2010**, et a sélectionné 78 projets de TCSP en s'engageant à une participation de 590 millions d'euros (dont 200 millions provenant du fonds « Ville de demain » du Programme des investissements d'avenir). Au 31 décembre 2013, l'AFITF avait approuvé 53 conventions de ce deuxième appel à projets, pour un total de 474,5 millions d'euros de subventions. Il n'y a pas eu de convention approuvée au titre de l'année 2014, faute de financement disponible dans le budget 2014 de l'AFITF.

CRÉDITS AFITF CONSOMMÉS SUR LA PÉRIODE 2009-2013 POUR LES PROJETS DES DEUX PREMIERS APPELS À PROJETS TCSP

(en millions d'euros)

		2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
1^{er} appel à projets	AE	176	285,9	128,5	14	0	604,4
	CP	0	69,3	98,4	128,8	84,9	381,4
2^{ème} appel à projets	AE	0	0	50,6	64,2	161,6	276,4
	CP	0	0	0	9,6	41,9	51,5

Source : MEDDE.

- **le 7 mai 2013 a été lancé un troisième appel à projets**, intitulé « Transports collectifs et mobilité durable ». Il favorise le lien entre les TCSP et les modes de transport actifs, en permettant par exemple d'inclure dans l'assiette éligible des aménagements connexes aux TCSP (par exemple des voies cyclables à

proximité des infrastructures nouvelles). Une enveloppe de 450 millions d'euros a été annoncée.

Les autorités organisatrices avaient jusqu'au 15 septembre 2013 pour constituer leurs dossiers. Les résultats, initialement attendus pour décembre 2013, n'ont pas encore été annoncés, faute de visibilité sur les ressources financières de l'AFITF. Lors de son audition par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire le 15 octobre dernier, le secrétaire d'État chargé des Transports, M. Alain Vidalies, a indiqué que des décisions devraient pouvoir être annoncées aux collectivités locales d'ici la fin de cette année.

DEUXIÈME PARTIE : LE TRANSPORT FERROVIAIRE

2015 sera l'année de naissance d'un système ferroviaire français profondément renouvelé en termes d'organisation et de gouvernance, du fait de l'entrée en vigueur de la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire. Ce sera une année de transition, les effets attendus de la réforme ne pourront pas être perceptibles tant que les trois EPIC composant le « groupe public ferroviaire » ne seront pas pleinement « opérationnels » : leur mise en place constitue une opération juridique, technique et financière très complexe.

Pour autant, de grands chantiers dans le domaine ferroviaire, engagés avant l'élaboration de cette réforme, devront, eux, progresser sans attendre l'évolution effective de la gouvernance. La réforme législative n'a certes pas résolu le problème de la dette massive du système ferroviaire – tel n'était pas son objet – mais la nouvelle organisation institutionnelle contribuera, par une gestion plus performante et mieux contrôlée, à sa résolution progressive.

I. LA PRÉPARATION DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME FERROVIAIRE

A. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 4 AOÛT 2014 PORTANT RÉFORME FERROVIAIRE

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a opéré une transformation fondamentale de la structure institutionnelle et de la gouvernance du système ferroviaire français.

- La réforme institutionnelle : revenant sur la séparation opérée en 1997 entre l'opérateur de transport « Société nationale des chemins de fer français » (SNCF) et le gestionnaire d'infrastructure « Réseau ferré de France » (RFF), cette loi institue un « groupe public ferroviaire » composé de trois établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) : la SNCF « historique » devient « SNCF Mobilités » ; RFF et la branche Infra de la SNCF, regroupés en un gestionnaire d'infrastructure unique dénommé « SNCF Réseau » ; et un EPIC de tête, la SNCF ;

- Une nouvelle gouvernance, dont les trois éléments essentiels sont : l'affirmation dans la loi du rôle de l'État-stratège, la formulation d'une règle stricte de maîtrise de l'endettement du gestionnaire d'infrastructure, la création d'un Haut comité du ferroviaire, et le renforcement des prérogatives de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires.

Le double objet de la réforme était d'apporter une réponse structurelle à la mauvaise gouvernance du système et de fixer un cadre légal pour stabiliser l'endettement considérable du gestionnaire d'infrastructure RFF (dont la dette atteindra 37 milliards d'euros fin 2014).

Les présidents de l'actuelle SNCF et de RFF, et le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, auditionnés par votre rapporteur, ont indiqué que la préparation de l'entrée en vigueur de cette réforme est en cours.

- La mise en œuvre réglementaire du texte comportera plusieurs étapes. Pour que les trois EPIC soient constitués au 1^{er} janvier 2015, plusieurs décrets prévus par la loi devront être publiés d'ici la fin de cette année, notamment sur les missions et les statuts respectifs des trois EPIC. Au premier semestre 2015, une deuxième série de textes réglementaires précisera notamment les modalités d'application des dispositions législatives relatives à la sûreté ferroviaire, à l'ARAF, au Haut comité du ferroviaire, aux redevances d'utilisation du réseau ferré et aux gares. Enfin, après la réalisation complète des transferts d'effectifs et d'actifs (mi-2015) et après les élections professionnelles prévues pour octobre 2015, sera élaboré le « décret-socle » préalable à l'adoption de la future convention collective commune au secteur ferroviaire.

B. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME FERROVIAIRE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

1. L'endettement du système ferroviaire

a. La situation actuelle

Au 31 décembre 2013, l'encours de la dette du système ferroviaire français (SNCF et RFF) s'élevait à 42,3 milliards d'euros⁽¹⁾ : 32,6 milliards pour RFF et 9,7 milliards pour la SNCF. À sa création en 1997, RFF avait été « doté » de 20,66 milliards de dette.

L'augmentation de la dette s'explique par le fait que RFF a dû financer jusqu'en 2003 des déficits d'exploitation couplés à des charges financières importantes⁽²⁾, ce qui ne lui a pas permis de dégager une capacité d'autofinancement suffisante pour financer les programmes d'investissement. L'équilibre global de RFF était alors assuré par des dotations annuelles en capital. En 2004, afin de stabiliser la situation financière de RFF, a été créée une contribution au désendettement et une subvention de régénération destinée aux travaux de renouvellement et de mise aux normes du réseau ferré. Pour autant, l'activité opérationnelle étant toujours structurellement déficitaire, l'endettement n'a pas été maîtrisé.

(1) Dette financière long terme hors intérêts courus non échus.

(2) Le montant des frais et charges financiers long terme rapporté au montant moyen de la dette, c'est-à-dire le « taux de charge », a été supérieur à 6 % jusqu'en 2002.

Le contrat de performance État-RFF, signé en 2008, a fixé une trajectoire financière de référence prévoyant l'atteinte d'un équilibre du modèle économique de RFF, cet équilibre devant résulter d'une couverture du coût complet du réseau (entretien, exploitation, renouvellement et dette) par les recettes courantes de RFF (péages et subventions d'exploitation). Cet équilibre n'a pas été atteint, d'autant que, même si l'on ne tient pas compte des chantiers engagés (les projets régionaux issus des CPER 2007-2013 et les quatre LGV en cours de construction), les recettes d'exploitation sont toujours insuffisantes pour couvrir à la fois les dépenses d'exploitation, la rémunération du capital et les opérations de rénovation du réseau existant.

Pour 2015, année de mise en place du gestionnaire d'infrastructure unifié SNCF Réseau, l'accroissement de la dette devrait se poursuivre dans la continuité de celle de RFF, avec une prévision d'augmentation de 3 milliards d'euros.

b. Les contributions versées par l'État à RFF

Les subventions d'investissement de l'État à RFF pour les projets de **développement** du réseau sont prises en charge par l'AFITF, en particulier pour le financement du volet ferroviaire des contrats de projets État-régions. Les subventions de l'État **relatives au réseau existant constituent** un concours inscrit dans le budget du programme 203 ; pour 2015, le projet de loi de finances prévoit que ce concours budgétaire sera de 2,48 milliards d'euros⁽¹⁾ : 1,66 milliard pour le montant de la redevance d'accès pour utilisation du réseau ferré national par les TER (cette redevance est facturée à l'État, sauf en Île-de-France) ; 552 millions pour le montant de la redevance d'accès facturée pour l'utilisation du réseau ferré national par les trains Intercités ; et 290 millions de subventions pour l'utilisation du réseau par les trains de fret.

c. Les effets positifs attendus de la réforme

Dans le cadre de la réforme, la maîtrise des coûts du réseau et de l'endettement du gestionnaire d'infrastructure doit être atteinte par quatre actions :

1° La priorité donnée à la rénovation du réseau structurant ; le 3 octobre 2013, le Gouvernement a approuvé le plan de modernisation du réseau proposé par RFF, qui prévoit que plus de 2,5 milliards d'euros par an seront consacrés à des investissements de régénération du réseau ;

2° Les gains d'efficacité attendus du regroupement de RFF, SNCF Infra et la DCF au sein de SNCF Réseau ; les gains de productivité annoncés sont de 1,5 % par an après la mise en œuvre de la réforme ;

3° L'application des règles posées par la loi pour encadrer le financement des investissements de développement du réseau ferré national ;

(1) Ce montant n'inclut pas les 73 millions d'euros de redevance de quai et 2 millions d'euros de redevance de gare payés par les régions et financés par un transfert de l'État.

4° Une contractualisation entre SNCF Réseau et l'État sur les objectifs, les moyens et les résultats attendus, en particulier pour la trajectoire financière de l'EPIC, par un contrat de dix ans actualisé tous les trois ans ; la loi a fixé l'objectif de couverture du coût complet du réseau dans un délai de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du premier de ces contrats.

2. La réforme ferroviaire et les finances locales

a. Les contributions actuellement versées à la SNCF et à RFF par les collectivités locales

En 2013, la SNCF a perçu au total 4,6 milliards d'euros de **subventions d'exploitation** de la part des collectivités locales : 1,8 milliard d'euros versé par le STIF dans le cadre de sa convention avec la SNCF, environ 2,27 milliards versés par les régions à titre de contribution à l'exploitation des services régionaux de transport de voyageurs, et 495 millions versés par les régions pour les compensations des réductions tarifaires pour les tarifs sociaux sur les services régionaux de voyageurs.

En outre, la SNCF a reçu 919 millions d'euros de **subventions d'investissement** des collectivités territoriales en 2013 (dont 762 millions d'euros pour le financement de matériel roulant pour le Transilien et les TER).

Quant à RFF, les subventions des collectivités territoriales se sont élevées à 1,53 milliard d'euros en 2013.

Lors de son audition par le rapporteur spécial de la commission des finances et votre rapporteur pour avis, M. Jacques Auxiette, président du conseil régional des Pays-de-Loire et président de la commission « Infrastructures et transports » de l'Association des régions de France, a regretté que le problème des ressources financières dont disposent les régions pour exercer leurs compétences en matière de transport soit aujourd'hui loin d'être réglé, même si le problème du financement du système ferroviaire est plus global et structurel.

b. Les dispositions de la loi portant réforme ferroviaire

Au plan budgétaire et financier, outre l'encadrement législatif de l'évolution des investissements du gestionnaire d'infrastructure et plusieurs dispositions relatives au patrimoine de l'actuelle SNCF et de RFF, la loi a introduit des dispositions qui concernent les finances publiques locales consacrées au ferroviaire ⁽¹⁾ :

(1) Par un amendement adopté au Sénat, la loi du 4 août 2014 a prévu également la création d'un « versement transport interstitiel » au profit des régions et dédié au financement de leur compétence « transport ». Mais le Premier ministre a indiqué que le Gouvernement demanderait la suppression de cette disposition dans le cadre de l'examen du PLF 2015, car elle apparaît techniquement inapplicable dans sa rédaction actuelle.

❖ **La possibilité pour une commune, un EPCI ou une région sur le territoire duquel est située une gare, d'instaurer une contribution locale temporaire**, assise sur le prix des titres de transport des voyageurs en provenance ou à destination de cette gare (le taux de la contribution ne peut dépasser 2 %) ; le produit de cette contribution doit être affecté au financement d'investissements améliorant « *l'insertion urbaine de la gare, l'accès de ses usagers aux services de transport public et de mobilité ou l'information multimodale* » ;

❖ S'agissant des TER,

– chaque région, au lieu d' « *[exercer] ses compétences en matière de tarifications dans le respect des principes du système tarifaire national* », va désormais « *[définir] la politique tarifaire des services d'intérêt régional en vue d'obtenir la meilleure utilisation sur le plan économique et social du système de transport* » (nouvelle rédaction de l'article L. 2121-3 du code des transports) ;

– **les comptes de chaque contrat de service TER** conclu avec la SNCF actuelle (et à l'avenir, avec SNCF Mobilités) devront être présentés de manière individualisée, et tenus de façon à permettre de contrôler le respect de l'interdiction de transférer des concours publics d'une activité à une autre.

II. LES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE (T.E.T)

A. LA PREMIÈRE CONVENTION D'EXPLOITATION DES T.E.T

La convention 2011-2013 relative à l'exploitation des TET a été signée le 13 décembre 2010 par le ministre chargé des transports et le président de la SNCF. Elle a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2014. Elle a pour objectifs d'assurer un service « grandes lignes » entre les principales villes françaises non reliées par la grande vitesse, de désenclaver des territoires dans des conditions économiques et d'émissions de CO₂ durables, d'améliorer les déplacements dans le grand bassin parisien, et d'assurer un investissement pour la régénération du matériel roulant existant. Elle porte sur 37 liaisons ferroviaires Corail, Intercités, Téoz et Lunéa, qui sont utilisées chaque jour par près de 100 000 voyageurs avec en moyenne 325 trains par jour – et désormais toutes regroupées sous l'appellation « Intercités ». Parmi les voyageurs utilisant ces trains, 40 % sont des passagers au départ ou à destination de Paris.

Par la signature de cette convention, l'État est devenu autorité organisatrice des TET au 1^{er} janvier 2011. La convention a été passée conformément au règlement dit « OSP » (n° 1370/2007), qui donne à l'État le pouvoir de définir précisément les obligations de service public devant être remplies par la SNCF, en échange d'une compensation financière annuelle : la SNCF est ainsi tenue d'assurer un nombre minimum de dessertes et d'arrêts par jour et d'assurer au maximum la continuité du service (en cas de grève par exemple). Les obligations liées à la qualité du service rendu sont relatives à la ponctualité des trains sur chaque ligne, au confort à bord des rames (incluant la propreté), et à l'information des voyageurs. En revanche, les horaires des TET ne sont pas conventionnés.

En contrepartie de ces obligations, l'État verse à la SNCF une compensation, correspondant au déficit d'exploitation des TET. Cette compensation s'est élevée à 210 millions d'euros pour 2011, 312 millions pour 2012 et 313,9 millions pour 2013.

Le respect ou le non-respect de ces obligations par la SNCF donnent lieu à des bonus ou à des malus pour les lignes concernées. Ce système de bonus/malus est basé sur la ponctualité des trains, le confort à bord et l'information des voyageurs. Par exemple, en 2012 la SNCF a été pénalisée par l'application d'un malus pour non-respect de l'objectif de ponctualité à l'arrivée (terminus) des trains de nuit ; en revanche, elle a perçu un bonus compte tenu des progrès importants réalisés en matière d'information des voyageurs.

Le financement de la convention est assuré par le **compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »**, alimenté par trois taxes :

– une fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), taxe payée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Cette participation du transport routier au financement des TET s'inscrit dans la logique du Grenelle de l'environnement ; toutefois, cette part a été plafonnée à 35 millions d'euros en 2013, et le plafond a été ramené à 19 millions d'euros par la loi de finances pour 2014 ;

– une taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires, qui n'est actuellement versée que par la SNCF puisque les services nationaux de transports de voyageurs ne sont pas encore ouverts à la concurrence ;

– une taxe sur le chiffre d'affaires des services non conventionnés (c'est-à-dire la grande vitesse), dite « contribution de solidarité territoriale » (CST), versée par la SNCF.

De ce fait, 89 % des recettes du CAS en 2013 proviennent de la SNCF.

Dans le rapport, publié en mai 2014, qu'elle a consacré à l'analyse de cette convention ⁽¹⁾, la Cour des comptes salue l'amélioration du contrôle exercé par l'État sur le respect des obligations de la SNCF. Elle constate que toutes les recommandations qu'elle avait formulées en 2011 et 2012 ont été mises en œuvre. Elle indique que la convention d'exploitation des TET a constitué « *un incontestable progrès conceptuel en permettant de clarifier les attentes de l'État en matière de service public ferroviaire et d'identifier les coûts qui en résultent.* »

Mais la Cour émet des critiques fortes sur le dispositif, relevant notamment que l'État se borne à enregistrer la dégradation de la rentabilité et le renchérissement du coût du matériel roulant sans ambition de renverser cette tendance. Et elle conclut : « *À l'approche du renouvellement de la convention d'exploitation en 2015, des questions [se posent] sur le devenir de ce CAS. Faute d'ouverture à la concurrence des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs, la SNCF reste la seule entreprise assujettie aux taxes ferroviaires, qui financent l'essentiel de la compensation, alors que la contribution déjà très minoritaire de la route est appelée à diminuer en 2014. De ce fait, ce compte se limite pour l'essentiel à organiser le versement par la SNCF à elle-même de la contribution pour charge de service public. Cette situation est en définitive peu différente de la péréquation interne à l'entreprise qui prévalait antérieurement à la convention d'exploitation.* ». De plus, comme le financement dépend des résultats imposables de la SNCF, il « *se trouve fragilisé par la dégradation* » de ceux-ci.

(1) « *Analyse de l'exécution du budget de l'État – exercice 2013 – Compte d'affectation spéciale Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* », mai 2014.

B. LE RENOUVELLEMENT DU MATÉRIEL ROULANT DES T.E.T

La convention d'exploitation exclut explicitement tout renouvellement global du matériel roulant, mais prévoit 286 millions d'euros d'investissement pour la rénovation du matériel sur la durée de la convention (plan pluriannuel d'investissements – PPI). Pour l'année 2013, les investissements réalisés dans le cadre de ce programme ont permis la mise en circulation de rames rénovées sur quatre lignes (Paris-Clermont-Ferrand, Paris-Limoges-Toulouse, Paris-Orléans-Tours, Paris-Bourges-Montluçon).

Le 9 juillet 2013, suite au constat établi en 2012 de l'obsolescence du matériel roulant et suite au rapport de la commission « Mobilité 21 », une stratégie de renouvellement du matériel roulant des TET a été annoncée par le Premier ministre. Cette stratégie comporte :

– une première tranche ferme de 510 millions d'euros⁽¹⁾, versés à la SNCF annuellement par tranche de 100 millions d'euros à compter de 2014, pour le renouvellement urgent des anciennes locomotives diesel avec une **livraison à compter de 2015**⁽²⁾ ; une commande de 34 rames de type Regiolis bimode (thermique et électrique) a été souscrite fin 2013 auprès du constructeur Alstom⁽³⁾ ;

– une deuxième tranche, pour le renouvellement des anciens trains Corail, le matériel à acquérir devant être choisi après appel d'offres ; l'objectif est de lancer cet **appel d'offres en 2015 pour de premières livraisons en 2018-2019** ;

– le renouvellement du matériel des lignes du grand bassin parisien (des études sont en cours sur les besoins) fera l'objet d'une troisième tranche.

Votre rapporteur pour avis remarque que la réalisation de la deuxième et de la dernière tranches dépendra des ressources de l'AFITF, et donc de la pérennisation de celles-ci.

C. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE POUR 2015

Le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs » annexé au projet de loi de finances pour 2015 porte un montant total de 309 millions d'euros en crédits de paiement : 191 millions d'euros au titre de l'exploitation des services, et 118 millions au titre du matériel roulant.

(1) 479 millions sur le matériel roulant et 31 millions sur les ateliers.

(2) Ces nouveaux matériels roulants devraient 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.

(3) La première tranche du programme s'intègre ainsi au marché « Coradia Polyvalent » signé en octobre 2009 entre la SNCF et Alstom.

En recettes, il est prévu que la contribution de solidarité territoriale alimentera le CAS à hauteur de 90 millions d'euros, la fraction de la TAT représentera 19 millions d'euros, et la taxe sur le résultat de la SNCF, 200 millions d'euros.

Les montants, en recettes comme en dépenses, sont identiques à ceux de la loi de finances initiale pour 2014. La nouvelle convention d'exploitation pluriannuelle n'étant pas encore conclue, les prévisions concernant le taux de remplissage des trains et la ponctualité des services sont identiques aux prévisions actualisées pour 2014.

D. VALORISER ET DÉVELOPPER LE SERVICE « T.E.T », COROLLAIRE DE LA FIN DU « TOUT-T.G.V »

Lors de son audition par la commission du développement durable de l'Assemblée nationale le 15 octobre dernier, M. Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, a annoncé que **la première convention, déjà prolongée d'un an pour couvrir l'année 2014, sera de nouveau prolongée d'un an pour continuer de s'appliquer en 2015. Cette prolongation va permettre à une commission, dont la composition sera prochainement annoncée, de mener une concertation sur l'élaboration d'un nouveau dispositif conventionnel sur les TET.**

Votre rapporteur pour avis note que le dispositif conventionnel devra désormais tenir compte des dispositions votées dans le cadre de la loi portant réforme ferroviaire du 4 août 2014, qui prévoit l'élaboration d'un **schéma national des services de transport ferroviaire d'intérêt national**. Il est prévu que ce schéma « *détermine, dans un objectif d'aménagement et d'égalité des territoires, les services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés par l'État qui répondent aux besoins de transport* » et « *encadre les conditions dans lesquelles SNCF Mobilités assure les services de transport ferroviaire non conventionné d'intérêt national* ». Ce schéma devra être actualisé tous les cinq ans.

Votre rapporteur considère que la nouvelle prolongation du dispositif conventionnel existant, alors que celui-ci ne donne guère satisfaction, n'est justifiée que dans la mesure où elle va **amener enfin l'État à définir une véritable stratégie « offensive » pour promouvoir le produit commercial qu'est le TET.**

Ces grandes lignes correspondent à un réel besoin de transport pour lequel la très grande vitesse n'est pas nécessaire, pour un marché qui, selon les termes employés par le président de la SNCF lors de son audition par votre rapporteur, est susceptible de connaître une forte croissance si l'on parvient à moderniser le système des TET, ce qui nécessite notamment – mais pas seulement – de mener à bien le renouvellement du matériel roulant.

La commission « **Mobilité 21** » a noté lors de ses auditions une interrogation quasi unanime sur « *la poursuite du développement de la grande vitesse ferroviaire comme seul marqueur de modernité.* » Elle a préconisé dans son rapport « *qu'il faut sortir de cette vision trop restrictive qui conduit à des impasses en termes de soutenabilité économique et environnementale* » et a soutenu « *qu'il devrait être possible d'offrir à moindre coût, entre TER et TGV, une offre de service de qualité pour de grandes dessertes d'aménagement du territoire, capable de satisfaire les besoins légitimes de mobilité sur les liaisons concernées* ».

Dans son récent rapport ⁽¹⁾ sur le modèle français en matière de grande vitesse ferroviaire, la Cour des comptes préconise une réduction significative des dessertes par les TGV sur lignes classiques ainsi que des arrêts intermédiaires sur les lignes existantes, réduction qui « *impliquerait de mettre en place une offre de transport intermédiaire entre le TGV et le TER, avec des trains circulant à bonne vitesse sur un réseau classique rénové* », dans le cadre d'un plan d'ensemble multimodal.

Votre rapporteur pour avis est convaincu de la nécessité d'une évolution de la conception même des TET, qui ont, comme l'a conclu la commission « Mobilité 21 », **une place à occuper pleinement entre les TER et les TGV, mais pas seulement « par défaut » ou « faute de mieux »** : l'État, dont la loi portant réforme ferroviaire a fortement affirmé le rôle de stratège de la politique ferroviaire nationale, doit impérativement commencer à mettre en application cette réforme **en s'opposant fermement aux tentatives de réaffirmer une doctrine du « tout-TGV », au profit d'un soutien et d'une promotion active du TET comme instrument d'accessibilité des usagers au transport ferroviaire** et donc d'aménagement du territoire, pour les distances inférieures ou égales à 200 kilomètres.

La présentation d'un véritable produit commercial « Intercités » devra être précédée par une réflexion sur les horaires et les dessertes. Le renouvellement du matériel roulant va représenter un progrès important pour le confort des usagers, mais leurs attentes sont au moins aussi fortes sur l'adéquation entre leurs besoins de mobilité et les modalités de desserte – qu'il s'agisse, d'ailleurs, des Intercités ou des autres trains. Le TET à venir devra, par exemple, assurer des liaisons transfrontalières en complémentarité avec les TGV, et proposer des tarifs véritablement attractifs pour ne pas favoriser l'usage de la route.

(1) « *La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence* », rapport public thématique, octobre 2014.

III. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES « AUTOROUTES FERROVIAIRES »

Au sein de l'action n° 13 « *Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres* » du programme 203, qui totalise 53,8 millions d'euros en crédits de paiement pour 2015, un montant de 16,4 millions est destiné au **soutien du transport combiné ferroviaire**. Ces crédits vont financer deux types de dépenses : l'aide financière au transport de fret utilisant le rail sur une partie du parcours (créée en 2003 et reconduite pour 2013-2017 après accord de la Commission européenne), et une contribution au **financement des services d'autoroutes ferroviaires**.

L'engagement national pour le fret ferroviaire pour 2009-2013, programme d'actions présenté par l'État pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, comportait un objectif de création d'un réseau d'autoroutes ferroviaires. Les **autoroutes ferroviaires** permettent de transporter des camions ou des remorques sur des trains pour franchir des zones sensibles, des obstacles ou de longues distances. La condition de leur viabilité économique est la constitution d'offres « massifiées » et à forte fréquence. L'État s'est donc engagé sur :

– le développement de l'autoroute ferroviaire alpine, qui existe depuis 2003 entre Aiton (près de Chambéry) et Orbassano (près de Turin), en coopération avec l'Italie ;

– le développement de l'autoroute ferroviaire reliant Le Boulou (au sud de Perpignan) à Bettembourg (au Luxembourg), opérationnelle depuis 2007, et le projet de son extension jusqu'à Dourges et Calais, qui pourrait entrer en fonctionnement fin 2015 ou début 2016 ;

– le projet d'autoroute ferroviaire atlantique entre Dourges (Pas-de-Calais) et Tarnos (Landes), via Tours, Niort et Bordeaux ;

A. LES LIGNES EN FONCTIONNEMENT

Sur l'autoroute ferroviaire alpine, la mise au gabarit GB1 du Mont-Cenis mi-2012 a permis une progression du trafic de 23 % en 2013 par rapport à 2012, avec 31 616 poids lourds transportés. Le trafic cumulé depuis 2003 dépasse 235 000 poids lourds, et le taux de remplissage a dépassé 85 % en 2013. Cette autoroute ferroviaire devrait être pérennisée sous la forme d'une concession de service public de ferroutage, en cours de négociation avec les autorités italiennes.

Sur l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg, avec désormais quatre allers-retours quotidiens et la possibilité depuis 2012 d'allonger les trains à 850 mètres, la capacité de transport a été augmentée, et le trafic a crû de 7,4 % en 2013 par rapport à 2012. Au total ce sont plus de 250 000 poids lourds ou équivalents qui ont été transportés depuis la mise en place du service. Geodis a

passé une commande d'une centaine de wagons auprès de Lohr Industries en septembre 2013 pour poursuivre le développement de cette ligne, sur laquelle le taux de remplissage est de 90 %.

La montée en puissance de ces deux lignes semble donc satisfaisante, même si leur exploitation s'avère coûteuse et que leur rentabilité n'est pas encore acquise.

B. LE PROJET D'AUTOROUTE FERROVIAIRE ATLANTIQUE

Le projet de liaison allant de Tarnos à Dourges permettra la circulation de trains longs (1 050 mètres), avec quatre trains par jour et dans chaque sens.

Le 20 mars 2014, l'État et une filiale de la SNCF (VIIA Atlantique, filiale à 100 % de la branche Geodis de la SNCF) **ont signé le contrat de concession** pour la mise en place et l'exploitation de l'autoroute ferroviaire atlantique, pour une durée de 17 ans, dont 15 ans d'exploitation. Aux termes de ce contrat, l'État apportera une subvention de 82 millions d'euros au concessionnaire pour ses investissements, et RFF réalisera 208 millions d'euros de travaux pour adapter le réseau existant aux spécificités des wagons qui seront utilisés. Le concessionnaire investira 103 millions d'euros. Il ne recevra aucune subvention d'exploitation.

La Commission européenne a validé le dispositif d'aide publique en août 2014, les conclusions de l'enquête publique ont été rendues au début du mois de septembre 2014, et la mise en service est annoncée pour 2016. Le nombre de liaisons quotidiennes devrait être de deux au départ et pourrait passer à quatre à partir de 2021-2022.

Toutefois, **le plan de financement des investissements n'est toujours pas finalisé** avec les cinq régions partenaires (Nord-Pas-de-Calais, Île-de-France, Centre, Poitou-Charentes et Aquitaine). Or l'opération est techniquement très complexe, puisqu'elle nécessite des investissements lourds d'adaptation du réseau sur un linéaire très long.

De plus, l'ARAF a rendu le 17 juillet dernier un avis négatif sur l'accord-cadre entre RFF et le concessionnaire, accord-cadre qui vise à garantir la disponibilité future des sillons ; cet avis ne lie pas l'État (c'est un avis simple), mais l'ARAF a saisi l'Autorité de la concurrence, estimant que l'introduction d'un service subventionné, par le biais d'une concession, fait peser un risque de concurrence inéquitable pour les opérateurs ferroviaires exploitant d'autres dessertes, notamment de transport combiné. L'Autorité de la concurrence n'a pas encore statué, mais **l'éventualité d'un avis négatif fait peser un risque juridique sur le dispositif.**

Votre rapporteur pour avis constate que les enjeux de ces autoroutes ferroviaires sont considérables pour le report modal de la route vers le rail du transport de fret d'un bout à l'autre de la France, mais qu'il faut se garder de placer dans ces projets tous les espoirs pour la relance du fret ferroviaire en France. Ces grandes liaisons vont permettre le retrait de dizaines de milliers de camions des routes françaises, **mais ne régleront pas à elles seules les problèmes du fret ferroviaire, ni le problème de compétitivité** dont souffre celui-ci par rapport au transport routier de marchandises : comme l'indique le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances, la part modale du transport ferroviaire dans le transport intérieur terrestre de marchandises demeure inférieure à 10 % (9,7 % en 2013 et 9,7 % en prévision actualisée pour 2014).

TROISIÈME PARTIE : LE TRANSPORT ROUTIER ET LE TRANSPORT FLUVIAL

I. LES CRÉDITS DESTINÉS AU TRANSPORT ROUTIER DANS LE P.L.F 2015

A. LE PROGRAMME 203

Le programme 203 inclut deux actions spécifiquement consacrées aux infrastructures routières :

– l’action 01 « *Développement des infrastructures routières* », dotée de 1,253 milliard d’euros en crédits de paiement (en fonds de concours de l’AFITF et des collectivités territoriales) pour 2015, en augmentation (+ 143 millions d’euros par rapport à la loi de finances pour 2014) ;

– et l’action 12 « *Entretien et exploitation du réseau routier national* », dotée de 578 millions d’euros pour 2015 (crédits du budget et fonds de concours), en baisse (- 89 millions par rapport à la loi de finances pour 2014).

En ce qui concerne le développement du réseau routier national, l’objectif est désormais de limiter strictement l’augmentation de la capacité du réseau au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou de besoins d’intérêt local, en limitant les impacts sur l’environnement. L’AFITF devrait contribuer à hauteur de 875,3 millions d’euros à cette action en 2015, et les collectivités territoriales pour 377,4 millions au titre d’opérations cofinancées. Des chantiers vont ainsi être poursuivis ou lancés (route Centre Europe Atlantique en Bourgogne, autoroute A34 de Charleville Mézières à la frontière belge, autoroute A150 en Haute-Normandie, rocade de Gap...).

L’entretien et l’exploitation du réseau national comprend l’entretien courant et préventif, les dépenses d’exploitations, les opérations de réhabilitation ou de régénération, les aménagements de sécurité, la gestion du trafic et l’information routière des usagers. Le programme 203 ne finance que celles de ces opérations qui concernent le réseau routier national non concédé (sur le réseau concédé, ce sont les sociétés concessionnaires qui en sont chargées).

Pour 2015, il est prévu que les 337,8 millions d’euros de crédits budgétaires soient complétés par 235 millions d’euros de fonds de l’AFITF ; en la matière, l’AFITF intervient en particulier pour les opérations de mise en sécurité des tunnels routiers. On peut noter que les crédits de l’AFITF permettront aussi la mise en service de la voie bus/taxi sur l’autoroute A1 et la réalisation d’une voie de bus sur l’A6.

B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »

1. Présentation

Ce compte d'affectation spéciale sert de support budgétaire au dispositif de bonus-malus automobile. Il retrace :

– en recettes, le produit d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, le « malus applicable aux voitures particulières les plus polluantes » (dont le barème comporte 12 tarifs allant de 0 à 8 000 euros selon le taux d'émission de dioxyde de carbone),

– et deux catégories de dépenses : aides à l'acquisition de véhicules propres (« bonus »), et aides au retrait de véhicules polluants.

Le mécanisme incitatif du bonus-malus a été créé par la loi de finances rectificative pour 2007 du 25 décembre 2007 et le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 (le compte d'affectation spéciale, lui, a été créé par la loi de finances pour 2012). Il vise à la fois à orienter les choix des consommateurs vers l'achat de véhicules à faible émission de CO₂, et à inciter les constructeurs automobiles à développer ces gammes de véhicules.

Le bonus pour l'acquisition de véhicules propres est assorti d'un « super-bonus » pour la destruction d'un véhicule ancien. Ce super-bonus, qui est forfaitaire, est accordé lorsque l'acquisition d'un véhicule bénéficiant du bonus s'accompagne du retrait de la circulation d'un véhicule de plus de 15 ans pour être détruit. Le versement des bonus et super-bonus est assuré par l'Agence des services de paiement (ASP).

2. L'exécution 2013 et les montants prévus pour 2015

Jusqu'en 2011, le dispositif a connu un déficit récurrent, dû, selon la Cour des comptes, à une mauvaise anticipation de l'impact du dispositif sur les ventes de véhicules lors de la définition des barèmes. En 2012, le dispositif a atteint l'équilibre. En 2013 en revanche, il a été en déficit de 100 millions d'euros, du fait d'un niveau de recettes collectées, inférieur aux prévisions, de 283 millions d'euros. Pour compenser l'insuffisance des recettes du malus, un versement complémentaire de 80 millions d'euros a été réalisé depuis le budget général. **Le dispositif du bonus-malus est « victime de son succès » et n'est plus en mesure de s'autofinancer**, l'efficacité du malus pour « désinciter » à l'achat de véhicules émettant beaucoup de CO₂ a été plus forte qu'attendu.

La Cour des comptes estime que l'impact écologique du dispositif est difficile à mesurer, mais note que « *les données [sur le niveau moyen d'émissions de CO₂ des véhicules neufs] font apparaître une rupture marquée du niveau des émissions de CO₂ au moment de l'introduction du bonus-malus ainsi qu'un rythme moyen de baisse des émissions plus important après 2008 qu'avant.* »

Depuis 2010, la France a déjà atteint depuis 2010 l'objectif européen de ramener la moyenne des émissions de CO₂ des voitures neuves à 130 g/km à horizon 2015. En 2013, les émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs vendus en France se sont établies à 117 g de CO₂/km, en baisse de 7 grammes par rapport à 2012, grâce, selon le ministère de l'écologie et du développement durable, au mécanisme du bonus-malus, notamment du fait d'une augmentation des pénalités définies dans le barème et d'un abaissement du seuil de déclenchement du malus au 1^{er} janvier 2013.

La baisse des émissions moyennes s'est poursuivie dans les premiers mois de 2014, du fait d'une nouvelle modification du malus (abaissement du seuil et hausse des pénalités). Sur la base de cette évolution, le projet de loi de finances prévoit que la moyenne descendra à 109 g CO₂/km en 2015, avec un objectif de 101 g CO₂/km pour 2017.

La prévision de recettes pour 2015 est de 242,15 millions d'euros, en très nette baisse par rapport aux recettes de 2014 (- 27,75 millions) en raison d'évolutions positives au plan technique (choix des constructeurs) comme en termes de comportements (choix des acheteurs de véhicules). Pour 2015 il est prévu que le compte finance l'aide à l'acquisition de véhicules propres à hauteur de 214,15 millions d'euros (contre 268,3 millions en LFI 2014), et l'aide au retrait de véhicules polluants à hauteur de 28 millions d'euros (en très forte hausse par rapport au montant de 1,6 million de 2014, pour mettre en œuvre la « prime à la conversion » en cours de création – voir ci-dessous).

Les prévisions de dépenses du bonus pour 2015 sont basées sur les hypothèses de vente suivantes : 49 000 véhicules hybrides non rechargeables, 1 904 véhicules hybrides rechargeables et 18 900 véhicules électriques.

3. Des modifications substantielles du dispositif du bonus-malus en 2015

a. Les dispositions du projet de loi de finances

Le projet de loi de finances pour 2015 apporte des modifications importantes au dispositif du bonus-malus : à partir du 1^{er} janvier 2015,

- les bonus au profit de l'achat de véhicules thermiques seront supprimés ;
- le bonus moyen versé en faveur des véhicules hybrides non rechargeables sera diminué et passera à 1 500 euros.

En revanche, les bonus maximaux en faveur des véhicules électriques et des véhicules hybrides rechargeables seront maintenus aux mêmes niveaux qu'en 2014, soit respectivement 6 300 et 4 000 euros.

b. Une prime à la conversion sur critères sociaux ou géographiques

Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2014 et en instance d'examen au Sénat, prévoit dans son article 13 qu'« *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 propres (...) en remplacement de véhicules anciens polluants peuvent être attribuées dans des conditions définies par voie réglementaire, en fonction de critères sociaux ou géographiques.* »

Ce projet de loi pose ainsi le principe d'une incitation supplémentaire **venant compléter le bonus-malus existant**. Le **projet de loi de finances pour 2015 affecte d'ores et déjà à cette « prime à la conversion » une enveloppe de 28 millions d'euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a annoncé que, pour l'acquisition d'un véhicule électrique, le cumul du bonus et de la prime pourra atteindre 10 000 euros.

En revanche, les critères sociaux, géographiques et environnementaux d'attribution de la prime ne sont pas encore connus, puisque leur définition sera posée par un décret modifiant le décret de 2007 précité. Le 2 octobre, le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique a annoncé que la prime sera créée pour les zones urbaines couvertes par un plan de protection de l'atmosphère, à l'occasion de la mise à la casse d'un véhicule diesel de plus de treize ans. Le parc de véhicules diesel de plus de treize ans en zones PPA est évalué à 1,1 million.

Votre rapporteur pour avis salue l'introduction de cette « prime » qui renouvelle le dispositif du bonus-malus, tout en notant que l'examen parlementaire du projet de loi relatif à la transition énergétique n'est pas encore achevé. La prime devrait pouvoir être effectivement versée dans le courant de l'année 2015.

II. LES CRÉDITS DESTINÉS À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE (V.N.F)

Le PLF 2015 prévoit le versement de 261,8 millions d'euros de subventions pour charges de service public à l'opérateur Voies navigables de France, en légère baisse (- 4,2 millions) par rapport à la loi de finances pour 2014. La subvention budgétaire de l'État est l'une des quatre recettes de VNF, avec le produit de la taxe hydraulique affecté à l'opérateur, le produit des péages et redevances domaniales, et des subventions versées par l'AFITF, les collectivités territoriales, l'Union européenne ou d'autres organismes.

VNF conduit un programme de travaux important de rénovation du réseau, inscrite à son contrat de performance. En 2015, les actions de régénération et de modernisation menées par VNF porteront en priorité sur le réseau magistral à grand gabarit, l'objectif étant d'améliorer l'offre de service de l'infrastructure. Par ailleurs, l'État continuera d'apporter un soutien aux projets de développement des ports fluviaux situés sur les voies de grand gabarit, avec une priorité donnée au multimodal.

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. Jacques Krabal, Michel Lesage, François-Michel Lambert, Guillaume Chevrollier, Rémi Pavros, Jacques Alain Bénisti et Jean-Christophe Fromantin, les crédits de la **mission « Écologie, développement et mobilité durables »** (voir *compte rendu officiel de la commission élargie du jeudi 6 novembre 2014*, [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 et Rémi Pavros, émettent un avis favorable, que MM. Guillaume Chevrollier et Jacques Alain Bénisti émettent quant à eux un avis défavorable à l'adoption des crédits et que M. Jean-Christophe Fromantin propose de s'abstenir.

La commission a alors 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/plf2015/commissions_elargies/cr/

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Association des régions de France (ARF)

M. Jacques AUXIETTE, président du conseil régional des Pays de la Loire, président de la commission « Infrastructures et transports » de l'ARF

Région Nord-Pas-de-Calais

M. Daniel PERCHERON, président du conseil régional

Commission européenne, Direction générale « Mobilité et transport », Direction « Réseau européen de mobilité » (Bruxelles)

M. Olivier ONIDI, directeur

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

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

M. Daniel BURSAUX, directeur général

M. Thierry GUIMBAUD, directeur des services de transport

M. Christophe SAINTILLAN, directeur des infrastructures de transport

Mme Christine BOUCHET, cheffe de service de l'administration générale et de la stratégie (SAGS)

Mme Donatienne BRILLANT, directrice de cabinet.

Réseau ferré de France (RFF)

M. Jacques RAPPOPORT, président

Mme Odile FAGOT, directrice financière

Mme Marie-Reine du BOURG, responsable affaires publiques et relations parlementaires*

Société nationale des chemins de fer français (SNCF)

M. Guillaume PEPY, président

M. Alain LE VERN, directeur général « Régions et Intercités »

M. Jean GHEDIRA, directeur de la branche Intercités

Mme Karine GROSSETÊTE, conseillère parlementaire*.

Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)

M. Jean LENOIR, vice-président

Association « À fond de train »

M. Gérard DUPAGNY, président.

* 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.