

N° 266 rectifié

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2017.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235)

TOME VI

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

TRANSPORTS TERRESTRES ET FLUVIAUX

PAR M. DAMIEN PICHEREAU

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME 203 AU SERVICE DES TRANSPORTS DU QUOTIDIEN ET DE LA REMISE À NIVEAU DES RÉSEAUX EXISTANTS, EN ATTENDANT LA LOI DE PROGRAMMATION	9
I. LA SUSPENSION DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURE	10
II. LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ENTRETIEN ET À L'AMÉLIORATION DES RÉSEAUX EXISTANTS	12
III. POUR UNE PÉRENNISATION DES SERVICES DE TRANSPORTS DU QUOTIDIEN : LE CAS DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE	16
A. LA SITUATION GRAVEMENT DÉGRADÉE DES T.E.T. APPELAIT UNE RÉFORME D'ENSEMBLE	16
B. LA PÉRENNISATION DES LIGNES TRANSFÉRÉES AUX RÉGIONS RELÈVE DÉSORMAIS DE LA RESPONSABILITÉ DE CELLES-CI, AVEC UN SOUTIEN FINANCIER DE L'ÉTAT	17
IV. UNE AUGMENTATION CONSÉQUENTE DU BUDGET DE L'A.F.I.T.F EN 2018	19
A. UNE ÉVOLUTION VERS UN BUDGET RÉALISTE ET CONCRET	19
B. UNE VOLONTÉ ASSUMÉE : GARANTIR LA SOUTENABILITÉ DANS L'EXÉCUTION DES PROJETS RETENUS	21
V. VERS UNE LOI DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE SUR LES MOBILITÉS	23
A. LE PROJET DE LOI TIRERA SA « SUBSTANCE » DES ASSISES DE LA MOBILITÉ ET D'AUTRES TRAVAUX MENÉS EN PARALLÈLE	23
B. ... MAIS NE TRAITERA PAS DE TOUTES LES QUESTIONS RELATIVES AU TRANSPORT	26
C. LA POLITIQUE DU « DERNIER KILOMÈTRE » DE DEMAIN	27

DEUXIÈME PARTIE : LES AIDES DE L'ÉTAT À L'ACQUISITION DE VÉHICULES À FAIBLES OU TRÈS FAIBLES ÉMISSIONS DE DIOXYDE DE CARBONE	29
I. LA RESSOURCE FISCALE : LE « MALUS » AUTOMOBILE.....	29
II. « BONUS » ET PRIMES À LA CONVERSION	34
III. LES PISTES D'AMÉLIORATION DU DISPOSITIF	37
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	41
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	51

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 la transition écologique et solidaire (10 359 ETPT ⁽¹⁾ 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, les ports autonomes fluviaux, les sociétés concessionnaires d'autoroutes et la Compagnie nationale du Rhône), 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 – EPSF – et l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières – ARAFER).

Dans le projet de loi de finances pour 2018, le programme 203 représente 28,4 % des autorisations d'engagement (AE) et 27,9 % des crédits de paiement (CP) de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », avec 3,28 milliards d'euros d'AE (au sein des 11,36 milliards d'AE de la mission), et 3,16 milliards de CP (dans l'enveloppe de 11,32 milliards de CP de la mission).

Par rapport aux AE et CP inscrits dans la loi de finances initiale pour 2017, les crédits du programme 203 sont globalement en hausse pour les AE (+ 3,3 %) et pour les CP (+ 0,44 %).

La nouvelle maquette budgétaire, qui modifie la nomenclature des actions du programme (*voir tableaux page 7*) rend difficile les comparaisons action par action, mais donne plus de lisibilité aux crédits par mode de transport.

Le présent avis couvre les actions qui, au sein du programme 203, sont relatives aux transports routiers, ferroviaires et fluviaux. Les transports aériens et les transports maritimes font l'objet d'avis budgétaires distincts, présentés respectivement par Mme Zivka Park et M. Jimmy Pahun ⁽²⁾.

(1) ETPT : équivalent temps plein travaillé, unité de décompte dans laquelle sont exprimés à la fois les plafonds d'emplois et les consommations de ces plafonds. Ces effectifs sont inscrits au programme 217 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

(2) Avis n° 266, annexes VII et VIII.

Le projet de loi de finances pour 2018, premier exercice de la XV^e Législature, est aussi un budget de transition avant la présentation du projet de loi d'orientation sur les mobilités, annoncé pour le premier semestre 2018. La future loi définira et encadrera la politique nationale des transports pour les années à venir, plus de trente-cinq ans après la « LOTI »⁽¹⁾, assortira chaque choix stratégique de moyens financiers adéquats, et aura donc nécessairement des conséquences directes sur les lois de finances annuelles qui suivront son adoption.

D'autre part, le présent projet de loi de finances est la première étape de la mise en œuvre des mesures du « Plan Climat » annoncées le 6 juillet 2017, destinées à concrétiser l'Accord de Paris en y associant les citoyens, et du Grand plan d'investissement 2018-2022 présenté au mois de septembre.

Les mesures du Plan Climat et du Grand plan d'investissement relatives au secteur des transports

Le Plan Climat comporte les trois mesures suivantes :

- développer une mobilité propre et accessible à tous : une prime à la transition sera mise en place pour remplacer un véhicule non éligible aux normes Crit'Air par un véhicule moins polluant ;
- renforcer le prix du carbone pour donner un juste coût à la pollution : la fiscalité entre le diesel et l'essence va converger et le prix du carbone va augmenter ;
- mettre fin à la vente des voitures émettant des gaz à effet de serre (voitures à essence ou diesel) d'ici 2040, ce qui permettra d'encourager les constructeurs automobiles à innover et à devenir *leader* de ce marché.

Le Grand plan d'investissement annonce la mobilisation, par différents acteurs, de 4,2 milliards d'euros sur la durée du quinquennat pour soutenir trois actions susceptibles d'accélérer la transition vers un nouveau système de transport :

- la mise en place de la prime à la transition ;
- le soutien au renouvellement des réseaux routiers et ferroviaires (concentré sur les « infrastructures critiques ») ;
- le soutien aux nouvelles formes de mobilité et aux transports de proximité.

Votre Rapporteur a choisi de concentrer son propos sur la priorité stratégique donnée aux transports existants, sur la réflexion en cours sur le futur projet de loi d'orientation, et sur l'évolution des dispositifs visant à orienter les comportements des automobilistes au moment de l'acquisition de leurs véhicules.

(1) Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 POUR L'ANNÉE 2017

Action	Total des dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention		Fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP) prévus	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01. Routes - développement	1 000	1 000	623 500 000	691 573 197
10. Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	2 426 677 026	2 426 677 026	370 000 000	302 106 133
11. Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	303 867 064	312 217 064	44 000 000	43 539 000
12. Entretien et exploitation du réseau routier national	311 231 432	317 313 350	395 000 000	411 000 000
13. Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	42 517 383	47 517 383	37 000 000	29 445 000
14. Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	26 409 452	25 999 452	0	3 250 000
15. Stratégie et soutien	13 516 053	16 089 688	1 850 000	1 850 000
TOTAL	3 124 219 410	3 145 814 963	1 471 350 000	1 482 763 330

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 DEMANDÉS POUR 2018

Action <i>(nouvelle nomenclature)</i>	Total des dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention		FDC et ADP prévus	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01. Routes-développement	0	0	461 000 000	567 746 256
04. Routes - entretien	321 179 608	320 000 000	479 000 000	487 000 000
41. Ferroviaire	2 420 362 316	2 421 612 316	170 000 000	169 277 530
42. Voies navigables	251 415 663	251 415 663	1 300 000	1 400 000
43. Ports	70 894 836	70 894 836	27 350 000	36 482 430
44. Transports collectifs	27 258 624	27 258 624	190 000 000	185 173 671
45. Transports combinés	77 409 039	22 409 039	0	3 250 000
47. Fonctions support	15 553 522	15 553 522	1 850 000	1 850 000
50. Transport routier	4 758 710	4 758 710	0	0
51. Sécurité ferroviaire	7 500 000	1 000 000	27 000 000	27 000 000
52. Transport aérien	30 850 000	24 709 000	0	0
TOTAL	3 227 182 318	3 159 611 710	1 357 500 000	1 479 179 887

Source : *Projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » – PLF 2018*

PREMIÈRE PARTIE :
LE PROGRAMME 203 AU SERVICE DES TRANSPORTS DU
QUOTIDIEN ET DE LA REMISE À NIVEAU DES RÉSEAUX EXISTANTS,
EN ATTENDANT LA LOI DE PROGRAMMATION

Lors de l'inauguration de la ligne ferroviaire à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire, le 1^{er} juillet 2017, le Président de la République a indiqué qu'en matière de transports, la priorité irait à l'amélioration des transports du quotidien (qui représentent, dans le transport ferroviaire, 90 % des déplacements). La ministre chargée des transports, Mme Elisabeth Borne, a ensuite déclaré : « *L'argent doit prioritairement aller à l'entretien et à la modernisation. L'ajustement se fera donc forcément sur les grands projets.* » (*Les Échos*, 5 juillet 2017).

La présentation stratégique du projet annuel de performances (PAP) du programme 203 formule ainsi l'axe structurant retenu pour l'exercice budgétaire 2018 : « *Conformément aux priorités définies par le Gouvernement, les investissements dans le domaine des infrastructures de transport privilégieront, en 2018, les transports de la vie quotidienne et le maintien de la qualité et de l'efficacité des réseaux de transports existants et leur optimisation. Dans ce cadre, (...) une pause sera réalisée dans l'engagement de grands projets d'infrastructures.* »

Cette priorité n'est pas en rupture complète avec la politique antérieure : depuis plusieurs années, elle apparaît comme un objectif initial qui structure les programmes budgétaires de l'État sans pour autant être suivi d'effet. En particulier, la nouvelle génération des contrats de plan État-régions (CPER), qui couvrent la période 2015-2020, censée tenir compte de cette priorité notamment dans le domaine ferroviaire, ne remplit pas totalement ses objectifs, voire Rapporteur déplorant la vétusté croissante des lignes ferroviaires secondaires, de type TER (par exemple la ligne Alençon-Le Mans). Les nécessaires travaux de modernisation des voies, notamment des traverses, occasionnent de nombreux retards et ralentissements. La SNCF, avec l'aide de l'État, a beaucoup investi sur le réseau à grande vitesse sur l'ensemble du territoire, et notamment l'ouest par le biais du TGV Atlantique, alors même que seuls 2 % des 5 milliards de trajets effectués par an sur le réseau SNCF sont effectués en TGV.

Les trois premiers appels à projets en faveur des « transports collectifs en site propre » (TCSP), lancés respectivement en 2008, 2010 et 2013, ont permis de soutenir, par des subventions de l'État versées par l'AFITF, plus de 200 projets portés par les autorités organisatrices de transport hors Île-de-France (métro, tramways, bus à haut niveau de service, navettes fluvio-maritimes...).

Votre Rapporteur constate cependant que la priorité « affichée » en matière de transports du quotidien, notamment dans les CPER 2015-2020, ne pouvait être poursuivie que si le budget de l'AFITF avait été abondé à hauteur de 600 millions d'euros supplémentaires pour 2017 pour atteindre 3,2 milliards d'euros pour les années à venir. La non-budgétisation des investissements prévus n'étant plus souhaitable, il nous appartient de prioriser de manière réelle et pérenne les différents investissements d'avenir.

Comment cette priorité au bénéfice des réseaux existants et des transports du quotidien se traduit-elle concrètement dans la répartition des crédits proposée pour 2018 ? De quelle manière éviterons-nous les échecs d'hier ? Quelle sera la durée de la « pause » annoncée sur les grands projets, ou encore, de quels projets s'agira-t-il ?

I. LA SUSPENSION DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURE

Dans l'entretien précité du 5 juillet, la ministre chargée des transports déclarait : « *Nous ne pouvons pas poursuivre une politique de transports faite de promesses non financées, comme ce fut le cas ces dernières années. Sur le quinquennat à venir, près de 10 milliards [d'euros] d'infrastructures ont été annoncés sans être financés, dont 7 milliards de projets nouveaux. (...) Nous inaugurons des lignes à grande vitesse, mais il faut être conscient que dans le même temps, les réseaux de tous les jours se dégradent.* »

La ministre a précisé que les dépenses prévues par le volet « transports » des CPER, qui visent à satisfaire des besoins de proximité, ne sont pas remises en question, et que le projet de liaison ferroviaire directe entre Paris et l'aéroport de Roissy (« CDG Express ») n'est, par définition, pas concerné non plus par la pause annoncée puisqu'il ne comporte aucune subvention de l'État. Sur tous les autres grands projets, la pause consiste à ne pas lancer de travaux et à ne pas signer de contrats de concession tant qu'un débat n'aura pas eu lieu sur les investissements prioritaires.

S'agissant du projet de ligne ferroviaire Lyon-Turin ⁽¹⁾, basé sur plusieurs traités bilatéraux qui engagent la France et l'Italie et qui fait partie intégrante d'un des « corridors » du programme des Réseaux transeuropéens de transport (RTE-T), le Premier ministre a affirmé, le 19 septembre, que la France tiendrait ses engagements, et le sommet franco-italien du 27 septembre a été l'occasion, pour le Président de la République et son homologue italien, de confirmer l'importance stratégique de cette liaison transfrontalière, dont les travaux préliminaires sont en voie d'achèvement ⁽²⁾.

(1) Le projet Lyon-Turin, segment du corridor n° 6 des RTE-T, doit contribuer à faire basculer de la route vers le rail le trafic des marchandises traversant les Alpes franco-italiennes, améliorer les liaisons entre les deux agglomérations et sécuriser les déplacements entre les deux pays. La participation financière de la France au tronçon transfrontalier du projet est évaluée à 2,48 milliards d'euros courants.

(2) Compte rendu du 34^e sommet franco-italien, 27 septembre 2017.

La situation est plus complexe pour l'autre grand projet d'infrastructure transfrontalier d'importance européenne : le **canal Seine-Nord-Europe**. Une réflexion est en cours pour la transformation en établissement public local de la société de projet, ce qui permettrait aux collectivités locales de conduire celui-ci, et sur la mise en place d'une ressource dédiée.

La pause annoncée début juillet 2017 n'a vocation à durer que jusqu'à l'adoption de la future loi d'orientation sur les mobilités, dans le courant de l'année 2018, puisque cette loi devra acter les choix du législateur en matière d'infrastructures. En ce qui concerne les projets d'infrastructures pour lesquels les autorités françaises, nationales ou locales, ont sollicité et obtenu des cofinancements européens, cette pause de quelques mois ne remettra pas ceux-ci en question, comme l'a indiqué à votre Rapporteur le Directeur général de la DGITM lors de son audition.

Votre Rapporteur souhaite cependant attirer l'attention du Gouvernement et de l'ensemble de ses collègues sur le risque que des financements européens dont le principe a été acquis pour la période de programmation 2014-2020 ne soient pas versés à la France par l'Union européenne si les projets d'infrastructures concernés sont reportés au-delà de 2020 : le financement de ces projets pourrait alors se trouver considérablement réduit, ce qui pourrait remettre en question leur plan de financement, et donc leur existence même. Et en tout état de cause, la France devra alors de nouveau présenter un dossier de candidature aux autorités européennes pour chacun de ces projets et « plaider sa cause » pour obtenir des fonds du budget européen et du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) pendant la période pluriannuelle débutant en 2021.

II. LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ENTRETIEN ET À L'AMÉLIORATION DES RÉSEAUX EXISTANTS

Lors de son audition par votre Rapporteur, le Directeur général de la DGITM a clairement indiqué que **la « pause » ne concerne pas les travaux de régénération et de modernisation** (par exemple les travaux sur la signalisation sur les lignes ferroviaires ou les opérations de réparation des routes) ; le projet de loi de finances pour 2018 « sanctuarise », au contraire, ces travaux, et il est prévu de les garantir également dans le budget 2018 de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

En particulier, s'agissant de **l'action « Entretien des routes nationales »**, le programme 203 prévoit 320 millions d'euros en crédits de paiement (pour 2017 l'enveloppe était de 317,3 millions) et 487 millions d'euros de fonds de concours en 2018. Les fonds de concours de l'AFITF pourront, notamment, être utilisés pour des opérations de régénération routière, de mise en sécurité des tunnels, d'aménagements de sécurité (signalisation, traitement des obstacles, sécurisation des passages à niveau...), de voies réservées aux transports en commun sur autoroute...

Des opérations de développement du réseau routier ne sont pas totalement exclues – puisque plusieurs mises en service et plusieurs chantiers sont prévus pour 2018 -, mais l'objectif est de les limiter strictement au traitement des points de congestion chronique, des problèmes de sécurité, des besoins de desserte des territoires ou d'amélioration de la qualité de vie (protection contre les nuisances sonores...).

Pour les réseaux ferroviaires et fluviaux, dont l'entretien ne relève pas de l'État mais des opérateurs (respectivement SNCF Réseau et Voies navigables de France), l'objectif se concrétisera à travers les opérations de régénération, de modernisation et d'aménagement inscrits dans leurs budgets respectifs et soutenus par une contribution financière de l'AFITF et/ou par des subventions provenant des crédits du programme 203.

Dans le domaine fluvial, les actions de régénération et de modernisation menées par VNF se poursuivront dans le cadre de la programmation stratégique adoptée en 2015. **L'action 42 « Voies navigables »** est dotée, pour 2018, de 251,4 millions d'euros en crédits de paiement, auxquels devraient s'ajouter 1,4 million de fonds de concours. Les crédits de paiement seront intégralement versés à VNF (subvention pour charges de service public). En complément des autres recettes de VNF, ils seront utilisés pour moderniser et sécuriser le réseau fluvial existant et pour développer sa capacité.

Votre Rapporteur souhaite ajouter que la part globale consacrée au transport fluvial demeure encore très faible, et que ce mode de transport n'est pas exploité comme il devrait l'être. Or, le transport fluvial présente un intérêt indéniable pour décongestionner les routes et assurer la sécurité du transport de

marchandises dangereuses. Il semble également présenter un bilan écologique favorable ; il reviendra néanmoins au législateur de contrôler, voire de réguler, les émissions de CO₂ des embarcations destinées au transport fluvial de marchandises, celles-ci n'étant soumises à aucune norme particulière dans ce domaine, comme l'a souligné le représentant de l'ADEME lors de son audition.

L'évolution des indicateurs de l'état des réseaux routier et fluvial

Le « bleu » budgétaire du programme 203 présente, à travers plusieurs indicateurs, l'évolution de l'état des réseaux du point de vue de l'utilisateur. L'état des chaussées du réseau routier national non concédé⁽¹⁾ est mesuré par une note sur 20, la « note IQRN » (« images qualité du réseau routier national »), la note de 0 correspondant aux chaussées les plus dégradées à reconstruire intégralement. L'état des ouvrages d'art sur ce réseau routier est mesuré par le pourcentage des ouvrages d'art dont l'état est satisfaisant. S'agissant de l'état des chaussées, la cible 2020 est une cible intermédiaire, avec comme objectif à plus long terme (2028) une note moyenne de 17,5/20, qui est équivalent à un budget de 344 millions d'euros par an consacré à l'entretien de ces routes.

Enfin, pour le réseau fluvial, l'indicateur est le taux de disponibilité du réseau principal, qui reflète les efforts de maîtrise des délais d'interruption de ce réseau par VNF.

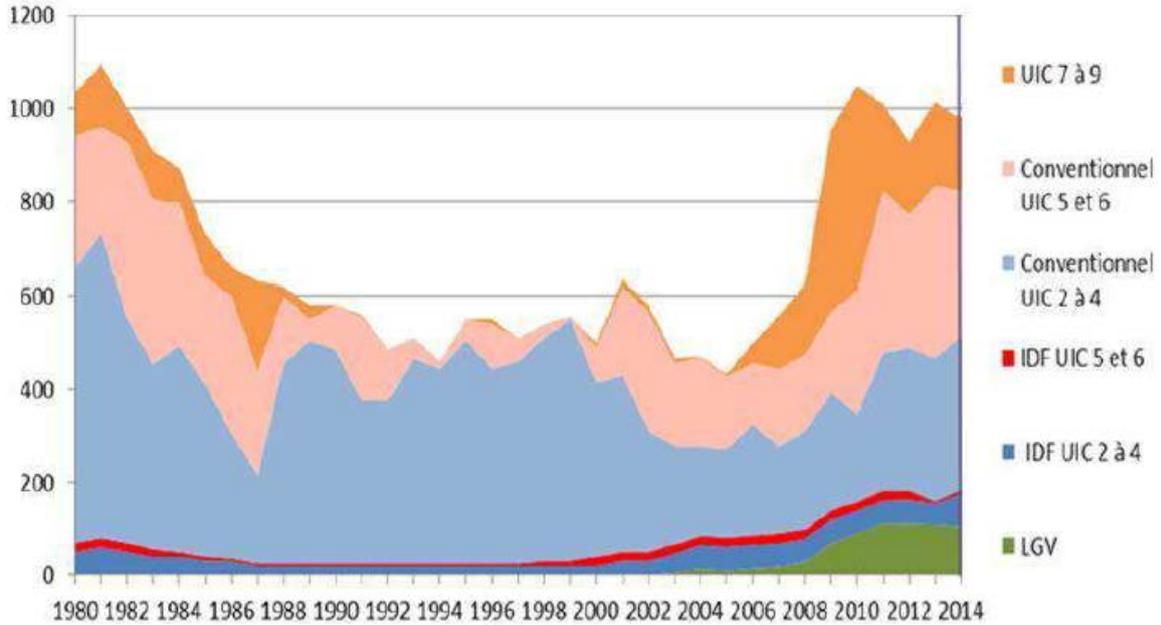
	Unité	2015 (réalisation)	2016 (réalisation)	2017 (prévision)	2018 (prévision)	2020 (cible)
État des chaussées du réseau routier national non concédé (moyenne des notes IQRN)	Note sur 20	16,26	16,17	16,07	16,00	>17
État des ouvrages d'art sur le réseau routier non concédé	%	87,7	86,8	88,3	87,9	>87,7
Taux de disponibilité du réseau fluvial principal	%	97,3	97,9	98	98	98

En ce qui concerne l'état du réseau ferré national, les représentants de la SNCF auditionnés par votre Rapporteur ont rappelé que le rythme de rénovation a connu, ces dernières années, une montée en puissance, mais que celle-ci ne permet pas, à ce stade, de compenser plus de deux décennies de sous-investissement – évolution négative qui a coïncidé avec le lancement des lignes à grande vitesse dans les années 1980 (*voir graphique page suivante*). Si l'effort de rénovation des voies a été significatif depuis 2006-2007, il doit impérativement être poursuivi sur une durée longue, et complété par d'importants travaux sur les autres éléments de l'infrastructure existante (alimentation électrique, signalisation...) pour améliorer sa performance du point de vue des usagers.

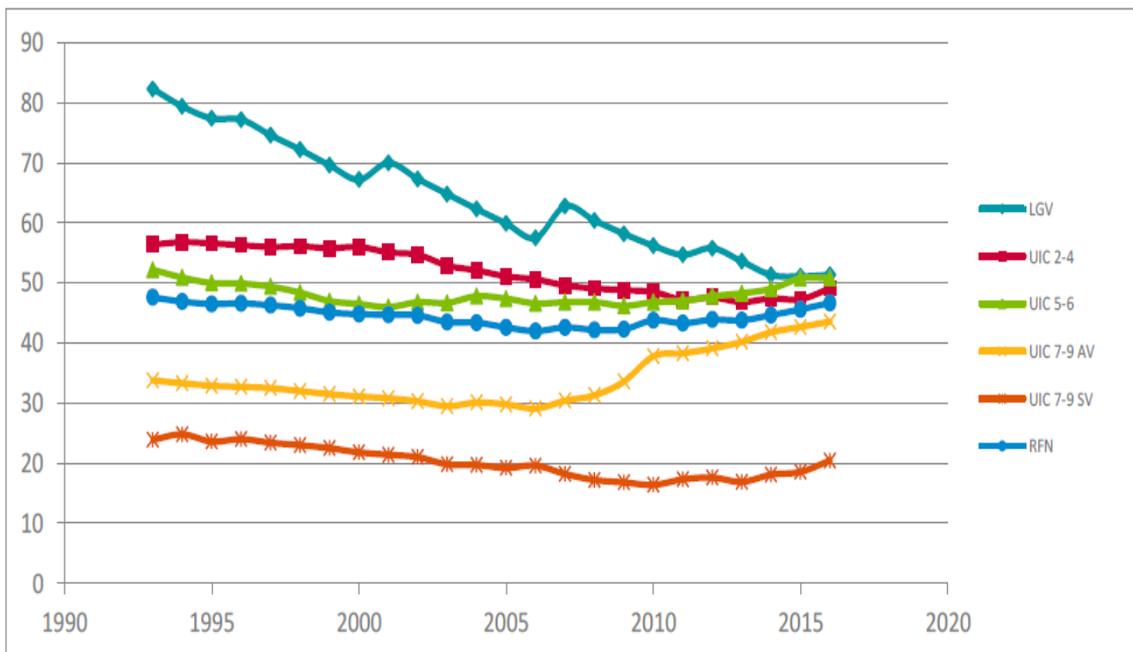
Les investissements consacrés au renouvellement des voies du réseau ferré national ont suivi les trajectoires retracées par le graphique suivant, qui figure en annexe du contrat de performance 2017-2026 de SNCF Réseau :

(1) Pour mémoire, sur le réseau routier concédé, ce sont les sociétés concessionnaires qui sont responsables, en application des contrats de concession, de l'entretien et de l'exploitation des infrastructures dont elles ont la charge. Ces contrats comportent des indicateurs de performance spécifiques.

Longueur de voie principale renouvelée par an (km)



L'indicateur de consistance de la voie « ICV », utilisé pour mesurer l'état de la voie (qui mobilise plus des deux tiers des dépenses de renouvellement de l'infrastructure), vaut 100 quand tous les composants de la voie (plate-forme, ballast, traverses, rails) sont neufs. Dans un schéma de maintenance optimisé où les composants sont renouvelés avant leur fin de vie pour garantir la qualité de service, l'indicateur du réseau doit donc être supérieur à 50. L'évolution de cet indicateur est décrite dans le graphique ci-dessous jusqu'en 2016 :



Source : Ministère de la transition écologique et solidaire (DGITM)

Légende : LGV : lignes à grande vitesse ; catégories UIC : les lignes ferroviaires sont classées de 1 (les plus circulées) à 9 ; RFN : réseau ferré national.

Le 24 octobre, la ministre chargée des transports a rappelé que 5 300 kilomètres de voies sur le réseau « classique » (hors lignes à grande vitesse), le réseau des transports du quotidien, sont affectés par des ralentissements des circulations à cause du manque d'entretien.

Un exemple de ligne nécessitant une modernisation : la ligne Caen-Le Mans-Tours

La ligne Caen-Le Mans-Tours, et principalement le tronçon Alençon-Le Mans, symbolisent parfaitement ce manque d'entretien. Du fait de l'usure, sous forme de corrosion importante sur la structure qui supporte les rails, le TER se voit contraint de diminuer sa vitesse, passant de 140 à 70 km/h sur plusieurs portions, afin d'assurer la sécurité des passagers. La SNCF sonde actuellement la ligne pour évaluer l'ampleur des travaux à effectuer, résultant du manque d'entretien sur cette ligne ces dernières années. Il en résulte des retards et un frein dans la mobilité des usagers de ce train reliant les chefs-lieux de l'Orne et de la Sarthe.

Le contrat de performance conclu par l'État avec SNCF Réseau pour la période 2017-2026 engage l'opérateur à renforcer sa démarche de renouvellement du réseau jusqu'à y consacrer 3 milliards d'euros par an.

L'action 41 « Ferroviaire » du programme 203 devrait disposer, en 2018, de 2,42 milliards d'euros en crédits de paiement et de 169,3 millions d'euros de fonds de concours. **C'est donc, et de loin, l'action la plus substantielle du programme 203.** Les 2,42 milliards correspondent à des subventions versées par l'État à SNCF Réseau pour l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire nationale par les trains nationaux et régionaux de voyageurs et par les trains de fret, conformément à ce qui est prévu par le contrat de performance 2017-2026. Quant aux fonds de concours, qui seront fournis par l'AFITF, ils correspondent à la part de l'État dans le financement des opérations contractualisées dans les CPER (par exemple le lancement des travaux de la première phase de l'électrification de la ligne Paris-Troyes, des travaux sur le nœud ferroviaire lyonnais, les travaux d'accessibilité des gares de Dijon et Dôle...).

III. POUR UNE PÉRENNISATION DES SERVICES DE TRANSPORTS DU QUOTIDIEN : LE CAS DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE

L'amélioration des transports existants ne nécessite pas seulement des travaux sur les **infrastructures**, mais aussi des efforts sur les **services** de transport. Pour les trains d'équilibre du territoire (TET), l'État a ainsi prévu de poursuivre le renouvellement de leur matériel roulant (engagé fin 2013), sur les lignes dont il demeure l'autorité organisatrice comme sur celles qui vont être reprises par des régions.

A. LA SITUATION GRAVEMENT DÉGRADÉE DES T.E.T. APPELAIT UNE RÉFORME D'ENSEMBLE

Les lignes ferroviaires dites « d'équilibre du territoire » font l'objet d'une convention d'exploitation pluriannuelle entre l'État et SNCF Mobilités, qui définit les obligations de service public que doit remplir SNCF Mobilités en tant qu'exploitant des « **trains d'équilibre du territoire** » (TET), notamment en matière de dessertes, de fréquence et de maintenance du matériel.

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. 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 des TET est nettement insuffisante, notamment en termes de confort des matériels roulants. La fréquentation a diminué de près de 20 % depuis 2011, et le taux de remplissage est donc faible et en baisse constante. Quant au modèle économique des trains de nuit, il ne semble plus viable. En conséquence, le niveau de subventionnement public de l'offre TET n'apparaît plus soutenable.

La feuille de route a donc prévu, notamment :

- l'élaboration d'une nouvelle convention d'exploitation, pour la période 2016-2020 (la dernière convention ayant pris fin le 31 décembre 2015) ;
- le lancement d'une mission de concertation avec les régions, confiée au préfet François Philizot ;
- le renouvellement, d'ici 2025, du matériel roulant des lignes TET dites « structurantes », pour un montant d'investissement de 1,5 milliard d'euros.

Du fait de la fusion de plusieurs régions, opérée par la loi du 16 janvier 2015⁽¹⁾, **certaines lignes de TET**, qui avaient auparavant un caractère interrégional et étaient donc logiquement considérées comme d'intérêt national, **deviennent, compte tenu de la taille des nouvelles régions, des lignes à caractère régional**. Par exemple, une ligne TET desservant l'Alsace et la Champagne-Ardenne est désormais une desserte de la région Grand Est. En conséquence, six régions ont exprimé leur intérêt pour une transformation de lignes TET en lignes dont elles deviendraient les autorités organisatrices à la place de l'État.

Des accords entre l'État et les régions, prévoyant la reprise par celles-ci de lignes TET désormais dites « d'intérêt régional », ont été signés en 2016-2017, et s'accompagnent d'un engagement de l'État à financer une partie du renouvellement du matériel roulant des lignes concernées et à verser une contribution forfaitaire à la couverture des déficits d'exploitation.

Ainsi, au terme des discussions entre l'État et les régions, parmi les vingt-quatre lignes TET de jour :

– **six lignes restent sous la seule autorité de l'État** : Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand, Bordeaux-Toulouse-Marseille, Nantes-Bordeaux, Toulouse-Hendaye et Nantes-Lyon ;

– **les dix-huit autres lignes seront reprises par six régions d'ici 2020** : cinq lignes par la région Normandie (dont la ligne Caen-Le Mans-Tours), trois lignes par la région Grand Est, trois lignes par la région Nouvelle Aquitaine, trois lignes par la région Centre Val de Loire, deux lignes par la région Occitanie et deux lignes par la région Hauts-de-France.

Les dates de reprise s'échelonnent, selon les régions, entre le 1^{er} janvier 2017 (pour deux lignes du Grand Est) et le 1^{er} janvier 2020 (pour les lignes de Normandie).

B. LA PÉRENNISATION DES LIGNES TRANSFÉRÉES AUX RÉGIONS RELÈVE DÉSORMAIS DE LA RESPONSABILITÉ DE CELLES-CI, AVEC UN SOUTIEN FINANCIER DE L'ÉTAT

Pour autant, l'État ne se désengage pas totalement de la gestion des dix-huit lignes de TET obtenues par les régions : chacun des accords prévoit que l'État continuera à contribuer financièrement à l'équilibre de leur exploitation – c'est-à-dire à **compenser, au moins partiellement, leur déficit d'exploitation**. Par exemple, l'accord État-région Grand Est prévoit que l'État apportera une subvention de 13 millions d'euros par an ; pour les Hauts-de-France et pour le Centre Val de Loire, la contribution de l'État sera dégressive, passant de 49 millions d'euros en 2018 à 24,5 millions d'euros par an à partir de 2022.

(1) Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

S'agissant du matériel roulant, une convention avait été conclue en décembre 2013 sur le financement du renouvellement du matériel roulant des TET, car ce parc est ancien, certaines locomotives ayant plus de 40 ans. La convention, signée par l'État, la SNCF et l'AFITF prévoyait notamment l'acquisition par la SNCF de 34 rames destinées à plusieurs lignes de TET.

À ces 34 premières rames dont le financement était prévu par la convention de 2013 et qui ont été livrées, l'État s'est engagé, dans le cadre d'une **nouvelle convention avec l'AFITF et SNCF Mobilités signée en février 2017**, pour un montant de 362 millions d'euros, à commander 30 autres rames, destinées aux lignes suivantes :

- Paris-Boulogne (ligne transférée à la région Hauts-de-France),
- Toulouse-Hendaye (conservée par l'État),
- les trois lignes transférées à la région Nouvelle Aquitaine (Bordeaux-La Rochelle, Bordeaux-Limoges et Bordeaux-Ussel),
- la ligne « Cévenol » (transférée à l'Occitanie),
- et la desserte de Montluçon transférée à la région Centre val de Loire.

Ces rames doivent être livrées en 2018-2019.

D'autre part, dans le cadre de **l'accord conclu par l'État avec la région Normandie en novembre 2016**, une commande d'une quarantaine de rames doit être financée par l'État, via l'AFITF (à hauteur de 720 millions d'euros), et par la région (à hauteur de 35 millions d'euros pour 2018 et pour 2019), les livraisons étant prévues entre 2019 et 2021. Deux autres opérations de renouvellement prévues dans les accords conclus avec les régions **Hauts-de-France et Centre-Val de Loire**, restent à engager, pour des montants respectifs de 250 millions d'euros et 480 millions.

Votre Rapporteur note que, pour les lignes dont les régions vont devenir les autorités organisatrices, la responsabilité de l'organisation du trafic relève désormais des régions. C'est donc de cette nouvelle organisation que dépendra la pérennisation des services « TET » sur la plupart des lignes d'équilibre du territoire : les régions devront faire elles-mêmes les choix stratégiques concernant la fréquence, les dessertes, les temps de parcours, et négocier avec SNCF Mobilités les modalités d'exploitation.

Il convient de souligner que **la perspective d'ouverture à la concurrence** des services de transport ferroviaire, imposée par le quatrième « paquet ferroviaire » européen, concerne les TET comme les TER : la question va donc se poser, très rapidement, de la volonté des régions d'anticiper – ou au moins de préparer – cette ouverture, qui pourra se traduire par l'exploitation de TET et de TER par des opérateurs autres que SNCF Mobilités.

IV. UNE AUGMENTATION CONSÉQUENTE DU BUDGET DE L'A.F.I.T.F EN 2018

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France 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 projets d'infrastructure grâce à des recettes affectées. L'affectation directe de plusieurs recettes à l'Agence, dérogeant 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 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, par un élu local ou par un parlementaire, le dernier président en date étant M. Philippe Duron (jusqu'en juin 2017).

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). L'Agence intervient désormais pour financer des projets dans tous les secteurs (ferroviaire, fluvial, routier, transports collectifs, 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, ainsi qu'à l'acquisition d'équipements qui en sont l'accessoire indispensable (par exemple le matériel roulant pour les lignes ferroviaires). Toutefois, l'agence n'est ni maître d'ouvrage, ni propriétaire, ni gestionnaire de réseau.

A. UNE ÉVOLUTION VERS UN BUDGET RÉALISTE ET CONCRET

Les ressources cumulées de l'AFITF au cours de ses douze premières années d'existence (2005-2016) ont représenté 23,5 milliards d'euros, soit 1,95 milliard d'euros par an en moyenne.

Avant 2015, les ressources de l'AFITF provenaient à la fois 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 – et ce, malgré l'abandon de l'écotaxe. **Aussi, les ressources de**

l'AFITF sont-elles devenues insuffisantes dès 2013 pour faire face aux engagements pris, notamment en matière ferroviaire.

En 2015, la subvention d'équilibre a été supprimée, mais l'État a affecté à l'AFITF une partie du produit de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE). 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 2013-2017

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017 (prévisions)
Redevance domaniale	300	314	326	331	350
Taxe d'aménagement du territoire (TAT)	538	571	555	512	565
Amendes radar	170	203	233	352	400
Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE)	0	0	1 139	763	735
Contribution des sociétés d'autoroute	0	0	100	100	100
Subvention budgétaire d'équilibre	560	656	0	0	0
TOTAL	1 568	1 743	2 354	2 058	2 150

Le projet de loi de finances prévoit un montant total des recettes du budget de l'AFITF pour l'année 2018 de 2,448 milliards d'euros, en augmentation de plus de 10 % par rapport à 2017, cette progression résultant de deux évolutions contraires :

– le plafond de la part de TAT affectée à l'AFITF étant abaissé à 476,8 millions d'euros, cette recette sera inférieure à celle du budget 2017 (qui était plafonnée à 571 millions et est évaluée à 565 millions en exécution) ⁽¹⁾ ;

– en revanche, la part de TICPE qui lui sera affectée va être beaucoup plus importante, puisqu'elle sera plafonnée à **1,076 milliard d'euros pour 2018** au lieu de 735 millions en 2017 ; par conséquent, la baisse de la recette « TAT » est **plus que compensée** par la hausse de la recette « TICPE ».

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur, les amendes radars devraient procurer environ 450 millions d'euros à l'Agence en 2018, le produit de la redevance domaniale pourrait être de 355 millions d'euros, et la contribution des sociétés concessionnaires d'autoroutes en application du protocole de 2015 s'élèvera à 60 millions d'euros. La région Normandie versera 35 millions d'euros à l'AFITF en 2018 au titre de sa participation au financement des lignes de trains d'équilibre du territoire (TET) dont la région a demandé le transfert d'ici 2020.

(1) La part de la TAT qui n'est pas affectée à l'AFITF est affectée au compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». Le total des recettes de ce compte doit augmenter de manière significative en 2018 pour permettre à l'État d'honorer les engagements qu'il a pris vis-à-vis des régions auxquelles il transfère la responsabilité de plusieurs lignes ferroviaires de TET (voir l'article 22 du présent projet de loi de finances et le rapport n° 266 de Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis de la commission du développement durable sur la première partie du projet de loi de finances pour 2018).

Votre Rapporteur tient à saluer cette augmentation de la part de TICPE affectée à l'Agence, qui permettra d'assurer la soutenabilité des engagements pris en matière d'investissement. L'État, par le biais de l'Agence, devra s'efforcer d'investir plus raisonnablement. Aussi, les Assises de la mobilité, par une large concertation, déboucheront sur une loi de programmation des infrastructures sur une décennie.

B. UNE VOLONTÉ ASSUMÉE : GARANTIR LA SOUTENABILITÉ DANS L'EXÉCUTION DES PROJETS RETENUS

Au total, l'AFITF a été en mesure d'effectuer, sur la période 2005-2016, environ 23,3 milliards d'euros de paiements au total. Les interventions dans le secteur du transport routier ont représenté au total 41,1 % des dépenses sur la période 2005-2016, celles dans le secteur ferroviaire 38,7 %, et celles pour les transports collectifs d'agglomération 11,7 %. S'y est ajoutée, au titre des frais de résiliation du contrat de l'État avec Ecomouv (du fait de l'abandon de l'écotaxe), une dépense globale de 575 millions d'euros.

DÉPENSES D'INTERVENTION DE L'AFITF PAR SECTEUR POUR 2016-2017 (CRÉDITS DE PAIEMENT)

(en millions d'euros)

	Budget 2016 (exécution)	Budget 2017 (prévisions)
Routes	778,95	831,40
Ferroviaire	820,46	961,00
Fluvial	83,40	101,50
Maritime	54,94	49,85
Transports collectifs en agglomération	212,90	236,25
Divers	68,80	67,82
TOTAL	2 019,45	2 247,82

Il convient de noter que, sur la période 2005-2016, le total des dépenses pour lesquelles l'AFITF s'est engagée est de 35,5 milliards d'euros. Les engagements dans le secteur ferroviaire en ont représenté 47,3 %, le transport routier 34,1 %, et les transports collectifs d'agglomération environ 11 %.

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur, **le budget prévisionnel de l'Agence pour 2018 comportera 2,4 milliards de dépenses opérationnelles**. Ses dépenses de fonctionnement sont inférieures à 1 million d'euros, mais il s'y ajoutera 48 millions d'euros de remboursement de la dette issue de la résiliation par l'État du contrat de partenariat qui avait été conclu pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds.

Selon la présentation du programme 203, en crédits de paiement, l'AFITF devrait en particulier contribuer à hauteur de 482 millions d'euros aux dépenses pour l'entretien des routes et la mise en sécurité des tunnels en 2018, à hauteur de 185,2 millions d'euros à la réalisation du volet « transports collectifs » des CPER, et de 169,3 millions d'euros pour les opérations du volet « ferroviaire » de ces contrats. Toutefois, **la répartition exacte des dépenses entre les différents**

modes de transport et au sein de chacun d'eux ne sera fixée, par le budget de l'Agence, que lorsque son conseil d'administration l'aura adopté, fin 2017.

Les dépenses de l'AFITF en 2018 sont largement dictées par l'obligation de mettre en œuvre les engagements déjà pris, même si les « restes à payer » de l'Agence, qui suivent le rythme de réalisation des opérations sur lesquelles elle s'est engagée, ont vocation à s'étaler dans le temps, sur des durées qui peuvent être supérieures à dix ans. Il convient de souligner que les « restes à payer » s'élevaient, au 31 décembre 2016, à près de 12,3 milliards d'euros. Leur ampleur a été soulignée par la Cour des comptes.

Votre Rapporteur constate néanmoins que le décalage entre les recettes annuelles et les engagements pluriannuels de l'AFITF est l'une des manifestations les plus visibles de l'impasse financière dans laquelle se trouve la politique nationale des transports. Au-delà de la nouvelle stratégie de politique publique des transports qui sera menée sur la base des travaux des Assises de la mobilité, il revient également au législateur d'y apporter des solutions pérennes, et notamment une réflexion européenne sur la mise en place d'un système « pollueur-payeur » / « utilisateur-payeur » (qui sera évoqué dans la suite du présent rapport).

Votre Rapporteur souhaite ajouter que la pause des grands projets n'est pas une fin en soi. **Il revenait à la sphère politique d'apporter une solution face à la dérive budgétaire sur laquelle nous fermions les yeux depuis plus d'une trentaine d'années.** Les annonces du Président de la République, en juillet dernier, ont permis une prise de conscience par tous les acteurs du secteur. Il est donc indispensable que la politique menée à l'issue des Assises de la mobilité reflète cette exigence qui mettra un terme à la « paresse intellectuelle » dont nous avons fait preuve en nous arc-boutant sur la construction d'infrastructures de grande envergure tout en omettant, le plus souvent, d'analyser les besoins des populations en termes de mobilité de façon pragmatique.

**Extrait du discours du Premier ministre Édouard Philippe, le 19 septembre 2017,
à l'ouverture des Assises de la mobilité**

« L'époque des grands projets techniques, industriels, n'est donc pas derrière nous, mais devant nous. Ces projets ne seront peut-être plus tout à fait proportionnels au nombre de kilomètres d'asphalte ou de rail, mais, croyez-moi, ils réclameront autant d'ingéniosité, de savoir-faire, et pas mal d'investissements. C'est le propre de toute révolution « industrielle ». Parce que le transport c'est à la fois un service et une industrie. La révolution que je vous propose d'engager est celle d'un transport disponible, accessible, multiforme, multi-prix aussi, souple, rapide, économe. »

V. VERS UNE LOI DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE SUR LES MOBILITÉS

Le système de transports actuel montre plusieurs limites : une impasse financière (notamment en ce qui concerne le secteur ferroviaire : la dette de SNCF Réseau dépasse désormais 44 milliards d'euros) ; des fractures sociales et territoriales ; un impact insuffisamment maîtrisé sur l'environnement.

Lors de sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale, le 4 juillet 2017, le Premier ministre a déclaré : « *Le temps des très grandes infrastructures de transport doit céder la place à des politiques tournées vers de nouveaux modes de mobilité qui associent les nouvelles technologies, le secteur public comme le secteur privé, les microentreprises comme les champions nationaux.* »

Outre le développement de l'« éco-mobilité », le secteur des transports doit relever de multiples défis tels que le financement des réseaux, l'ouverture à la concurrence conformément aux textes législatifs européens, la sécurité et la sûreté, la compétitivité de la logistique et l'attractivité des territoires, le télétravail, le redéploiement des activités économiques à proximité des lieux de résidence...

Le Gouvernement a lancé le 19 septembre 2017 les Assises de la mobilité. Cette consultation nationale devra permettre d'identifier les besoins et les attentes prioritaires des Français en matière de mobilité à l'horizon 2030 et de faire émerger des solutions. Les résultats de cette consultation, dont les travaux se concluront en décembre 2017, aboutiront à des orientations qui seront ensuite soumises pour débat aux autorités organisatrices de transport (les régions et les agglomérations). Ces Assises permettront ainsi de préparer un projet de loi d'orientation sur les mobilités, qui sera présenté au Parlement au premier semestre 2018.

Votre Rapporteur souscrit à l'analyse, portée par le Premier ministre dans son discours précité du 19 septembre, qui assigne au moins trois défis à la politique des transports : le défi de la sobriété en émissions polluantes, le défi de l'attractivité, et le « *défi de la sincérité* », qui va au-delà du défi financier – voire de l'impasse financière due aux trop nombreuses promesses faites ces dernières années. La programmation du financement des infrastructures pour les prochaines années devra être précise, sincère, et équilibrée en recettes et en dépenses – et validée par le Parlement dans la future loi.

A. LE PROJET DE LOI TIRERA SA « SUBSTANCE » DES ASSISES DE LA MOBILITÉ ET D'AUTRES TRAVAUX MENÉS EN PARALLÈLE...

Dans son discours d'ouverture des Assises de la mobilité, le Premier ministre Édouard Philippe a présenté ainsi l'objet de celles-ci : « *Trente-cinq ans après la LOTI, le temps nous a semblé venu de réfléchir de manière à la fois très*

ouverte et très organisée à l'avenir des transports français. Et de nous poser au fond la seule question qui vaille lorsqu'on est responsable public, national comme local : de quels transports les Français auront-ils besoin d'ici 10 à 20 ans ? Quelles sont les urgences à traiter, les points noirs à résorber, les inégalités à corriger, les nouveaux services à prévoir, en lien avec l'évolution du pays et de ses territoires ? Derrière cette question, très concrète, s'en cache une autre, plus stratégique, qui est celle de l'organisation, de l'architecture et du financement des transports en France. »

Les Assises de la mobilité, ouvertes le 19 septembre et qui se concluront mi-décembre, permettent une large concertation sur six thèmes principaux : les mobilités plus « propres », les mobilités connectées, la réduction des inégalités devant les mobilités, la complémentarité des modes de transport, la sécurité et la sûreté des transports, ainsi que leur gouvernance et leur financement.

Sur ce dernier point, la question des nouvelles ressources permettant de financer l'entretien et/ou le développement des infrastructures et de nouveaux services de transport sera certainement abordée, puisque le Gouvernement a reconnu qu'une réflexion doit être relancée sur la contribution des poids-lourds à ce financement.

Dans un contexte où près d'un Français sur quatre a déjà dû refuser une offre d'emploi à cause de problèmes de mobilité, l'initiative du Gouvernement, portée par la ministre chargée des transports, est vivement saluée par votre Rapporteur. Il souhaite rappeler que 40 % des Français vivent dans un territoire sans transport collectif, où la voiture apparaît souvent comme le seul moyen de se déplacer. La loi devra donc, selon lui, intégrer cette donnée, et permettre aux nouvelles technologies d'apporter des solutions innovantes afin d'assurer un transport « de porte à porte », notamment par l'apport de la voiture autonome. Il s'agira de passer d'une politique de transport, basée sur l'objet, à une politique de mobilité, basée sur les personnes et leurs besoins respectifs, différents en fonction des territoires.

Parallèlement aux Assises de la mobilité, plusieurs démarches d'évaluation et de prospective ont été engagées :

– des audits techniques sur l'état des réseaux routier, ferroviaire et fluvial existants sont menés ;

– la politique maritime du Gouvernement sera présentée dans le courant du mois de novembre 2017, à l'issue du prochain Comité interministériel de la mer (CIMer) ;

– le Conseil d'orientation des infrastructures (composé de parlementaires, d'élus locaux et d'experts, et présidé par M. Philippe Duron) prépare une proposition de programmation du financement des infrastructures ;

Entretien avec M. Philippe Duron, président du Conseil d'orientation des infrastructures, Contexte, 20 septembre 2017 (extraits)

M. Philippe Duron : (...) quand Frédéric Cuvillier m'avait commandé la mission Mobilité 21, il souhaitait un mode d'emploi financier et temporel du schéma national des infrastructures (SNIT) : comment on ordonne les projets, en fonction de l'urgence et de notre capacité de les financer. (...) Ici, la mission est plus large. Elle ne contredit pas Mobilité 21, mais s'appuie sur elle. On nous demande une stratégie pour la mobilité pour les dix prochaines années, notamment à travers des propositions pour une loi de programmation. Loi que l'on avait recommandée dans le rapport Mobilité 21. Depuis [Mobilité 21], des modes de déplacements ont émergé : dérèglementation des cars, apparition des plateformes... On doit tenir compte de ces ruptures technologiques pour élaborer la stratégie de la mobilité. (...)

Contexte : *Y a-t-il dans votre cahier des charges une hiérarchisation, une budgétisation et un phasage sur les dix ans ?*

M. Philippe Duron : Il n'y aura pas exactement un classement des projets comme dans Mobilité 21, mais la définition d'enveloppes qu'il faudra consacrer par mode ou par objectif. (...)

– enfin, le Premier ministre a confié à M. Jean-Cyril Spinetta, le 12 octobre dernier, une mission sur la « refondation du modèle ferroviaire », dont les conclusions seront rendues après les Assises.

Cette mission de concertation avec l'ensemble des parties prenantes du secteur ferroviaire doit permettre de préparer une stratégie d'ensemble pour l'État, afin de refonder le modèle du transport ferroviaire dans le cadre d'un marché ouvert à la concurrence, en préservant les missions d'un service public performant. Pour cela, la mission travaillera sur trois principaux chantiers :

– la définition d'une stratégie de desserte ferroviaire à horizon 2030, en tenant compte des modes de transport alternatifs et des contraintes liées à l'état du réseau ferré ;

– la remise à plat du modèle économique et financier du système ferroviaire, tant pour la gestion du réseau que pour l'exploitation des services ;

– la préparation de l'ouverture à la concurrence, notamment en ce qui concerne les transferts de salariés aux nouveaux entrants venant concurrencer SNCF Mobilités, la transposition des dispositions du « quatrième paquet ferroviaire » devant intervenir d'ici la fin de l'année 2018.

Votre Rapporteur salue et soutient la volonté de réorienter les investissements vers les liaisons régionales du quotidien. Au regard de la stratégie nationale d'investissement de la SNCF, nous ne pouvons assurer la pérennité du système tel qu'il est aujourd'hui. Il faut y ajouter un sujet important et difficile, lié à la mise en conformité du droit national avec le droit européen : le défi que constitue l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire.

Pour les services ferroviaires conventionnés (TER, TET, Transilien), la mise en concurrence pose la question du transfert des personnels entre entreprises ferroviaires en cas de changement du titulaire de la convention (transfert systématique ou non, droit de retour dans l'opérateur SNCF ou non, prise en compte des départs en retraite, etc) et des règles sociales applicables (statut des cheminots, conditions de travail, etc). L'un des textes du quatrième « paquet ferroviaire », le règlement n° 2016/2338 du 14 décembre 2016 ⁽¹⁾, comporte des dispositions sur les règles applicables aux personnels des opérateurs de services publics lorsque le changement d'opérateur, à l'occasion de l'attribution d'une convention, constitue un transfert d'entreprise au sens du droit européen ⁽²⁾, mais laisse une « marge de manœuvre » aux autorités nationales. La question du transfert des salariés cheminots et de leurs acquis sociaux s'avère primordiale pour que cette ouverture à la concurrence soit un succès.

Enfin, votre Rapporteur rappelle que plusieurs décisions stratégiques importantes ont d'ores et déjà été prises, notamment dans les contrats pluriannuels signés en avril 2017 avec chacun des trois EPIC constituant le groupe public ferroviaire (SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités) en application de la réforme ferroviaire de 2014, et qui engagent l'État pour une durée de dix ans – même si une révision périodique de ces contrats est prévue par la loi. La mission de M. Jean-Cyril Spinetta devra donc en tenir compte.

B. ... MAIS NE TRAITERA PAS DE TOUTES LES QUESTIONS RELATIVES AU TRANSPORT

Tout ne sera pas dans ce projet de loi : en premier lieu, les résultats des Assises de l'aérien, qui seront lancées au début de l'année 2018, n'y seront pas nécessairement incorporés.

En application de la loi organique relative aux lois de finances, certaines dispositions qui mériteraient, selon votre Rapporteur, d'être examinées par le législateur relèvent d'une loi de finances et ne pourront pas figurer dans une loi ordinaire : la prise en charge éventuelle de tout ou partie de la dette de SNCF Réseau, la poursuite de l'évolution de la fiscalité des carburants, l'affectation éventuelle d'une recette supplémentaire à l'AFITF...

D'autre part, le Gouvernement a déjà exclu, notamment, d'adosser le réseau routier non concédé – qui se paupérise – au réseau autoroutier concédé en échange d'une prolongation des concessions ⁽³⁾.

(1) Le règlement n° 2016/2338 apporte des modifications à un règlement antérieur de 2007, dit « règlement OSP » (obligations de service public), qui comportait également des dispositions à ce sujet.

(2) Directive 2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements.

(3) Entretien précité de Mme Elisabeth Borne, *Les Échos*, 5 juillet 2017.

Par ailleurs, **c'est au niveau européen que d'autres chantiers législatifs se placent**, en particulier la révision de la directive dite « Eurovignette » qui fournit le cadre juridique concernant la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certains axes routiers.

Cette révision vise à harmoniser de manière progressive les taxes sur les véhicules et à instituer des mécanismes équitables pour la tarification des infrastructures, ceci afin d'éliminer les distorsions de concurrence entre les entreprises de transport. La révision tend à fixer les niveaux minimaux des taxes et à préciser les modalités de la tarification des infrastructures, y compris la variation du montant des redevances en fonction de la performance environnementale des véhicules.

Votre Rapporteur est favorable à la révision du système de taxation des poids lourds afin de mettre en place un dispositif prenant pleinement en considération le défi climatique pour un développement durable de la mobilité et des transports européens. Votre Rapporteur souligne aussi une évolution dans le dispositif, souhaitée par la Commission européenne, quant aux systèmes de vignettes basés sur la durée d'utilisation du réseau, qui seraient remplacés progressivement par un système basé sur la distance parcourue, jugé plus efficace et plus juste. De plus, il soutient le système fondé sur les principes « pollueur-payeur » mais également « utilisateur-payeur », plus juste et offrant ainsi de nouveaux outils de financement des infrastructures aux États membres. Pour le territoire national, votre Rapporteur préconise qu'une part des recettes générées par ce système de financement soit reversée aux régions, dans la mesure où une partie des compétences d'organisation des transports leur a été transférée depuis l'entrée en vigueur de la loi « NOTRe » ⁽¹⁾.

L'ensemble de propositions législatives dit « paquet mobilité », dont fait partie la proposition de révision de la directive « Eurovignette », comprend également la révision des règles concernant le statut social des travailleurs du secteur du transport international, les règles de cabotage, de repos hebdomadaire ainsi que le renforcement des contrôles, notamment via la modernisation de ces derniers et l'apport des nouvelles technologies. L'objectif affiché par ce « paquet mobilité » est d'offrir des conditions de travail égales pour l'ensemble des travailleurs européens du secteur routier, mais aussi une concurrence saine et loyale entre les différents pays de l'Union européenne.

C. LA POLITIQUE DU « DERNIER KILOMÈTRE » DE DEMAIN

Pour conclure, la loi ne devra pas être exclusivement consacrée au transport des personnes, même si les besoins sont considérables et criants. **Il ne faudra pas oublier d'y aborder le transport des marchandises.** Votre Rapporteur souligne l'importance de ce secteur dans un contexte d'augmentation des ventes par internet à destination des particuliers.

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Le « dernier kilomètre » de livraison, en tant que dernière opération de livraison à destination du client final, représente un défi non seulement pour les logisticiens, mais aussi pour le législateur. En effet, ce « dernier kilomètre » engendre actuellement une forte congestion en zone urbaine, ainsi qu'une pollution supplémentaire, du fait de l'individualisation des marchandises transportées dans les véhicules utilitaires légers (VUL), multipliant ces derniers. Il conviendra donc de réfléchir, en concertation avec les acteurs du secteur concerné, à la politique du dernier kilomètre de demain, dans un contexte où le client attend toujours plus de rapidité et de « porte à porte », le tout à un coût toujours plus faible. Les enjeux sont prioritaires en matière de transport-logistique et représentent une stratégie de politique globale nécessaire à la vitalité de nos territoires.

De plus, dans ce secteur en constante évolution, notamment en termes d'émissions carbone, et face à la volonté de la Commission européenne de mettre en place des normes strictes en termes d'émissions de CO₂, **le gaz naturel pour véhicules (GNV), ainsi que le bio-GNV**, s'avèrent être des alternatives au gazole, notamment dans l'alimentation des poids lourds. Cela posera alors la question de la disponibilité des stations-service proposant ces carburants, ainsi que de la fiscalité de ceux-ci. Face aux problématiques de congestion et de pollutions, il conviendra également de réfléchir aux **infrastructures de demain** en termes d'intermodalité.

Afin d'être à la hauteur des défis qui se présentent, le législateur pourrait utilement se référer au document-cadre « Pour une stratégie nationale France Logistique 2025 » présenté en janvier 2017 par la Conférence nationale pour la logistique.

DEUXIÈME PARTIE : LES AIDES DE L'ÉTAT À L'ACQUISITION DE VÉHICULES À FAIBLES OU TRÈS FAIBLES ÉMISSIONS DE DIOXYDE DE CARBONE

Le secteur des transports est responsable du tiers des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques (en particulier les oxydes d'azote et les particules). Avec 32 millions de véhicules particuliers en circulation sur le territoire, l'automobile est aujourd'hui encore le moyen de transport privilégié des Français, par choix (plus grande autonomie, confort) ou par obligation (absence de transports collectifs). Nous constatons que le parc automobile français est âgé ⁽¹⁾, et les véhicules anciens, dont les moteurs sont moins performants et qui ne sont pas équipés de dispositifs efficaces de réduction des émissions, sont particulièrement polluants. Or, le parc français comprend encore à ce jour 3 millions de véhicules essence datant d'avant 1997 et 7 millions de véhicules diesel datant d'avant 2006.

I. LA RESSOURCE FISCALE : LE « MALUS » AUTOMOBILE

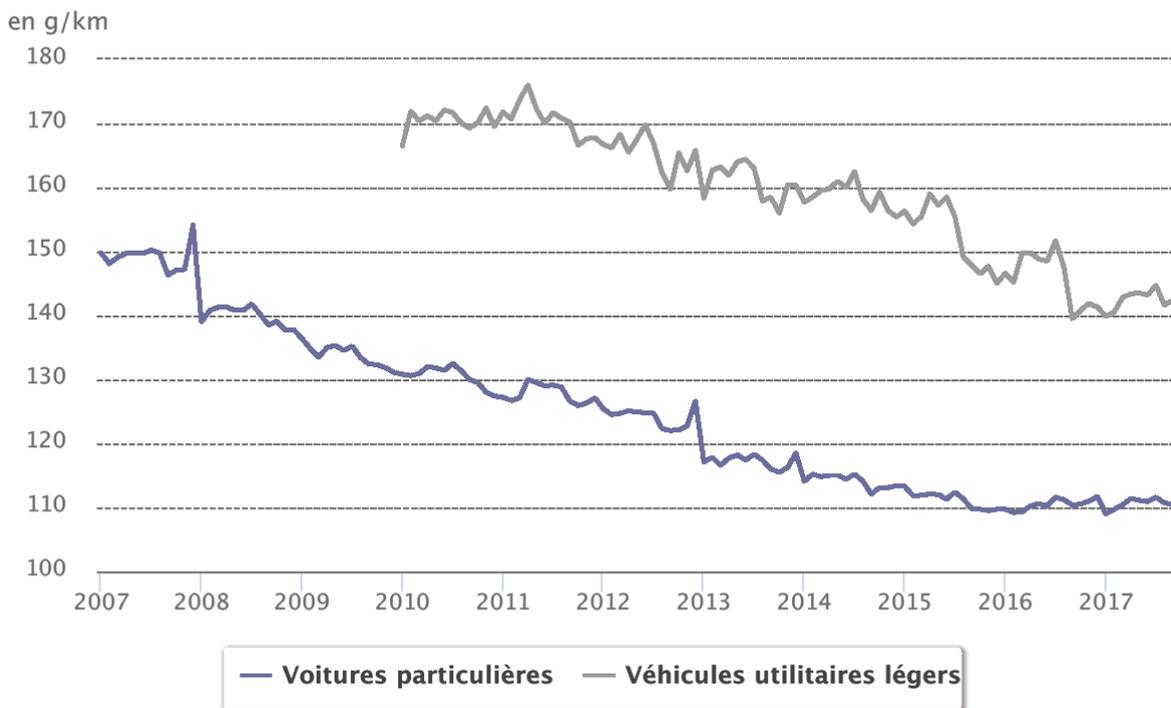
Le « bonus-malus » automobile est un dispositif créé en 2008, à la suite du Grenelle de l'environnement. Il consiste à **récompenser, par le versement d'un bonus**, les acquéreurs de voitures neuves émettant le moins de CO₂, et à **pénaliser, par l'application d'un malus**, l'acquisition des modèles les plus polluants. Il vise ainsi à inciter à la « décarbonisation » du parc des voitures particulières, avec un objectif chiffré : atteindre en 2020 un niveau moyen d'émissions de dioxyde de carbone (CO₂) de 95 gCO₂/km, conformément à l'engagement pris au niveau européen.

Le dispositif du « malus », codifié à l'article 1011 *bis* du code général des impôts, a effectivement contribué à moderniser le parc automobile français dans le sens souhaité, en orientant la demande et l'offre vers des véhicules moins émetteurs de CO₂. La moyenne des émissions de CO₂ des voitures neuves ⁽²⁾ vendues en France a baissé de manière très significative depuis 2007, mais **en 2016 le taux moyen d'émissions de CO₂ des voitures particulières était encore de 110,4 gCO₂/km**, comme le montre le graphique ci-après.

(1) Au 1^{er} janvier 2017, sur un parc total de 32 millions de voitures particulières, 6,9 millions de véhicules ont entre 8 et 10 ans, et 10,7 millions de véhicules ont plus de 10 ans (source : SDES-RSVERO, ministère de la transition écologique et solidaire).

(2) Les valeurs disponibles d'émission de polluants réglementés (notamment les émissions de dioxyde de carbone) sont celles issues des essais d'homologation.

Émissions moyennes de CO₂ des voitures particulières et véhicules légers neufs



Source : Ministère de la transition écologique et solidaire.

La taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (le « malus ») constitue une taxe affectée : ses recettes servent à financer le « bonus » et la prime à la conversion, celle-ci étant élargie pour 2018 de manière significative afin de répondre aux objectifs du Plan Climat.

Au plan budgétaire, l'ensemble du dispositif prend la forme d'un compte d'affectation spéciale (CAS) intitulé « Aides à l'acquisition de véhicules propres ». Au sein de ce compte, le programme 791 retrace les dépenses liées au soutien à l'acquisition de véhicules neufs faiblement émetteurs de CO₂, et le programme 792 correspond à la prime à la conversion, qui vise à encourager le remplacement des véhicules les plus anciens et les plus polluants par des véhicules plus récents et moins polluants, neufs ou d'occasion.

Ces dépenses, financées grâce à la recette du malus, sont prévues par la loi de finances, mais la définition des conditions d'octroi et des montants à verser relève du pouvoir réglementaire. Ainsi, le « recentrage des bonus » annoncé par le projet de loi de finances comme accompagnant le durcissement du malus ne sera pas opéré par la loi de finances mais, ultérieurement, par un décret qui modifiera la partie réglementaire du code de l'énergie (articles D. 251-1 et suivants).

Les taxes applicables aux voitures particulières dans les États membres de l'Union européenne

Selon les données 2016 recueillies par l'Association des constructeurs européens d'automobiles (*ACEA Tax Guide* publié en avril 2017), tous les États membres de l'Union européenne appliquent une taxe **au moment de l'acquisition d'un véhicule**. Toutefois, le tarif de ces taxes n'est pas toujours basé sur les émissions polluantes des véhicules : les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) sont prises en considération notamment en Autriche, en Finlande, en France, en Irlande, aux Pays-Bas et en Espagne, mais ne sont pas forcément le seul critère du barème (certains pays différenciant également les tarifs en fonction du prix de vente et/ou de la puissance du véhicule). Au Portugal et en Slovaquie, un barème basé sur les émissions de CO₂ applique des tarifs distincts aux véhicules essence et aux véhicules diesel.

En revanche, des pays tels que le Royaume-Uni, le Danemark, la Pologne ou la Slovaquie ne prennent pas en compte les émissions de CO₂ dans leur dispositif.

On peut noter que, si aucun pays de l'Union européenne n'utilise un critère autre que le CO₂ en ce qui concerne les émissions polluantes (dans le cadre de la directive européenne dite « *car labelling* » de 1999 ⁽¹⁾), la Norvège, qui n'est pas membre de l'UE, applique au moment de l'acquisition de voitures importées une taxe liée aux émissions de CO₂ et aux émissions d'oxydes d'azote (NO_x).

Après l'achat, les taxes devant être payées par les propriétaires de voitures particulières sont rarement basées seulement sur les émissions de CO₂ ; c'est toutefois le cas en Irlande et à Chypre. Dans la plupart des autres pays (Finlande, Royaume-Uni, Allemagne, Grèce, Pays-Bas...), les émissions de CO₂ sont l'un des critères utilisés, conjointement avec d'autres critères comme l'âge du véhicule ou sa puissance. En revanche, 11 États ne prennent pas en considération les émissions de CO₂ dans le calcul de ces taxes, dont l'Autriche, la République tchèque, le Danemark, la Hongrie et l'Espagne.

Enfin, s'agissant de la **taxation des carburants**, tous les États membres appliquent des tarifs différents selon qu'il s'agit du diesel ou de l'essence sans plomb. Au 1^{er} janvier 2017, seul le Royaume-Uni appliquait le même montant de taxe à ces deux carburants (0,68 euro/litre). Tous les autres pays « *avantagent* » le diesel, même si la différence de taxation varie beaucoup : à cette date elle était de 29 centimes par litre en Grèce, 28,6 centimes par litre aux Pays-Bas, 20 centimes par litre au Danemark, 18,5 centimes en Allemagne, 17,3 centimes en Finlande et 12 centimes en France, mais elle était inférieure ou égale à 5 centimes dans cinq pays (dont la Pologne et la Hongrie).

(1) *La directive 1999/94/CE du 13 décembre 1999* concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves, *modifiée en 2003 et en 2008, a pour objet de garantir que des informations relatives à la consommation de carburant et aux émissions de CO₂ des voitures particulières neuves proposées à la vente sont mises à la disposition des consommateurs afin de permettre à ceux-ci d'opérer un choix éclairé. Pour ce faire, elle oblige les États à s'assurer qu'un étiquetage relatif à ces deux caractéristiques soit apposé, de manière visible, sur les véhicules mis en vente ou dans les points de vente. L'étiquetage comporte actuellement 7 classes (de A à G) pour les émissions de CO₂; les classes A, B et C sont dotées d'une étiquette verte.*

Les émissions moyennes de CO₂ ont baissé régulièrement jusqu'en 2015, mais on observe aujourd'hui une stagnation (*graphique page 30*). Le Gouvernement a proposé, dans l'article 24 du présent projet de loi de finances, de modifier le barème du malus pour lui redonner son caractère incitatif, puisque les recettes du malus doivent permettre de financer le bonus au profit de l'achat des véhicules les moins émetteurs de CO₂ et un dispositif ambitieux de prime à la conversion des vieux véhicules.

À barème inchangé du malus, et en l'état actuel des prévisions d'immatriculations, le déséquilibre financier du CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres » en 2018 ne permettrait pas d'assurer le financement des dispositifs d'aide à l'acquisition de véhicules moins polluants ou au retrait de véhicules polluants.

À partir du 1^{er} janvier 2018, le barème du malus connaîtra ainsi plusieurs modifications :

– dans le précédent barème, les acquisitions de véhicules émettant moins de 127 grammes de CO₂ par kilomètre n'étaient pas concernées par le malus ; désormais, seuls les véhicules émettant **moins de 120 gCO₂/km** seront exemptés : l'assiette de taxation se trouve ainsi élargie ; alors que les véhicules auxquels s'applique un malus représentent (en prévision) 15 % des ventes en 2017, ils atteindront (en prévision) 21 % des ventes en 2018.

Jusqu'à 119 gCO₂/km, les véhicules ne donneront pas lieu à l'application d'un malus ; les véhicules émettant 120 gCO₂/km donneront lieu à l'application d'un malus de **50 euros**, puis 51 euros pour 121 gCO₂/km, chaque gramme supplémentaire d'émissions correspondant à un tarif différent. Par exemple, les véhicules émettant 127 gCO₂/km, qui correspondaient au tarif le plus bas jusqu'en 2017 (50 euros), donneront lieu en 2018 à un malus de **173 euros**.

– quant au tarif le plus élevé du malus, qui était, dans le barème 2017, applicable à partir de 191 gCO₂/km (10 000 euros), il passera à **10 500 euros** en 2018 et sera applicable à partir de **185 g CO₂/km**.

Si le barème 2017 demeurerait applicable en 2018, la recette du malus ne s'élèverait qu'à 267 millions d'euros. Avec l'adoption de l'article 24, le malus devrait constituer en 2018 une recette de 388 millions d'euros, soit 121 millions d'euros de recettes complémentaires affectées au CAS par rapport à une situation tendancielle à barème inchangé.

Il convient de noter que, depuis septembre 2017, un nouveau protocole (dit « nouvelle norme WLTP »⁽¹⁾) est mis en œuvre pour les nouvelles homologations de véhicules, et concernera l'ensemble des voitures particulières neuves à partir de

(1) Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedures (WLTP) : *procédure mondiale harmonisée d'essai pour les voitures particulières et les véhicules utilitaires légers. Ce nouveau dispositif est plus représentatif de la réalité des émissions polluantes que le protocole antérieur.*

septembre 2018. Au niveau européen, suite à « l’affaire Volkswagen » et au scandale du « *dieseldgate* », une révision des règles relatives à l’homologation des véhicules est en cours, et va conduire à imposer un renforcement du contrôle des véhicules automobiles, en particulier le contrôle de leurs émissions polluantes. Pour anticiper ces évolutions, le présent projet de loi de finances prévoit qu’une enveloppe de 5 millions d’euros permettra aux services de l’État de commencer à réaliser des opérations de prélèvement des véhicules et à financer des essais nécessaires au contrôle de leurs émissions ⁽¹⁾.

(1) *Projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », programme n° 174.*

II. « BONUS » ET PRIMES À LA CONVERSION

Grâce à la recette accrue du malus (+ **41 millions d'euros** par rapport à la prévision de la loi de finances pour 2017), le Gouvernement prévoit de financer en 2018, au sein du compte d'affectation spéciale :

- les aides à l'acquisition de véhicules « propres » à hauteur de 261 millions d'euros (contre 320 millions pour 2017), qui constituent les « bonus » ;
- et les aides au retrait de véhicules polluants à hauteur de 127 millions d'euros (contre 27 millions pour 2017).

En ce qui concerne la première catégorie d'aides, il s'agit actuellement de deux « bonus » : **la prime écologique pour l'achat d'un véhicule hybride rechargeable** (en 2017, 1 000 euros pour l'acquisition d'un véhicule dont le taux de CO₂ est compris entre 21 et 60 grammes) **et la prime écologique pour l'achat d'un véhicule particulier électrique** (dont le montant pour 2017 est plafonné à 6 000 euros).

Pour l'application en 2017, le dispositif des bonus avait été modifié :

- d'une part, par un décret du 30 décembre 2016, pour exclure les véhicules hybrides non rechargeables et pour créer un bonus pour les deux-roues, trois-roues et quadricycles motorisés électriques ;
- d'autre part, par un décret du 16 février 2017 mettant en place un bonus pouvant atteindre 200 euros pour l'achat d'un vélo à assistance électrique (VAE).

Au premier semestre 2017, 32 642 bonus automobile ont été versés (pour un montant total de 113,7 millions d'aides) et 26 234 bonus pour des VAE (montant total d'aides : 4,97 millions d'euros).

Sur la base des ventes constatées au premier semestre 2017, le Gouvernement prévoit qu'un nombre total de 31 000 véhicules automobiles électriques immatriculés durant l'année 2017 auront bénéficié du bonus écologique, et que ce nombre pourrait augmenter de 30 % en 2018.

Le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances indique que les modifications envisagées à compter du 1^{er} janvier 2018 « *pourraient être* :

- *maintenir une prime totale à l'achat de véhicules électriques à 6 000 euros ;*
- *supprimer le bonus versé en faveur des véhicules hybrides rechargeables ;*

– *diminuer le bonus versé en faveur de l'acquisition des 2-3 roues ou quadricycles électriques à 900 euros ;*

– *ne pas prolonger le bonus versé en faveur de l'acquisition d'un vélo à assistance électrique, dont la fin est prévue au 31 janvier 2018. »*

Il est précisé que 90 % des dépenses de cette catégorie d'aides concerneront l'achat de voitures électriques, le reste étant dédié aux deux-roues, trois-roues ou quadricycles électriques et aux mesures transitoires.

Quant au montant de 127 millions d'euros, celui de la seconde catégorie d'aides, il correspond au financement, dans le cadre du Grand plan d'investissement et pour répondre aux objectifs du Plan Climat, d'une « **prime à la transition** » permettant de remplacer un véhicule essence d'avant 1997 ou diesel d'avant 2001 (2006 pour les ménages non imposables) par des véhicules plus « propres » (électriques ou émettant moins de 130 g de CO₂) ou par un scooter électrique. La prime de base de 1 000 euros sera doublée pour les ménages non imposables.

Cette « prime à la transition » va permettre d'élargir de manière importante, en 2018, le champ d'application de la prime à la conversion existante, qui est plus restrictive. L'objectif du nouveau dispositif est, selon les termes employés par le « bleu » budgétaire du CAS, « *d'accompagner la transition de 100 000 véhicules par an environ* ».

Pour mémoire, la prime à la conversion existante est une aide complémentaire : elle s'ajoute aux bonus, et a pour base réglementaire le décret n° 2015-361 du 30 mars 2015, qui a remplacé une prime antérieure, dont le montant était très faible (200 euros) par une prime de 2 500 ou 3 700 euros – en fonction des émissions de dioxyde de carbone du véhicule, respectivement entre 21 et 60 gCO₂/km, et 20 gCO₂/km ou moins – accordée en cas de mise au rebut d'un véhicule diesel mis en circulation avant le 1^{er} janvier 2001 ; cette prime à la conversion était complétée par une prime de 500 euros pour les ménages non imposables à l'impôt sur le revenu acquérant un véhicule dont les émissions sont comprises entre 61 et 110 gCO₂/km.

Entre l'entrée en vigueur du décret n° 2015-361 (au 1^{er} avril 2015) et le 30 juin 2017, 16 532 primes à la conversion ont été versées pour des véhicules électriques neufs, 223 primes pour des véhicules hybrides rechargeables neufs, 404 primes pour des voitures thermiques Euro 6 (dont 46 voitures d'occasion) et 22 primes pour des voitures thermiques Euro 5 (dont 21 voitures d'occasion), soit **au total 17 214 primes à la conversion**, pour un montant de 62,8 millions d'euros.

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur par les services du ministère de la transition écologique et solidaire, l'évolution potentielle du dispositif des primes entre 2017 et 2018 est la suivante :

ÉVOLUTION DES PRIMES À LA CONVERSION

	2017	2018
Critères devant être remplis par le véhicule mis au rebut	Voiture particulière ou camionnette diesel immatriculé pour la première fois avant 2006	<ul style="list-style-type: none"> – voiture particulière ou camionnette – pour les ménages imposables : diesel immatriculé pour la première fois avant 2001 ou essence immatriculé avant 1997 – pour les ménages non imposables : diesel immatriculé pour la première fois avant 2006 ou essence immatriculé avant 1997
Prime pour l'achat d'un véhicule électrique neuf associé à la mise au rebut d'un vieux véhicule	4 000 euros	2 500 euros + une sur-prime de 1 000 euros pour les ménages non imposables
Prime pour l'achat d'un véhicule électrique d'occasion associé à la mise au rebut d'un vieux véhicule	1 000 euros pour les ménages non imposables et uniquement pour les voitures particulières	1 000 euros sans condition de ressources + une sur-prime de 1 000 euros pour les ménages non imposables
Prime pour l'achat d'un véhicule hybride rechargeable neuf associé à la mise au rebut d'un vieux véhicule	2 500 euros pour l'achat d'un véhicule hybride rechargeable essence, 0 euro pour l'achat d'un véhicule hybride rechargeable diesel	1 000 euros sans condition de ressources + une sur-prime de 1 000 euros pour les ménages non imposables
Prime pour l'achat d'un véhicule thermique associé à la mise au rebut d'un vieux véhicule	Uniquement pour les ménages non imposables : <ul style="list-style-type: none"> – 1 000 euros pour l'achat d'un véhicule essence Euro 6 émettant moins de 110 gCO₂/km – 500 euros pour l'achat d'un véhicule essence Euro 5 émettant moins de 110 gCO₂/km 	1 000 euros sans condition de ressources, pour l'achat d'un véhicule Crit'air 1 ou 2 (essence ou diesel) émettant moins de 130 gCO ₂ /km + une sur-prime de 1 000 euros pour les ménages non imposables
Nombre de véhicules convertis	Près de 19 000 véhicules en deux ans	Cible : plus de 100 000 en un an

Lors de la commission élargie, le 31 octobre, la ministre chargée des Transports, Mme Elisabeth Borne, a confirmé qu'une réflexion est en cours sur la prolongation du dispositif d'aide à l'achat de vélos à assistance électrique ou la création d'un nouveau dispositif ayant le même objet, en partant du constat que l'aide existante a permis un réel « décollage » des ventes. Elle a précisé qu'il conviendrait de mieux cibler l'aide et d'assurer sa complémentarité avec les aides similaires versées par certaines collectivités locales. Enfin, elle a indiqué que le dispositif d'aide demeurerait dans le périmètre du compte d'affectation spéciale, les prévisions de recettes de celui-ci pour 2018 permettant d'envisager le financement de cette aide.

III. LES PISTES D'AMÉLIORATION DU DISPOSITIF

Comme l'a indiqué le ministre Sébastien Lecornu pendant la commission élargie le 31 octobre, il faut continuer à faire évoluer les outils qui accompagnent une transition, notamment pour qu'ils deviennent véritablement populaires, puisqu'ils ont pour vocation d'influer sur les comportements.

- Votre Rapporteur approuve l'application d'un barème plus sévère du malus, mais regrette que le dispositif ne prenne en considération que les émissions de dioxyde de carbone et n'établisse pas de distinction entre la motorisation essence et la motorisation diesel. En 2016, la part du diesel dans les ventes de véhicules neufs en France dépassait 52 %, mais ce chiffre est en constante diminution depuis 2012. Avec un seuil d'amortissement de l'ordre de 32 000 km, et malgré un kilométrage moyen des Français de 17 000 km, cette part apparaît, selon votre Rapporteur, bien supérieure à ce qu'elle devrait être. L'alignement progressif des fiscalités des carburants essence et gazole montre une volonté forte du Gouvernement dans ce domaine, que votre Rapporteur souhaiterait renforcer par le biais de la révision de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation (le « malus » écologique).

Il est utile de souligner que **les évolutions en termes d'émissions de CO₂, au cours des dernières années, ont été conséquentes, grâce aux efforts des constructeurs automobiles.** Afin de mieux guider le consommateur dans l'acquisition d'un véhicule propre, l'Union Européenne a mis en place en 2001 un dispositif obligatoire d'étiquetage et d'affichage (« *car labelling* »), sur la base de la directive 1999/94/CE du 13 décembre 1999 (*voir note de bas de page p. 31*). Or, les évolutions technologiques en la matière nécessitent, selon votre Rapporteur, une révision de cette directive, notamment pour y intégrer les rejets d'oxydes d'azote (NO_x), de particules fines et très fines, afin de l'adapter de manière pragmatique au marché automobile actuel et pour que ce dispositif conserve ainsi son rôle incitatif.

En effet, comme l'a souligné lors de son audition le représentant de l'ADEME, à puissance égale un véhicule diesel émet 20 % de CO₂ en moins qu'un véhicule essence. C'est un critère discriminant à l'acquisition du véhicule, puisque le véhicule essence se verra plus fortement taxé qu'un véhicule diesel de même puissance.

L'actuel barème est calculé en fonction des émissions de CO₂. Or une motorisation diesel émet moins de dioxyde de carbone. Cependant, les véhicules diesel sont également à l'origine de l'émission d'oxydes d'azote et de particules en suspension.

La norme Euro 5 étant entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011 pour tous les véhicules neufs, le règlement européen du 20 juin 2007 ⁽¹⁾ a abaissé la limite d'émissions de particules des voitures diesel de 80 % par rapport à la limite définie dans la norme Euro 4, de sorte que son entrée en vigueur a entraîné la généralisation des filtres à particules (FAP) sur ces véhicules. Même si le FAP a contribué à retenir efficacement les suies, les particules fines sont massivement rejetées par ces motorisations. Or les études scientifiques sur la nocivité des particules les plus petites s'accumulent, et ces particules sont jugées responsables de nombreux problèmes de santé (asthme, infarctus, AVC notamment).

Il serait pertinent, si les textes européens le permettent ou s'ils font l'objet d'une révision en ce sens, de prendre en compte le fait que les émissions de CO₂ ne suffisent pas à apprécier le caractère « propre » ou « polluant » d'un véhicule : les émissions de particules fines et très fines et d'oxydes d'azote sont également un enjeu considérable pour la qualité de l'air.

• D'autre part, votre Rapporteur souhaite alerter sur les conséquences de l'évolution du « mix » essence / gazole dans les ventes de véhicules neufs et occasions. La prime à la conversion aura probablement pour effet d'augmenter la part des véhicules essence dans le parc automobile français, phénomène que l'on observe depuis de nombreux mois. Un véhicule essence émettant techniquement plus de dioxyde de carbone qu'un véhicule diesel, les émissions de CO₂ du parc automobile français risquent alors d'augmenter, avec pour conséquence directe le non-respect des objectifs fixés par l'Union Européenne, et le paiement des lourdes amendes qui en résulterait. Il conviendra au préalable de renégocier ces objectifs en prenant en compte ces critères.

Par ailleurs, les représentants du CNPA auditionnés par votre Rapporteur l'ont alerté sur **le fait que les stations-service n'étaient pas adaptées à cette évolution**. Tout d'abord, l'essence devant représenter la majorité du parc automobile français dans les prochaines années, nous assisterons à une inversion des niveaux de distribution entre les deux carburants. Or, cela impliquera des travaux conséquents pour les stations-service, puisque les cuves de gazole sont, à l'heure actuelle, plus volumineuses que celles contenant de l'essence. Le montant estimé des travaux va de 40 000 à 80 000 euros par cuve en fonction de la nécessité de transférer ou d'installer de nouvelles cuves, propres à chaque station.

De plus, la stratégie de sortie des énergies fossiles va amener à révolutionner ces stations-service. Les différents acteurs du secteur y réfléchissent déjà. Néanmoins ils soulignent **les coûts engendrés par l'installation de bornes de recharge électrique rapides, voire à l'avenir de stations à hydrogène, tout en développant également le GNV et bio-GNV**, que nous avons évoqué précédemment, principalement à destination des poids lourds.

(1) Règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007 relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules ; ce règlement a été modifié en 2008, 2009, 2011 et 2012.

Le fonds de soutien dédié aux stations-service traditionnelles, destiné à accompagner la modernisation ainsi que la mise aux normes des stations de proximité, a été supprimé en décembre 2015. Afin de conserver ces services de proximité, nécessaires à la vitalité de nos territoires, il conviendra de **réfléchir aux moyens de venir en aide à ces stations-service indépendantes. Votre Rapporteur suggère pour sa part de destiner une partie des crédits générés par la convergence fiscale entre l'essence et le gazole à un nouveau fonds de soutien à destination des stations-service indépendantes, afin d'assurer la pérennité de celles-ci.**

● La volonté du Gouvernement de cesser la vente de véhicules essence et gazole à l'horizon 2040 est un puissant signal en matière de transition énergétique. Cela passera, entre autres, par **l'électrification massive du parc automobile**. En termes d'infrastructures, cela représente un défi considérable. En effet, le législateur devra réfléchir aux moyens de soutenir l'installation de bornes de recharge sur l'ensemble du territoire, afin de ne pas générer d'inégalités territoriales. **Votre Rapporteur suggère que la prime d'acquisition d'un véhicule électrique soit modulable et permette de financer l'installation de bornes de recharge.** Cette modulation pourrait prendre la forme d'une subvention exceptionnelle en direction des collectivités territoriales ou encore des syndicats de copropriété. Ainsi, l'aide financière de l'État contribuerait à augmenter le nombre de bornes de recharge, ce qui permettra un maillage territorial favorable et incitatif à l'acquisition de véhicules électriques et notamment dans nos territoires ruraux.

Dispositifs incitatifs pour l'achat de voitures électriques dans les États de l'Union européenne en 2016

Les dispositifs de taxes applicables au moment de l'immatriculation des voitures comportent souvent des exonérations ou exemptions au bénéfice des véhicules électriques. C'est le cas notamment aux Pays-Bas, au Portugal, à Chypre, en Grèce et en Hongrie. Dans deux États, c'est le taux le plus bas du barème qui leur est appliqué (Finlande, Slovaquie).

Dans plusieurs pays de l'Union européenne, les voitures électriques sont exonérées, complètement ou pendant quelques années après la première immatriculation, des taxes annuelles ou mensuelles de circulation (Autriche, Allemagne, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie, Suède, Royaume-Uni...). Dans les trois régions de Belgique, ces véhicules sont soumis au taux le plus bas du barème de la taxe annuelle de circulation.

En Autriche, en Espagne et en Belgique, s'ajoutent des incitations créées par les autorités locales ; par exemple, beaucoup de municipalités espagnoles (notamment Madrid, Valence et Saragosse) appliquent une réduction de 75 % de la taxe annuelle de circulation au profit des véhicules électriques.

Enfin, des « bonus » ou « primes » sont octroyés au moment de l'achat d'un véhicule électrique en Allemagne (4 000 euros) et en Suède (40 000 SEK, soit environ 4 200 euros).

Source : Association des constructeurs européens d'automobiles (ACEA) – données 2016

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, sur les rapports pour avis de *MM. Fabrice Brun, Christophe Bouillon, Yannick Haury, Mme Jennifer De Temmerman, M. Damien Pichereau, Mme Zivka Park, M. Jimmy Pahun*, les crédits de la **mission « Écologie, développement et mobilité durables »** (voir *compte rendu officiel de la commission élargie du mardi 31 octobre 2017*, 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** ».

Article 29 : crédits du budget général

La commission examine l'amendement n° II-CD82 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Je retire l'amendement.

L'amendement n° II-CD82 est retiré.

La commission examine l'amendement n° II-CD81 de M. Matthieu Orphelin.

M. Mathieu Orphelin. L'amendement n° II-CD81 est un amendement d'appel, pour inciter le Gouvernement à faire basculer les éventuels surplus de recettes du compte d'affectation spéciale « Transition écologique » en 2018 vers le Fonds Chaleur.

*La commission **adopte** l'amendement n° II-CD81.*

Puis elle examine l'amendement n° II-CD72 de M. Jimmy Pahun.

M. Jimmy Pahun, rapporteur pour avis. La loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a étendu le champ des exonérations de la cotisation patronale d'allocations familiales et de la contribution à l'allocation d'assurance contre le risque de privation d'emploi. Cette extension a conduit à augmenter, en 2017, le budget du programme 205 « Affaires maritimes » de 19 millions d'euros, afin de compenser la perte de recettes pour les organismes de Sécurité sociale et pour Pôle

⁽¹⁾ http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/c014.asp

Emploi. Mais dans le projet de loi de finances pour 2018, l'article 53 prévoit la suppression de l'extension du champ des exonérations. Le présent amendement vise à transférer 19 millions d'euros du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », sans que cette somme soit prélevée sur les crédits de personnel de ce programme, vers le programme 205.

M. Christophe Bouillon, rapporteur pour avis. Je comprends votre préoccupation, mais le programme 217, qui est un programme « support », a déjà fait l'objet de rationalisations et de réductions de crédits : on arrive à l'os ! Opérer une nouvelle ponction risque de compromettre des actions. Je suis donc défavorable à cet amendement.

La Commission rejette l'amendement n° II-CD72.

Sur l'ensemble des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », MM. Christophe Bouillon, Yannick Haury, Mme Jennifer De Temmerman, MM. Damien Pichereau, Zivka Park et Jimmy Pahun, rapporteurs pour avis, expriment un avis favorable. M. Fabrice Brun, rapporteur pour avis, émet un avis défavorable.

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

Article 30 : Crédits des budgets annexes

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Article 31 : Crédits des comptes d'affectation spéciale

La commission examine l'amendement n° II-CD83 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Cet amendement vise à rendre possible la mise en place, par décret, d'un dispositif d'aide à l'achat des vélos à assistance électrique, en identifiant une somme de 30 millions d'euros au sein du compte d'affectation spéciale pour le financer.

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis. Avis favorable

M. Vincent Thiébaud. Le groupe La République En Marche soutient cet amendement.

La commission adopte l'amendement n° II-CD83. Elle donne ensuite un avis favorable à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » ainsi qu'à l'adoption de ceux du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Article 53 : Réforme du dispositif d'exonération de cotisations sociales pour les entreprises d'armement maritime

La commission est saisie de l'amendement n° II-CD71 de M. Jimmy Pahun.

M. Jimmy Pahun, rapporteur pour avis. Quand j'ai présenté le rapport pour avis sur le budget des affaires maritimes, j'ai souligné l'importance de la flotte française, l'importance du trafic dans la Manche, l'importance de la formation des marins français. J'avais évoqué les différences de coûts salariaux entre les marins français et ceux d'autres pays, différences qui avaient conduit à l'adoption d'une mesure de réduction des cotisations sociales patronales dans le cadre de la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

L'article 53 du projet de loi de finances supprime cette mesure, qui était une des mesures les plus emblématiques de la loi pour l'économie bleue, et ce, à peine un an et demi après son adoption.

Cette mesure d'allègement des charges sociales visait à réduire le coût du travail, ce qui était indispensable pour permettre au pavillon français de résister à la concurrence internationale très vive des pavillons de pays où les salaires sont très bas. Cette mesure visait aussi à favoriser l'employabilité des marins français.

Aucune étude d'impact précise n'a été réalisée pour évaluer les pertes d'emplois potentielles ou encore les dépavillonnements que pourrait provoquer la suppression du « *netwage* ». En effet, l'évaluation préalable de l'article 53 publiée par le Gouvernement se borne à évoquer une « perte potentielle » pour « les entreprises armant des navires de fret ou de service » !

Par ailleurs, je remarque que les arguments employés pour justifier la suppression du « *netwage* » sont assez surprenants.

Tout d'abord, le délai mis par la Commission européenne à valider le dispositif est présenté comme un signe de non-conformité de la mesure avec le droit européen. Toutefois, l'avis de la Commission est attendu pour la fin de l'année et rien n'indique qu'il sera négatif !

De plus, l'étude d'impact de l'article 53 indique que les entreprises d'armement maritime pourront bénéficier à partir de 2019 du renforcement des allègements de charges sociales, contrepartie de la suppression du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE). Les armements ne bénéficient pas aujourd'hui du CICE et ces exonérations de charges sociales étaient vues comme une contrepartie.

Toutefois, la réforme prévue n'est pas encore appliquée et il convient de trouver une solution pour l'année à venir !

C'est pourquoi le présent amendement propose simplement de repousser d'un an l'entrée en vigueur de l'article 53 du projet de loi de finances, de manière à ce que la décision de conserver ou non le « netwage » puisse être fondée sur une véritable étude d'impact socio-économique précise reposant sur une analyse juridique solide.

La commission rejette l'amendement n° II-CD71 puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 53.

Article 54 : Création d'une contribution des agences de l'eau au bénéfice d'opérateurs de l'environnement

La commission est saisie de l'amendement n° II-CD63 de Mme Mathilde Panot.

M. Loïc Prud'homme. L'amendement de suppression qui vous est proposé est lié au fait que les ressources des agences de l'eau servent trop souvent de variable d'ajustement pour le budget de l'État. Et en 2018, c'est une double peine qui risque de leur être appliquée avec l'effet combiné des articles 19 et 54 du projet de loi de finances pour 2018. L'écêtement des ressources tel qu'il était prévu à l'article 19 a été reporté à 2019 mais un prélèvement de 200 millions d'euros sera opéré en 2018. En outre, l'article 54 prévoit une contribution directe des agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité (AFB), aux parcs nationaux et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), pour un total de 260 à 297 millions d'euros. C'est une trop grande contrainte budgétaire que l'on fait peser sur les agences de l'eau, alors même que leurs responsabilités et missions s'accroissent. Le Gouvernement persiste dans la logique des beaux discours en rabaissant les ressources essentielles à la protection des milieux aquatiques. Nous ne sommes pas dupes, cela ne vise qu'à compenser les coupes franches effectuées par le Gouvernement dans le budget de la mission sur le dos de la biodiversité, de l'eau et des paysages, dont les crédits ont été divisés par deux. Le Gouvernement doit prendre ses responsabilités face à l'urgence climatique et financer les politiques du paysage, de l'eau et de la biodiversité.

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. J'émet un avis défavorable car l'article 54 ne peut être supprimé car cela revient également à supprimer tout versement de l'équivalent des subventions pour charges de service public à l'Agence française pour la biodiversité (AFB), aux parcs nationaux et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

La commission rejette l'amendement n° II-CD63.

La commission est ensuite saisie de l'amendement n° II-CD76 de M. Vincent Thiébaud.

M. Vincent Thiébaud. Il est proposé que l'arrêté prévu par l'article 54 détermine également les modalités de versement de la contribution des agences de l'eau. Un premier versement de chacune des agences de l'eau serait opéré avant le

15 février 2018, d'un montant minimal de 10 millions d'euros par agence pour l'Agence française pour la biodiversité et de 1,5 million d'euros par agence pour l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. L'article 54 instaure en effet un financement annuel par les agences de l'eau d'autres établissements publics de l'environnement, l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Cette évolution traduit l'aboutissement de la politique de rapprochement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, confortée par la loi relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016.

En cohérence avec cette mesure, les établissements publics chargés des parcs nationaux seront également financés par les agences de l'eau, par l'intermédiaire de l'AFB. Le montant de la contribution des agences de l'eau à l'AFB, prévu au I de l'article 54, permet à cette dernière d'assurer ce financement. Toutefois, la répartition de cette contribution sera fixée par arrêté par le ministre chargé de la tutelle.

Afin de ne pas remettre en cause l'équilibre financier d'établissements qui ne disposent pas d'une trésorerie importante, et notamment de couvrir leurs dépenses obligatoires en début d'année, le présent amendement précise les modalités de versement des agences de l'eau à l'AFB et l'ONCFS.

Cet amendement vise également à interroger le Gouvernement sur le montant minimal du versement qu'il entend faire engager, à travers l'AFB, aux établissements publics chargés des parcs nationaux, ainsi que les modalités dudit versement.

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. J'émet un avis favorable.

La commission adopte l'amendement n° II-CD76 puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 54 ainsi modifié.

Après l'article 54

Mme Barbara Pompili. Nous sommes à présent saisis d'amendements portant article additionnel après l'article 54.

La commission examine l'amendement n° II-CD64 de Mme Mathilde Panot.

M. Loïc Prud'homme. L'amendement est défendu.

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. J'émet un avis défavorable, compte tenu des travaux déjà engagés au sein de notre commission, avec l'avis budgétaire sur le programme 113 et la mission d'information relative à l'application de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dont Mmes Nathalie Bassire et Frédérique Tuffnell sont rapporteuses. Il

convient également de ne pas multiplier les demandes de rapport qui ont un coût en termes de personnel et ne sont pas toujours très utiles.

La commission rejette l'amendement.

La commission examine l'amendement n° II-CD66 de Mme Mathilde Panot.

M. Loïc Prud'homme. Deux tiers de nos réacteurs sont actuellement à l'arrêt ou en panne. Certains tuyaux des circuits de refroidissement sont rouillés. Quel est le coût, tant financièrement que sur le plan de la sûreté et de la sécurité de cette gestion ? Par ailleurs, faire une lumière totale sur ce que va coûter la prolongation des réacteurs nucléaires au-delà de 40 ans, si toutefois cette décision irresponsable était prise, est d'une absolue nécessité. En effet, les dépenses liées au démantèlement des centrales ont coutume d'être systématiquement sous-provisionnées par EDF. Le cabinet d'analyse financière AlphaValue avait souligné en 2016 le sous-provisionnement massif relatif aux dépenses prévisionnelles liées au démantèlement des réacteurs nucléaires et du traitement des déchets nucléaires. Le sous-provisionnement, à horizon 2025, était estimé entre 57,3 et 63,4 milliards d'euros. Il n'y a pas de raison pour que le coût de réhabilitation de certaines centrales ne le soit pas de la même façon. L'Assemblée nationale doit donc impérativement saisir cette occasion pour produire une information indépendante à ce sujet. Il s'agit de savoir ce qu'il peut en coûter aux finances publiques, lorsqu'il sera demandé à l'État de renflouer EDF comme il a déjà dû renflouer Areva à hauteur de 3,3 milliards d'euros. Le nucléaire est un gouffre financier. Ce rapport d'information est de nature à en estimer l'ampleur, et opérer une comparaison entre le coût de la gestion actuelle et le coût d'une sortie du nucléaire à horizon 2035.

M. Fabrice Brun, rapporteur pour avis. Vous soulevez de vraies questions mais « trop de rapports tuent le rapport ». Je serais d'ailleurs curieux de savoir combien de demandes de rapports ont été formulées au cours de l'examen de cette loi de finances. Il y a une sorte d'inflation. Je vous invite plutôt à travailler sur le sujet en vous saisissant des outils mis à disposition des parlementaires en demandant des auditions ou des missions d'information sur ce sujet ou en effectuant des visites sur le terrain auprès de l'ANDRA ou d'autres structures dont les portes sont ouvertes comme elles l'étaient au cours des législatures précédentes. Pendant mes travaux, nous avons auditionné notamment l'IRSN et la Direction générale de la prévention des risques et je regrette que vous n'ayez pas participé à ces auditions.

Mme Barbara Pompili, présidente de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Je vous précise, chers collègues, que notre commission réalisera très prochainement des auditions sur ces questions.

M. Loïc Prud'homme. Comme vous le savez, l'article 40 de la Constitution nous empêche de déposer des amendements plus concrets. Les rapports que nous demandons s'adressent au gouvernement et ne sont pas en concurrence mais en complément des travaux que peut conduire l'Assemblée. Nous le faisons pour avoir des éléments financiers précis et chiffrés sur des sujets qui nous préoccupent. Il n'y a pas de désinvolture de notre part.

La commission rejette l'amendement n° II-CD66 puis elle examine l'amendement n° II-CD67 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Il s'agit encore d'une demande de rapport d'information. Le projet de loi de finances pour 2018 appelle, dans le paragraphe relatif à l'Agence Nationale de Gestion des Déchets Radioactifs (ANDRA), qui aborde le cadre du projet de contrat d'objectifs 2017-2021, « à réussir Cigéo collectivement ». Il n'est pas possible de faire réussir un projet voué à l'échec, ou à tout le moins, qui suppose tant de risques qu'il serait inconséquent de le poursuivre en l'état. Les risques ont été soulignés par l'institut de radioprotection et de sûreté nationale (IRSN) dans des conclusions rendues publiques en juillet dernier. En effet, les déchets nucléaires présentent un risque fort d'inflammation lors de leur enfouissement. Le risque est d'autant plus grand que l'incendie pourrait se propager aux autres types de déchets présents dans la centrale d'enfouissement. Ce problème pose, plus généralement, la question des déchets nucléaires radioactifs, pour le traitement desquels aucune solution n'a pour l'heure été trouvée et, en toute hypothèse, ne sera jamais trouvée. Nous exprimons les mêmes inquiétudes à l'égard du projet d'enfouissement de déchets ultimes « Stocamine », soit 44 000 tonnes de déchets ultimes stockés sous la plus grande nappe phréatique d'Europe. Cette demande de rapport d'information sur Cigéo et sur Stocamine est l'occasion de soulever le problème central qui est celui de la politique de traitement des déchets ultimes, et de renouveler une position raisonnable et seule adaptée pour résoudre une fois pour toutes le problème : la sortie du nucléaire d'ici 2035.

M. Fabrice Brun, rapporteur pour avis. Je comprends votre argumentaire relatif à l'article 40 et loin de moi l'idée de considérer votre démarche comme désinvolté. Mais pour les mêmes raisons que celles expliquées précédemment, j'émet un avis défavorable à cet amendement en vous invitant à vous rendre sur le terrain et à échanger avec les acteurs concernés.

La commission rejette l'amendement n° II-CD67.

Elle examine ensuite l'amendement n° II-CD36 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Cet amendement demande un rapport sur la privatisation des aéroports. Les aéroports sont un secteur stratégique pour l'État qui rapporte chaque année aux finances publiques plusieurs dizaines de millions d'euros de dividendes par l'intermédiaire de l'Agence des participations de l'État. Les aéroports jouent un rôle majeur pour la souveraineté de la Nation. En

revendant ses parts dans les aéroports français, l'État délègue la gestion des sites à des entreprises privées. Alors que plusieurs privatisations ont eu lieu et que d'autres sont en cours, à l'image du sort fait aux Aéroports de Paris, un bilan d'étape s'impose pour évaluer combien d'argent ont réellement rapporté ces cessions d'actifs publics, quels coûts directs et indirects elles ont induit pour les administrations publiques et l'intérêt de la Nation. Les aéroports de Paris ont été les premiers, en 2005, à passer sous un statut privé. Ainsi, la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports cède aux collectivités territoriales et aux Chambres de commerces et d'industrie (CCI) la propriété et la gestion d'une grande majorité des aéroports provinciaux. L'État ne reste présent que sur les sites présentant un « potentiel national et international ». À ce titre, les aéroports de Lyon, Bordeaux, Marseille ou Strasbourg pourraient un jour être également concernés par le processus de privatisation pour financer notamment la filière nucléaire et le désendettement. La privatisation de Toulouse-Blagnac s'est faite à ce titre dans des conditions nébuleuses. Les parties refusent de dévoiler le pacte d'actionnaires et l'actionnaire majoritaire Chinois (49,9 %) agit en prédateur sur les profits. Ce rapport visera notamment à déterminer si cette orientation politique de marchandisation des infrastructures publiques poussée par l'Union européenne est judicieuse au regard de la perte de souveraineté nationale sur des éléments stratégiques.

Mme Zivka Park. Cet amendement demande un rapport sur « la privatisation en cours de plusieurs aéroports français ». Or, je constate que les privatisations des aéroports de Toulouse, Nice et Lyon, réalisées en 2015 et 2016, n'auront pas d'incidence financière sur le projet de loi de finances pour 2018 ; l'éventuelle décision relative à la cession de parts d'AdP n'est pas encore prise et n'aura donc pas d'incidence, non plus, sur le présent projet de loi de finances. Mon avis est donc défavorable.

La commission rejette l'amendement n° II-CD36 puis elle examine l'amendement n° II-CD39 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, qui stagne depuis plusieurs années, a un coût initial estimé à 565 millions d'euros, coût qui sera probablement dépassé dans des proportions importantes si le projet est mis en œuvre. Mais un coût encore plus important serait celui de son impact carbone, avec l'accroissement des émissions de gaz à effet de serre due au trafic. Aucune stratégie d'aménagement et d'accessibilité au site en transports en commun n'a été pensée. Le car et la voiture individuelle seront privilégiés. Par ailleurs, beaucoup d'agriculteurs sont opposés à ce projet qui supprimerait près de 2000 hectares de terres agricoles. 731 hectares de bocages et zones humides sont par ailleurs menacés. Une étude effectuée en 2013 par la Direction générale de l'aviation civile estimait en retour qu'un maintien de l'activité à Nantes Atlantique impliquait la construction de nouvelles aérogares, la réfection de la piste et la fermeture de l'aéroport pendant trois à six mois.

Du fait de l'enlisement du dossier, les parlementaires doivent être en mesure de bénéficier des conclusions d'une étude actualisée, intégrant les données les plus récentes sur le volet économique mais également environnemental, pour pouvoir évaluer de manière pertinente les coûts inhérents à toutes les potentialités. Quelle facture pour l'État et les collectivités locales de l'abandon du projet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ? Quel montant pour les travaux d'extension de l'aéroport actuel ? Quel montant pour l'indemnisation de Vinci en cas de renoncement au projet ? Quelle part de prise en charge de l'État et des collectivités locales des coûts prévisionnels ? Il reste bien des zones d'ombre dans ce dossier : les parlementaires comme les citoyens ont le droit de bénéficier d'informations objectives pour en mesurer le poids sur les finances publiques.

Mme Zivka Park. Comme vous le savez peut-être, un rapport d'experts doit être remis à l'exécutif en décembre et une décision gouvernementale sera prise ensuite sur la base de ce rapport. Plutôt que de demander au gouvernement un rapport sur ce rapport, je vous propose plutôt de demander la publication de ce rapport ou, tout au moins, de ses conclusions. À défaut, rien ne vous empêchera de proposer, le moment venu, une audition de la ministre des transports ou des experts ayant rendu le rapport. Mon avis est donc défavorable.

La commission rejette l'amendement n° II-CD39.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de la transition écologique et solidaire

M. François Poupard, directeur général, Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

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

M. Olivier Rolin, sous-directeur du développement et de la gestion des réseaux ferroviaires et des voies navigables

M. Dominique Etienne, secrétaire général adjoint de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)

M. Bernard Roman, président

M. Jean-Marc Vié, secrétaire général

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

M. Johan Ransquin, directeur adjoint, Direction Villes et Territoires Durables

SNCF

M. Stéphane Volant, secrétaire général

M. Alain Quinet, directeur général délégué de SNCF Réseau

Mme Laurence Nion, conseillère en charge des relations avec les élus

Conseil national des professionnels de l'automobile (CNPA)

Mme Clémence Artur, responsable Affaires publiques

M. Francis Pousse, président de la branche « Métier des détaillants en carburants »

Mme Laurence Dubar, secrétaire générale « Métier des détaillants en carburants »

M. Pierre Cavelan, chargé des affaires publiques

Comité des constructeurs français de l'automobile (CCFA)

M. Christian Peugeot, président

M. Nicolas Le Bigot, directeur des affaires environnementales et techniques

Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA)

M. Arnaud Hary, président

M. Christophe Boutin, délégué général

M. Thibault Delahaye, consultant