



N° 273

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 19

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT
SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE
VOYAGEURS
CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Rapporteurs spéciaux : MME ANNE-LAURE CATTELOT ET M. BENOÎT SIMIAN

Députés

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
DONNÉES CLÉS	7
I. LE PROGRAMME 203 <i>INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS</i>	9
A. LES GARANTIES DE SOUTENABILITÉ DE LA DÉPENSE, DÈS 2018	9
1. Un budget de transition, pour sortir d’une impasse de 10 milliards d’euros	12
2. Un budget plus lisible et plus sincère	16
3. L’avancement des volets <i>Mobilité</i> des Contrats de plans États-régions	26
B. ROUTES ET CANAUX : MIEUX FINANCER LA REMISE À NIVEAU	31
1. Régénérer le réseau routier national non concédé	31
2. Valoriser le réseau routier national concédé	35
3. Encourager le report modal sur le réseau fluvial	38
C. FERROVIAIRE : DES FINANCEMENTS À MAÎTRISER SUR LA DURÉE ...	43
1. Contenir la dette, améliorer la performance, ouvrir à la concurrence	45
2. Le compte d’affectation spéciale <i>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</i>	54
II. LE BUDGET ANNEXE <i>CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS</i>	59
1. Une trajectoire de désendettement et de modernisation	59
2. Appuyer la compétitivité du transport aérien français.....	63
III. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE <i>AIDES À L’ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES</i>	67
EXAMEN EN COMMISSION	71
ANNEXE : AUDITIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	75

PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Le financement des infrastructures et des services de transports impose des **engagements crédibles sur la durée** mais, **ces dernières années, l'État n'a pas toujours été à la hauteur de ces exigences.**

Les financements nécessaires pour **maintenir et régénérer les réseaux existants ont été sous-dimensionnés**, alors même que les **engagements accumulés sur de nouveaux projets** ont été progressivement **déconnectés des niveaux de ressources effectivement mobilisables.**

Cette situation conduit aujourd'hui à une **impasse budgétaire** de près de 10 milliards d'euros que les rapporteurs spéciaux se sont efforcés de documenter.

Pourtant, les **objectifs de modernisation et de report modal** appellent une **programmation pluriannuelle**. La dimension éminemment partenariale des projets, entre acteurs publics mais également avec des financeurs privés et les acteurs économiques, nécessite **que les engagements de chacun soient lisibles.**

Dès lors, les rapporteurs spéciaux **saluent la décision du Gouvernement** d'engager, avec les *Assises de la mobilité*, le **réexamen du périmètre et des modalités de financement** des transports, dans une approche qui tiendra compte des nouveaux usages et des nouveaux instruments de la mobilité.

Le projet de loi de finances pour 2018 constitue donc **un budget de transition** qui **annonce, sans les préempter**, les grandes lignes du **cadre financier pluriannuel** qui sera défini au printemps prochain, lors de l'examen par le Parlement du projet de loi d'orientation des mobilités.

Dès 2018, la **sincérité constitue ligne directrice du projet de budget**. Les montants de crédits budgétaires inscrits au programme 203 *Infrastructures et services de transports* sont désormais correctement dimensionnés et ne donneront pas lieu à des annulations en cours d'exercice, comme ce fut systématiquement le cas jusqu'à présent.

Loin d'un désengagement de l'État, ces crédits budgétaires augmenteront de 200 millions d'euros en 2018, par rapport à la prévision d'exécution de l'année 2017.

Parallèlement, le **budget de l'Agence pour le financement des infrastructures de France (AFITF) augmentera également de 200 millions d'euros**, grâce au dynamisme des recettes fiscales que lui affecte le projet de loi de finances.

Des efforts significatifs pourront ainsi être engagés pour **mieux financer l'entretien et la régénération du réseau national routier et des canaux, ainsi que la modernisation des transports du quotidien.**

De même la programmation des investissements du récent **contrat de performance liant l'État à SNCF Réseau** sera respectée, car elle est indispensable pour éviter la dégradation du réseau ferroviaire et pour renouveler les systèmes d'exploitation du trafic qui en assureront la robustesse et accroîtront la capacité des sillons.

La « *pause* » des grands projets ne se traduit par aucun abandon mais par de **nouveaux phasages de financements**, visant à **mieux hiérarchiser les choix d'investissements**, tant de la part de l'État que des collectivités territoriales.

Les rapporteurs spéciaux saluent en particulier l'accord récent qui permettra de poursuivre le **chantier essentiel du canal Seine-Nord-Europe**.

De même, l'augmentation des ressources du compte d'affectation spéciale finançant les **lignes Intercités**, et le phasage des contributions de l'AFITF pour l'acquisition du matériel roulant, permettront à l'État de se conformer à ses engagements auprès des régions qui ont repris certaines de ces lignes.

Cette approche devra également dicter la **révision à mi-parcours des contrats de plan État-régions** afin de définir de nouvelles modalités, innovantes, de contribution des collectivités au financement des infrastructures, dans une relation différenciée aux territoires. Les rapporteurs spéciaux appellent en particulier à examiner les possibilités d'instaurer de nouvelles formes de péages de transit.

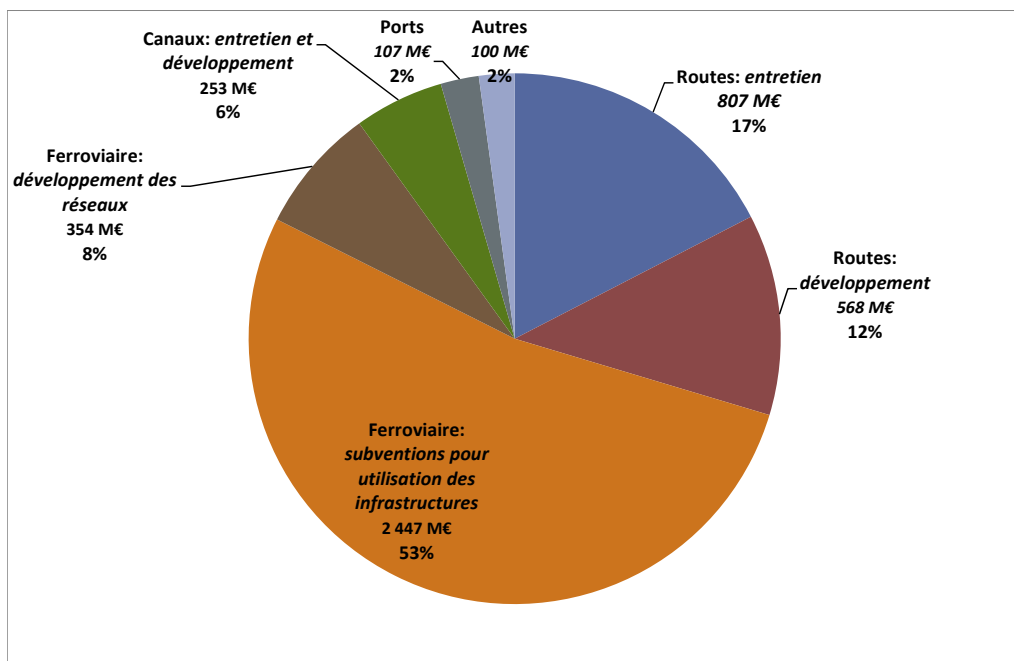
L'**ouverture à la concurrence des services conventionnés de voyageurs, particulièrement des TER**, doit être préparée dès aujourd'hui. Elle constitue le principal levier pour améliorer l'**efficacité du système ferroviaire** et en diminuer le besoin de subventionnement par l'État comme par les régions.

Les mêmes exigences d'efficacité, de qualité des infrastructures et du service rendu et de budget contenu, dictent l'**approche retenue dans le domaine aérien** : les *Assises du transport aérien* devront permettre d'identifier les meilleurs leviers pour conforter la **connectivité aérienne** du territoire et **relever les défis de compétitivité auxquels est confronté le « Pavillon français »**.

Ils pourront s'appuyer sur les efforts de modernisation engagés, dans la durée, par les services de la direction générale de l'aviation civile, qui doivent permettre de modérer durablement les prélèvements sur le secteur du transport aérien.

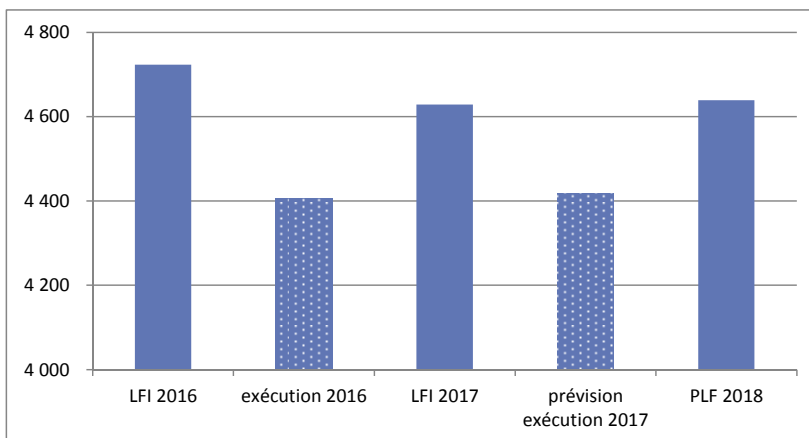
DONNÉES CLÉS

RÉPARTITION, EN 2018, DES CRÉDITS DE PAIEMENTS DU PROGRAMME 203 ET DES FONDS DE CONCOURS RATTACHÉS, PAR PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES

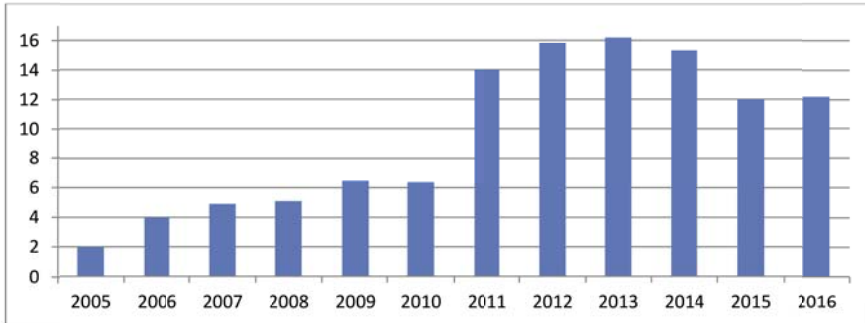


Total: 4 637,7 M€, dont 3 158,5 M€ du programme 203 et 1 479,2 M€ de fonds de concours rattachés.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 203 ET DES FONDS DE CONCOURS RATTACHÉS (EN MILLIONS D'EUROS)

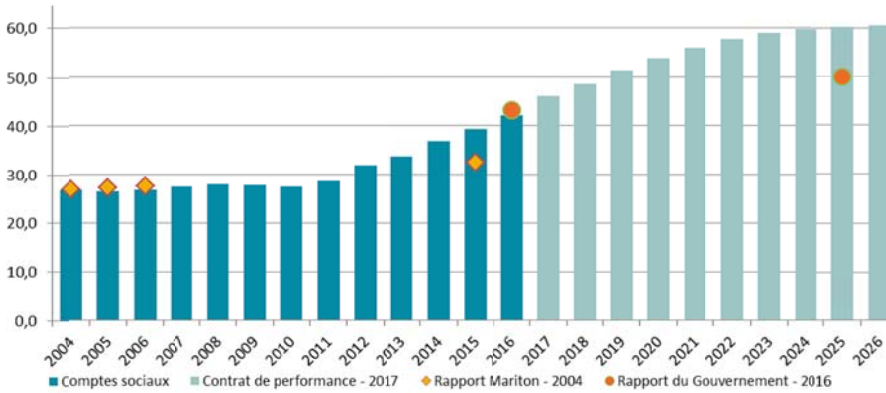


ÉVOLUTION DES RESTES À PAYER DE L'AGENCE POUR LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE FRANCE (AFITF) DE 2005 À 2017 (EN MILLIARDS D'EUROS)



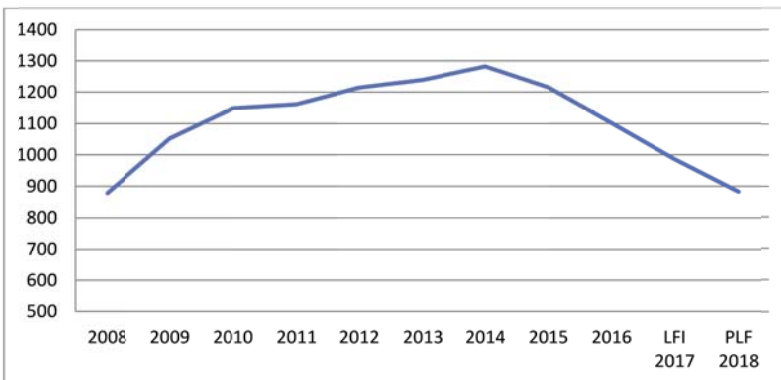
Source : AFITF

DETTE FINANCIERE NETTE DE RFF PUIS DE SNCF RÉSEAU (EN MILLIARDS D'EUROS)



Source : SNCF Réseau

ENDETTEMENT DU BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE (EN MILLIONS D'EUROS)



Source : Direction générale de l'aviation civile.

I. LE PROGRAMME 203 **INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**

Le programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, porte l'ensemble des moyens de l'État au titre de la politique nationale des transports.

Il doit répondre aux besoins de mobilités, dans un double but de transition écologique et de développement économique. Ce programme finance donc des infrastructures et des services de transports routiers, ferroviaires, fluviaux, maritimes et aéroportuaires⁽¹⁾. Il doit en garantir la sécurité et permettre la régulation des services économiques concernés.

Ce programme est mis en œuvre par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du ministère de la transition écologique et solidaire.

A. LES GARANTIES DE SOUTENABILITÉ DE LA DÉPENSE, DÈS 2018

Les **crédits du programme 203** demandés pour 2018 s'élèvent à **3 227,2 millions d'euros en AE et 3 149,6 millions d'euros en CP**. Ils représentent 28,4 % des AE et 27,9 % des CP de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*.

• **Des crédits budgétaires indissociables des fonds de concours**

Ces crédits budgétaires comportent, pour près de 600 millions d'euros, des dépenses de fonctionnement et d'investissement nécessaires pour entretenir et régénérer le réseau routier national non concédé et les voies navigables. Près de 2,4 milliards d'euros de crédits d'intervention sont versés au gestionnaire des infrastructures ferroviaires, l'établissement public industriel et commercial SNCF Réseau, afin de couvrir les coûts d'utilisation du réseau non couverts par les péages ferroviaires.

Mais à ces crédits budgétaires, indispensables à la préservation des réseaux existants, s'ajouteront **les fonds de concours pour 1 357,5 millions d'euros en AE et 1 479,2 millions d'euros en CP**, représentant 96 % des fonds de concours de la mission en AE comme en CP.

Les fonds de concours

Aux termes de l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances, « *les fonds de concours sont constitués [...] par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public. Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général. Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante.* »

⁽¹⁾ M. Saïd Ahamada examine les crédits liés aux transports maritimes dans le rapport spécial n° 17 Affaires maritimes.

Le total des crédits demandés en 2018 s'élève donc à **4 584,7 millions d'euros en AE** et **4 638,8 millions d'euros en CP**, composés à près de 30 % de fonds de concours.

Cette configuration atteste du **rôle incontournable d'acteurs autres que les services du ministère**, au premier rang desquels les **régions** aux côtés desquelles l'État a souscrit des engagements d'investissements sur le volet « *mobilité* » des contrats de plans États-régions (CPER), mais également l'établissement public administratif *Voies navigables de France*, l'établissement public industriel et commercial de la *Société du Grand Paris* ou encore des partenaires privés dans le cadre de concessions ou de contrats de partenariat pour la réalisation d'infrastructures.

Ils traduisent la part, dans la politique de transports, des **engagements pluriannuels**, dépassant l'horizon, nécessairement borné, du budget de l'année.

Afin que l'État puisse souscrire des engagements pluriannuels, le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 a en effet créé **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**, un établissement public administratif de l'État dont la tutelle est assurée par la DGITM.

Cette structure légère est le réceptacle des recettes fiscales affectées en loi de finances et qui doivent lui procurer des ressources pérennes permettant de **souscrire, pour le compte de l'État, des engagements pluriannuels en matière d'infrastructures de transports**. Ses engagements, centrés initialement sur un petit nombre de grands projets d'infrastructures d'intérêt national, ont été progressivement élargis aux dépenses de modernisation, de gros entretien et de régénération des réseaux, ainsi qu'aux projets portés par les collectivités territoriales pour les transports collectifs de personnes.

La majorité des dépenses de l'AFITF est rattachée par la voie de fonds de concours au budget de l'État, principalement sur le programme 203 mais, depuis la création de l'agence, 36 % de ses dépenses ont consisté en subventions directement versées aux maîtres d'ouvrage.

● *L'accumulation d'engagements pluriannuels*

Ce mécanisme présente donc des garanties de financement de long terme, en particulier au regard de la fragilité des crédits budgétaires, exposés, en cours d'exercice, à des risques d'annulation.

Mais **il présente également le risque que l'État souscrive des engagements qui dépasseraient, sur la durée, les ressources budgétaires et extrabudgétaires effectivement disponibles**.

Les ressources cumulées de l'AFITF au cours de ses douze premières années d'existence (2005-2016) se sont ainsi élevées à 23,5 milliards d'euros, soit 1,95 milliard d'euros par an en moyenne. Mais, sur la même durée, les engagements, nets des dégagements, atteignent 33,1 milliards d'euros.

Selon les informations demandées par les rapporteurs spéciaux, **les restes à payer de l'AFITF**, qui sont la différence entre le cumul des engagements pris et le cumul des dépenses réalisées, **atteindront 12,3 milliards d'euros à la fin de l'année 2017**.

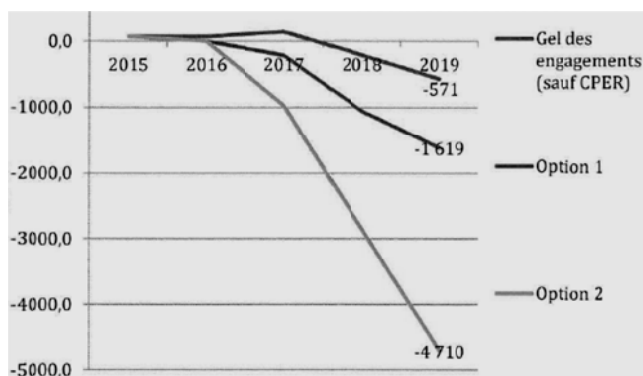
En outre, les besoins de financement de l'Agence augmentent de manière significative et durable au moins jusqu'en 2020 en raison des engagements déjà pris par l'État (CPER 2015-2020, troisième appel à projets pour les transports collectifs en site propre, poursuite du programme de renouvellement des matériels roulants des lignes de trains d'équilibre du territoire...) et des sommes payées à partir de 2017 dans le cadre des contrats de partenariat pour la construction de la ligne à grande vitesse (LGV) Loire-Bretagne et du contournement ferroviaire Nîmes-Montpellier.

Selon une première estimation réalisée par la Cour des comptes en juin 2016, en prolongeant la trajectoire actuelle ainsi que les paiements liés aux CPER, le montant des engagements souscrits par l'AFITF devait dépasser le flux des revenus attendus de 600 millions d'euros d'ici 2019.

L'écart entre les flux de ressources de l'Agence et les dépenses futures au titre d'engagements de l'État dépasserait en outre 1,6 milliard d'euros en ajoutant les paiements correspondant aux engagements nouveaux pris par l'État, jusqu'en 2016, sur de nombreux projets d'infrastructures.

Comme le montre le graphique suivant, cet écart atteindrait 4,7 milliards d'euros avec les deux grands projets de liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin et du canal Seine-Nord-Europe.

HYPOTHÈSE DES SOLDES CUMULÉS DE L'AFITF EN FONCTION DES ENGAGEMENTS JUSQU'EN 2019



Source : Cour des comptes, Référé sur l'AFITF, juin 2016.

1. Un budget de transition, pour sortir d'une impasse de 10 milliards d'euros

Le budget des transports pour 2018 doit donc être examiné au regard de la capacité à répondre, sur la durée, aux besoins financiers liés aux réseaux existants comme aux engagements de financement de nouveaux projets.

Or à l'appui du lancement des Assises de la mobilité en septembre 2017, le Gouvernement a fait le constat d'une impasse financière de 10 milliards d'euros qui résulte du manque d'environ 7 milliards d'euros pour financer les nouveaux projets et de 3 milliards d'euros pour financer la maintenance des réseaux.

En premier lieu, **les déficits sur l'entretien et la régénération des réseaux existant atteindraient 390 millions d'euros par an, ou 1,9 milliard d'euros sur la période 2018-2022.** Les montants de crédits accordés aujourd'hui à l'entretien et la régénération des infrastructures sont en effet inférieurs aux niveaux permettant d'en assurer la pérennité. En 2017, il manquerait ainsi 270 millions d'euros par an pour le réseau routier national (dont 70 pour l'entretien et 200 pour la régénération), 70 millions d'euros par an pour le réseau fluvial (dont 20 pour l'entretien et 50 pour la régénération), et 50 millions d'euros par an pour les dragages portuaires.

En second lieu, **il faudra apporter des financements supplémentaires au gestionnaire des infrastructures ferroviaires pour un total de 750 millions d'euros entre 2018 et 2022,** conformément aux hypothèses de progression des concours versés par l'État figurant dans le contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau le 20 avril 2017.

Enfin, **l'écart entre les ressources prévisibles de l'AFITF et la programmation résultant des engagements des précédents gouvernements** occasionne un besoin de financement qui serait de **8,5 milliards d'euros** sur la période 2018-2022, dont 1,1 milliard au titre de contributions, déjà mentionnées, pour pallier les retards de régénération routière et fluviale.

En maintenant les ressources de l'AFITF au niveau actuel de 2,1 milliards d'euros par an, le total atteint 10,5 milliards d'euros sur la période 2018-2022. Outre le déficit de crédits de régénération des réseaux pour 1,1 milliard d'euros, **l'écart s'établit donc à 7 milliards d'euros entre les besoins et les ressources.**

Le déficit total de financement pour les infrastructures de transport approche donc bien 10 milliards d'euros sur la période 2018-2022. **Le budget 2018 constitue donc la première étape pour sortir de cette impasse financière,** et sera suivi par le volet programmation et financement des infrastructures du projet de loi d'orientation des mobilités, qui sera examiné par le Parlement au premier semestre 2018.

• **L'augmentation des ressources de l'AFITF en 2018**

L'AFITF bénéficie aujourd'hui de quatre recettes fiscales pérennes :

– une part, plafonnée par la loi de finances, du produit de la **taxe d'aménagement du territoire (TAT)**, due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers ;

– une part de **la redevance domaniale versée par les SCA** ;

– une fraction, définie par la loi de finances, du produit de **la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** ;

– une partie du **produit des amendes des radars automatiques du réseau routier national**.

S'y s'ajoute une contribution des SCA définie par un protocole conclu avec l'État le 16 avril 2015, à l'occasion du prolongement de certaines concessions autoroutières, consistant à apporter 1,2 milliard en euros courants jusqu'à l'expiration des concessions, dont 100 millions d'euros par an les trois premières années, et 60 millions d'euros par an les années suivantes.

Comme le montre le tableau suivant, **le projet de loi finances pour 2018 accroît de plus de 262 millions d'euros les recettes de l'AFITF par rapport à 2017 (+ 12,2 %) et de près de 400 millions d'euros par rapport à 2016 (+ 18,6 %).**

ÉVOLUTION DES RECETTES DE L'AFITF DEPUIS 2016

(en millions d'euros)

	2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution 2017-2018	
<i>Taxe d'aménagement du territoire</i>	512	571	477	- 94	- 16,5 %
<i>Redevances domaniales</i>	331	350	355	+ 5	+ 1,4 %
<i>CAS radars</i>	333	400	450	+ 50	+ 12,5 %
<i>Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)</i>	763	735	1 076	+ 341	+ 46,4 %
<i>Plan de relance autoroutier</i>	100	100	60	- 40	- 40 %
TOTAL des recettes	2 040	2 156	2 418	+ 262	+ 12,2 %
<i>Fonds de roulement en début d'année</i>	104	101	-	-	-

Source : documents budgétaires et projet de loi de finances pour 2018.

L'article 19 du présent projet de loi de finances diminue de 94 millions d'euros le plafond de la TAT affectée à l'AFITF afin d'accroître la part de cette taxe finançant la compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*.

Cette baisse est plus que compensée par **l'accroissement du plafond de la part de TICPE affectée à l'AFITF** qui permet également de compenser la diminution de la contribution des SCA conformément à l'échéancier du protocole du 16 avril 2015.

Le surcroît de recettes est d'autant plus nécessaire que le fonds de roulement de l'AFITF qui s'élevait à 104 millions d'euros à la fin de l'exercice 2015 et à 101 millions d'euros à la fin de l'exercice 2016 devrait être très largement consommé fin 2017.

Enfin les ressources de l'AFITF sont confortées par le maintien du dynamisme du produit des amendes radars, par ailleurs susceptible de dépasser les montants inscrits en loi de finances, ce qui pourrait contribuer à reconstituer un niveau de fonds de roulement significatif.

Un financement croissant par le compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*

La loi de finances de l'année fixe le plafond de recettes du compte d'affectation spéciale (CAS) au-delà duquel le **solde du produit des amendes radars est versé à l'AFITF sans être plafonné**. Cette ressource de l'AFITF ne fait pas l'objet d'un fléchage particulier : elle contribue au financement d'infrastructures routières comme au développement des transports en commun.

En **2015** l'Agence a reçu **233,2 millions d'euros**, soit 14,5 % des amendes forfaitaires radars, et, en **2016**, **351,5 millions d'euros**, en hausse de 50 %, ce qui a représenté 46,2 % des amendes radars de l'année. La loi de finances initiale pour **2017** a prévu que ce montant s'élèverait à **400 millions d'euros**, en hausse de 14 %, mais le montant finalement perçu pourrait être supérieur.

En **2018**, cette hausse devrait se ralentir, le niveau de recettes atteignant **450 millions d'euros (+ 6 %)**. En effet, l'article 21 du présent projet de loi de finances augmente de 58,85 millions d'euros le plafond du CAS routier alimenté par le produit des amendes radars. Ceci devrait donc ralentir la croissance du solde du CAS, et, partant, la recette de l'AFITF.

• Des charges contenues par la « pause » des grands projets d'infrastructures

Les principales catégories d'opérations financées par l'AFITF en 2017 sont présentées dans le tableau suivant.

BUDGET 2017 DE L'AFITF PAR MODES DE TRANSPORTS

(en millions d'euros)

	AE	CP
Investissements routiers	768	446,4
Régénération routière	375	385
Infrastructures ferroviaires	636,3	672,3
Voies navigables	177,2	101,5
Ports	42,4	41,9
Transports collectifs en agglomération	273	236,3
Intermodalité et fret	15	32,8
Matériel roulant TET	903,1	259,2
Divers	29,8	24,8
Support	0,7	0,7
Indemnité Écomouv'	0	47,8
TOTAL	3 220,4	2 248,5

Source : Agence de financement des infrastructures de transport de France.

L'articulation du projet de loi de finances et du projet de budget de l'AFITF

Le budget de l'AFITF est adopté régulièrement en décembre. Son contenu détaillé n'est donc pas communiqué au Parlement à l'occasion du débat budgétaire. Toutefois la qualité de l'information donnée au Parlement s'est progressivement améliorée. Le Parlement vote les plafonds des taxes affectées à l'AFITF, ce qui fixe le cadrage des dépenses annuelles de l'AFITF et de ses engagements. Les documents annexés au projet de loi de finances sont en outre de plus en plus complets et les opérations financées, les nouveaux programmes et l'évolution des restes à payer sont indiqués dans les projets annuels de performances. L'AFITF établit annuellement à l'intention du Parlement un rapport d'activité et met en ligne sur son site internet les budgets, bilans d'exécution et rapports de gestion de l'établissement. Enfin, un député et un sénateur sont membres du conseil d'administration de l'Agence.

Le budget prévisionnel de l'AFITF pour 2018 ne sera adopté qu'en décembre 2017, mais il a été indiqué aux rapporteurs spéciaux qu'il pourrait s'élever à 2 448 millions d'euros dont 2 400 millions d'euros pour les dépenses opérationnelles et 48 millions d'euros au titre de l'échéancier du remboursement de la dette Dailly liée à la résiliation, par l'État, du contrat de partenariat de l'écotaxe poids lourds avec la société Ecomouv'.

Le budget de l'AFITF sera donc en hausse de 200 millions d'euros, pour les dépenses opérationnelles, par rapport à 2017 (+ 9,1 %).

Ce budget prévisionnel de 2,4 milliards d'euros est en retrait de 800 millions d'euros par rapport aux 3,2 milliards d'euros résultant des engagements antérieurs, parmi lesquels le Gouvernement a donc été conduit à opérer des choix.

L'écart tient, pour moitié, de **la pause dans la réalisation des grands projets**. Pour des projets déjà largement engagés, certains lancements d'étapes sont ainsi différés : l'A45, pour une économie de 20 millions d'euros l'an prochain, ou le projet ferroviaire Lyon-Turin, pour environ 130 millions d'euros.

La révision des échéanciers de paiement de l'État au titre du canal Seine-Nord-Europe procure une économie de 95 millions d'euros en 2018. De même, certains paiements liés à des lignes à grande vitesse feront l'objet d'un lissage.

Pour l'autre moitié, l'écart provient de la **redéfinition des échéanciers de financement du renouvellement des trains d'équilibre du territoire**, par le décalage des dates prévisionnelles de livraison des rames des lignes dont l'État demeure l'autorité organisatrice.

Cependant, il a été indiqué aux rapporteurs spéciaux qu'il n'y aura pas de remise en cause des engagements souscrits par l'État avec les régions qui ont repris la charge de certaines de ces lignes.

2. Un budget plus lisible et plus sincère

Comme le montre le tableau suivant, le projet de loi de finances pour 2018 présente, pour le programme 203, des crédits budgétaires en hausse, par comparaison avec les montants inscrits en loi de finances pour 2017, et qui compensent les diminutions de prévisions de fonds de concours.

CRÉDITS DU PROGRAMME 203 ET FONDS DE CONCOURS RATTACHÉS EN 2017 ET 2018

(en millions d'euros)

	LFI 2017		PLF 2018		évolution en AE		évolution en CP	
	AE	CP	AE	CP				
P. 203	3 124,22	3 145,81	3 227,18	3 159,61	+ 102,96	+ 3,30%	+ 13,80	+ 0,44%
<i>Fonds de concours</i>	1 471,35	1 482,76	1 357,50	1 479,18	- 113,85	- 7,74%	- 3,58	- 0,24%
<i>Part des fonds de concours</i>	32 %	32 %	29,6 %	31,9 %				
Total	4 595,57	4 628,58	4 584,68	4 638,79	- 10,89	- 0,24%	+ 10,21	+ 0,22%

Source : *Projet annuel de performances.*

Le total est stabilisé à **4 638,8 millions d'euros en CP, en hausse de 10 millions d'euros (+ 0,22 %)**, et à 4 584,7 millions d'euros en AE, en diminution de 10,9 millions d'euros (- 0,24 %).

Les fonds de concours provenant des collectivités territoriales passent, en CP, de 230 millions d'euros attendus en 2017 à 175 millions d'euros en 2018 (en baisse de 55 millions d'euros, soit - 23,9 %). Mais **les fonds de concours de l'AFITF progressent**, passant de 1 119 millions d'euros en CP attendus en 2017 à 1 302,3 millions d'euros en 2018, **en hausse de 183,3 millions d'euros (+ 16,4 %)**.

RÉPARTITION, PAR ACTIONS, DES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 ENTRE CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET RATTACHEMENTS DE FONDS DE CONCOURS, EN 2018

Crédits de paiements, en millions d'euros	Crédits budgétaires	Fonds de concours		TOTAL	Part des crédits budgétaires	Part des fonds de concours
		AFITF	Collectivités territoriales (ou tiers)			
01- Routes développement	0	397,7	170	567,7	0 %	100 %
04- Entretien routier	320	482	5	807	39,7 %	60,3 %
41- Ferroviaire	2 421,6	169,3		2 590,9	93,5 %	6,5 %
42- Voies navigables	251,4	1,4		252,8	99,4 %	0,6 %
43- Ports	70,9	36,5		107,4	66,0 %	34 %
44- Transports collectifs	27,3	185,2		212,5	12,8 %	87,2 %
45- Transports combinés	22,4	3,2		25,6	87,5 %	12,5 %
47- Fonctions support*	15,5		(1,8)	17,3	89,6 %	10,4 %
50- Transport routier	4,8			4,8	100 %	0 %
51- Sécurité ferroviaire	1	27		28	3,6 %	96,4 %
52- Transport aérien	24,7			24,7	100 %	0 %
	3 159,6	1 302,3	176,8	4 638,7	68,1 %	31,9%

Sources : *Calculs à partir des documents budgétaires annexés au projet de loi de finances.*

* Les fonds de concours de l'action 47 Fonctions support correspondent au remboursement par des tiers de dépenses réalisées par les services techniques pour des prestations d'études et de contrôle de travaux.

Comme le montre le tableau précédent, les rattachements de fonds concours concernent particulièrement, l'action 01 *Routes-développement*, qui en est entièrement constituée, l'action 04 *Routes-entretien*, pour 60,3 % des crédits, l'action 44 *Transports collectifs*, pour 87 %, et l'action 51 *Sécurité ferroviaire*, en quasi-totalité.

• **Des postes de dépenses plus lisibles**

Le budget 2018 répartit les crédits en dix actions distinguant clairement les différents modes de transports, dont une action pour les fonctions de support et de pilotage ministériel. Il s'agit d'un progrès par rapport à la nomenclature antérieure, en sept actions, qui ne coïncidait pas avec le référentiel interne de la DGITM.

Cependant, les documents joints au projet de loi de finances ne récapitulent pas les crédits précédemment ouverts par la loi de finances pour 2017 selon la nouvelle nomenclature, ce qui particulièrement malaisée la comparaison avec le projet de budget pour 2018. **Les rapporteurs spéciaux ont donc demandé ces compléments d'information et communiquent, dans le tableau suivant, l'évolution des crédits entre 2017 et 2018 selon la nouvelle répartition par action.** Ce tableau **compare également** les montants inscrits au budget 2018 avec la dernière prévision de consommation des crédits en 2017, ce qui tient compte des annulations en cours d'exercice.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 203, HORS FONDS DE CONCOURS, SELON LA NOUVELLE MAQUETTE BUDGÉTAIRE

(en millions d'euros)

	LFI 2017	Prévision exécution 2017	PLF 2018	Évolution LFI 2017 – PLF 2018		Évolution exécution 2017 – PLF 2018	
04- Routes - entretien	317,3	291,9	320	+ 2,7	+ 0,9 %	+ 28,1	+ 9,6%
41- Ferroviaire	2 431,4	2 263,6	2 420,4	- 11	- 0,5 %	+ 156,8	+ 6,9%
<i>TER</i>	1 675,7	1 650,3	1 668,4	- 7,3	- 0,4 %	+ 18,1	+ 1,1%
<i>Intercités</i>	529,4	521,9	527,7	- 1,7	- 0,3 %	+ 5,8	+ 1,1%
<i>Fret</i>	226,3	91,4	224,3	- 2	- 0,9 %	+ 132,9	+ 145,4%
42- Voies navigables	251,4	244,6	251,4	0	0 %	+ 6,8	+ 2,8%
43- Ports	51,6	73,5	70,9	+ 19,3	37,4 %	- 2,6	- 3,5 %
44- Transports collectifs	22,6	20,4	27,3	+ 4,7	20,8 %	+ 6,9	+ 33,8%
45- Transports combinés	22,4	20,6	22,4	0	0 %	+ 1,8	+ 8,7%
47- Fonctions support	16,1	14,8	15,6	- 0,5	- 3,1 %	+ 0,8	+ 5,4%
50- Transport routier	4,8	4,4	4,8	0	0 %	+ 0,4	+ 9,1%
51- Sécurité ferroviaire	0	0	1	+ 1		+ 1	
52- Transport aérien	28,2	25,9	24,7	- 3,5	- 12,4 %	- 1,2	- 4,6 %
TOTAL	3 145,8	2 959,7	3 158,5	+ 12,7	+ 0,4 %	+ 198,8	+ 6,7%

Source : Calculs à partir des réponses de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

Les crédits présentés ne prennent pas en compte les dépenses de personnel pour la mise en œuvre du programme. Ces dépenses sont retracées par l'action 8 du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*, qui regroupe l'ensemble des dépenses de personnel de la mission ⁽¹⁾. La masse salariale des personnels œuvrant pour les politiques du programme 203 est évaluée à 594,4 millions d'euros (en baisse de 12 millions d'euros sur une année) pour la rémunération de 10 150 emplois en équivalents temps plein travaillé (ETPT), en baisse de 209 effectifs (- 2 %).

● **L'action 01 Routes - développement**

L'action 01 vise à moderniser et à développer le réseau routier national concédé comme non concédé. Les objectifs de report modal conduisent à limiter l'augmentation de la capacité du réseau routier au traitement des points de congestion chronique et aux nouveaux besoins de dessertes des territoires et des grands pôles économiques. Les financements visent en particulier à améliorer la sécurité du réseau, à l'exemple du programme d'aménagement, dans les départements de Saône-et-Loire et de l'Allier, de la route Centre-Europe Atlantique (RCEA), qui est la plus accidentogène de France.

Cette action ne bénéficie pas d'une dotation budgétaire mais exclusivement de **fonds de concours** qui devraient atteindre **568 millions d'euros** contre 599,2, **en baisse de 31,5 millions d'euros (- 5,2 %)**. En 2018, les apports de l'AFITF sont portés à 397,7 millions d'euros en CP contre 374,2 dans le budget 2017 (+ 23,5 millions d'euros soit + 6,3 %). L'apport des collectivités territoriales est lié aux volets routiers des CPER 2015-2020 et passe de 225 millions d'euros en 2017 à 170 millions d'euros en 2018, en baisse de 55 millions d'euros (- 24,4 %).

Les rapporteurs spéciaux soulignent que les fonds de concours de l'AFITF comprennent 48 millions d'euros au titre d'une annuité de règlement de la dette du contrat de partenariat de l'écotaxe, ainsi que 29 millions d'euros liés au contrat de partenariat de la rocade L2 de Marseille.

● **L'action 04 Routes - entretien**

L'action 04 bénéficiera de **807 millions d'euros en CP, en hausse de 78,7 millions d'euros (+ 10,8 %)**.

Dans cet ensemble, **les crédits budgétaires sont stables à 320 millions d'euros** (+ 0,8 %). Les dépenses de fonctionnement (192 millions d'euros) couvrent l'entretien courant et les frais de fonctionnement des onze directions interdépartementales des routes (DIR), hors rémunérations des personnels. Ces crédits permettent par exemple d'entretenir les glissières de

(1) M. Éric Coquerel examine ces crédits dans le rapport spécial n° 16.

sécurité, de saler les routes en hiver et de payer les charges liées aux fluides. Les dépenses d'investissement (125,2 millions d'euros) couvrent les frais liés aux chaussées et aux ouvrages d'art. Selon des témoignages concordants, ce poste budgétaire serait à l'étiage, contraignant les équipes des DIR à sacrifier des interventions d'entretien courant pour continuer d'assurer leurs missions de surveillance du réseau et de « patrouillage ».

Cependant les fonds de concours seront portés à 487 millions d'euros en CP, contre 390 en 2017, en hausse de 97 millions d'euros (+ 24,8 %), conformément à l'apport de 100 millions d'euros prévu par le Grand plan d'investissement.

Les apports des collectivités territoriales sont stables à 5 millions d'euros mais la hausse provient entièrement de l'accroissement des financements de l'AFITF pour des opérations de régénération de réseaux routiers vieillissants, de mise en sécurité de tunnels, d'aménagements de sécurité relevant de la démarche « Sécurité des usagers sur le réseau existant » (SURE), d'aménagement d'aires de service et de repos et d'installation d'équipements de gestion du trafic.

• *L'action 41 Ferroviaire*

Cette action, comporte **2 421 millions d'euros en CP, soit 76 % des CP du programme.** Elle comprend des **crédits d'intervention versés à SNCF Réseau** afin de compenser le fait que les péages ferroviaires ne couvrent pas, aujourd'hui, l'ensemble des coûts pour les lignes TER, *Intercités* et le fret. Ces compensations sont établies en application de la réglementation européenne⁽¹⁾ et font l'objet d'un avis conforme de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer). Les redevances d'accès incluent la TVA et devraient atteindre, en 2018 :

– **1 668,4 millions d'euros pour l'utilisation du réseau ferré national par les TER**, contre 1 650,3 en prévision d'exécution en 2017 ;

– **527,7 millions d'euros pour son utilisation par les trains d'équilibre du territoire** (trains *Intercités*), contre 521,9 en prévision d'exécution en 2017 ;

– **79,2 millions d'euros pour l'utilisation du réseau ferré national par les trains de fret**, contre 91,4 en prévision d'exécution en 2017.

Concernant le fret, le projet de budget pour 2018 inscrit en outre 145,1 millions d'euros au titre de « concours Fret » visant à ce que les niveaux des péages tiennent mieux compte des coûts fixes du fret.

Les fonds de concours proviennent de l'AFITF, pour 169,3 millions d'euros en CP attendus en 2018, contre 131 millions d'euros en 2017, finançant des opérations relevant du volet ferroviaire des CPER ainsi que des opérations de mise en accessibilité pour les personnes à mobilité réduite.

(1) Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.

● *L'action 42 Voies navigables*

Cette action porte la subvention pour charges de service public de l'établissement public administratif *Voies navigables de France*. La dotation est stabilisée par rapport à la loi de finances pour 2017, à **251,4 millions d'euros**, et **augmente de 6,8 millions d'euros (+ 2,8 %)** par rapport aux montants effectivement versés cette année. Les fonds de concours de l'AFITF sont stabilisés à 1,4 million d'euros.

● *L'action 43 Ports*

73,5 millions d'euros en CP sont inscrits sur cette action principalement pour des **subventions aux grands ports maritimes**. Le montant est en hausse de 19,3 millions d'euros (+ 37,4 %) par rapport aux montants de la loi de finances pour 2017 mais il est en réalité comparable aux montants consommés cette année (73,5 millions d'euros) car l'enveloppe de dragages portuaires a été augmentée de 20 millions d'euros en cours d'exercice, conformément à une décision du Comité interministériel de la mer (CIMER) de 2016. Les fonds de concours de l'AFITF attendus en 2018 atteignent 36,5 millions d'euros, en retrait de 5 millions d'euros sur une année.

● *L'action 44 Transports collectifs*

Cette action comporte 27,3 millions d'euros en CP, et principalement **20,4 millions d'euros afin de compenser l'établissement public industriel et commercial SNCF Mobilités pour les tarifications sociales nationales du transport de voyageurs**.

Sur les huit tarifications existantes, les billets familles nombreuses, les billets d'allers-retours populaires, ainsi que les abonnements élèves, étudiants et apprentis comptent pour 90 % du trafic lié aux tarifs sociaux⁽¹⁾. Ce montant est en net retrait par rapport aux 25,7 millions d'euros inscrits dans le précédent projet de loi de finances, ce qui traduit un effort de sincérité budgétaire. En effet, l'enveloppe (qui atteignait 30 millions d'euros en loi de finances pour 2015) a systématiquement fait l'objet d'annulations en cours d'exercice : 21,4 millions d'euros ont été effectivement versés en 2015, 17 en 2016 et 18 en prévision d'exécution pour 2017.

Le coût effectif pour SNCF Mobilités est sensiblement supérieur. Selon le ministère, la nouvelle politique tarifaire de l'établissement amoindrirait le besoin de compensation par l'État des tarifs sociaux, parfois supérieurs aux tarifs d'appel commerciaux. L'État inviterait donc SNCF Mobilités à poursuivre la généralisation des offres à « petits prix » comme Oui-Go.

(1) S'y ajoutent le tarif abonnement de travail, le tarif réformés et pensionnés de guerre, le tarif accompagnateur de personnes handicapées civiles, le tarif promenade d'enfant et le permis de visite aux tombes.

Les montants de **fonds de concours** de l'AFITF rattachés sur cette action sont beaucoup plus élevés : **185,2 millions d'euros en CP en 2018**, contre 150,8 millions d'euros en 2017. Ils correspondent aux engagements de l'État dans les **volets transports collectifs des CPER** et concernent principalement l'Île-de-France (modernisation des lignes RER, lignes tangentielles, prolongement de la ligne 11...). **L'augmentation de 24 % atteste de la priorité accordée par le Gouvernement aux transports du quotidien**. Sur le volet mobilité du CPER 2015-2020, l'État a engagé, en Île-de-France 1 412 millions d'euros, et le taux d'avancement atteint 35,9 % fin 2017.

● *L'action 45 Transports combinés*

Cette action regroupe des dépenses précédemment éclatées dans trois actions de l'ancienne nomenclature et qui visent à promouvoir le transport de marchandises alternatif à la route par « transport combiné ». Le total est stable par rapport aux montants inscrits au précédent budget.

17,4 millions d'euros en CP sont inscrits pour des **aides aux opérateurs d'unités de transport intermodal** (conteneurs, caisses mobiles, semi-remorques préhensibles par pinces...) qui les transbordent depuis la route vers le mode ferroviaire, fluvial ou maritime de courte distance, dont 10,4 millions pour le transport combiné ferroviaire, et 7 millions, pour le transport combiné maritime et fluvial. En outre, 60 millions d'euros sont inscrits en AE pour couvrir la totalité du nouveau contrat de concession de **l'autoroute ferroviaire alpine**, et 5 millions d'euros en CP pour en financer la mise en service en 2018. Des montants similaires y sont consacrés par l'État italien. Enfin 3,25 millions d'euros de fonds de concours de l'AFITF sont attendus au titre de l'autoroute de la mer Nantes-Vigo.

● *L'action 47 Fonctions supports*

Cette action porte 15,5 millions d'euros de crédits de titre 3 pour les dépenses de logistique de la DGITM, dont les services techniques centraux qui lui sont rattachés, ainsi que pour des dépenses d'études générales et de prospective. C'est la seule action à laquelle soient rattachés des fonds de concours de tiers autres que l'AFITF ou les collectivités territoriales : 1,8 million d'euros pour des remboursements de prestations d'études et de contrôle de travaux réalisées par les services techniques du ministère.

● *L'action 50 Transports routiers*

Sur cette action, 4,8 millions d'euros sont inscrits, comme en 2017, au titre des **missions régaliennes de réglementation et de contrôle du secteur des transports routiers** (équipement des agents chargés du contrôle du transport terrestre, gestion du registre des entreprises de voitures de transport avec chauffeur...). Elle couvre également les frais de fonctionnement du comité national routier (CNR), lieu d'échanges et de réflexions de la profession de transporteurs routiers.

• *L'action 51 Sécurité ferroviaire*

Sur les crédits budgétaires, 7,5 millions d'euros en AE et 1 million d'euros en CP sont inscrits pour déployer des **terminaux GSMR renforcés (GSMR-R)** utilisés par les services de SNCF Réseau afin de pallier les perturbations occasionnées, sur les liaisons radio sol-train, par les émissions des réseaux ouverts au public.

En outre, 27 millions d'euros de fonds de concours de l'AFITF prolongent le **plan d'action pour renforcer la sécurité des passages à niveau** lancé en 2014. Cinq suppressions de passages à niveau sont attendues en 2018, comme en 2017. S'y ajoutent des opérations de sécurisation des tunnels ferroviaires.

• *L'action 52 Transport aérien*

L'action 52 *Transport aérien* porte une part minime des financements en la matière, l'essentiel relevant, pour le contrôle et l'exploitation aérien, des trois programmes du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, et des collectivités territoriales pour les 150 aérodromes de l'État qui leur ont été transférés en 2007. Cette action porte cependant des dépenses liées aux trois aérodromes encore en régie directe de l'État, pour 2,5 millions d'euros en fonctionnement et 3,8 en investissements, ainsi que 1 million d'euros d'acquisitions foncières au titre de l'aérodrome de Bâle-Mulhouse, par application d'une convention franco-suisse.

Surtout 17,5 millions d'euros en CP et 21,1 millions d'euros en AE permettent à l'État de **soutenir des dessertes aériennes déficitaires pour certains aérodromes** (en Polynésie française par exemple), pour le soutien aux **lignes d'aménagement du territoire** vers la Guyane et Saint-Pierre-et-Miquelon ou pour le soutien à la **desserte aérienne internationale de Strasbourg**.

Une augmentation conséquente des dépenses fiscales

Le **programme 203 porte des dépenses fiscales**, pour un montant estimé à **1,59 milliard d'euros en 2018**, en hausse de 430 millions d'euros par rapport à 2017 (+ 37 %).

Les principales dépenses fiscales correspondent au **remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation (TICPE) sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers**, dont le manque à gagner passe de 758 millions d'euros en 2017 à une estimation de 1 140 millions d'euros en 2018, ou **par les exploitants de transport public routier en commun de voyageurs**, la dépense fiscale passant de 135 millions d'euros en 2017 à 182 millions d'euros en 2018.

L'augmentation des dépenses fiscales sur le programme 203 est donc la conséquence de la hausse de la TICPE, dont bénéficie par ailleurs le financement des infrastructures et des services de transports par le supplément de recettes occasionné pour l'AFITF.

● ***D'importantes annulations de crédits en cours d'exercice 2017***

Les décrets du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance ont annulé 237,9 millions d'euros en AE et 239,6 millions d'euros en CP de crédits budgétaires du programme 203.

Compte tenu des reports de crédits et des dégels de fin d'exercice, la consommation des crédits devrait finalement atteindre 2 959,7 millions d'euros, soit 94 % des crédits de paiements ouverts par la loi de finances pour 2017. **Au regard des montants effectivement consommés en 2017, le projet de loi de finances pour 2018 inscrit donc des crédits en hausse de 198,8 millions d'euros sur une année (+ 6,7 %)**, ce qui fournit des marges de manœuvre pour respecter les plafonds de dépenses fixés par la loi de finances initiale.

CRÉDITS DE PAIEMENTS DU PROGRAMME 203, HORS FONDS DE CONCOURS

(en millions d'euros)

LFI 2017	Prévision exécution 2017	PLF 2018	Évolution LFI - PLF		Évolution exécution 2017 PLF 2018	
3 145,8	2 959,7	3 158,5	+ 12,7	+ 0,4 %	+ 198,8	+ 6,7%

Source : calculs à partir des réponses de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

Selon les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, les annulations de crédits de juillet 2017 ont concerné la presque totalité des postes de dépenses, y compris les enveloppes les plus sensibles. 42,6 millions d'euros ont par exemple été annulés sur les crédits d'entretien et d'exploitation du réseau routier national, soit 13,4 % des montants inscrits.

Mais **l'annulation principale a porté**, pour 131,6 millions d'euros, en CP comme en AE, sur **l'intégralité de la dotation « concours Fret »**. Cette dotation est distincte des 91,4 millions d'euros consommés cette année au titre de la « compensation Fret », fixée après avis de l'Arafer, afin de couvrir le coût d'utilisation du réseau ferroviaire en complément des péages acquittés par les entreprises ferroviaires de Fret. Le « concours fret » qui complète cette compensation ne fait pas l'objet d'un avis de l'Arafer.

Lors de son audition par la commission élargie, la Ministre Elisabeth Borne a confirmé que cette enveloppe, indispensable pour diminuer le niveau des péages acquittés par les opérateurs du fret, sera sanctuarisée.

Par ailleurs, les rapporteurs spéciaux relèvent qu'une annulation de 4,47 millions d'euros est liée aux modalités de versement de la « redevance de quai », créée, en 2014, par le gestionnaire du réseau ferroviaire national SNCF Réseau afin de mieux distinguer les coûts liés aux gares du reste de l'infrastructure, sans augmentation du volume total des péages ferroviaires.

L'État compense depuis lors cette charge à due concurrence dans la dotation générale de décentralisation (DGD) versée depuis le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales*.

L'avis définitif rendu par l'Arafer sur les modalités d'ajustement de la compensation versée aux régions ayant porté son montant à 65,2 millions d'euros hors taxes à partir de 2017, contre 60,7 millions d'euros en première estimation, un ajustement de 4,47 millions d'euros en 2017 a été opéré, depuis le programme 203.

Les rapporteurs spéciaux soulignent enfin que l'accroissement de 26 millions d'euros de l'enveloppe de dragages portuaires décidé par le CIMER de 2016 n'a pas donné lieu, en 2017, à un abondement des crédits du programme et a nécessité d'annuler des crédits, à due concurrence, en cours d'exécution.

● **Les garanties de sincérité budgétaire pour 2018**

Les rapporteurs spéciaux soulignent que le **budget 2018 intègre des dépenses non prises en compte dans le précédent budget alors qu'elles ont dû être exécutées en 2017.**

Il s'agit en premier lieu du versement d'une compensation à la région Grand Est, contrainte par la deuxième phase de la LGV Est à modifier l'offre des services régionaux de personnes, conformément au principe défini à l'article L. 2121-8 du code des transports⁽¹⁾. Les montants versés en 2017 n'avaient pas été inscrits au précédent budget. Pour 2018, 4,7 millions d'euros en CP sont inscrits à ce titre sur l'action 44 *Transports collectifs*.

De même, sur l'action 41 *Ferroviaire*, 1,25 million d'euros sont inscrits au titre de la part française de la subvention d'équilibre pour l'exploitation de la ligne à grande vitesse franco-espagnole Perpignan-Figueras, conséquence de la liquidation de son concessionnaire TP Ferro et de la reprise en gestion par une filiale conjointe de SNCF Réseau et de l'ADIF, son homologue espagnol.

En outre, **au regard des annulations de crédits en cours d'exercice, le budget 2018 apporte des garanties de sincérité budgétaire bien supérieures à celles du budget 2017** en abaissant le taux de mise en réserve des crédits hors titre 2 de 8 % à 3 %.

Comme le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) l'a fait valoir aux rapporteurs spéciaux, la **réserve de précaution**, entièrement constituée de crédits hors titre 2, **présente une contrainte particulière pour le programme 203**. Plus de 70 % des crédits du programme correspondent aux redevances d'accès versées à SNCF Réseau, pour couvrir la part des coûts d'utilisation du réseau ferré national non couvertes par les péages ferroviaires sur certaines de ses lignes. Leurs montants étant fixés par application de la réglementation européenne et sur avis de l'Arafer, le responsable de programme ne dispose d'aucune marge de manœuvre en la matière.

(1) Issu de l'article 127 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « SRU ».

De fait, la réserve de précaution, calculée sur la totalité des crédits hors titre 2 du programme 203, ne peut donc porter que sur un tiers de ces crédits. **L'assiette de la réserve étant plus large que les crédits hors titre 2 effectivement manœuvrables, le taux effectif de gel sur ces crédits est bien supérieur.** En 2017, sur 3 145 millions d'euros en CP ouverts en début d'exercice, les redevances d'accès ferroviaires atteignent 2 263 millions d'euros, et seuls 882 millions de crédits hors titre 2 ont pu faire l'objet d'arbitrages du responsable de programme, chargé, en début d'exercice, de geler des crédits au titre de la réserve de précaution.

Cette contrainte est significativement allégée en 2018 par le taux global de gel 3 %, alors qu'il était progressivement passé de 5 % en 2006 à 7 % en 2014, puis à 8 % à partir de 2015. Début 2018, le responsable de programme ne devra donc plus geler que 94,5 millions d'euros de crédits, contre 253 selon le taux antérieur, ce qui correspond à 10,9 % des crédits hors titre 2 manœuvrables, contre 29,2 % avec le taux appliqué en 2017.

Le maintien à niveau constant des moyens de l'Arafer

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières dispose du **statut d'autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière**. Elle bénéficie de taxes affectées, prélevées sur les entreprises des trois secteurs régulés :

– un droit fixe acquitté par les entreprises ferroviaires, assis sur le montant des redevances liées à l'utilisation du réseau ferré national : le montant de la recette, plafonné en loi de finances, est maintenu à 8,3 millions d'euros en 2018 ;

– une taxe annuelle pour frais de contrôle versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, assise sur la part du chiffre d'affaires afférent à l'activité concédée après abattement de 200 millions d'euros : le plafond de la recette est également maintenu à 2,3 millions d'euros en 2018 ;

– une taxe annuelle pour frais de contrôle versée par les entreprises de transport public routier de personnes qui assurent des services réguliers interurbains (communément dénommés « cars Macron ») : le plafond d'affectation de la taxe s'élève à 1,1 million d'euros mais la recette effective est estimée à 200 000 euros.

L'Arafer exerçant désormais pour la France les compétences qui étaient dévolues à la commission intergouvernementale du tunnel sous la Manche en matière de contrôle et de régulation des activités économiques dans le tunnel, elle a sollicité le transfert d'une partie du budget de cette commission, ce qui ne lui a pas été accordé.

Cependant l'Arafer dispose d'un fonds de roulement de 20 millions d'euros qui lui permet, si besoin, de faire face à un accroissement de son activité ou à des niveaux de dépenses supérieures à ses recettes.

Enfin les effectifs autorisés par la loi de finances pour 2018 atteignent 75 ETP, comme en 2017, et en hausse de sept ETP par rapport à 2016.

3. L'avancement des volets *Mobilité* des Contrats de plans États-régions

Vingt-sept contrats de plans États-régions (CPER) d'une durée de cinq ans ont été signés, pour la période 2015-2020, avec chacune des vingt-deux régions que comptait la France métropolitaine en 2015, ainsi que cinq collectivités d'outre-mer⁽¹⁾. Une « *clause de revoyure* » a permis en 2016 d'ajuster les CPER avec les exécutifs des nouvelles régions.

Chacun des CPER comporte un volet « *Mobilité* », de loin le plus important, qui définit les ressources mobilisées en faveur des transports par l'État et les régions mais également d'autres acteurs (collectivités, opérateurs et le cas échéant, financements européens).

Les ressources des CPER consacrées aux transports atteignent 22,7 milliards d'euros. S'y ajoutent deux contrats de plan interrégional État - région (CPIER) portant le total à **23,36 milliards d'euros.**

L'État contribue à 29,3 % des engagements, pour 6,8 milliards d'euros contre 7,7 milliards d'euros pour les régions (33 %) et 8,8 milliards d'euros pour les autres financeurs (37,8 %).

CRÉDITS TRANSPORTS INSCRITS AUX CPER ET CPIER TOUS FINANCEURS

(en millions d'euros)

	Total tous modes	Fer	Fluvial	Routes	Ports	Transports collectifs	Circulations douces - Mobilités actives
CPER	22 691	7 681,6	486,3	5 430,2	1 513,6	7 483	96,3
<i>CPIER Vallée de la Seine</i>	578	124,6	76,2		377,2		
<i>CPIER Plan Rhône</i>	88,8		45	0	43,8		
TOTAL GÉNÉRAL	23 358	7 806,2	607,6	5 430,2	1 934,5	7 483	96,3

Source : ministère de la transition écologique et solidaire.

76 % de ces crédits sont consacrés aux modes alternatifs à la route, dont 7,48 milliards d'euros au titre des seuls transports collectifs en Île-de-France.

En dehors de l'Île-de-France où 95 % des crédits des CPER sont accordés au ferroviaire, 54 % des financements sont destinés au mode ferroviaire, 31 % au routier, et 14 % au maritime et au fluvial.

La majorité des investissements ferroviaires concernent les transports du quotidien : 6,7 milliards d'euros pour moderniser l'existant, 3,5 milliards d'euros pour les interconnexions avec les transports urbains, 1,2 milliard d'euros pour les gares et leur accessibilité, contre seulement 300 000 euros pour les projets de LGV et 1,2 milliard d'euros pour des réouvertures de lignes...

(1) La Guyane, la Guadeloupe, la Martinique, Mayotte et La Réunion.

Les ressources mobilisées par l'État, détaillées dans le tableau suivant, sont consacrées principalement aux volets routier, pour 3,1 milliards d'euros, et ferroviaire, pour 2 milliards d'euros.

CRÉDITS TRANSPORTS DE L'ÉTAT (PROGRAMME 203) INSCRITS AUX CPER – CPIER

(en millions d'euros)

	Total tous modes	Fer	Fluvial	Routes	Ports	Transports collectifs	Circulations douces - Mobilités actives
CPER	6 685,4	1 962,3	2,40	3 075,2	255,3	1 382	8,2
<i>CPIER Vallée de la Seine</i>	<i>141,7</i>	<i>51,4</i>			<i>90,3</i>		
<i>CPIER Plan Rhône</i>	<i>14,2</i>				<i>14,2</i>		
TOTAL GÉNÉRAL	6 841,2	2 013,7	2,40	3 075,2	359,8	1 382	8,2

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire.

Par ailleurs, Voies navigables de France, opérateur du programme 203, apportera 193 millions d'euros de crédits distincts des contributions de l'État.

Les financements de l'État sont inscrits sur programme 203, mais issus de fonds de concours de l'AFITF. Le budget de l'AFITF ne comporte pas d'échéancier spécifique lié aux CPER : l'Agence signe annuellement des conventions avec l'État, pour chaque financement, et ne s'est pas engagée sur une programmation pluriannuelle de ces crédits. Sur les trois premières années, les conventions souscrites portent sur un total de 2,17 milliards d'euros, soit 31,8 % des engagements de l'État.

ENGAGEMENTS DE L'AFITF AU TITRE DE CONVENTIONS CPER

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	Total
Routiers	350	360,5	300	1 010,5
Ferroviaires	190	190	160	540
Voies navigables	1	0,5	0,5	2
<i>Transports collectifs en agglomérations</i>	<i>160</i>	<i>160</i>	<i>183</i>	<i>503</i>
<i>Portuaires</i>	<i>40</i>	<i>40</i>	<i>40</i>	<i>120</i>
Total	741	751	683,5	2 175,5

Source : Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

Le tableau ci-dessous présente les montants inscrits à ce titre au budget de l'agence en 2017.

CRÉDITS DU BUDGET 2017 DE L'AFITF LIÉS AUX CPER

(en millions d'euros)

CPER	AE	CP
Routiers	316	290,6
Ferroviaires	160	115,5
Fluviaux	0,5	0,5
<i>Transports collectifs en agglomérations</i>	<i>183</i>	<i>155,8</i>
<i>Portuaires</i>	<i>40</i>	<i>25</i>
Total	699,5	587,4

Source : Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

En cohérence avec la priorité donnée par le Gouvernement aux transports du quotidien, il a été indiqué aux rapporteurs spéciaux que **les financements consacrés par l'AFITF aux contrats État-régions augmenteront de 12 % en 2018. Ils devraient donc atteindre 660 millions d'euros en CP.**

• ***La contribution de la Société du Grand Paris au volet Mobilités en Île - de - France***

La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, a créé **la Société du Grand Paris (SGP)**, un établissement public à caractère industriel et commercial chargé de concevoir le schéma d'ensemble et de réaliser les projets d'infrastructures du **réseau de transport public du Grand Paris**.

Ce réseau ***Grand Paris Express***, constitué de **68 gares** et de **200 kilomètres de lignes nouvelles** interconnectées au réseau existant, représente un **coût évalué à 22,6 milliards d'euros en 2012**. Ces montants sont susceptibles d'être réévalués de façon significative à l'été 2018.

La SGP est financée par des taxes nationales dynamiques prélevées sur une assiette régionale en Île-de-France. Elle disposera ainsi, en 2018, de **579 millions d'euros** : **67** au titre de **l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)**, **395** au titre de la **taxe locale sur les bureaux en Île-de-France** et **117** au titre de la **taxe spéciale d'équipement** ⁽¹⁾.

Ces financements permettent à la SGP de souscrire des emprunts gagés sur des flux de recettes estimés à 10 milliards d'euros sur 20 ans et 30 milliards d'euros sur 60 ans, auxquels s'ajouteront, à compter des mises en service, les produits de son domaine, dont les péages et les redevances commerciales. En 2016 et 2017, deux accords financiers ont été souscrits avec la Banque européenne d'investissement, chacun pour 1 milliard d'euros.

En outre **la SGP contribue au CPER 2015-2020**, en raison de la démarche unique, « *le Nouveau Grand Paris* », engagée en 2013 par l'État et la région Île-de-France, qui comprend tant le *Grand Paris Express* que les opérations de modernisation et de développement du réseau existant du « *plan de mobilisation des transports en Île-de-France* ». La participation de la SGP atteint **2,5 milliards d'euros**, qui s'ajoutent aux coûts du *Grand Paris Express*, pour les projets Éole, le prolongement de la ligne 11 et le schéma directeur des RER.

Cette contribution figure à hauteur de 1,6 milliard d'euros dans les crédits du CPER 2015-2020, aux côtés de l'État (1,4 milliard d'euros), de la région (3 milliards d'euros) et d'autres collectivités et opérateurs (1,6 milliard d'euros). Les autres participations de la SGP, échelonnées au-delà de 2020, figureront, le cas échéant, dans les prochains CPER.

(1) L'article 19 du présent projet loi de finances augmente de 10 millions d'euros le plafond d'affectation de la taxe locale sur les bureaux en Île-de-France et de 1 million d'euros le plafond de l'IFER.

• *Un outil de financement qui doit évoluer*

Fin 2017, au terme de la troisième année de mise en œuvre, le niveau d'avancement des CPER 2015-2020 dépasse 29 % au niveau national, comme détaillé dans le tableau suivant.

EXÉCUTION PAR L'ÉTAT DES CPER ET CPIER, PAR RÉGION

(en millions d'euros)

	Montants inscrits par l'État CPER post-revoyure (hors VNF)	Crédits engagés par l'État fin 2016	CP payés fin 2016	Crédits engagés par l'État fin 2017 (prévision)	Taux d'engagement des crédits fin 2017
Auvergne-Rhône-Alpes	714,9	199,6	63,8	288,8	40,4 %
Bourgogne-Franche-Comté	383,1	64,2	14,8	111,1	29 %
Bretagne	267	56,2	9,4	72,1	27 %
Centre-Val de Loire	170,5	27,5	3,4	29,7	17,4 %
Corse	15	0,8	0	0,75	5 %
Grand Est	561,7	160,2	33,3	216,3	38,5 %
Guadeloupe	13,9	0	0	6	43,3 %
Guyane	186,3	14,7	5,3	25,9	13,9 %
Hauts-de-France	415,1	73,4	16,8	109,6	26,4 %
Île-de-France	1 833,5	371,5	32,7	614	32,3 %
Martinique	13,9	0,9	0	0,85	6,1 %
Mayotte	21,4	3,5	1,3	4,9	23 %
Normandie	387,9	37	2,7	50,6	13 %
Nouvelle-Aquitaine	780,4	126,2	52,7	176	22,6 %
Occitanie	507,5	118,7	14,2	163,5	22,6 %
Pays de la Loire	275,7	48,01	18	76,4	27,7 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	412,6	63,5	23,6	104,5	25,3 %
Réunion	13,9	0,3	0	1,5	10,5 %
CPIER Vallée de la Seine	141,7	29,8	0,2	40,1	28,3 %
CPIER Plan Rhône	14,2	0,2	0	0,3	2,2 %
Total CPER et CPIER	7 160	1 396	292,1	2 093	29,2 %

Source : Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

Ce niveau paraît proche de celui, à mi-parcours, des CPER achevés en 2014, qui devaient initialement couvrir la période 2007-2013 et qui ont été prolongés pour une année.

Les délais initiaux de mise en place peuvent en effet être longs, et varier selon les caractéristiques de chaque projet, les niveaux d'appétence des cofinanceurs, ainsi que, le cas échéant, les oppositions locales et les recours contentieux. En outre, les prolongements permettent d'étaler les financements et de réduire la contrainte budgétaire globale.

Fin 2014, pour le précédent CPER, les montants d'AE mises en place par l'État se sont élevés à **2,8 milliards d'euros**, soit **un taux d'exécution de 86 %**. Le taux d'exécution des CP atteignait **65 %**, un solde de 980 millions d'euros en CP étant reporté sur la période de mise en œuvre des CPER 2015-2020.

Le volet routier relevant de contrats distincts, les plans de modernisation des itinéraires routiers (PDMI), dont le taux d'exécution n'a été que de 41 % au niveau national, variant de 10 % à plus de 70 % selon les régions.

Les CPER prévoient en outre une **révision à mi-parcours**. Un report de l'échéance actuelle à 2022 peut donc être envisagé. Les rapporteurs spéciaux s'interrogent en effet sur l'intérêt d'afficher une **durée de cinq ans, qui ne paraît tenable ni au plan technique, ni au plan budgétaire**.

En en cohérence avec le calendrier des *Assises de la mobilité*, l'année 2018 devrait donc permettre la révision des CPER.

La loi de programmation des finances publiques et le volet programmation et financement des infrastructures de la loi d'orientation des mobilités, prévue au premier semestre 2018, fourniront le cadre financier de cette révision.

Les rapporteurs spéciaux soulignent que **le contenu des CPER actuels est parfois disparate** : toutes les lignes ferroviaires visées ne sont pas structurantes, et les niveaux de priorité d'intervention sur les voies routières peuvent être très variables.

Un effort de sincérité budgétaire est également attendu de la part des collectivités du « bloc local » qui ont pu solliciter l'inscription de projets dans les CPER par l'État et les régions, sans pour autant être en mesure d'assumer, sur la durée, les cofinancements nécessaires.

Les rapporteurs spéciaux souhaitent donc que **la révision à mi-parcours permette à l'État et aux régions de mieux hiérarchiser les priorités à l'échelle des nouveaux périmètres régionaux**.

Une **réforme de la gouvernance de plus grande ampleur pourrait également être envisagée**, par exemple **pour les investissements routiers, par le transfert, à des régions candidates, de la compétence actuelle de l'État sur certains axes routiers, en contrepartie de ressources nouvelles**.

*

* *

B. ROUTES ET CANAUX : MIEUX FINANCER LA REMISE À NIVEAU

Les transports intérieurs terrestres sont largement dominés par le transport routier. En 2016, sa part modale augmente pour le transport de marchandises (à 85 %) et reste stable pour le transport de voyageurs : le transport individuel en véhicule particulier en représente 79,1 %, et le transport en bus ou car 8,6 %, contre 10,8 % pour le transport ferré. Les mobilités par car représentent par exemple aujourd'hui 24 % de l'offre TER des régions.

Au regard de l'étendue du patrimoine routier non concédé, ou concédé, une part majeure des financements publics, et privés, doit donc revenir à l'entretien et à la modernisation du réseau routier.

Par ailleurs, si le transport fluvial de marchandises ne compte que pour 2,1 % de l'ensemble en 2016, il présente, aux côtés du transport ferroviaire, une alternative importante au transport routier de marchandises, mais pour laquelle les atouts de notre pays sont aujourd'hui insuffisamment mobilisés.

Les choix d'investissements importants sont donc devant nous, sur lesquels les *Assises de la mobilité* et l'examen du projet de loi d'orientation sur les mobilités devront permettre de se prononcer. En outre, de nouvelles voies de financement innovantes de ces infrastructures devront être explorées.

1. Régénérer le réseau routier national non concédé

Le réseau routier national non concédé comporte 11 483 km sur le territoire métropolitain et 540 km en outre-mer. La valeur de ce patrimoine national est estimée à 135 milliards d'euros.

• *Les efforts, dès 2018, pour l'entretien et la régénération du réseau*

Ce réseau bénéficie des crédits des actions 1 *Routes – développement* et 4 *Routes – entretien*, une **enveloppe totale de 1,37 milliard d'euros en 2018**, en retrait de 45,2 millions d'euros par rapport à 2017 (-3,2 %). Mais dans cet ensemble, les montants destinés à **l'entretien et à la régénération du patrimoine routier** augmentent. Alors que les crédits de l'action 1, issus de rattachements de fonds de concours, atteignent 568 millions d'euros contre 599,2 en 2017, (-31,5 millions d'euros, soit -5,2 %), **les crédits de l'action 4 atteignent 807 millions d'euros en CP, en hausse de 78,7 millions d'euros (+10,8 %)**.

Les crédits budgétaires finançant la maintenance courante sont stables à 320 millions d'euros (+0,8 %) mais **les fonds de concours, seront portés à 487 millions d'euros, en hausse de 97 millions d'euros (+24,8 %)** en raison de l'augmentation des financements de l'AFITF.

Le budget 2017 de l'AFITF dans le domaine routier figure dans le tableau suivant.

OPÉRATIONS FINANÇÉES PAR L'AFITF EN 2017 DANS LE DOMAINE ROUTIER

<i>Montants en millions d'euros</i>	AE	CP
Opérations routières	1 143	831,4
<i>Dont investissements routiers</i>	768	446,4
Études autoroutières	5	5
CPER routiers et assimilés	316	290,6
Route Centre-Europe Atlantique (RCEA)	32	20
A45	415	20
Contrat de partenariat rocade L2 (Marseille)		5,4
Route du littoral à La Réunion		100
Tunnel de Tende		5,4
<i>Dont régénération routière</i>	375	385
Aménagements de sécurité, hors tunnels sur le réseau routier national	20	20
Sécurité des tunnels routiers	50	60
Régénération du réseau routier national	270	270
Exploitation dynamique du réseau routier national	35	35

Source : Agence pour le financement des infrastructures de transports de France, budget rectificatif n° 3 pour 2017.

En 2017, l'AFITF consacre une minorité des crédits aux opérations de régénération routière : 385 millions d'euros contre 446 pour des opérations de développement, soit 46,4 % de l'ensemble. Mais les proportions s'inverseront en 2018 : 482 millions d'euros seront consacrés à la régénération routière, contre 450 au développement, soit 51,7 % de l'ensemble.

L'augmentation des crédits de l'AFITF de 385 à 487 millions d'euros en 2018 est donc pleinement conforme à la hausse de 100 millions d'euros au titre Grand plan d'investissement 2018-2022 qui prévoit 700 millions d'euros en cinq ans, pour soutenir la rénovation du réseau routier.

Les rapporteurs spéciaux saluent cet effort accordé à l'entretien et à la régénération des réseaux existants qui est indispensable pour assurer une meilleure qualité de service, de régularité et de confort pour les usagers. Ils relèvent cependant que l'effort ne sera pas suffisant pour **ratrapper le retard d'entretien du patrimoine routier accumulé depuis plusieurs années.**

L'état de la structure des chaussées du réseau routier national baisse depuis 2009, et la proportion des ponts en bon état structurel se réduit depuis 2012. 82 % des chaussées étaient en bon état structurel en 2016, contre 85 % en 2011. L'insuffisance de maintenance préventive oblige à réaliser des opérations d'entretien urgent sur plus de la moitié des chaussées. 1 030 ponts en mauvais état nécessitent des réparations et 2 590 ponts nécessitent un entretien.

C'est la conséquence du caractère erratique des dotations budgétaires entre 2007 et 2011 et de leur baisse entre 2012 et 2014 avant la mise en œuvre de plans d'investissement gouvernementaux à partir de 2015. L'effort doit désormais être amplifié et stabilisé sur la durée.

Le DGITM a indiqué aux rapporteurs spéciaux qu'un retour à la normale peut être envisagé sur une dizaine d'années en portant de manière pérenne les moyens d'entretien et d'exploitation à 1 milliard d'euros chaque année dont 550 millions d'euros pour la préservation du patrimoine des chaussées, des ouvrages d'art et des équipements.

Dans le but de préparer la loi d'orientation sur les mobilités, le Gouvernement a commandé la réalisation d'un **audit externe de l'entretien du réseau routier national non concédé, confié à un prestataire étranger indépendant**. Cet audit méthodologique permettra de confronter aux pratiques internationales les modalités d'évaluation de l'état du réseau et la politique d'entretien routier par les services de l'État. Il devra ainsi appuyer la définition d'une stratégie d'entretien optimisée permettant d'obtenir le meilleur état du réseau routier national non concédé en 2022, 2027 et 2032 selon plusieurs trajectoires budgétaires.

• *Après l'échec de l'écotaxe poids lourds, de nouvelles voies de financements doivent être étudiées*

Les rapporteurs rappellent que l'action 01 du programme 103 porte le paiement des indemnités dues à Écomouv' SAS occasionnées par l'abandon de l'écotaxe poids lourds.

Pour l'État, outre la perte de recettes potentielles sur la période d'exécution du contrat, estimées à 9,8 milliards d'euros par la Cour des comptes, **le coût de la rupture du contrat atteint 957,6 millions d'euros** : 517,8 millions d'euros ont été payés en 2015, dont 180,8 millions d'euros au titre de la « suspension » du contrat l'année précédente et 337 millions d'euros en premier versement des indemnités de résiliation.

Le solde de 439,8 millions d'euros au titre des indemnités de résiliation s'échelonne jusqu'en 2024, pour environ 50 millions d'euros par an. **Il reste donc environ 345 millions d'euros à payer.**

La persistance d'un risque financier au contentieux

Certaines sociétés habilitées de télépéage (SHT) ont engagé des actions contentieuses à l'encontre de l'État en raison du refus opposé à leurs demandes indemnitaires s'élevant à un montant total d'environ 270 millions d'euros. Il a été indiqué aux rapporteurs spéciaux que ces demandes proviennent de sociétés qui n'avaient pas choisi l'option, proposée dans les contrats les liant à la société *Écomouv'*, d'une indemnisation déterminée en cas de résiliation du contrat de partenariat. Les échanges de mémoires des parties sont en cours devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise. Ces recours n'ont pas fait l'objet de provision car le ministère estime le risque de condamnation inférieur à 50 %.

La résiliation du contrat de partenariat a rendu l'État propriétaire des équipements existants. Ce matériel comprend les équipements encore installés sur sites ainsi que les équipements stockés dans l'attente de leur revente ou de leur réutilisation.

400 sites sont équipés de génie civil, dont 245 sites de contrôle automatique déplaçable (CAD) et 166 sites de contrôle automatique fixe (CAF ou LAC), la plupart équipés de massifs en béton et de liaison électrique. Les sites CAF et LAC sont équipés de portiques, dont 138 sont équipés du matériel électronique de collecte. 108 armoires CAD sont stockées dans un entrepôt appartenant au Centre national des ponts de secours. 200 palettes d'équipements électroniques destinés aux portiques sont stockées par la société Thales.

32 départements sur les 59 concernés ont demandé une remise en état complète des sites d'implantation des contrôles automatiques déplaçables. Un seul de ces sites a été remis en état à ce jour, car il posait des problèmes de sécurité immédiats. Par ailleurs, six départements ont demandé à conserver les installations situées sur leur réseau et le ministère a engagé la procédure de cession.

Les rapporteurs spéciaux relèvent que les services des douanes, de la sécurité intérieure ont envisagé de réutiliser une partie du dispositif pour la lecture automatique de plaques d'immatriculation à des fins de sécurité intérieure. Mais les négociations engagées au printemps 2016 avec la société Thales, concepteur des équipements et des systèmes d'information, ont buté sur le coût de la reconversion et de la maintenance du dispositif et conduit à l'abandon du projet.

Les rapporteurs spéciaux considèrent cependant que **l'échec de l'écotaxe poids lourds nationale ne saurait clore la question des nouvelles formes de contribution des véhicules, et particulièrement des poids lourds étrangers en transit, au financement des infrastructures de transport.**

Des péages de transit sous une forme régionalisée pourraient être expérimentés par des régions, le cas échéant en contrepartie de transferts de compétence sur des portions du réseau routier national. Si des initiatives se font jour, les rapporteurs spéciaux souhaitent que le ministère apporte toute son expertise aux collectivités qui souhaiteraient concevoir ces projets de tarification.

En outre, **les innovations technologiques offrent de nouvelles perspectives de péages urbains, pour l'accès aux centres congestionnés.** Des systèmes de contrôles routiers par satellite permettent par exemple de visualiser l'ensemble du réseau routier et de gérer en instantané ses niveaux de tarification, ce qui permet de mieux gérer les flux de véhicules. Cela ouvre la possibilité d'optimiser les tarifs en temps réel en fonction de la congestion du trafic ou des pics de pollution, et de mitiger les reports de trafics. Ces perspectives permettent également **d'envisager des « péages positifs »** pour promouvoir les comportements vertueux tels le covoiturage.

Or leur cadre juridique reste encore à définir, la possibilité, ouverte par l'article 65 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, d'expérimenter des péages urbains ayant buté sur la contrainte, totalement inadaptée, d'une durée maximale de l'expérimentation de trois ans. Le projet de loi d'orientation des mobilités devra permettre d'examiner ces questions, en lien avec les modifications à venir de la directive *Eurovignette*.

2. Valoriser le réseau routier national concédé

Le réseau autoroutier concédé comporte 9 033 km. Les moyens de son entretien, de sa régénération et de son développement sont financés par les péages perçus par les sociétés concessionnaires d'autoroutes dans le cadre d'un équilibre financier propre à chaque concession.

Le produit annuel des péages atteint 10 milliards d'euros, dont 4 milliards d'euros en taxes qui comportent 1,5 milliard d'euros de taxes spécifiques contribuant à la politique de l'État en matière d'infrastructures et de services de transports.

Les réalisations nouvelles se fondent sur des contrats de concession conclus à l'issue d'une procédure de mise en concurrence. Ces opérations peuvent nécessiter le versement de subventions de la part de l'État et des collectivités locales pour en assurer l'équilibre financier mais les projets de nouvelles concessions routières font l'objet, comme les autres grands projets, d'une pause des financements et d'un réexamen mené dans le cadre des *Assises de la mobilité*.

• Un secteur de mieux en mieux régulé

La régulation des concessions apporte désormais des garanties croissantes de transparence.

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques dite « loi Macron » a confié à l'Arafer le rôle de régulateur dans ce domaine ce qui comprend la régulation des tarifs de péage mais également le contrôle des procédures de passation des marchés des concessionnaires.

L'article 41 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique dite « Sapin II » permet en outre à l'Arafer de définir elle-même les informations qui doivent lui être transmises par les sociétés d'autoroutes et par leurs commissions des marchés.

L'Autorité peut ainsi s'assurer du respect des engagements contractuels des sociétés concessionnaires et faire appliquer les règles de concurrence. Elle a produit une analyse concurrentielle des marchés permettant d'éclairer son estimation des coûts et des marges de rentabilité. Elle a également pu veiller à la bonne application de l'obligation pour certaines sociétés concessionnaires d'instituer des commissions de marchés, en se prononçant sur leurs règles internes et sur l'indépendance de leurs membres.

Enfin la DGITM a la charge de vérifier que les SCA satisfont leurs engagements contractuels quant à l'état de surface des chaussées et de structure des ouvrages d'art. Ce travail est particulièrement important au regard des fins de concessions, qui ramènent ces infrastructures dans le domaine public.

• **Les enjeux du plan d'investissement autoroutier (PIA) et de l'après-concessions**

Après les négociations engagées en 2012, le **plan de relance autoroutier** a été conclu le 9 avril **2015** entre l'État et les sociétés concessionnaires. Il permet de réaliser une vingtaine d'opérations à la charge exclusive des sociétés, pour un montant de 3,27 milliards d'euros, en contrepartie d'un allongement de la durée des concessions de 2,5 années en moyenne. Les SCA contribueront au budget de l'AFITF, pendant une durée de 20 ans, à hauteur de 100 millions d'euros annuels les trois premières années, puis de 60 millions d'euros à compter de 2018.

Les négociations du plan ont cependant fait l'objet de nombreuses critiques. En juillet 2013, dans une communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur *Les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes*, la Cour des comptes a considéré que le ministère ne négociait pas dans « un cadre lui permettant de disposer d'un rapport de force favorable » ni n'offrant « une protection suffisante aux intérêts du concédant et des usagers ».

De même l'Autorité de la concurrence a considéré en 2014 que la rentabilité des sociétés concessionnaires est « assimilable à une rente » car elle ne serait « pas justifiée par les coûts ni par les risques ».

L'Autorité appelait donc au rééquilibrage des contrats en faveur du concédant et des usagers. L'élargissement des compétences de l'Arafer doit désormais permettre à ce type de négociations d'être conduites dans de meilleures conditions, en atténuant notamment l'asymétrie d'information.

L'intérêt d'engager des opérations supplémentaires d'amélioration sur le réseau non concédé a conduit le Gouvernement à engager une **nouvelle initiative, le plan d'investissement autoroutier**, avec sept sociétés concessionnaires ⁽¹⁾.

Ce plan porterait sur une trentaine d'opérations d'initiative locale visant à améliorer le développement économique et la desserte des territoires ainsi qu'une vingtaine d'opérations devant diminuer l'impact des autoroutes sur l'environnement (aires de covoiturage, ouvrages de franchissement pour la faune, traitement des eaux de ruissellement, mesures ciblées pour supprimer les points noirs en matière de bruit...). **800 millions d'euros d'investissements sont attendus.**

L'État a également demandé de modifier les clauses des conventions de concession afin d'**accroître les engagements sur le suivi et la remise en état du patrimoine**, pour appliquer des pénalités selon l'évolution d'indicateurs de performance, et pour interdire le foisonnement des tarifs de péage.

(1) Il s'agit des sociétés ASF, ESCOTA, COFIROUTE, APRR, AREA, Sanef et SAPN.

Les collectivités territoriales devraient apporter la moitié du financement des opérations d'initiative locale.

Les sociétés concessionnaires se verraient accorder des hausses tarifaires, échelonnées sur trois ans entre 2019 et 2021, de moins de 0,3 % en moyenne par an.

L'Arafer a été saisie le 13 mars 2017 de ce projet de plan d'investissement autoroutier et des avenants aux cahiers des charges des conventions de concession.

Elle a rendu un avis critique le 19 juin 2017, portant principalement sur le niveau de rentabilité des investissements pour les concessionnaires, l'utilité des opérations du point de vue du bénéfice des usagers de l'autoroute, le fait que certaines des opérations envisagées correspondraient à des obligations déjà prévues dans les contrats et, enfin, le coût des opérations par lui-même.

Interrogé par les rapporteurs spéciaux, le DGITM a souligné que l'analyse de l'Arafer apprécie l'utilité des opérations du seul point de vue des usagers actuels de l'autoroute alors que l'utilité *publique* est recherchée, comme pour l'ensemble des projets d'infrastructures. Les murs antibruit sont par exemple utiles aux riverains et les nouveaux échangeurs améliorent la desserte de nombreux territoires.

Concernant l'appréciation du coût des opérations, le DGITM a relevé que l'avis de l'Arafer prend soin d'indiquer les limites de sa propre analyse et qu'une expertise complémentaire est engagée sur ce point. Les coûts de ce nouveau plan d'investissement sont au demeurant inférieurs de près de moitié à ceux validés en 2015 et de nombreuses collectivités ont adopté les délibérations leur permettant, le cas échéant, d'apporter leur contribution.

Les rapporteurs spéciaux invitent donc à un rapprochement rapide des points de vue du ministère et de l'autorité, afin que les négociations avec les sociétés concessionnaires puissent se poursuivre.

Ils soulignent que **l'amélioration du patrimoine concédé constitue un intérêt de long terme dans la perspective du retour dans le patrimoine non concédé**.

Enfin, les rapporteurs spéciaux souhaitent attirer l'attention sur le fait que **l'après concessions pourra constituer une source de financements pour l'ensemble du réseau routier**. Nombre de concessions routières arriveront en effet à leur terme à horizon 2030, rejoignant ainsi le domaine public, ce qui doit emporter la gratuité de leur usage, conformément à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

Cependant, il pourra être intéressant d'envisager alors le maintien de certains péages, afin de ne pas se priver d'une ressource stratégique pour développer le réseau routier national.

La perspective de pérennisation de cette ressource offrirait une solution pour financer de grands projets d'infrastructures par la voie de marchés de partenariats publics-privés. Ce type de contrat permet en effet à l'État de s'engager sans verser de fonds publics avant la fin des travaux. Un contrat qui serait signé à horizon 2022 pourrait par exemple être gagé, au terme de sa réalisation, sur des ressources issues des fins de concessions autoroutières.

Les *Assises de la mobilité* et le projet de loi d'orientation des mobilités, doivent permettre d'examiner des solutions en ce sens, en lien avec les évolutions attendues de la directive européenne *Eurovignette*.

3. Encourager le report modal sur le réseau fluvial

La **part modale globale du transport fluvial** en 2016 est passée de 2,4 % à 2,1 %. Il s'agit essentiellement du transport de marchandises pour 6,9 milliards de tonnes-kilomètres en 2016, **en recul pour la troisième année consécutive**, -8,4 % après -3,7 % en 2015 et -2 % en 2014. La mauvaise campagne céréalière de 2016 accentuerait ce recul en prévisions 2017 à -11 % avec la chute de 40 % du transport de produits agricoles.

Cependant, les **projections de transports aux horizons 2030 et 2050** publiées en juillet 2016 par le Commissariat général au développement durable (CGDD) indiquent une **hausse du trafic fluvial** passant de 7,7 Milliards de t-km en 2012 à 11,6 en 2030 et entre 14 et 15,6 en 2050. Les canaux constituent en effet une solution pour désengorger les routes mais cette voie n'a pas suffisamment mobilisé, jusqu'à présent, en France, les différents acteurs économiques en particulier dans les ports et les grandes plateformes logistiques.

Or la France dispose, en la matière, d'un atout considérable : un réseau de 6 700 km de voies navigables, plus de 300 ouvrages d'art et 40 000 hectares de domaine public en bordure de voies d'eau.

● *Consolider les financements de Voies navigables de France*

L'établissement public administratif Voies navigables de France (VNF) assure la promotion du transport fluvial pour contribuer au report modal, ainsi que du tourisme fluvial et des activités nautiques, en lien avec les acteurs locaux.

L'État a par ailleurs conservé la gestion directe de 400 km de voies navigables, les principales opérations en la matière, financées par l'AFITF, concernant l'aménagement de sauts sur les fleuves Maroni et Oyapock en Guyane.

La subvention pour charges de service public de VNF inscrite sur l'action 42 du programme 203 atteint **251,4 millions d'euros**, et augmente de 6,8 millions d'euros (+ 2,8 %).

Mais elle ne couvre qu'environ 40 % des ressources de VNF, au titre des dépenses de rémunérations de l'établissement dont les effectifs proviennent, pour

l'essentiel, du transfert, en 2013, d'agents des anciens services de navigation de l'État, jusqu'alors mis à disposition. La **masse salariale** atteint 256,4 millions d'euros en 2017. Le schéma d'emplois pour 2018 supprime 107 ETP pour un plafond de 4 394 ETP.

Depuis sa création en 1991, VNF perçoit en outre **la majeure partie du produit de la taxe hydraulique** (article L. 4316-3 du code des transports), acquittée par les titulaires d'ouvrages qui prélèvent ou évacuent des volumes d'eau sur le domaine public fluvial qui lui est confié.

Or le rendement de la taxe hydraulique est menacé par le rétrécissement du parc de centrales d'EDF, son premier redevable⁽¹⁾. Cette taxe fait également l'objet de plusieurs contentieux. Le plafond d'affectation de 132,8 millions d'euros, fixé par la loi de finances pour 2016 et maintenu en 2017, est ramené à **127,8 millions d'euros** par l'article 19 du présent projet de loi de finance, en baisse de 5 millions d'euros (- 3,8 %), afin de l'ajuster à la diminution constatée du rendement.

Les autres recettes propres proviennent principalement de **redevances domaniales** pour environ 28 millions d'euros et de **péages** pour seulement 13 millions d'euros.

Les représentants de VNF ont indiqué aux rapporteurs spéciaux que la perte annuelle de ressources liée à la taxe hydraulique pourra atteindre 90 millions d'euros en 2025.

Ils souhaitent donc que **cette taxe soit transformée en une nouvelle redevance domaniale** en deux parts : l'une, fixe, au titre de l'occupation du domaine public, l'autre, variable, au titre de l'utilisation de la ressource en eau. Son barème serait déterminé par VNF et non par décret, ce qui permettrait de le faire évoluer plus facilement. L'augmentation de la redevance pourrait être ajustée en fonction de ses effets sur les prix de l'eau et de l'électricité et des besoins d'investissement sur le réseau fluvial.

VNF sollicite également **la pleine propriété du domaine des voies sur berges**, que l'établissement gère pour le compte de l'État sans en être propriétaire. Cela permettra de mieux les valoriser, en particulier pour les voies sur berges à fort potentiel.

Les travaux conduits par VNF portent sur des drainages et des consolidations de canaux, sur la régénération et l'automatisation des écluses ou le renouvellement des barrages manuels obsolètes, pénibles et dangereux à manœuvrer.

(1) EDF procède à la fermeture des centrales thermiques d'Aramon et de Porcheville entre 2016 et 2018, qui ont représenté respectivement 5,6 et 12,2 millions d'euros de taxe hydraulique en 2015.

L'activité et les investissements de VNF s'appuient sur un projet stratégique pour la période 2015-2020 qui a hiérarchisé les différents segments du réseau, avec une offre de service fret sur le réseau à grand gabarit, une offre principalement touristique sur les voies navigables qui s'y prêtent et une offre de gestion hydraulique sur l'ensemble des segments, pour les autres usages de l'eau (agriculture, industrie, etc.).

Les rapporteurs spéciaux soulignent que **ce cadrage n'est pas adossé à une programmation pluriannuelle des ressources de l'établissement**. Ils souhaitent donc que la négociation d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance permette d'atténuer la contrainte de l'annualité budgétaire en donnant une meilleure visibilité aux ressources et aux investissements de l'établissement.

Ceci paraît d'autant plus indispensable que les investissements actuellement consentis pour la régénération, la modernisation et le développement des voies navigables sont insuffisants pour maintenir le réseau en état et empêcher son vieillissement. Certains ouvrages, notamment sur le petit gabarit, se dégradent jusqu'au point où il n'est plus possible d'y circuler.

En 2017, les **investissements devraient atteindre 135 millions d'euros** :

– **48,2 millions d'euros** pour des opérations de **régénération du réseau** principal à grand et à petits gabarits, afin de restaurer des écluses et des barrages ;

– **19,6 millions d'euros** pour des investissements de **sécurité** : les intempéries et les inondations de 2016 ont rappelé l'importance de ces investissements sur les barrages réservoirs, les digues et les équipements de sécurité, bien au-delà de leur utilité pour les seuls usagers de la voie d'eau ;

– **29,3 millions d'euros** de dépenses de **modernisation des méthodes d'exploitation**, qui procureront des économies opérationnelles sur la durée ;

– **13,3 millions d'euros** de dépenses relatives à **l'environnement**, notamment les plantations du canal du Midi et les passes à poissons sur la Seine.

S'y ajoutent, sur le budget de l'AFITF, **72 millions d'euros** en CP inscrits pour le transport fluvial, hors canal Seine-Nord-Europe. **En 2018, cette contribution de l'AFITF serait portée à 80 millions d'euros, en hausse de 10 %.**

OPÉRATIONS FINANÇÉES PAR L'AFITF EN 2017 POUR LES VOIES NAVIGABLES

(en millions d'euros)

	AE	CP
Voies navigables	177,2	101,5
<i>Canal Seine-Nord-Europe</i>	<i>105</i>	<i>29,5</i>
Régénération réseau fluvial (y compris PPP barrages Aisne-Meuse)	70	70
CPER voies navigables	0,5	0,5
Hors CPER	0,9	0,9
Seine-amont : Bray-Nogent	0,8	0,6

Source : Agence pour le financement des infrastructures de transports de France, budget rectificatif n° 3 pour 2017.

Sur les CPER 2015-2020 comportant un volet fluvial, le total des financements envisagés atteint 473 millions d'euros : VNF contribue à hauteur de 203,1 millions d'euros, l'État, au titre de la Guyane, pour 2,4 millions d'euros et les autres acteurs, dont l'AFITF, pour 268 millions d'euros.

Le taux d'avancement de VNF devrait atteindre 55 % en AE fin 2017, très supérieur à celui des autres modes, en raison de la très forte mobilisation de crédits dans les Hauts-de-France qui représentent à eux seuls 45 % de l'enveloppe nationale de VNF pour les CPER.

• *L'avancement du canal Seine-Nord-Europe*

Lancée par une décision du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003, la **construction d'un canal à grand gabarit de 107 km, entre Compiègne et le Cambrésis**, constitue la **section française de la liaison fluviale internationale Seine-Escaut** inscrite dans les projets prioritaires du réseau trans-européen de transport (RTE-T).

Permettant le transport de chargements de fret jusqu'à 4 400 tonnes, il devrait permettre en particulier de désengorger l'autoroute A1. Le coût total à la mise en service en 2025 devrait atteindre **4,9 milliards d'euros hors taxes**.

Créée par une ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016, la Société du Canal Seine-Nord-Europe (SCSNE) a repris les responsabilités exercées jusqu'alors par VNF dont les dépenses de préparation du projet, entre 2004 et 2016, atteignent 246 millions d'euros.

La réalisation du canal Seine-Nord-Europe a d'ores et déjà bénéficié de **128 millions d'euros** de subventions européennes RTE-T pour le financement d'études, de travaux préliminaires et d'acquisitions foncières.

S'y ajouteront, **710 millions d'euros jusqu'en 2020**, dans le cadre du **Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)**, finançant 40 % du montant hors taxes des travaux et de 50 % des études éligibles.

La Commission européenne a confirmé que l'Union européenne prolongera son engagement au-delà des montants envisagés aujourd'hui et au-delà du terme de l'actuel MIE en 2020.

Outre ces financements et les apports complémentaires, **l'État s'est engagé à apporter 1 milliard d'euros, à parité avec les collectivités territoriales concernées**.

Le projet est découpé en quatre secteurs linéaires et le marché de maîtrise d'œuvre du premier secteur au sud a été notifié en avril 2017. Cependant la contribution de l'État a été mise en pause dans l'attente d'une programmation des investissements d'infrastructures, équilibrée en ressources et en dépenses, définie par la loi d'orientation des mobilités au premier semestre 2018.

Les grandes lignes d'un nouvel accord entre l'État et les collectivités se dégagent depuis septembre 2017 : une **nouvelle société de projet va relever des collectivités territoriales à qui est donc transférée la maîtrise d'ouvrage ainsi que la garantie des emprunts** nécessaires pour compléter le financement.

En contrepartie, la région des Hauts-de-France apportera la totalité de la trésorerie pour l'année 2018, ce qui permettra à l'État de décaler ses propres financements.

Les rapporteurs spéciaux saluent cette contribution décisive des collectivités territoriales qui permet de ne pas stopper un projet stratégique.

Ils soulignent que l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités devra définir les sources complémentaires de financement, qui seront la contrepartie nécessaire des emprunts. Il pourrait s'agir de péages spécifiques ou encore de l'affectation de parts locales de taxes nationales, comme en bénéficie par exemple la Société du Grand Paris.

*

* *

C. FERROVIAIRE : DES FINANCEMENTS À MAÎTRISER SUR LA DURÉE

Le transport ferroviaire bénéficie de financements publics importants, versés à **deux établissements publics industriels et commerciaux distincts, membres**, aux côtés d'un troisième EPIC « *de tête* », **du même groupe public SNCF**, instauré par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire :

– **SNCF Réseau**, gestionnaire unifié d'infrastructure depuis le 1^{er} juillet 2015 responsable de la maintenance du réseau ferré national et de la gestion des sillons utilisés par les entreprises ferroviaires ;

– **SNCF Mobilités**, qui rassemble des activités voyageurs conventionnées (Transilien, TER et Intercités) ou non conventionnées (TGV), mais également les services en gare, avec *Gares & Connexions*, les activités de fret, sur lesquelles le groupe intervient à la fois avec l'opérateur historique et un opérateur issu de l'ouverture à la concurrence en 2006, ou encore le transport urbain avec Keolis, et une part importante et croissante d'activités internationales.

Des perspectives de report modal à conforter

En 2016, la part du ferroviaire dans le transport de voyageurs atteint 10,8 %. Selon les projections du CGDD, d'ici 2050, il devrait croître de 1,5 % par an, contre 0,9 % pour l'ensemble des transports de voyageurs. En ordres de grandeur, le trafic ferroviaire de voyageurs repose aujourd'hui sur :

- l'offre **TER** pour **7 500 trains quotidiens** transportant environ **1 million de voyageurs par jour** pour un chiffre d'affaires annuel de 4 milliards d'euros ;
- l'offre **Transilien** pour **6 000 trains quotidiens** pour **3 millions de voyageurs par jour** pour un chiffre d'affaires annuel de 2,9 milliards d'euros ;
- l'offre **TGV** pour **800 trains quotidiens pour 300 000 voyageurs par jour** pour un chiffre d'affaires annuel de 5 milliards d'euros ;
- l'offre **TET** pour **300 trains quotidiens pour 90 000 voyageurs par jour** pour un chiffre d'affaires annuel de 1 milliard d'euros.

Pour le transport de marchandises, la part du fret ferroviaire est de 10 % mais sa croissance anticipée à long terme serait de 2,1 % par an, contre 1,7 % pour l'ensemble.

Les relations financières entre l'État et le système ferroviaire sont denses.

SNCF Réseau perçoit près de 3,8 milliards d'euros hors taxe provenant des péages. SNCF Mobilités n'est plus le seul à les acquitter depuis l'ouverture à la concurrence des services internationaux de voyageurs en 2010 et surtout du fret ferroviaire en 2006 (les autres entreprises ferroviaires acquittent 40 % des redevances du fret). Mais **les péages acquittés pour les TER, les trains classiques nationaux et le fret ne permettent pas de couvrir les coûts d'utilisation du réseau par ces services**.

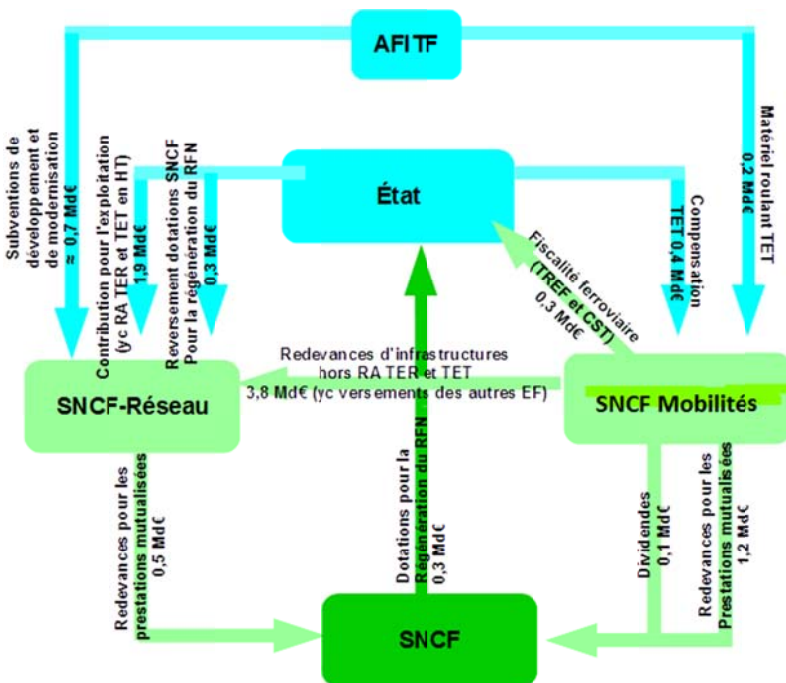
En conséquence, **SNCF Réseau perçoit des redevances d'accès acquittées par l'État**, dont les montants sont fixés, pour chacun de ces services,

sur avis de l'Arafer, pour **un total de 2 milliards d'euros hors taxe et 2,4 milliards d'euros inscrits sur les crédits budgétaires du programme 203.**

SNCF Réseau perçoit en outre des **subventions de l'AFITF** pour le développement et la modernisation de son réseau : environ **700 millions d'euros** en 2017. Selon les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, cette enveloppe devrait être stable en 2018.

S'y ajoute désormais une **dotation de l'État à SNCF Réseau** pour la régénération du réseau national **provenant du rattachement d'un fonds de concours de l'EPIC de tête SNCF issu du dividende de SNCF Mobilités**, éventuellement complété par un prélèvement sur le produit d'intégration fiscale du groupe. En 2017, SNCF Réseau a perçu à ce titre 296 millions d'euros, dont 170 au titre de l'exercice 2017 et 126 au titre de l'exercice 2016. La prévision pour 2018 est de **274 millions d'euros.**

RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LE SYSTÈME FERROVIAIRE EN 2017



SNCF Mobilités perçoit de l'État une **compensation financière (383 millions d'euros en 2018)** pour l'exploitation des lignes *Intercités*, financée par le compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, dont une partie des recettes provient des produits de la fiscalité ferroviaire, aujourd'hui acquittée principalement par SNCF Mobilités elle-même.

L'EPIC de tête du groupe SNCF ne perçoit aucun financement public spécifique mais pour 1,7 milliard d'euros de redevances des deux autres établissements du groupe pour les prestations mutualisées qu'il fournit.

La majorité des financements publics de SNCF Mobilités proviennent de commandes publiques par les autres autorités organisatrices de transports. En 2016, **2,2 milliards d'euros** provenant du STIF, devenu Île-de-France Mobilités, au titre du Transilien et **2,7 milliards d'euros** versés par les régions pour les TER.

S'y ajoutent **503 millions d'euros** de compensations des réductions tarifaires décidées par les régions.

Enfin, de la part de l'ensemble des financeurs, **SNCF Mobilités a bénéficié de 1,2 milliard d'euros de subventions d'investissement en 2016**, montant comparable à l'année précédente, y compris pour l'acquisition de matériels roulants des lignes TER, par les régions, et des lignes *Intercités*, par l'AFITF, pour le compte de l'État.

1. Contenir la dette, améliorer la performance, ouvrir à la concurrence

Si ces différents financements, de grande ampleur, figurent tous dans les budgets de l'État et de ses opérateurs, ou dans les budgets des collectivités territoriales, les **engagements considérables** liés à la **dette du système ferroviaire** sont **maintenus à l'extérieur du périmètre des projets de loi de finances**.

La dette de SNCF Mobilités s'inscrit dans une trajectoire contenue depuis plusieurs années (7,9 milliards d'euros en normes IFRS fin 2016, en hausse de 200 millions d'euros soit +2,5 %) mais la **dette de SNCF Réseau**, atteint **44,9 milliards d'euros à la même date, en normes IFRS**, en hausse de +6,4 %.

Le coût de l'infrastructure n'est en effet couvert par les ressources du gestionnaire que pour les lignes Transilien, dont les coûts sont acquittés, au final, à 30 % par les usagers et à 70 % par le STIF. Pour chacun des autres modes d'utilisations du réseau, **une partie du coût complet des infrastructures n'est pas prise en charge**, ni par les usagers, ni par les subventionnements publics, et contribue au creusement de la dette.

C'est le cas pour 50 % des coûts d'infrastructures liés au fret, pour 35 % de ces coûts liés aux lignes *Intercités*, pour 15 % des coûts d'infrastructures liés au TGV et enfin pour 5 % des coûts d'infrastructures liés aux TER.

Cette dynamique peut paraître d'autant plus inquiétante qu'une partie de la dette s'est vue requalifiée de « *maastrichtienne* » comme le précise l'encadré suivant.

Le reclassement d'une partie de la dette de SNCF Réseau dans la dette des administrations publiques au sens européen

En mai 2014, l'Insee a reclassé une partie de la dette de Réseau Ferré de France (RFF), devenu depuis lors SNCF Réseau, dans la dette publique au sens de Maastricht.

L'Insee n'a pas intégré le gestionnaire d'infrastructures ferroviaires au sein des administrations publiques car la part de ses coûts de production couverts par des recettes marchandes reste supérieure à 50 %, mais l'Insee a constaté qu'il ne dégagerait pas un résultat d'exploitation suffisant pour faire face à ses obligations sans l'appui permanent de l'État.

Depuis sa création, l'équilibre financier du gestionnaire repose donc sur des contributions publiques. En conséquence, la dette de l'État a été relevée d'un montant égal à une fraction de la dette du gestionnaire liée à la proportion de concours publics dans ses produits d'exploitation, au niveau des investissements et à celui des aides à l'investissement versées par l'État. Le surcroît de dette imputé à l'État a été classé dans la catégorie des emprunts à long terme pour 10,5 milliards d'euros en 2012.

Il en résulte une augmentation de la dette brute de l'État et non de sa dette nette. En effet, l'État s'endette pour prêter au gestionnaire d'infrastructures ferroviaires les fonds nécessaires à ses investissements : cette créance est enregistrée à l'actif de l'État et le surcroît d'actifs équilibre le surcroît d'endettement.

Cette décision comptable ne s'accompagne d'aucun flux financier supplémentaire. En l'absence d'une décision explicite de l'État de reprendre tout ou partie de la dette à sa charge, il n'y a pas de dépense publique supplémentaire au sens des critères de Maastricht.

En normes françaises et en valeur de remboursement, la dette de SNCF Réseau atteint **42 milliards d'euros** fin 2016, **en hausse de 2,8 milliards d'euros** sur une année (+ 3,5 %).

Le premier, et principal facteur d'augmentation, tient pour **1,8 milliard d'euros, au déficit structurel du réseau existant** : les recettes d'exploitation, au titre à la fois des péages et des redevances supplémentaires acquittées par l'État, sont toujours insuffisantes pour couvrir à la fois, les **dépenses d'exploitation, les frais financiers liés à l'endettement existant** et les **opérations de rénovation assurant la pérennité du réseau ferré national**.

Le second facteur d'accroissement de la dette provient pour **0,9 milliard d'euros** des emprunts supplémentaires souscrits pour **financer les projets de développement** : il s'agit essentiellement des LGV en cours de construction et de projets des CPER. Ces dépenses sont en baisse par rapport à 2015, compte tenu de l'avancement des projets de LGV.

Les rapporteurs spéciaux soulignent que la part, dans l'endettement, des financements d'infrastructures nouvelles va diminuer durablement.

Le décret n° 2017-443 du 30 mars 2017 relatif aux règles de financement des investissements de SNCF Réseau définit en effet, pour les

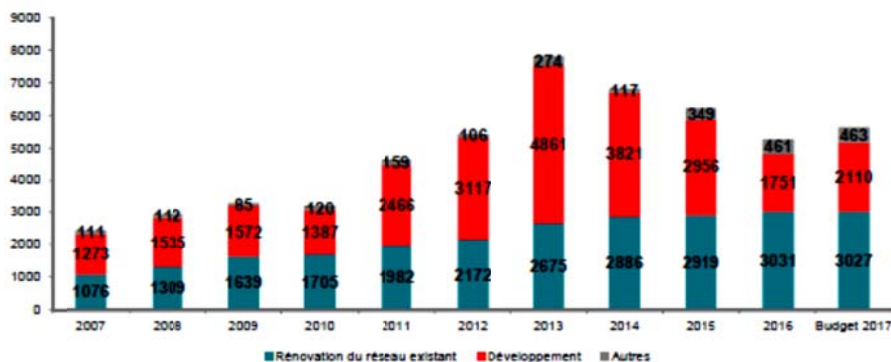
seuls investissements de développement, **une « règle d'or »** qui interdit à SNCF Réseau de dégrader un ratio de dette financière fixé à 18 fois la marge opérationnelle, niveau très inférieur au ratio constaté aujourd'hui. **Tout investissement de développement supplémentaire devra donc être entièrement financé par l'État ou les collectivités territoriales demandeurs du projet.** SNCF Réseau ne pourra, dans ce cas, participer au financement des opérations de création de lignes nouvelles ou de réouverture de lignes fermées depuis plus de cinq ans.

• **Des besoins d'investissement durablement élevés**

Les **investissements de maintenance, qui incluent l'entretien et le renouvellement du réseau**, n'entrent pas, à juste titre, dans le périmètre de la règle d'or. Les rapporteurs spéciaux relèvent les interventions de rénovation se sont considérablement accrues depuis l'audit de septembre 2005 réalisé par l'École polytechnique fédérale de Lausanne (« audit Rivier »), qui avait mis en évidence le vieillissement du réseau ferré national, résultant d'une longue période de sous-investissement dans le renouvellement des installations et des composants arrivés en fin de vie.

Comme le montre le graphique suivant, les montants d'investissements consacrés à la rénovation du réseau existant augmentent de façon continue et ont presque triplé en dix ans, correspondant à un doublement du volume des interventions de rénovation, pour **dépasser 3 milliards d'euros en 2017**. Les investissements de rénovation représentent désormais la majorité de l'ensemble des dépenses d'investissement, contre moins de 35 % en 2013.

ÉVOLUTION ET RÉPARTITION DES INVESTISSEMENTS SUR LE RÉSEAU FERROVIAIRE
(montants en millions d'euros)



Sources : SNCF Réseau.

Environ 1 000 équivalents km de voies sont désormais renouvelés chaque année sur l'intégralité du réseau contre 500 avant 2006. En 2016, la conduite de 1 070 grandes opérations programmées équivalentes (GOPEQ), en grande majorité sur le réseau principal, a prolongé cette progression.

La régénération est engagée en priorité sur les lignes les plus circulées (LGV et lignes 2 à 6 dans la classification UIC) et sur les nœuds ferroviaires.

Les CPER contribuent par ailleurs à la régénération et au développement des lignes régionales (lignes 7 à 9 dans la classification UIC).

Malgré cet accroissement considérable des moyens consacrés aux travaux de maintenance et de rénovation, **le vieillissement du réseau est ralenti mais pas interrompu**, ce qui occasionne encore d'importants ralentissements de sécurité.

• *Le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau*

Prévu par l'article 14 de la loi du 4 août 2014, un contrat de performance pluriannuel entre l'État et SNCF Réseau a été conclu le 20 avril 2017 fixant une trajectoire de recettes et de dépenses jusqu'en 2026. Il apporte la visibilité dont tant le gestionnaire d'infrastructures que les entreprises ferroviaires ont été trop longtemps privées.

Le contrat de performance consacre la réorientation des efforts en faveur de la rénovation du réseau en fixant des objectifs annuels d'augmentation des **investissements de renouvellement et de mise en conformité**, dont les investissements de sécurité, et en maintenant le niveau de ces dépenses au-dessus de 3 milliards d'euros hors taxes chaque année. Ces investissements devront en particulier **poursuivre le chantier considérable du renouvellement des systèmes d'information et d'exploitation du trafic ferroviaire**, indispensables pour en **assurer la robustesse et accroître la capacité des sillons**.

Le contrat fixe une trajectoire d'évolution et de stabilisation de la dette atteignant **61 milliards d'euros** en normes françaises et en valeur de remboursement en 2026, soit 19 milliards d'euros d'augmentation en dix ans (+ 45,2 %), et 63 milliards d'euros en normes IFRS.

Ainsi que les représentants de SNCF Réseau l'ont fait valoir aux rapporteurs spéciaux, l'essentiel du surcroît de dette sur la période proviendrait des **frais financiers liés à l'endettement existant**. Les rapporteurs spéciaux soulignent que cet effet pourrait être significativement atténué par une **meilleure gestion des actifs non stratégiques** de SNCF Réseau qui dispose en effet d'un **patrimoine considérable, dont la valorisation peut être améliorée**.

La stabilisation progressive de la dette proviendrait de trois facteurs d'égale importance : une **augmentation conséquente des péages perçus auprès des entreprises ferroviaires**, une **hausse significative des concours publics** ainsi que des **efforts importants de productivité** de SNCF Réseau.

SNCF Réseau devra ainsi dégager plus de 500 millions d'euros de gains de productivité sur les dépenses d'investissement et les charges d'exploitation d'ici fin 2021 et 1,2 milliard d'euros d'ici 2026.

Ils devront provenir de la **modernisation de la maintenance**, avec une extension du recours à la sous-traitance, aujourd’hui souvent restreinte à l’exécution et qui concernera plus largement la conception.

La **gestion des plages de travaux**, de jour ou de nuit, doit également être améliorée, afin de réduire l’impact des travaux sur la circulation. À partir de 2021, les investissements déjà engagés de régénération du réseau devraient occasionner des économies sur les coûts de maintenance.

Dans un avis sur le projet de contrat de performance, l’Arafer a considéré que les objectifs de productivité ne sont pas suffisamment étayés et n’a pas jugé crédible l’augmentation du niveau de participation de l’État prévue dans le contrat.

Elle a également regretté que le contrat ne fixe pas d’objectifs précis de consistance du réseau à horizon 2026, notamment une liste des lignes à conserver impérativement et des ouvertures de ligne attendues sur la période.

L’Autorité a également interrogé la soutenabilité des péages prévus par le contrat pour les entreprises ferroviaires, bien que ceux-ci aient été définis en concertation avec le groupe public ferroviaire et en particulier avec SNCF Mobilités, dont les contrats de performance ont été conclus avec l’État concomitamment à celui de SNCF Réseau.

Les rapporteurs spéciaux considèrent que le niveau des péages pose, à juste titre, la question de l’équilibre des entreprises ferroviaires, confrontées à un marché de la mobilité de plus en plus contesté par d’autres acteurs. Cela pose notamment la question du modèle économique du TGV, **des péages élevés incitant à réduire les circulations ferroviaires, à diminuer le cadencement, et donc à sous-utiliser les sillons.** Afin de contrer ces effets malthusiens, les rapporteurs spéciaux suggèrent d’examiner la piste de tarifications dégressives en fonction des volumes d’utilisation des sillons.

Les rapporteurs spéciaux relèvent que, dans le cadre des *Assises de la mobilité*, M. Jean-Cyril Spinetta s’est vu confier une mission sur l’équilibre du système ferroviaire et notamment du TGV. Cette mission devra examiner la question de la soutenabilité des péages ferroviaires. Les conclusions de cette mission devront également permettre d’examiner l’opportunité d’une reprise, par l’État, d’une partie de la dette de SNCF Réseau, et des contreparties qui pourraient en être attendues.

L'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)

Opérateur rattaché au programme 203, l'EPSF est l'autorité nationale de sécurité ferroviaire française (article L. 2221-1 du code des transports). Il veille au respect des règles relatives à la sécurité et à l'interopérabilité des transports ferroviaires sur le réseau ferré national et sur les autres réseaux ferroviaires présentant des caractéristiques d'exploitation comparables. Il est chargé de délivrer les autorisations requises pour l'exercice des activités ferroviaires et en assure le suivi et le contrôle.

En 2018, les effectifs sont plafonnés à 107 ETPT, comme en 2017, en hausse de 7 effectifs par rapport à 2016. L'établissement bénéficie pour son financement d'une fraction du produit d'un droit de sécurité dû par les entreprises ferroviaires qui utilisent les réseaux (article L. 2221-6 du même code). L'article 19 du projet de loi de finances pour 2018 maintient le plafond d'affectation de cette taxe à 10,2 millions d'euros, comme en 2016 et 2017. L'EPSF perçoit la totalité du droit de sécurité mais reverse au budget de l'État le produit dépassant ce plafond (environ 8 millions d'euros).

● *Poursuivre la modernisation de SNCF Mobilités dans la perspective de l'ouverture à la concurrence*

Le chiffre d'affaires de SNCF Mobilités a dépassé 30,5 milliards d'euros en 2016, en hausse de 618 millions d'euros (+ 4,1 %), dont 8 milliards d'euros pour SNCF Transilien, TER et Intercités, 6,7 milliards d'euros pour Voyages SNCF, 400 millions d'euros pour Gare & Connexions, 9,7 milliards d'euros pour SNCF Logistics et 5 milliards d'euros pour Keolis.

M. Guillaume Pépy, président-directeur-général de SNCF Mobilités, a présenté aux rapporteurs spéciaux les principaux efforts de modernisation engagés par le groupe.

Les rapporteurs spéciaux saluent la clarté des orientations stratégiques visant à **transformer le groupe en « entreprise de solutions de mobilités et de logistique »**. L'entreprise doit ainsi devenir un **intégrateur de mobilités** capable de proposer des offres personnalisées de déplacement représentant une alternative crédible à l'automobile individuelle. Les outils numériques doivent en particulier fournir aux utilisateurs de véritables plateformes de mobilité incitant à utiliser les services complémentaires offerts par le groupe pour parvenir à une **offre de mobilité « de porte-à-porte »**.

Des progrès sont constatés en matière de robustesse de l'exploitation, d'information des voyageurs et d'organisation des contrôles des titres de transports, afin de réduire les coûts de la fraude, estimés à 300 millions d'euros par an pour le groupe. Les rapporteurs spéciaux saluent en outre les efforts considérables engagés depuis 2015 pour accroître la sécurité des mobilités, particulièrement face au risque terroriste.

Les effectifs continuent de diminuer, mais la masse salariale augmente, en raison d'un glissement vieillesse-technicité élevé, mais également de la consolidation, par l'accord d'entreprise de 2015, des modalités d'aménagement du

temps de travail de l'ancien décret « RH077 » et enfin des surcoûts, pour l'entreprise, du caractère spécial du régime de retraites, pour près de 680 millions d'euros, qui s'ajoutent à la prise en charge, par l'État, des coûts du déficit démographique de ce régime spécial de retraites ⁽¹⁾.

La poursuite des efforts engagés paraît indispensable au regard des effets attendus du quatrième paquet ferroviaire européen, publié fin 2016, qui prévoit **l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires de transport domestique de voyageurs**, fin 2020 au plus tard pour les services commerciaux, et fin 2023 au plus tard pour les services conventionnés.

L'examen des effets de cette **réforme très structurante** constituera un des enjeux du projet de loi d'orientation des mobilités.

Dans cette perspective, les rapporteurs spéciaux appellent à concilier la recherche d'une **meilleure efficacité du système ferroviaire** avec la **réduction globale des coûts**, induisant une diminution du prix pour l'utilisateur et une diminution du besoin de subventionnement par la puissance publique.

Les rapporteurs spéciaux soulignent qu'**avant même sa mise en œuvre effective**, à l'instar de ce qui a été observé dans d'autres pays, **la perspective de l'ouverture à la concurrence doit conduire l'opérateur historique à chercher des gains de productivité supplémentaires et à faire évoluer son offre**.

La mise en compétition des opérateurs doit permettre de diversifier l'offre et d'améliorer la qualité de service afin de ramener vers le train les nombreux « utilisateurs occasionnels » qui lui manquent aujourd'hui.

Il est possible d'en attendre des effets d'entraînement comparables aux effets du transfert de la compétence des services régionaux de voyageurs aux régions, en 2002. Son effet de dynamisation de l'offre des transports urbains avait en effet entraîné une hausse de la fréquentation de 44 % pour les TER et de 23 % pour Transilien alors que l'offre de transports augmentait respectivement de 22 % et de 17 %. Le taux de remplissage est ainsi passé de 67 à 78 voyageurs par TER, niveau proche de celui de 80 voyageurs par train constaté en Allemagne.

Les rapporteurs spéciaux invitent en particulier à devancer les échéances européennes pour **engager, sans tarder, l'ouverture à la concurrence des lignes TER**. Il paraît en effet nécessaire de **lever, au plus vite, les difficultés croissantes dans les relations entre la SNCF et les régions**, qui aspirent légitimement à **négoier des conventions plus équilibrées et plus transparentes**, et de **pouvoir mieux en évaluer les coûts**.

⁽¹⁾ Le projet de loi de finances pour 2018 inscrit, à ce titre, 3,3 milliards d'euros, sur le programme 198 Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres, de la mission Régimes sociaux et de retraite.

Des désaccords sur les moyens mis en œuvre par l'opérateur ferroviaire pour assurer les services au coût évalué par les autorités organisatrices de transports ont par exemple conduit les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur à recourir aux « *prescriptions unilatérales de service public* » prévues par l'article 5§5 du règlement CE n°1370/2007 qui autorise « *des mesures d'urgence* » pour « *un accord formel de prorogation d'un contrat de service public ou de l'exigence de l'exécution de certaines obligations de service public* ». Depuis le 1^{er} juillet 2017, les deux conventions d'exploitation de la région Occitanie font également l'objet d'un avenant unilatéral de service public, du fait d'un désaccord sur le montant de la contribution au déficit d'exploitation de la convention.

Les régions de Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur sont aujourd'hui publiquement engagées dans la préparation de l'ouverture à la concurrence. La région Grand Est a par exemple identifié au sein de la convention en cours un volume d'offre pour lequel d'autres modalités de conventionnement pourraient être envisagées, dès que la loi le permettra.

Les rapporteurs spéciaux soulignent que cette perspective, qui peut conduire à la filialisation d'activités TER au sein de SNCF Mobilités, ne signera pas pour autant la fin du statut de cheminot. Il conviendra au contraire de définir les contours du « *sac-à-dos social* » au bénéfice des agents appelés, durant leurs carrières, à travailler pour des opérateurs de transports ferroviaires différents.

Les rapporteurs spéciaux soulignent enfin que la transposition des règles du quatrième paquet ferroviaire **ne permettra plus de maintenir la branche Gares & Connexions à l'intérieur du groupe SNCF Mobilités**, les services en gare ne pouvant relever de l'opérateur ferroviaire historique désormais mis en concurrence avec d'autres acteurs. Plutôt qu'un rattachement à SNCF Réseau, dont le service commercial en gare ne constitue pas le cœur de métier, la création d'une entité supplémentaire à l'intérieur du groupe SNCF devra donc être envisagée.

L'amélioration des perspectives du fret ferroviaire

L'ouverture à la concurrence de l'activité de fret en 2006, mal préparée, représente à bien des égards un contre-modèle car elle s'est accompagnée d'une chute de l'activité, passée de 57,7 milliards de tonnes kilomètre en 2000 à 30 milliards en 2010, et d'une détérioration de la part modale au profit du transport routier de marchandises.

Cependant, depuis 2011, l'activité du fret ferroviaire est stabilisée entre 32 et 34 milliards de tonnes-kilomètres et **les perspectives de relance se dessinent**, au terme de plusieurs années de mise en œuvre d'une **stratégie nationale** qui mobilise plusieurs instruments de soutien public, dont le versement par l'État de la compensation des surcoûts liés aux péages.

La relance du fret ferroviaire passe en premier lieu par l'**amélioration de sa fiabilité**, notamment de la disponibilité et de la qualité des sillons. À ce titre, le contrat pluriannuel avec SNCF Réseau prévoit le rattrapage, de 2018 à 2027, du coût marginal par les péages fret. Les trois quarts de ce rattrapage sont conditionnés à l'amélioration de la qualité des sillons, mesurée par un indicateur synthétique défini de façon concertée, afin que la tarification reflète le niveau de qualité de service.

L'**irrigation ferroviaire des territoires** nécessite de pérenniser les **lignes capillaires fret**. Une implication renouvelée des régions à partir de leur **compétence de développement économique** doit adapter l'offre aux besoins du tissu économique local et aux initiatives des acteurs de la logistique et du chargement.

Le fret bénéficie, comme le transport fluvial, des dispositifs d'**aide au transport combiné** qui réduisent le différentiel de coûts liés aux opérations de transbordement.

L'État doit enfin **accompagner les innovations technologiques adaptées au transport de marchandises**. Outre les actions de réduction du bruit ferroviaire, **la mise en circulation de convois ferroviaires de fret plus longs et plus lourds constitue un facteur de progrès**. Elle optimise l'usage du réseau et des sillons disponibles et améliore les recettes des opérateurs pour chaque train en accroissant la marge sur coûts variables.

Or la France dispose d'avantages au niveau européen en la matière puisqu'une partie de ses axes majeurs de fret peut d'ores et déjà mettre en circulation des trains de 850 mètres (Paris-Marseille-Perpignan / Paris-Le Havre / Dourges-Paris / frontière luxembourgeoise – Marseille – Perpignan) alors que les trains de 750 mètres constituent encore un standard au niveau européen.

2. Le compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*

Les trains d'équilibre du territoire (TET) assurent un service de moyennes et grandes lignes rapide entre les principales villes françaises non reliées par la grande vitesse. Ils permettent le désenclavement des territoires sur des liaisons interrégionales et contribuent à l'amélioration des déplacements pendulaires dans le grand bassin parisien.

• *Le redimensionnement de l'offre et la reprise de certaines lignes par les régions*

À la suite de la remise, en mai 2015, du rapport de la commission « TET d'avenir », le Gouvernement a présenté une feuille de route « *pour un nouvel avenir des trains d'équilibre du territoire* » afin de limiter la progression du coût des TET en adaptant l'offre aux nouveaux besoins de mobilité et en permettant la reprise, par les régions, de certaines des lignes.

La convention d'exploitation conclue le 27 février 2017 entre l'État et SNCF Mobilités pour la période 2016-2020 définit les obligations de service public de l'exploitant en matière notamment de dessertes, de fréquence, de confort ou encore de maintenance et de régénération du matériel. L'État disposera d'un rapport annuel d'activité sur le modèle des conventions TER. La convention fixe une trajectoire financière qui prévoit au total un effort de productivité de 50 millions d'euros de SNCF Mobilités.

L'offre de nuit est recentrée sur deux lignes d'aménagement du territoire rendues indispensables par l'absence d'une offre alternative suffisante pour les territoires concernés : Paris-Briançon et Paris-Rodez/Latour-de-Carol.

L'État reste par ailleurs l'autorité organisatrice des trois **lignes de longue distance structurantes au niveau national** : Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand et Bordeaux-Toulouse-Marseille. Chacune de ces lignes fera l'objet d'un schéma directeur sous l'égide d'un préfet coordonnateur. Au titre de l'aménagement du territoire, l'État conserve également les trois lignes Nantes-Bordeaux, Toulouse-Hendaye et Nantes-Lyon.

Six protocoles d'accord entre l'État et les régions ont été conclus dans le cadre de la feuille route prévoyant, outre la reprise progressive de certaines lignes, le retrait progressif du périmètre des TET des lignes d'intérêt local jusqu'en 2020. **En contrepartie, l'État maintient un engagement financier par des compensations partielles du déficit d'exploitation ou des contributions au renouvellement du matériel roulant, âgé de plus de 35 ans en moyenne.**

Ces accords permettent ainsi d'**inscrire les TET dans une trajectoire économique soutenable dans la durée.**

• **Les modifications apportées au compte d'affectation spéciale**

Le compte d'affectation spéciale (CAS) TET a été créé par l'article 65 de la loi de finances pour 2011 ⁽¹⁾, afin de permettre le paiement de la compensation due à la SNCF.

Le CAS dispose en recettes d'une fraction du produit de la **taxe d'aménagement du territoire (TAT)** acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes dans le but de faire contribuer les usagers des autoroutes au financement des modes alternatifs de transport. **La part de la TAT affectée au CAS**, plafonnée à 42 millions d'euros en 2017, **est portée à 141,2 millions d'euros** par l'article 22 du projet de loi de finances, en hausse de 99,2 millions d'euros (+ 236 %).

Le CAS dispose également du produit de **deux taxes sur les entreprises de transport ferroviaire**, mais dont seule SNCF Mobilités est aujourd'hui redevable :

– la **contribution de solidarité territoriale (CST)**, assise sur le chiffre d'affaires des activités de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnées. Son taux est fixé par arrêté interministériel en fonction du niveau de recettes attendu pour le CAS. Afin d'alléger la fiscalité pesant sur l'activité TGV de SNCF Mobilités, le rendement de la CST devrait passer de 40 millions d'euros au titre de l'année 2017 à **16 millions d'euros** à partir de 2018 (– 39 %) ;

– la **taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)**, due par les entreprises de transport ferroviaire redevables de la CST sur une assiette d'un montant supérieur à 300 millions d'euros. Ce seuil a été prévu dans la perspective de l'ouverture à la concurrence pour protéger, le moment venu, les nouveaux entrants. **Le montant, plafonné à 226 millions d'euros**, est maintenu pour 2018.

Les ressources du CAS passent donc de 358 à **383,2 millions d'euros en 2018, en hausse de 25,2 millions d'euros** (+ 7 %).

En dépenses, le CAS finance jusqu'en 2017 :

– les contributions liées à l'**exploitation** des services nationaux de transport de voyageurs conventionnés par l'État (programme 785 *Exploitation des services nationaux de transport conventionnés*) ;

– les contributions liées au **matériel roulant** des services nationaux de transport de voyageurs conventionnés par l'État qui couvrent les **dépenses de révision, de transformation et de modernisation des matériels** (programme 786 *Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés*) ;

– et les dépenses relatives aux enquêtes sur la qualité de service et des frais d'études (répartis, selon leur objet, sur les programmes 785 et 786).

(1) Loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

L'article 22 du projet de loi de finances ajoute aux dépenses de ce compte les contributions versées par l'État au titre de sa participation aux coûts d'exploitation des lignes conventionnées par les régions à compter de 2017 et antérieurement conventionnées par l'État.

Le montant prévisionnel de la compensation passe de 351 millions d'euros en 2017 à **383,2 millions d'euros pour 2018** dont :

– 308,5 millions d'euros comme compensation conventionnelle versée à SNCF Mobilités pour l'exploitation des TET ;

– **73,2 millions d'euros comme contributions versées par l'État aux régions au titre de sa participation aux coûts d'exploitation des lignes conventionnées par elles à compter de 2017 ;**

– 1,5 million d'euros pour le financement des études.

Pour mémoire, outre les dépenses inscrites sur le périmètre du CAS, la contribution de l'État comprend le financement, par le programme 203, de la **redevance d'accès au réseau versée à SNCF Réseau**, pour un montant de **527,7 millions d'euros TTC pour 2018**.

Les contributions de l'État liées à la reprise des lignes TET par les régions

Selon les **protocoles d'accord conclus avec les régions** concernées, les **participations de l'État aux coûts d'exploitation** prévues pour 2018 s'élèvent à :

– 13 millions d'euros au global pour les régions Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté et Île-de-France ;

– 6,7 millions d'euros pour la région Nouvelle-Aquitaine ;

– 6,8 millions d'euros pour la région Occitanie ;

– et 24,5 millions d'euros pour la région Centre-Val de Loire.

Pour la région Hauts-de-France, la compensation de 15 millions d'euros ne devrait débiter qu'à compter de l'exercice 2019.

La convention signée avec la région Normandie prévoit que l'État n'apporte aucune contribution au déficit d'exploitation mais qu'il finance le renouvellement total du matériel roulant de deux des lignes concernées (Paris-Caen-Cherbourg/Trouville-Deauville et Paris-Rouen-Le Havre).

Les conventions n'ont pas encore été signées avec les autres régions mais les protocoles d'accord ont prévu, en contrepartie de la participation de l'État aux coûts d'exploitation, une contribution partielle au renouvellement des matériels roulants.

• **Les acquisitions de matériel roulant**

Si les dépenses du CAS incluent la révision et la rénovation du matériel roulant existant, la **contribution de l'État à l'acquisition de matériel roulant est prise en charge par l'AFITF**.

La feuille de route TET prévoit que l'État continuera d'investir pour renouveler le matériel roulant sur les lignes dont il reste autorité organisatrice de manière pérenne, comme sur les lignes reprises par les régions.

CONCOURS DE L'AFITF À SNCF MOBILITÉS AU TITRE DES RAMES INTERCITÉS

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018 (prév.)
Tranche 1 - 34 rames Alstom - convention de décembre 2013	100	100	100
Tranche 2 - 30 rames Alstom - convention de février 2017		69,8	150,1
Normandie – rames Bombardier		75	61
Études pour le réseau structurant		4,2	4,1
TOTAL concours SNCF Mobilités	100	249	315,2

Source : Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

À ce jour, **trente-quatre rames neuves Alstom (Coradia Liner bimodes)** sont en cours de déploiement sur les lignes de l'État Paris-Troyes-Belfort, Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon, conformément à une convention de financement de décembre 2013 entre l'État, l'AFITF et SNCF Mobilités pour un total de **510 millions d'euros**.

Cette commande a été complétée par **trente autres rames Alstom** destinées principalement à des lignes reprises par les régions (Paris-Amiens-Boulogne, Bordeaux-La Rochelle, Bordeaux-Limoges, Bordeaux-Ussel, le Cévenol et la desserte de Montluçon). Une convention de financement de février 2017 entre l'État, l'AFITF et SNCF Mobilités prévoit des livraisons entre 2018 et 2019 pour un montant total de **362 millions d'euros**.

Pour les lignes TET structurantes conservées par l'État, un appel d'offres est en cours de préparation, afin d'acquérir un matériel roulant à 200 km/h, d'un niveau de confort adapté à des parcours de longue distance.

Concernant les lignes reprises par la région Normandie, l'engagement de l'AFITF s'élève à **720 millions d'euros** pour la commande d'une quarantaine de rames *Omneo Premium* de Bombardier. La région Normandie devra verser 35 millions d'euros par an en 2018 et 2019. Les livraisons sont prévues en 2019, 2020 et 2021.

Pour les autres régions, **les conventions sont soit en suspens dans l'attente d'arbitrages financiers, soit en négociation**.

En particulier, les concours prévus au bénéfice des régions Hauts-de-France et Centre-Val de Loire sont en suspens compte tenu des contraintes budgétaires de l'AFITF. Des solutions de portage sont en cours de réflexion, en particulier avec SNCF Mobilités, pour lisser les besoins de décaissement de l'AFITF. Les demandes de la région Centre-Val de Loire s'élèvent à 62 millions d'euros et celles de la région Hauts-de-France à 57 millions d'euros.

*

* *

II. LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* retrace les activités de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) du ministère de la transition écologique et solidaire.

Il présente l'équilibre entre des **recettes provenant de redevances et de taxes acquittées principalement par les compagnies aériennes** et des **dépenses devant assurer la sécurité et la sûreté du transport aérien**, pour 3 millions de vols contrôlés et 150 millions de passagers en 2016.

Aux termes de l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances, « *des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* »

1. Une trajectoire de désendettement et de modernisation

Le budget 2018 prolonge la tendance à l'amélioration du résultat du budget annexe dont la section des opérations courantes a présenté, de 2008 à 2012, un déficit d'exploitation, mais qui est revenu à l'équilibre à compter de 2013 et diminue son endettement depuis 2015. L'excédent d'exploitation devrait atteindre 169 millions d'euros en 2018, comparable au solde attendu en 2017. En conséquence, sur la section des opérations en capital qui finance l'investissement, le besoin d'emprunter diminue et l'amortissement des emprunts est accéléré.

Le **total des recettes inscrites à l'état A du projet de loi de finances pour 2018** atteint **2 127,4 millions d'euros**, contre 2 135 millions d'euros en 2017, en léger retrait de -0,3 %, mais la diminution provient entièrement du moindre recours à l'emprunt : 87,2 millions d'euros en 2018 contre 102,6 en 2017. **Les recettes issues de taxes et redevances**, détaillées dans le tableau suivant, **atteignent 2 034 millions d'euros**, en hausse de 31,6 millions d'euros (+ 1,6 %).

TAXES ET REDEVANCES DU BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE EN 2016, 2017 ET 2018
(en millions d'euros)

	2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution 2017 - 2018	
Redevance de route	1 324,7	1 309,9	1 318	+ 8,1	+ 0,6 %
Redevance pour services terminaux de la circulation aérienne	237,8	206,4	211	+ 4,6	+ 2,2 %
Redevances outre-mer	42,5	41	41		
Redevance Surveillance et certification	29,6	28,2	28,5	+ 0,3	+ 1,1 %
Taxe d'aviation civile	385,1	410,4	416,4	+ 6	+ 1,5 %
Taxe Bâle-Mulhouse	0	0	6,6	+ 6,6	
Taxe de solidarité – reversement au-delà du plafond	0	0	6	+ 6	
Gestion des taxes pour compte de tiers	6,2	6,5	6,5		
Total	2 025,9	2 002,4	2 034	+ 31,6	+ 1,6 %

Source : direction générale de l'aviation civile.

Ces prévisions de recettes tiennent compte des **prévisions de trafic**, mais aussi de **choix de modération tarifaire et fiscale**, qui visent à **alléger les charges qui pèsent sur le secteur de l'aviation civile française**.

Les **redevances de navigation aérienne** (redevance de route, redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) et redevances outre-mer) atteignent **1 570 millions d'euros en 2018**, en hausse de 12,7 millions d'euros par rapport à 2017 (+ 0,8 %) mais en retrait de 35 millions d'euros par rapports à l'exécution du budget 2016 (- 2,2%).

La diminution de recettes sur deux années provient de minoration de prélèvements au titre de la **redevance de route**, qui rémunère les heures de contrôle aérien en cas de survol du territoire. Elles doivent compenser 44,8 millions d'euros de sur-recouvrements constatés en 2016, au regard des règles d'établissement d'assiette et de tarification définies par le règlement (UE) n° 391/2013. Néanmoins, les recettes liées aux survols internationaux du territoire sont dynamiques, et accentuées par les pointes de trafic estivales.

De même, la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (**RSTCA**), qui rémunère les fonctions d'approche finale et d'atterrissage, a fait l'objet, en janvier 2017, par voies réglementaires, de diminutions des tarifs ciblées sur le « hub » de Charles-de-Gaulle afin de bénéficier au Pavillon français. Il en résulte une diminution de prélèvements de 26 millions d'euros.

La progression attendue de + 1,5 % du produit de la **taxe d'aviation civile** (TAC) est la conséquence de la **reprise du trafic depuis, ou à destination de, la France**, après deux années affectées par le risque terroriste. Le rendement de cette taxe est désormais mieux prévisible, au terme de la montée en charge de deux mesures visant à diminuer son impact sur la compétitivité du transport aérien français : d'une part l'**affectation**, depuis la loi de finances pour 2015, de **100 % de son produit au budget annexe** en supprimant tout versement du budget général, et, d'autre part, l'**exonération progressive des passagers en correspondance**, dont l'effet de diminution des prélèvements (63 millions d'euros en 2016) a majoritairement bénéficié au Pavillon français.

En outre le budget annexe bénéficie désormais d'une **contribution applicable à l'aéroport de Bâle-Mulhouse**, situé en territoire français mais régi par une convention de 1949 qui empêchait d'y appliquer la taxe d'aviation civile. Un **accord franco-suisse du 14 avril 2015** prévoit le versement d'une compensation financière spécifique rémunérant les seules missions d'intérêt général assurées par la DGAC dans l'aéroport, pour **6 millions d'euros** en 2018.

Par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 2016 a prévu de reverser au budget annexe le **produit de la taxe de solidarité**, contribution additionnelle à la TAC, **au-delà du plafond** de 210 millions d'euros **de son affectation au fonds de solidarité pour le développement**. Le reliquat, estimé à **6,6 millions d'euros** en 2018, était auparavant reversé au budget général.

Enfin, les **remboursements d'emprunts** s'élèveront à 190 millions d'euros, très supérieurs aux 87,2 millions d'euros de nouveaux emprunts inscrits en recettes. Il en résulte une **diminution de l'encours de dette de 10,4 %**, passant de 986,4 millions d'euros fin 2017 à 883,6 millions d'euros fin 2018, alors qu'ils atteignaient 1 281 millions d'euros fin 2014.

L'endettement est ramené à un niveau inférieur à 2008 lorsque la chute du trafic en période de crise économique avait porté le niveau des recettes du budget annexe en dessous des coûts fixes de la DGAC, qui avait cependant fait le choix ne pas augmenter les redevances afin de ne pas pénaliser les acteurs du transport aérien, alors particulièrement fragilisés.

● *L'optimisation des dépenses à l'appui de l'investissement*

Le total des crédits demandés pour 2018 atteint **2 127,1 millions d'euros**, en retrait de 8,2 millions d'euros (- 0,4 %) par rapport aux montants ouverts en 2017 et de 23,5 millions d'euros (- 1,1 %) par rapport aux montants consommés en 2016. Les rapporteurs spéciaux soulignent que ces montants présentent, chaque année, des niveaux d'exécution très élevés, proches de 99,9 %, ce qui atteste du bon pilotage de la dépense.

Les **charges de personnel** atteignent **1 199 millions d'euros**, en hausse de 15,9 millions d'euros (+ 1,3 %). Le plafond d'emplois pour 2018 est de 10 677 emplois en équivalents temps plein travaillé (ETPT) contre 10 679 en 2017, pour un niveau réel compris entre 10 400 et 10 500 agents. Entre 2007 et 2015, la DGAC a supprimé 1 136 emplois (dont 135 pour l'École nationale d'aviation civile), soit 10 % de son effectif global. Le schéma d'emploi en 2018 comme en 2017 est dit « à zéro », afin que les recrutements compensent exactement les départs en retraite.

Il s'agit d'une des contreparties aux importantes mesures de productivité définies par le **protocole social 2016-2019 conclu le 19 juillet 2016** avec la majorité des syndicats représentatifs des personnels. Ces mesures visent à **mieux adapter l'organisation du travail aux contraintes du trafic aérien** et à **la modernisation des équipements** et systèmes d'information du contrôle et de la navigation aérienne. Elles doivent permettre de mettre en place de **nouveaux outils d'aide à la navigation aérienne** et de modifier les **cycles de travail des contrôleurs aériens** afin de répondre aux enjeux de la hausse globale du trafic et surtout des pointes estivales de trafic.

La DGAC en attend une gestion des trafics plus robuste susceptible de limiter les retards, donc les pénalités appliquées aux redevances. De même, les mesures de performance visant les personnels électroniciens doivent permettre d'améliorer l'intégration de nouveaux systèmes d'information. Les contreparties catégorielles définies par le protocole ne sont mises en œuvre que dans les centres de navigation aérienne qui appliquent les nouvelles mesures. Le coût devrait atteindre 20,9 millions d'euros en 2017 et 17,7 millions d'euros en 2018.

L'ensemble de la dépense est réparti entre **trois programmes**.

Le **programme 613 Soutien aux prestations de l'aviation civile** opère au bénéfice des deux autres programmes une gestion mutualisée des ressources humaines et des moyens de la politique immobilière ainsi que le pilotage des systèmes d'information et porte l'ensemble des dépenses de titre 2 (76 % des crédits du programme). **1 551,8 millions d'euros** sont inscrits, en AE comme en CP, en retrait de 11,7 millions d'euros (- 0,7 %). 93,2 millions d'euros sont inscrits en subvention pour charges de service public à **l'école nationale de l'aviation civile (ENAC)**, en hausse de 2 millions d'euros (+ 2,2 %).

L'internationalisation des activités de l'École nationale de l'aviation civile

L'ENAC est passée, en 2017, du statut d'établissement public administratif à celui d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel - grande école (EPSCP-GE), tout en demeurant sous la tutelle du ministère chargé des transports.

Ceci accroît sa reconnaissance dans le domaine de la recherche et appuie une stratégie de développement des activités internationales et d'accueil, chaque année, de plusieurs centaines d'élèves et de stagiaires étrangers. L'internationalisation de l'école offre à la fois une garantie de maintien de l'excellence des formations destinées aux personnels de la DGAC et un outil de développement de l'influence internationale de la France.

La part des élèves étrangers en formation initiale parmi les élèves non fonctionnaires était de 45 % en 2014, de 53 % en 2015 et 58 % en 2016. Une cible de 70 % a été fixée pour 2017 et une prévision de 75 % pour 2018. L'école peut en effet s'appuyer sur un grand nombre de partenaires internationaux, universitaires (les universités de Hong Kong ou de Tsinghua en Chine par exemple), industriels (Airbus comme Boeing) ou avec des autorités de l'aviation civile, par exemple Eurocontrol à Maastricht, le Brésil, le Mexique, Oman ou l'Indonésie.

Le **programme 612 Navigation aérienne** regroupe les activités du service à compétence nationale Direction des services de la navigation aérienne (DSNA). **531,9 millions d'euros** sont demandés, en AE comme en CP ce qui représente une augmentation de 0,7 % en un an.

Ce programme porte la grande majorité des investissements de modernisation de la navigation aérienne, avec **218,8 millions d'euros** inscrits, comme en 2017, conformément à une programmation pluriannuelle qui atteint, pour l'ensemble du budget annexe, **250 millions d'euros pour la quatrième année consécutive**.

Ces investissements doivent permettre de satisfaire les engagements de modernisation des services de la navigation aérienne souscrits au plan européen et qui conditionnent les niveaux de redevances définis dans le cadre du deuxième plan de performance du prestataire de navigation aérienne dit RP2 couvrant la période 2015-2019. Il s'agit des crédits nécessaires au maintien en conditions opérationnelles des systèmes actuels mais surtout des **investissements considérables nécessaires pour assurer la convergence technique aux**

standards européens requis pour le FABEC (bloc d'espace fonctionnel de navigation aérienne au centre de l'Europe) comme pour le programme SESAR (*Single European Sky ATM Research*), le **volet technologique des règlements dits « Ciel unique européen »**.

Enfin le **programme 614 Transports aériens, surveillance et certification** qui rassemble trois actions disparates, pour un total de **43,4 millions d'euros**, comme en 2017. L'action *Développement durable et régulation* vise à réduire les nuisances sonores et les émissions gazeuses ; l'action *Surveillance et certification*, intervient en matière de sécurité tandis que l'action *Enquêtes de sécurité aérienne* finance le Bureau d'enquêtes et d'analyses (BEA) chargé d'analyser les accidents et incidents graves.

Par ailleurs, les rapporteurs spéciaux relèvent que sur l'ensemble du budget annexe, une **discordance** d'environ 50 millions d'euros est enregistrée chaque année **entre les montants de dépenses d'investissement (titre 5) et de fonctionnement (titre 3)**, inscrits en loi de finances, et les montants consommés présentés en loi de règlement, en raison de l'application d'une instruction comptable n° 2010/02/11819 du 12 mars 2010 relative au changement d'imputation de la dépense, qui prévoit d'inscrire en charges courantes les immobilisations incorporelles inférieures à 10 000 euros. Il en résulte, **en exécution, l'inscription sur le titre 3 de dépenses de maintien en condition opérationnelle des équipements techniques de contrôle aérien que la DGAC présente, à bon droit, en titre 5 lors de la loi de finances**. Les rapporteurs spéciaux appellent à une clarification afin d'améliorer la lisibilité de l'évolution des dépenses d'investissement et de fonctionnement au fil des lois de finances.

2. Appuyer la compétitivité du transport aérien français

Selon les dernières données établies par la Cour des comptes dans une communication de septembre 2016 à la commission des finances du Sénat sur « *l'État et la compétitivité du transport aérien* », les retombées économiques du secteur aérien représentent 1,5 % du produit intérieur brut français, soit 430 000 emplois. En tenant compte de l'effet d'entraînement sur d'autres secteurs, le transport aérien rend compte de 4 % du PIB et de près d'1,2 million d'emplois.

Bien qu'en croissance aux plans mondial comme européen, le transport aérien est confronté à des difficultés importantes en France tenant à la fois à l'intensité d'une concurrence difficilement régulée qu'à l'augmentation des coûts pour les acteurs, bien que notre pays dispose d'atouts importants, fruits d'un siècle d'investissements et d'innovations dans un domaine où la France a été pionnière.

Les pouvoirs publics peuvent intervenir sur de nombreux facteurs de compétitivité, mais la Cour des comptes a relevé que l'État poursuit des objectifs contradictoires. La régulation des redevances aéroportuaires oppose par exemple l'exigence de diminution des charges pesant sur le Pavillon français et les intérêts de l'État propriétaire d'infrastructures ou actionnaire de gestionnaires d'aéroports.

En conséquence, **les rapporteurs spéciaux saluent la démarche du Gouvernement qui doit réunir l'an prochain des Assises du transport aérien** qui devront permettre d'identifier **les meilleurs leviers pour conforter la connectivité aérienne du territoire**, et pour relever **les défis de compétitivité auxquels est confronté le Pavillon français**.

Les rapporteurs spéciaux relèvent que de nombreux facteurs de compétitivité du transport aérien sont à la portée des acteurs eux-mêmes, comme l'attestent **les efforts importants de redressement engagés par la compagnie Air France**.

Son résultat d'exploitation, continûment déficitaire de 2008 à 2014 (et pour près d'1 milliard d'euros de déficit en 2009), est de nouveau positif depuis 2015. Mais, comme le président-directeur-général du groupe Air France l'a indiqué lors de son audition par les rapporteurs spéciaux, le taux de marge opérationnelle reste bien inférieur à celui des principaux concurrents. Il peut cependant s'améliorer au regard des atouts de l'entreprise qui dispose du réseau de vols longs courriers le plus riche des compagnies européennes, et s'appuie, avec Paris et Amsterdam, sur deux des quatre principaux « hubs » européens.

L'amélioration du dialogue social, par le projet d'entreprise « *Trust together* » a permis par exemple à Air France d'obtenir l'accord des personnels pour proposer une nouvelle offre sur les longs et moyens courriers, *Joon*, aux coûts de structures moins élevés. Depuis deux ans, l'optimisation de la flotte et l'amélioration des durées d'utilisation des avions permettent de réduire leur coût de possession alors même que les investissements augmentent et permettront d'acquérir de nouveaux avions qui diminueront de 20 % le coût final par siège.

Les rapporteurs spéciaux soulignent que si la réduction de ses coûts internes relève de la responsabilité du Pavillon français, **la diminution de certains des coûts externes est de la responsabilité de l'État**.

- ***Modérer durablement les prélèvements sur le transport aérien***

L'effort de modernisation de la DGAC permet par exemple de **modérer le niveau des redevances aériennes**. Les tarifs de redevance de route placent ainsi l'espace aérien français parmi les moins onéreux d'Europe. Par rapport aux pays limitrophes, l'écart moyen des tarifs unitaires est systématiquement supérieur à 10 points depuis 2012. Mais une baisse de l'ensemble des redevances doit se poursuivre, conformément aux objectifs souscrits dans le cadre du ciel unique européen.

Les *Assises du transport aérien* devront également permettre d'examiner l'enjeu des **cotisations sociales employeurs** pour les personnels navigants, à la fois en raison de leur taux et de l'absence de plafonnement selon les niveaux de salaires, qui semblent distinguer la France de nos principaux partenaires européens. Selon le président-directeur-général d'Air France, il s'agirait d'un

levier décisif pour aider à maintenir en France des emplois menacés par la croissance de plateformes de correspondance basées à l'étranger.

Il conviendra également de réexaminer les modalités actuelles du **partage du coût de la sûreté aéroportuaire entre l'État et les acteurs du transport aérien**, et de mieux maîtriser son coût. Les missions de sûreté et de sécurité confiées aux exploitants d'aéroports sont financées par **la taxe d'aéroport** (article 1609 *quatervicies* du code général des impôts), perçue auprès des principales entreprises de transport aérien public, qui atteint désormais le milliard d'euros et a progressé de plus de 20 % en cinq ans.

La Cour des comptes a relevé que les modalités actuelles de prise en charge des dépenses préalablement engagées par les aéroports, remboursés à l'euro près, n'incitent pas à la maîtrise des coûts. En outre, le système de péréquation entre aéroports est défavorable aux aéroports les plus importants, alors que des écarts de coûts significatifs et parfois non justifiés existent entre aéroports français.

Il serait ainsi possible d'améliorer la compétitivité d'Air France sur son « *hub* » en révisant certaines des modalités actuelles de péréquation de la taxe d'aéroport ou en opérant un allègement ciblé sur les passagers en correspondance (qui occasionnent des coûts de sûreté moins élevés), en faisant par exemple passer l'abattement actuel de la taxe de 40 à 60 %.

De même, l'assiette de la **taxe de solidarité**, dont le produit est attribué au Fonds de solidarité pour le développement (FSD), devrait être modifiée afin de diminuer une charge, assez généralement perçue comme « *indue* », sur le secteur.

Contrairement aux ambitions initiales, seuls huit autres pays participent aujourd'hui au financement de l'aide publique au développement par une taxation des billets d'avion, pour un trafic aérien nettement inférieur à celui de la France : le Cameroun, le Chili, la République du Congo, Madagascar, le Mali, Maurice, le Niger et la République de Corée. Dès lors, le groupe Air France représente plus de 36 % du produit de la taxe apporté au FSD depuis son instauration en 2005.

En particulier, la taxe de solidarité constitue un facteur de distorsion avec le train à grande vitesse, principal concurrent de l'avion sur des destinations telles Londres, Genève, Bruxelles, Amsterdam et Barcelone, en particulier pour les voyageurs en classe affaire. Mais d'autres secteurs économiques pourraient être mis à contribution, comme les banques ou les industries pétrolières ou pharmaceutiques, qui, plus que le transport aérien, présentent des liens avec les objectifs de développement que cette taxe vise à financer.

- ***Poursuivre la mise à niveau des équipements aéroportuaires***

Enfin, les rapporteurs spéciaux soulignent que **la compétitivité des transporteurs français dépend de celle de nos aéroports**, élément majeur d'attractivité de notre pays.

Les coûts de modernisation des aéroports sont principalement portés par les compagnies aériennes qui acquittent des redevances aéroportuaires dont le niveau a fait naître des demandes de « *rééquilibrage de la chaîne de valeur* ». Mais ces redevances aéroportuaires permettent de financer des investissements coûteux indispensables aux compagnies aériennes elles-mêmes.

Le troisième **contrat de régulation économique (CRE 3)**, couvrant la période **2016-2020**, encadre par exemple les redevances appliquées par le groupe ADP et comporte des objectifs de satisfaction des clients et de qualité de service. Il permet de vérifier les efforts du groupe ADP en matière de maîtrise des charges opérationnelles. Mais les rapporteurs spéciaux appellent à utiliser l'ensemble des leviers susceptibles de modérer significativement, et dans la durée, les redevances aéroportuaires, y compris en faisant **mieux contribuer les recettes commerciales** afin de réduire les dépenses financées par les compagnies aériennes.

Les rapporteurs spéciaux relèvent qu'en Île-de-France, après avoir financé pour près de 2,6 milliards d'euros d'investissements physiques entre 2010 et 2015, le groupe ADP apporte 4,6 milliards d'euros d'investissements supplémentaires entre 2016 et 2020, dont 3 milliards d'euros prévus par le CRE 3.

Hors du périmètre du contrat de régulation, une **contribution déterminante** provient du **CDG-Express**, liaison ferroviaire directe, sans arrêt intermédiaire, entre la gare de l'Est et l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle pour un parcours de 32 km en 20 minutes, par un train toutes les 15 minutes. Il s'agit d'un **enjeu majeur d'accessibilité de la capitale comme de l'aéroport de Roissy, dont les voies d'accès, routières ou ferroviaires, sont de plus en plus saturées**.

Le groupe ADP et SNCF Réseau ont constitué la société de projet à laquelle une ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016 a concédé la réalisation et la gestion de l'infrastructure. Au regard d'un investissement qui devrait s'élever à 1,8 milliard d'euros, l'équilibre économique et financier du projet nécessitera des recettes complémentaires à celles, issues des péages ferroviaires, acquittés par l'exploitant à compter de la mise en service en 2024 : elles proviendront d'une taxe de 1,24 euro sur les billets d'avion des passagers aériens, au départ et à l'arrivée de l'aéroport Paris-CDG, hors correspondances.

Il avait été initialement envisagé de prélever cette taxe dès 2017, avant même la mise en service, afin de garantir les emprunts importants de la société concessionnaire. Mais la taxe aurait constitué une charge de 20 millions d'euros par an pour le transport aérien, et son prélèvement a été repoussé à 2024.

Dès lors le bouclage du financement a nécessité, début 2017, que la Caisse des dépôts et consignations rejoigne le capital de la société concessionnaire. Il a en outre été indiqué aux rapporteurs spéciaux qu'**une garantie, par l'État, des emprunts de la société concessionnaire sera nécessaire, et doit encore être formalisée**. Elle pourrait apparaître dans le budget, sous la forme d'un compte de concours financiers.

III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

Le bonus-malus automobile et la prime à la conversion sont deux dispositifs qui contribuent à la modernisation du parc automobile français en incitant l'achat de véhicules peu émetteurs en CO₂.

- ***Un double dispositif visant à décarboner le parc automobile***

Créé pour une durée de cinq ans à partir de 2008, le bonus-malus automobile a été pérennisé en 2014. Il offre **des aides et des pénalités à l'achat de véhicules neufs, selon deux barèmes catégorisant les véhicules éligibles au bonus et ceux soumis au malus.**

La **prime à la conversion** apporte, depuis 2015, **une aide supplémentaire à l'achat d'un véhicule**, lorsque cet achat s'accompagne du **retrait de la circulation d'un véhicule ancien et particulièrement émetteur en CO₂.**

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Aides à l'acquisition de véhicules propres* sert de support budgétaire à ces deux mesures. Instauré en 2012, le CAS a pour objectif de **maintenir l'équilibre financier du bonus-malus et de la prime à la conversion.**

Les dispositifs doivent contribuer à l'atteinte d'objectifs nationaux et européens

– un objectif national de réduction de la moyenne des émissions de 176 g de CO₂/km en 2006 à 120 g à horizon 2020 concernant l'ensemble du parc automobile, en vertu de la loi n° 2009-961 du 3 août 2009 dite « loi Grenelle 1 » ;

– un objectif européen de réduction de la moyenne des émissions de 130 g de CO₂/km en 2015 à 95 g à horizon 2021 concernant le parc automobile neuf, en application du règlement européen n° 333/2014 du 11 mars 2014.

- ***Un équilibre financier, garant de la pérennité du dispositif***

Après des débuts difficiles, avec un déficit cumulé ayant atteint 1,46 milliard d'euros en 2011, **le CAS a permis d'assainir les finances du bonus-malus et de le compléter en 2015 par la prime à la conversion.**

Pour l'année 2016, le solde d'exécution a présenté un excédent de 30,15 millions d'euros. Le solde comptable cumulé au 31 décembre 2016 s'est établi à + 248,75 millions d'euros. Fin septembre 2017, les dépenses s'élèvent à 214 millions d'euros et les recettes à 256 millions d'euros, soit un solde d'exécution provisoire en excédent de 42 millions d'euros. **Pour la fin de l'année 2017, la dépense prévisionnelle atteindrait 333 millions d'euros**, les recettes se situant dans une fourchette comprise entre 286 et 354 millions d'euros, soit un solde d'exécution prévu entre – 47 et + 21 millions d'euros.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une hausse de l'ensemble des crédits de 11,8 % mais décliné en une baisse des dépenses au titre du bonus (– 59 millions d'euros, soit – 18%) et une hausse de la dépense liée aux primes de conversion et de transition (+ 100 millions d'euros, soit + 370 %). Les recettes devraient atteindre 388 millions d'euros en hausse de 41 millions d'euros (+ 12 %), ce qui maintiendra l'équilibre du solde en exécution.

SYNTHÈSE DE L'ÉVOLUTION DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

(en millions d'euros)

	LFI 2015	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2017	Prévision d'exécution 2017 *	PLF 2018	Évolution LFI 2017 – PLF 2018	
Recettes									
Malus	242,15	301,50	266	265,60	347	320	388	+ 41	+ 11,8 %
Dépenses									
Programme 791 Bonus (aides à l'acquisition de véhicules propres)	214,15	204,45	236	207,45	320	291	261	- 59	- 18 %
Programme 792 Primes (aides au retrait de véhicules polluants)	28	21,39	60	28	27	42	127	+ 100	+ 370 %
Total des dépenses	242,15	225,84	296	235,45	347	333	388	+ 41	+ 11,8 %
Soldes									
Solde d'exécution	0	75,66	- 30	30,15	0	- 13	0		
Solde comptable cumulé		218,60		248,75		235,75			

Source : DGEC. La prévision des recettes pour 2017 correspond à la moyenne de la fourchette donnée par la DGEC, qui les estime comprises entre 286 et 354 millions d'euros.

• Une performance à la baisse motivant la refonte des barèmes en 2018

Les projets annuels de performance définissent comme seul indicateur de performance la réduction de la moyenne des émissions de CO₂ des véhicules neufs. Un ralentissement dans l'atteinte de ces objectifs est observé depuis 2016.

Les émissions ont décliné de 4 g de CO₂/km par an en moyenne entre 2008 et 2016, puis la réduction des émissions s'est limitée à 1,8 g entre 2014 et 2015 et à 0,8 g entre 2015 et 2016.

La loi de finances pour 2016 prévoyait d'atteindre 106 g de CO₂/km en 2016 et visait un objectif de 102 g pour 2017. Les prévisions ont dû être corrigées, puisque la moyenne des émissions s'est élevée en 2016 à 110 g de CO₂/km.

Le PLF pour 2018 fixe désormais une cible rectifiée de 106 g pour l'année 2017 et établit sa prévision 2018 à 105 g. Ce décalage s'explique par de **moindres ventes de véhicules propres et par de moindres retraits de véhicules anciens.**

Bénéficiaires du bonus en 2016

catégories du véhicule	Véhicules bénéficiaires		
	prev.*	réalisé	var.
< 21 g	33 000	27 131	-18%
21-60 g	11 000	3 921	-64%
61-110 g hybride	24 000	35 752	49%
TOTAL	68 000	66 804	-2%

Soit 3,3 % des 2 015 000 véhicules neufs vendus en France

Source : Cour des comptes, CAS Aides à l'acquisition de véhicules propres, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016

Bénéficiaires de la prime à la conversion en 2016

catégories du véhicule acheté	véhicules bénéficiaires		
	prévu	Réalisé	var.
< 21 g	7 000	9298	33 %
21-60 g	1 100	112	-90 %
61-110 g + Euro 6 [neuf]	6 000	217	-96 %
< 110 g + Euro 6 [occasion]	6 000	21	-100 %
< 110 g + Euro 5 [occasion]	34 000	4	-100 %
TOTAL	54 100	9652	-82 %

Soit 0,4 % des véhicules neufs vendus en France en 2016.

Pour y remédier, le **budget 2018 acte une refonte des barèmes du malus, du bonus et de la prime à la conversion.**

Le malus est alourdi et élargi, afin de le rendre plus incitatif et de dégager des recettes supplémentaires : abaissement du seuil, abaissement du plafond et hausse de la pénalité maximum.

Le champ d'application du bonus est recentré sur les véhicules électriques uniquement et son seuil de déclenchement est abaissé, mais la valeur du bonus demeure inchangée.

Conformément à l'engagement du Président de la République, la prime à la conversion est modifiée. Elle bénéficiera aux propriétaires de véhicules essence immatriculés pour la première fois avant 1997, ou de véhicules diesel immatriculés avant 2001 (ou avant 2006 pour les ménages non imposables), lorsqu'ils achètent une voiture neuve ou d'occasion plus récente et affichant une vignette *Crit'air* électrique, 1 et 2.

Le montant de la prime varie de 1 000 à 2 500 euros selon le véhicule acheté et selon le véhicule remis, avec une surprime de 1 000 euros pour les ménages non imposables.

Les rapporteurs spéciaux se félicitent de l'effort réalisé pour dynamiser le secteur d'avenir que représentent les véhicules électriques. Ils soulignent que **la France est devenue, en 2016, le pays comptant le plus d'immatriculations de véhicules électriques en Europe.** Ils saluent également la refonte de la prime à la conversion, qui cible un public plus large, et tient mieux compte de la contrainte financière pour les ménages non imposables.

EXAMEN EN COMMISSION

Après les auditions de Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique, chargée des transports, et de M. Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire (voir le compte rendu⁽¹⁾ de la commission élargie du 31 octobre 2017 à 17 heures et à 21 heures), la commission examine les crédits de la mission écologie, développement et mobilité durables et les articles 53 et 54 rattachés (M. Éric Coquerel, rapporteur spécial sur les crédits de la mission, M. Benoît Simian et Mme Anne-Laure Cattelot, rapporteurs spéciaux sur les crédits de la mission et sur le compte d'affectation spéciale Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs et le budget annexe Contrôle et exploitation aériens, M. Saïd Ahamada, rapporteur spécial sur les crédits liés aux Affaires maritimes et M. Julien Aubert, rapporteur spécial sur les crédits de la mission et les comptes d'affectation spéciale Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale et Transition énergétique).

*

Sur l'avis favorable de Mme Anne-Laure Cattelot, M. Benoît Simian et de M. Saïd Ahamada, rapporteurs spéciaux, et malgré l'avis défavorable de MM. Éric Coquerel et Julien Aubert, rapporteurs spéciaux, la commission **adopte** les crédits de la mission écologie développement et mobilité durables, le budget annexe Contrôle et exploitation aériens et les comptes d'affectation spéciale.

*

La commission examine l'article 53, rattaché.

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

La Commission **adopte** l'article 53.

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

La commission examine l'amendement II-CF214 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel rapporteur spécial. Je rappelle que la politique de l'eau est un enjeu essentiel : 85 % des eaux et 92 % des cours d'eau sont pollués ; 2,8 millions de Français boivent de l'eau polluée. Nous avons même été condamnés par la Cour de justice de l'Union européenne. Avec cet article, les agences de l'eau seront l'unique organisme à participer au financement de l'Agence française pour la biodiversité – AFB – et de l'Office nationale de la chasse et de la faune sauvage – ONCFS – alors qu'à partir de 2019, un plafond mordant leur coûtera au minimum 136 millions d'euros par an. Les 700 millions d'euros thésaurisés par ces agences vont diminuer très vite alors même que l'on élargit leurs attributions, notamment avec l'accompagnement des collectivités territoriales dans la mise en place de la compétence GEMAPI – gestion des milieux aquatiques et prévention des

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

inondations. Nous demandons donc la suppression de l'article 54 car la question de l'eau et de la biodiversité est essentielle.

La Commission rejette l'amendement II-CF214, puis adopte l'article 54.

Après l'article 54

La Commission examine les amendements II-CF216 et II-CF220 de M. Éric Coquerel, portant articles additionnels après l'article 54.

M. Éric Coquerel rapporteur spécial. L'amendement II-CF216 vise à ouvrir le débat, y compris avec les parlementaires de la majorité, sur la mise en danger d'opérateurs cruciaux pour la transition écologique, notamment Météo-France. Cet opérateur subit depuis 2012 une baisse conséquente de ses effectifs – de 3 383 agents en 2012 à 3 020 en 2017 qui résulte de sa restructuration territoriale a conduit à la fermeture de 53 centres départementaux sur les 108 centres existants. La direction espérait une stabilisation des effectifs. Or, il est prévu une diminution à hauteur de 90 ETP par an sur le quinquennat, soit une baisse de plus de 350 agents jusqu'à 2022.

Dans cet univers très concurrentiel qu'est la météorologie, le risque est celui de la perte de compétences. Certains services ne pourront plus être proposés. Ne nous leurrions pas, Météo-France ne fera pas plus avec moins. Nous avons la chance d'avoir en France un fleuron de la météorologie mondiale, et celui-ci est mis en danger.

L'autre enjeu concerne la montée en puissance de leur nouveau supercalculateur. L'appel d'offres doit être lancé à partir de 2018 pour une livraison espérée en 2019. Or les budgets ne sont pas assez précis sur ce sujet-là. Il est à craindre qu'ils ne soient pas à la hauteur de ce qu'il faudrait pour permettre une modélisation optimale.

Pour fournir les financements nécessaires à Météo-France, nous proposons que 5 % des revenus issus du système communautaire d'échange de quotas d'émissions de CO₂ lui soient affectés, dans la limite de 550 millions d'euros par an. Nous reprenons ici une proposition du rapport de 2016 du Conseil général de l'environnement et du développement durable, dit rapport Lavarde.

L'amendement II-CF220 propose quant à lui la remise d'un rapport d'information du Gouvernement sur les moyens alloués à Météo-France.

La Commission rejette successivement les amendements II-CF216 et II-CF220.

Puis elle examine les amendements II-CF217 et II-CF221 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Le ministre a parlé de la dette que nous pourrions laisser à nos enfants en termes financiers, mais il y en a une autre, la dette écologique. C'est la règle verte : nous ne pouvons pas continuer de consommer et produire plus que ce que la terre peut donner ou absorber. Toutes les ressources que la planète est capable de renouveler en un an sont consommées dès le mois d'août, alors que c'était en décembre il y a trente ans.

Il est inconcevable que des opérateurs fers de lance de la transition écologique subissent des baisses de crédits au seul motif que la dette financière va augmenter. La réelle dette qui va peser sur nos enfants, c'est de ne pas pouvoir habiter sur cette planète !

Je pense notamment au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement – CEREMA –, dont les crédits sont amputés de 5 millions d'euros par an à partir de 2018 et qui subira 105 suppressions de poste. Son expertise est primordiale en matière d'effets environnementaux causés, par exemple, par la construction d'autoroute ou par de grands travaux comme ceux des Jeux olympiques. De plus, son champ de compétences est élargi du fait du développement du parc éolien maritime. Il existe un réel malaise social et une tension syndicale forte au sein de l'établissement. Ce qui en jeu, c'est sa disparition pure et simple.

Nous proposons donc, sur le modèle du financement de l'AFITF – Agence de financement des infrastructures de transport en France – dont il partage d'ailleurs le domaine d'action, d'affecter une partie de la fiscalité revenant à l'État au profit du CEREMA.

L'amendement II-CF221 propose quant à lui la remise d'un rapport d'information du Gouvernement sur les moyens alloués au CEREMA.

La Commission rejette successivement les amendements II-CF217 et II-CF221.

Puis elle examine l'amendement II-CF215 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Nous demandons un rapport d'information sur les moyens alloués à l'INERIS – Institut national de l'environnement industriel et des risques. J'ai été surpris d'entendre le ministre dire que ses effectifs augmentent alors qu'ils baissent de 2 % par an depuis 2013. Le rôle de l'INERIS est crucial dans la prévention des risques industriels. Une diminution de ses effectifs à hauteur de 11 agents est encore prévue pour 2018. Il faut attendre un gros accident industriel de type AZF pour que les crédits de l'opérateur augmentent, ce qui contredit la définition même de la prévention !

La Commission rejette l'amendement II-CF215.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF218 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Concernant les agences de l'eau, je demande un rapport d'information pour les motifs que j'ai développés en défendant l'amendement II-CF214.

La Commission rejette l'amendement II-CF218.

Elle en vient à l'amendement II-CF219 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Nous demandons enfin une mission d'information sur les moyens alloués à l'Autorité de sûreté nucléaire – ASN –, notamment en ce qui concerne le démantèlement des centrales nucléaires. Nos connaissances en la matière sont encore très faibles. Nous voudrions savoir ce que cela impliquerait pour l'Agence en termes de personnel et de compétences.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Je suis en désaccord avec notre collègue. Nous avons une expertise sur les opérations de démantèlement – à Chooz dans les Ardennes par exemple –, qui ne concerne certes pas tous les réacteurs. De plus, le démantèlement entier du parc n'est pas prévu et l'ASN n'est pas directement concernée. L'Autorité peut superviser le démantèlement des centrales avec les moyens qui lui sont alloués actuellement. Il n'y a pas lieu d'augmenter ses crédits pour cet objectif précis.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Je ne demande pas l'augmentation des crédits de l'ASN mais une mission d'information. Je suis étonné de la réponse de M. Aubert car, comme il nous l'explique, nos connaissances en matière de démantèlement ne concernent qu'une partie des réacteurs. De plus, l'ASN jouera un rôle très important pour garder un niveau de sûreté optimal lors du démantèlement des centrales, comme elle le fait aujourd'hui dans la surveillance de leur fonctionnement.

Je tiens à vous rappeler que l'ASN a arrêté les quatre réacteurs du Tricastin le 4 octobre dernier parce qu'une digue aurait dû être surélevée depuis des années et que cela n'avait pas été fait.

Nous pouvons donc supposer qu'au moment du démantèlement, le danger radioactif ne disparaîtra pas et que l'ASN aura toujours une mission de contrôle absolument essentielle. Je doute que cette planification soit aussi simple et je demande donc une mission d'information à ce sujet. Cela représente pour moi un principe de précaution minimum.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Le sujet du Tricastin n'a aucun lien avec le démantèlement des centrales. Dans le cas d'espèce, il s'agissait d'une digue pour laquelle l'ASN a estimé qu'en cas de séisme cinq fois supérieur au séisme le plus important observé depuis mille ans dans la zone, et au cas où, au même moment, il se produirait une inondation de la centrale, alors il y aurait un risque – bien entendu de très faible probabilité. EDF a d'ailleurs contesté cette procédure.

L'ASN est donc capable de faire son travail avec ses moyens actuels.

Mme Émilie Cariou, vice-présidente de la Commission des finances. Je trouve que l'idée d'une mission d'information est intéressante mais pas seulement sur la question du démantèlement des centrales, également sur celle de leur prolongation. J'avais déposé un amendement sur les moyens de l'IRSN à cette fin. Nous devons engager le dialogue avec le Gouvernement quant aux coûts à attendre dans le secteur nucléaire, notamment les travaux d'expertise de l'IRSN et de l'ASN.

La Commission rejette l'amendement II-CF219.

ANNEXE : AUDITIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Régions de France : M. Gilles Mergy, directeur général, M. Fabrice Herrgott, conseiller Transports et mobilité, Mme Patricia Pérennes, conseillère Transports, ouverture des marchés régionaux, Mme Marie-Reine Du Bourg, responsable des relations parlementaires

Voies navigables de France : M. Thierry Guimbaud, directeur général, Mme Muriel Mournetas, responsable des relations institutionnelles, M. Charles Bélard, directeur juridique, économique et financier

Société nationale des chemins de fer français (SNCF) : M. Patrick Jeantet, président délégué du directoire de SNCF, président-directeur-général de **SNCF Réseau**, M. Guillaume Pépy, président du directoire de SNCF et président-directeur-général de **SNCF Mobilités**, M. Stéphane Volant, secrétaire général du groupe SNCF, Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire

Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières : M. Bernard Roman, président, et Mme Marine Gaignard, cheffe de cabinet

Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) : M. Laurent Michel, directeur général, M. Guillaume Méheut, directeur de cabinet

Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) : M. François Poupard, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, Mme Isabelle Andrivon, cheffe du service de l'administration générale et de la stratégie, M. Jean Le Dall, adjoint à la direction des infrastructures de transport, M. Alexis Vuillemin, directeur des services de transport, M. Franck Agogue, adjoint au directeur des services de transports, M. Dominique Ritz, sous-directeur des transports ferroviaires et collectifs et des déplacements urbains

Agence de financement des infrastructures de transport de France : M. François Poupard, président par intérim, M. Loïc Guinard, secrétaire général, M. Dominique Étienne, secrétaire général adjoint

Direction générale de l'aviation civile (DGAC) : M. Patrick Gandil, directeur général, M. Marc Borel, directeur général adjoint, directeur du transport aérien, M. Maurice Georges, directeur des services de la navigation aérienne, Mme Marie-Claire Dissler, secrétaire générale, M. Philippe Bassot, secrétaire général adjoint, sous-directeur des finances

Air France : M. Jean-Marc Janaillac, président-directeur-général, Mme Patricia Manent, directrice adjointe des affaires publiques

Aéroports de Paris : M. Augustin de Romanet, président-directeur-général, Mme Gisèle Rossat-Mignod, directrice de cabinet, directrice des affaires publiques, M. Clément Lafaix, directeur financier, Mme Mélinda Souef, chargée des relations institutionnelles