

N° 1937

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 mai 2019.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, *adopté par le Sénat après
engagement de la procédure accélérée*, **d'orientation des mobilités** (n° 1831),

PAR MME ANNE-LAURE CATTELOT,

Députée

Voir les numéros : *Sénat* : 157 rect., 347, 350, 368, 369 et T.A. n° 84 (2018-2019)

Assemblée nationale : 1831, 1938, 1942 et 1974

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE TRANSPORTS : UNE DÉMARCHE CRÉDIBLE, UN FINANCEMENT À COMPLÉTER.....	7
1. Une programmation opérationnelle crédible, gage d'efficacité de la dépense	7
2. Une programmation financière confortée par le budget assaini de l'AFITF mais qui doit mobiliser de nouvelles ressources.....	16
II. DONNER AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES LES MOYENS DE SE SAISIR DE LEURS COMPÉTENCES D'ORGANISATION DES MOBILITÉS ..	25
1. Le « versement mobilité » une ressource dynamique mais inégalement accessible pour les collectivités territoriales	25
2. Le financement de la compétence mobilités des plus petites autorités organisatrices : un enjeu de la prochaine loi de finances	31
III. LES AUTRES APPORTS DE LA COMMISSION DES FINANCES	34
1. La relance attendue du canal Seine-Nord Europe.....	34
2. De nouveaux leviers d'action pour l'établissement Voies navigables de France...	36
3. Faciliter les projets routiers à l'interface des réseaux concédés et non concédés...	38
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	41
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	79
ANNEXE 2 : DÉTAIL DES SCÉNARIOS ÉTABLIS PAR LE CONSEIL D'ORIENTATION DES INFRASTRUCTURES	81

INTRODUCTION

Le projet de loi d'orientation des mobilités est l'aboutissement d'une démarche inédite, engagée, en 2017, par les *Assises de la mobilité*, afin de rendre une cohérence longtemps mise à mal, aux politiques nationales et territoriales en matière d'infrastructures et de services de transports.

Cohérence et crédibilité des engagements de l'État, qui doit opérer des choix de financements soutenables et les tenir sur la durée. Le projet de loi confirme la réorientation salutaire opérée dès le début de la législature, en rupture avec les pratiques antérieures de sous-financement des réseaux des transports du quotidien, et d'engagements non financés sur de nouveaux projets.

Cohérence et lisibilité des solutions de mobilité proposées à nos concitoyens par les collectivités territoriales qui doivent pouvoir se saisir de leurs compétences en la matière, à des échelles et selon des formats adaptés. Il s'agit d'en finir avec les « *zones blanches de la mobilité* », dont les habitants n'ont accès à aucune offre de transport alternative aux mobilités individuelles : l'objectif de lutte contre les inégalités et les fractures territoriales doit être à nouveau au centre de nos politiques des transports.

La commission des finances s'est donc saisie pour avis de la **programmation financière et opérationnelle des dépenses de l'État en matière de transports**. Fondée sur les travaux du Conseil d'orientation des infrastructures, la démarche proposée hiérarchise les projets et leur séquençage, en consacrant la priorité donnée à la régénération des réseaux et aux transports du quotidien. Le projet de loi assure une visibilité pluriannuelle qui est un gage de qualité de la dépense, donc d'économie, et qui permettra d'attribuer, à chaque loi de finances, les niveaux de ressources adaptés.

La commission a également examiné les **modifications apportées au régime du « versement transport » actuel, renommé « versement mobilité »**. Elles posent la question des ressources fiscales des autorités organisatrices de la mobilité, et particulièrement des plus petites communautés de communes, pour lesquelles des sources alternatives de financement restent à définir

Enfin la commission a examiné les mesures touchant des **opérateurs d'infrastructures importants** : l'établissement public **Voies navigables de France**, qui sera doté de nouveaux leviers de financement, et la **Société du canal Seine-Nord Europe**, transformée en établissement public local comme l'ont réclamé les collectivités territoriales qui assument le pilotage opérationnel et financier du projet.

I. LA PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE TRANSPORTS : UNE DÉMARCHE CRÉDIBLE, UN FINANCEMENT À COMPLÉTER

Établies dans un titre IV, comportant un seul article 30, du texte du projet de loi présenté par le Gouvernement, les mesures relatives à « *la programmation financière et opérationnelle des investissements de l'État dans le système des transports* » et portant approbation d'un rapport annexé, ont été déplacées par la commission du développement durable du Sénat en début du texte du projet de loi, un nouveau titre I^{er} A enrichi de plusieurs articles additionnels.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a examiné :

– l'**article 1^{er} A**, qui fixe les principaux objectifs de la **programmation des investissements de l'État pour la période 2019-2037** et approuve un rapport annexé qui les détaille et définit les **grands programmes d'investissement prioritaires de l'État** dans les transports ;

– l'**article 1^{er} B**, fixant, à l'appui de cette programmation, l'évolution des **dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)** chaque année de 2019 à 2023 ;

– l'**article 1^{er} C**, qui pérennise le **Conseil d'orientation des infrastructures (COI)** et prévoit la révision au 30 juin 2023 puis tous les cinq ans de la programmation financière définie par la loi.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a donc examiné les garanties d'efficience des dépenses prévues par la programmation des investissements de l'État ainsi que les garanties de sincérité et de soutenabilité de la trajectoire de financement.

1. Une programmation opérationnelle crédible, gage d'efficience de la dépense

En matière de financement des infrastructures et des services de transports, une **démarche de programmation constitue, par elle-même, un atout** : elle donne une lisibilité pluriannuelle des financements disponibles, alors que le « *stop and go* » budgétaire multiplie les incohérences et les reports, contribuant au vieillissement des réseaux. La suspension durable puis les décisions de relance en urgence de projets d'infrastructures occasionnent en effet des surcoûts multiformes, tout en privant les acteurs des secteurs du BTP de visibilité.

Si la programmation des investissements constitue un gage de qualité de la dépense, encore faut-il qu'elle soit **correctement calibrée**. À ce titre, l'approche du projet de loi d'orientation des mobilités se distingue des précédents en la matière.

En particulier, le chapitre III du titre I^{er} consacré aux transports de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « Grenelle I », a instauré un **schéma national des infrastructures de transport** (SNIT), fixant « *les orientations de l'État en matière d'entretien, de modernisation et de développement des réseaux relevant de sa compétence, de réduction des impacts environnementaux et de la consommation des espaces agricoles et naturels, et en matière d'aides apportées aux collectivités territoriales pour le développement de leurs propres réseaux* » et visant « *à favoriser les conditions de report vers les modes de transport les plus respectueux de l'environnement* ».

Une évaluation du Conseil général de l'environnement et du développement durable rendue publique en novembre 2011 portait le montant des nouvelles opérations et des projets envisagés à ce titre à plus de 260 milliards d'euros, à engager en 25 ans, dont au moins 88 milliards d'euros au moins à la charge de l'État.

Pour éviter l'écueil de l'énumération d'une longue liste de projets et de la sous-estimation initiale de leurs coûts, le projet de loi d'orientation des mobilités procède d'une tout autre démarche.

À la suite des Assises de la mobilité, qui se sont déroulées au cours du second semestre 2017 et qui ont permis une grande concertation nationale et territoriale, la ministre en charge des transports a installé en octobre 2017 un **Conseil d'orientation des infrastructures** et lui a fixé la mission de proposer au Gouvernement une **stratégie en matière d'investissements dans les infrastructures de transport**.

Présidé par l'ancien député Philippe Duron, composé de parlementaires, de grands élus territoriaux et d'experts, le COI a remis un rapport le 1^{er} février 2018 intitulé *Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir* et définissant, à l'horizon 2030, **les objectifs de services et les besoins d'investissements, conformément aux deux priorités de régénération des réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux existant et d'amélioration des mobilités du quotidien**, particulièrement pour les transports collectifs.

En se fondant sur les meilleures estimations de coûts, le COI a également proposé plusieurs scénarios avec un chiffrage et un phasage de ces investissements ainsi que les pistes de leur financement. Il propose en particulier des **séquencements qui visent à améliorer rapidement les transports du quotidien tout en avançant la mise en œuvre de nouveaux grands projets**.

La pérennisation des missions du Conseil d'orientation des infrastructures

L'article 1^{er} C remplace la section 1 du chapitre II du titre I^{er} du livre II de la première partie du code des transports, intitulée « Le schéma national des transports », issu de la loi Grenelle I, par une section intitulée « Le Conseil d'orientation des infrastructures ».

Cet article renvoie à un décret la définition des missions, de la composition, de l'organisation et du fonctionnement du conseil, précisant seulement que le COI « *comprend parmi ses membres trois députés et trois sénateurs* ». Parmi les seize membres que comptait le COI à sa création, six étaient déjà des parlementaires.

Cette précision est rendue nécessaire par l'article 13 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique qui dispose à l'article L.O. 145 du code électoral qu' « *un député ne peut être désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur qu'en vertu d'une disposition législative qui détermine les conditions de sa désignation. Il ne peut percevoir à ce titre aucune rémunération, gratification ou indemnité.* » Cette disposition est applicable aux sénateurs en vertu du renvoi général opéré par l'article L.O. 297 aux incompatibilités définies pour les députés.

L'article 1^{er} C s'inscrit donc dans le prolongement de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination, qui a établi une première liste générale d'organismes comprenant parmi leurs membres des députés et des sénateur.

L'article 1^{er} C prévoit également que **le Gouvernement présente chaque année au Parlement**, préalablement au débat d'orientation des finances publiques, un rapport, suivi d'un débat, sur **la mise en oeuvre de la programmation financière et opérationnelle des investissements de l'État dans les transports** fixée par la présente loi. Bien que la loi n'ait pas à le préciser, ce rapport sera logiquement établi à partir des travaux conduits par le COI.

Enfin, l'article 1^{er} C pose le principe d'une **révision quinquennale de la programmation** fixée par le présent texte : le Sénat avait proposé une première révision au plus tard le 30 juin 2022, mais la commission du développement durable de l'Assemblée nationale a repoussé cette première échéance au 30 juin 2023.

• La priorité donnée à la régénération des réseaux et aux transports du quotidien

La programmation détaillée dans le rapport annexé est **le contraire d'une liste détaillée de projets**. Il serait en effet vain de figer des hypothèses qui mettraient en difficulté la mise en oeuvre effective des projets, susceptibles de connaître des ajustements techniques, procéduraux ou calendaires, faisant ainsi courir à la loi le risque d'être très vite obsolète. L'enjeu est bien d'établir une vision claire des priorités stratégiques, dont les calendriers précis ne sont qu'une déclinaison opérationnelle.

Le rapport annexé présente ainsi les objectifs de la politique des transports sous la forme de **cinq grands programmes prioritaires** établis à partir des constats et des propositions du COI. **Il s'agit :**

● **de l'entretien et la modernisation des réseaux existants** avec la programmation :

– pour le *réseau routier*, de 850 millions d'euros par an d'ici 2022 puis 930 millions d'euros par an entre 2023 et 2027, alors que l'effort de l'État s'est élevé en moyenne à 670 millions d'euros par an ces dix dernières années ;

– pour le *réseau fluvial*, de 110 millions d'euros par an d'ici 2022 et 30 millions d'euros par an ;

– pour le *réseau ferroviaire*, de 3,6 milliards d'euros d'investissements sur le réseau existant par SNCF Réseau avec une contribution complémentaire de l'État à la sécurité, l'accessibilité et la lutte contre le bruit, ainsi qu'aux opérations de modernisation inscrites dans les contrats de plan État-région (CPER) ;

● **de la désaturation des grands nœuds ferroviaires** : à rebours de la stratégie du « *Tout TGV* », le rapport annexé confirme la priorité de l'amélioration des déplacements du quotidien dans les grands pôles urbains, les liaisons avec les villes moyennes et la desserte des territoires périurbains. Pour le traitement des nœuds urbains saturés, il est prévu d'engager « *2,6 milliards dans les dix années à venir (hors Île-de-France), associant État, collectivités locales ou SNCF* ». 1,3 milliard d'euros de crédits de l'État sont prévus à ce titre ;

● **de l'accélération du désenclavement routier des villes et territoires éloignés des métropoles** : une vingtaine d'itinéraires routiers bénéficieront d'un total de 1 milliard d'euros de financements sur dix ans, au sein des CPER ;

● **du développement de l'usage des mobilités propres, partagées et actives** : l'État financera des appels à projets destinés aux collectivités territoriales, pour un total d'un milliard d'euros d'ici 2025, dont :

– 600 millions d'euros pour développer les pôles d'échanges multimodaux et les transports en commun, avec une priorité pour la desserte des quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

– 50 millions d'euros pour accompagner les innovations, les nouveaux services de mobilité et les véhicules autonomes et connectés ;

– 350 millions d'euros pour soutenir les modes actifs, notamment le vélo et la marche à pied ;

● **du soutien au report modal dans le transport de marchandises**. À ce titre, l'État investira 1 milliard d'euros dans les cinq ans et 2,3 milliards sur la décennie, dans des projets visant les « *logistiques massifiées et durables* » dans les agglomérations et le soutien au développement des ports, en élargissant leur *hinterland* par des connexions ferroviaires et fluviales performantes.

● ***Les garanties d'efficience des financements supplémentaires***

Il convient de souligner que des **garanties d'efficience des dépenses supplémentaire** sont présentées.

La majorité des moyens supplémentaires sont ainsi consacrés à la régénération et de la modernisation des réseaux, qui pourra être réalisée au rythme d'un compromis techniquement satisfaisant entre l'urgence de la restauration et les contraintes de réalisation.

Concernant **le réseau ferroviaire**, la rapporteure souligne que la reprise de 35 milliards d'euros de dette de SNCF Réseau allégera le poids des frais financiers qui obère aujourd'hui le retour à l'équilibre économique de l'entreprise. Ceci constitue, de fait, un engagement supplémentaire de l'État dans le financement des transports ferroviaires.

En outre, en pleine cohérence avec le **nouveau pacte ferroviaire**, la trajectoire de dépenses de **SNCF Réseau tient compte d'efforts de productivité à hauteur de 1,6 milliard d'euros d'ici 2022**.

SNCF Réseau engagera également une transformation de l'exploitation en déployant la nouvelle signalisation dite ERTMS qui optimise l'utilisation des sillons et en investissant dans les nouvelles techniques d'exploitation du réseau, comme détaillé dans l'encadré suivant.

Les projets de modernisation de l'exploitation du réseau ferroviaire

Deux projets pilotes visant à transformer les modalités actuelles d'exploitation du réseau en prenant en compte le déploiement de la technologie dite ERTMS ont été présentés à la rapporteure par des responsables de SNCF Réseau :

– le projet Haute Performance Grande Vitesse Sud-Est (HPGVSE) sur les lignes à grandes vitesses, pour lequel l'Union européenne a accordé une subvention de 117 millions d'euros sur un coût global du projet de 608 millions d'euros. La mise en service est prévue en 2024 ;

– l'axe Marseille/Vintimille sur le réseau classique, avec un coût de 385 millions d'euros pour la solution ERTMS niveau 2 et la suppression de la signalisation latérale actuelle. Le déploiement sur la première section Nice Vintimille est prévue en 2026 et le déploiement de Vintimille à Marseille d'ici 2032. Une première subvention européenne à hauteur de 11,9 millions d'euros facilitera le financement des études.

Le projet « Réseau Haute Performance » vise par ailleurs à établir des synergies entre le déploiement de l'ERTMS et le déploiement d'autres composants comme un nouveau système de gestion opérationnelle des circulations, ou encore des postes d'aiguillage modernisés par la commande centralisée du réseau. Le CGEDD a mené une étude pour accompagner SNCF Réseau dans l'élaboration dans cette démarche qui a permis d'en éclairer les enjeux et d'identifier les points de vigilance pour la construction de ce projet industriel de grande ampleur.

Concernant le **réseau routier national non concédé**, la modernisation de l'exploitation et l'accélération de la régénération bénéficieront également de **nouveaux modes d'intervention, plus performants, des services relevant des directions interrégionales des routes (DIR)**.

Un audit externe conduit à la demande la ministre en 2017 et 2018 a en effet identifié des pistes d'**optimisation de l'entretien et de l'exploitation du réseau** qui apportent des garanties de bonne utilisation des moyens supplémentaires prévus par le projet de loi.

● *Des niveaux de financements proches du scénario 2 du COI*

À l'appui de cette programmation opérationnelle, le rapport annexé, comme l'article 1^{er}B introduit par le Sénat, présentent une **chronique des dépenses annuelles de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) de 13,7 milliards d'euros sur cinq ans** entre 2019 et 2023, puis de **14,3 milliards d'euros sur la période 2023-2027**.

Le total est légèrement en retrait de l'estimation d'un scénario de dépenses largement consensuel présenté par le COI, dit « scénario 2 » qui s'élevait à 15 milliards d'euros les cinq premières années.

Le COI avait en effet proposé trois scénarios d'investissement, par niveaux croissants de dépenses de l'AFITF. Dans chaque scénario, un peu moins de 10 milliards d'euros de dépenses sont liés à des engagements préexistants, dont 6 milliards d'euros à payer avant fin 2022.

Le scénario 1 porte les dépenses de l'AFITF à 48 milliards d'euros en vingt ans. Ce niveau, supérieur de 25 % à la moyenne 2012-2016 ne permettrait pas de décongestionner l'ensemble des nœuds ferroviaires et reporte les projets actuellement mis en pause. Dans cette enveloppe, les restes à payer des engagements existants représentent près de la moitié des dépenses pour la période 2018-2022.

Le scénario 2 affecte environ 3 milliards d'euros par an à l'AFITF (60 milliards d'euros en 20 ans), soit 55 % de plus que la dépense moyenne 2012-2016. Il doit permettre d'accélérer la régénération des réseaux pendant les dix premières années. Cet effort est articulé avec la réalisation des premières phases des grands projets, utile par elle-même, et qui permet leur poursuite progressive par la suite.

Le scénario 3 (80 milliards d'euros en 20 ans) finance un plus grand nombre de projets structurants, pour 3,5 milliards d'euros par an à l'AFITF jusqu'en 2022, puis 4,4 milliards par an.

**RÉPARTITION DES DÉPENSES DE L'AFITF, EN VINGT ANS, PAR GRANDES ENVELOPPES,
SELON LES TROIS SCÉNARIOS DU COI**

Crédits AFITF <i>en milliards d'euros 2017 courants</i>	SCÉNARIO 1	SCÉNARIO 2	SCÉNARIO 3
<i>Restes à payer – Engagements antérieurs à 2018</i>	9,7	9,7	9,7
Route - Entretien et modernisation	11	13	13,7
Route - Plan de desserte	2	2,5	2,5
Route - Projets	5,4	5,9	6,8
Fer - Priorités (nœuds ferroviaires, trains d'équilibre du territoire, bruit, sécurité et accessibilité)	7,5	9,1	11,9
Fer - CPER	1,6	2,6	3,1
Fer - Projets interurbains	3,5	7,6	19,7
Voies navigables	3,5	3,7	3,7
Transports collectifs/Mobilités actives et innovantes	2,9	4	6,9
Ports	0,7	0,8	1
Autres (Fret, PEI Corse, aires, littoral)	0,4	0,6	0,9
TOTAL	48,2	59,4	80

Source : Rapport du COI, février 2018, p. 54.

Les services de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du ministère de la transition écologique et solidaire ont précisé à la rapporteure les motifs du **décalage de 1,3 milliard d'euros** entre le présent projet de loi et l'enveloppe quinquennale de 15 milliards d'euros du scénario 2 du COI.

Ce décalage provient en premier lieu d'une montée en régime plus progressive des financements d'entretien et de régénération des réseaux routiers et fluviaux, au regard de la capacité d'absorption de ces nouveaux financements par les services et opérateurs concernés, et afin de tenir compte des mesures de réorganisation et de modernisation, déjà mentionnées. Une partie de l'écart provient également du lissage, au-delà de 2024, des paiements de l'État pour les commandes de matériels roulants des trains d'équilibre du territoire (TET), sans impact sur les échéances actuelles de livraison des rames.

● ***Les apports de la commission des finances***

Lors de l'examen pour avis du rapport annexé au projet de loi, la commission des finances a adopté **trois amendements** visant à conforter la dimension stratégique de la programmation opérationnelle des investissements de l'État en matière de transports.

– En premier lieu, **la commission des finances a souhaité éviter toute confusion entre les missions de l’État et des collectivités**, alors que le Sénat avait défini, dans le rapport annexé, un rôle d’accompagnement de l’État dans l’inventaire, la surveillance, l’entretien et la réparation des **ouvrages d’art et des ponts relevant du patrimoine des collectivités territoriales**.

Conformément au principe de libre administration, il revient en effet aux collectivités territoriales, seules responsables de la gestion des équipements dont elles sont propriétaires, de définir leurs priorités et les niveaux d’investissement pertinents. Il ne saurait donc s’agir d’une responsabilité de l’État, qui n’est pas propriétaire de ces infrastructures.

La rapporteure a cependant proposé de **conforter le rôle actuel de l’État à l’appui des collectivités territoriales**, aujourd’hui mis en œuvre par différents leviers : les missions confiées à l’Institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité (IDRRIM) créé en 2010 à l’initiative du ministre chargé des transports, de l’Assemblée des départements de France et des fédérations nationales d’ingénierie privées et des travaux publics ; le pilotage de l’Observatoire national de la route (ONR) ; et enfin le Centre d’études et d’expertise sur les risques, l’environnement, la mobilité et l’aménagement (CEREMA) qui anime des conférences techniques interdépartementales réunissant des techniciens locaux de l’État et des collectivités territoriales.

La commission des finances a donc adopté un amendement de la rapporteure ⁽¹⁾ visant à **consolider ces différents dispositifs**, ouvrant ainsi la perspective d’un **appui renforcé des collectivités en matière d’ingénierie, notamment grâce à la future Agence nationale de la cohésion des territoires**.

– À l’initiative du président et du rapporteur général de la commission, la commission des finances a également adopté un amendement ⁽²⁾, qui complète la référence opérée par le rapport annexé aux **TET et aux trains de nuit**, afin de rappeler le nécessaire concours de l’État à la régénération de ces lignes qui remplissent une mission d’intérêt national. Alors que le modèle économique de ces trains a été gravement fragilisé, faute d’une vision stratégique et d’une gestion adaptée, la commission des finances a invité l’État à examiner en particulier l’intérêt du développement de cette **mobilité bas-carbone alternative à l’avion pour les déplacements de longue distance**. Elle insiste sur l’objectif d’initier un **maillage européen cohérent de trains de nuit à l’horizon de 2030**, et cette précision a été intégrée au texte du projet de loi lors de son examen par la commission du développement durable.

– Enfin la rapporteure a relevé que la **poursuite de la démarche des appels à projets** s’inscrit dans la continuité de la loi Grenelle I du 3 août 2009 qui avait défini une contribution de l’État devant atteindre **2,5 milliards d’euros** d’ici 2020, particulièrement pour des projets de transports en commun en site propre.

(1) Amendements CF172 de Mme Cattelot, rapporteure, et CD1827 de la commission des finances.

(2) Amendement CF76 de M. Giraud et M. Woerth, sous-amendé par l’amendement CF 178 de Mme Cattelot, rapporteure, puis amendement CD 1828 de la commission des finances

Comme le détaille le tableau suivant, trois appels à projets lancés en 2008, 2010 et 2013 ont été effectivement éligibles aux financements de cette enveloppe pour une dépense totale de **1,8 milliard d'euros**, subventionnant près de **230 projets des collectivités**, pour des effets disparates entre collectivités.

ÉTAT D'AVANCEMENT DES TROIS APPELS À PROJETS ÉLIGIBLES AUX FINANCEMENT DE L'ARTICLE 13 DE LA LOI GRENELLE I DU 3 AOÛT 2009

	1^{er} AAP	2^e AAP	3^e AAP
Montant des AAP	710 millions d'euros <i>ou</i> <i>800 millions d'euros avec CPER (dont 260 millions d'euros au titre du Plan Espoir Banlieues)</i>	592 millions d'euros <i>(dont 200 millions d'euros au titre de la démarche Ecocités)</i>	450 millions d'euros
Lancement / annonce des résultats	novembre 2008 – avril 2009	mai 2010 – février 2011	mai 2013 – décembre 2014
Limite d'engagement des travaux financés	Fin 2011	Fin 2013	Fin 2016 dans le cahier des charges, reporté à fin 2017 puis fin 2018
Nombre d'autorités organisatrices de la mobilité lauréates	36	54	70
Nombres de projets lauréats	50	78	99
Nombre de conventions signées avec l'AFITF	41	62	40
Montant des subventions attribuées	596 millions d'euros	544 millions d'euros	202 millions d'euros
Avancement du conventionnement	<i>Clôturé</i>	<i>Clôturé sauf dérogation ou si les travaux ont démarré avant fin 2013</i>	<i>Prolongation possible</i>

Source : Groupement des autorités responsables de transport.

Le reliquat de 700 millions d'euros sur cette enveloppe a donc été intégré dans la nouvelle enveloppe de 1 milliard d'euros mentionnée dans le rapport annexé et prolongé de fait jusqu'en 2025

À l'initiative de la rapporteure ⁽¹⁾, la commission des finances a souhaité **garantir l'effet d'entraînement de ces financements en améliorant les conditions d'accès des plus petites collectivités** qui ne disposent pas toujours de ressources suffisantes pour répondre aux appels à projets. Le financement par appel à projets présente en effet le risque d'un appui disproportionné de l'État aux collectivités les mieux outillées pour y répondre.

La commission des finances invite ainsi à porter une attention particulière aux modalités de communication sur ces appels à projets et sur les délais accordés pour soumettre des projets. Une **démarche proactive des services de l'État** pourra viser à **susciter des projets là où leur mise en œuvre est la plus difficile**. Un appui spécifique en matière de montage de projets pourrait de même être apporté par la future Agence nationale de la cohésion des territoires.

(1) Amendement CF173 de Mme Cattelot rapporteure, puis CD1829 de la commission des finances.

2. Une programmation financière confortée par le budget assaini de l'AFITF mais qui doit mobiliser de nouvelles ressources

La commission des finances a également souhaité s'assurer de la **crédibilité budgétaire de la programmation financière des investissements de l'État** présentée par le projet de loi.

Les engagements pluriannuels de l'État pour le financement des infrastructures de transports sont honorés principalement par l'AFITF, établissement public administratif de l'État dont la tutelle est assurée par la DGITM⁽¹⁾. Le rapport annexé, comme l'article 1^{er} B introduit par le Sénat, détaillent ainsi, par le tableau suivant, les **dépenses annuelles de l'AFITF entre 2019 et 2023**, pour le total déjà mentionné de 13,7 milliards d'euros.

DÉPENSES ANNUELLES TOTALES DE L'AFITF SELON LE PROJET DE LOI

	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses totales	2 683	2 982	2 687	2 580	2 780

Pour faire face à ses engagements, l'AFITF dispose de **ressources**, désormais exclusivement fiscales, **affectées en loi de finances**.

Ce mécanisme d'affectation de recettes fiscales à un opérateur de paiements distinct du budget général de l'État vise à apporter des garanties d'affectation pérenne de ressources publiques à des financements de long terme, qui ne sauraient être fragilisés par des mesures de régulation budgétaire infra-annuelles ou des règles limitant les reports de crédits. Les engagements de l'AFITF, centrés initialement sur un petit nombre de grands projets d'infrastructures d'intérêt national, ont ainsi 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.

Il s'agit cependant d'une entorse aux principes d'universalité et d'annualité budgétaires et donc un risque majeur de débudgétisation, souligné à plusieurs reprises par la Cour des comptes, et illustré, entre 2010 et 2016, par l'accumulation d'engagements non financés, qui avaient exposé l'Agence à une augmentation non soutenable de ses restes à payer.

La crédibilité de la programmation financière du projet de loi d'orientation des mobilités dépend donc de la capacité de l'État à attribuer à l'AFITF des ressources à la hauteur des engagements attendus, mais également de la capacité de cet opérateur d'effectuer les paiements, dans de bonnes conditions opérationnelles et en toute transparence.

(1) Décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004

● **L'augmentation de 40 % des niveaux de dépenses de l'AFITF**

La rapporteure a demandé communication d'une justification détaillée de l'augmentation des dépenses de l'AFITF dont le projet de loi ne présente que le montant total pour les cinq prochaines années.

Les deux tableaux suivants détaillent ainsi la répartition de cette dépense, qui est mise en regard des dépenses effectives de l'AFITF les cinq années précédentes. **La hausse globale de 40 % en euros courants** est ainsi déclinée en fonction des bénéficiaires des paiements et des modes de transport concernés.

ÉVOLUTION DES ENVELOPPES QUINQUENNALES DE DÉPENSES DE L'AFITF PAR PRINCIPAUX DESTINATAIRES, EN EUROS COURANTS

en millions d'euros courants	2014-2018	2019-2023	évolution	en %
ÉTAT	3 689	4 833	1 144	+ 31 %
SNCF	3 841	4 365	524	+ 13,6 %
Collectivités	1 643	3 413	1 770	+ 107,7 %
VNF	207	594	387	+ 187 %
Grands ports maritimes	341	188	- 153	- 44,9 %
Bénéficiaires privés	54	102	48	+ 88,9 %
Sociétés concessionnaires d'autoroutes	19	218	199	+ 1 047,4 %
TOTAL AFITF	9 793	13 713	3 919	+ 40 %

Source : Réponses de la DGITM au questionnaire de la rapporteure.

ÉVOLUTION DES ENVELOPPES QUINQUENNALES DE DÉPENSES DE L'AFITF PAR PRINCIPAUX MODES DE TRANSPORT, EN EUROS COURANTS

en millions d'euros courants	2014-2018	2019-2023	évolution	en %
Grands projets routiers	538	1 022	+ 484	+ 90 %
Projets ferroviaires hors LGV	445	515	+ 70	+ 15,7%
Projets de LGV	1 630	1 742	+ 112	+ 6,9%
Lyon-Turin	239	249	+ 10	+ 4,2%
Canal Seine-Nord Europe	37	0	- 37	- 100 %
Régénération du réseau routier national	1 896	2 696	+ 800	+ 42,2%
Régénération du réseau fluvial	300	579	+ 279	+ 93 %
CPER	3 205	4 018	+ 813	+ 25,4 %
Transports combinés - Fret	73	152	+ 79	+ 108,2 %
Matériels roulants	779	1587	+ 808	+ 103,7 %
Transports du quotidien	292	572	+ 280	+ 95,9 %
Mises aux normes (bruit, sécurité, PMR)	150	422	+ 272	+ 181,3 %
Divers	209	159	- 50	- 23,9 %
TOTAL AFITF	9 793	13 713	+ 3 920	+ 40 %

Source : Réponses de la DGITM au questionnaire de la rapporteure.

Afin de parfaire l'information du Parlement et d'apprécier au plus juste l'effort budgétaire supplémentaire, la rapporteure a également obtenu communication des montants de chaque enveloppe en euros constants (valeur 2014), ce qui neutralise l'effet de l'inflation sur les deux périodes. La hausse est ainsi ramenée à + 30 % et reste très significative.

ÉVOLUTION DES ENVELOPPES QUINQUENNALES DE DÉPENSES DE L'AFITF PAR PRINCIPAUX MODES DE TRANSPORT, EN EUROS CONSTANTS 2014

en millions d'euros constants 2014	2014-2018	2019-2023	évolution	en %
Grands projets routiers	539	953	+ 414	76,8 %
Projets ferroviaires hors LGV	449	480	+ 31	6,9 %
Projets de LGV	1 651	1 625	- 26	- 1,6 %
Lyon-Turin	241	233	- 8	- 3,3 %
Canal SNE	38	0	- 38	- 100 %
Régénération du réseau routier national	1 910	2 513	+ 603	+ 31,6 %
Régénération du réseau fluvial	302	539	+ 237	+ 78,5 %
CPER	3 228	3 750	+ 522	+ 16,2 %
Transports combinés - Fret	74	141	+ 67	+ 90,5 %
Matériels roulants	780	1 486	+ 706	+ 90,5 %
Transports du quotidien	295	533	+ 238	+ 80,7 %
Mises aux normes (bruit, sécurité, PMR)	152	393	+ 241	+ 158,6 %
Divers	212	148	- 64	- 30,2 %
TOTAL AFITF	9 871	12 794	+ 2 923	+ 30 %

Source : Réponses de la DGITM au questionnaire de la rapporteure.

● ***Une trajectoire rendue crédible par le redressement en cours de l'AFITF***

Cette trajectoire de hausse des dépenses de l'AFITF peut se prévaloir du redressement des comptes de l'agence opéré à l'été 2017, par la « pause » des grands projets. Alors que les engagements non financés s'étaient accumulés ces dernières années, augmentant chaque année les restes à payer de l'Agence, leur niveau a ainsi pu être stabilisé en 2017 et en 2018 autour de 12 milliards d'euros.

De même, la seconde loi de finances rectificative pour 2017 a attribué 339 millions de recettes issues de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) afin de régler le solde de la dette de l'État la société Écomouv' au titre de la résiliation du contrat de l'écotaxe, qui aurait pu peser pendant de nombreuses années sur les comptes de l'AFITF.

L'Agence a ainsi disposé chaque année depuis trois ans de ressources croissantes qui lui ont permis d'augmenter ses dépenses opérationnelles.

Comme le détaille le tableau page suivante, les paiements opérés par l'Agence, hors indemnité Écomouv', atteignent près de 2,5 milliards d'euros selon le budget initial 2019, contre moins de 2 milliards d'euros en 2016, 2,1 milliards d'euros en 2017, et 2,25 milliards d'euros en 2018. Depuis le début de la législature, le niveau annuel de dépenses de l'AFITF a augmenté de 25,8 % et de plus de 500 millions d'euros.

DÉPENSES DE L'AFITF PAR BÉNÉFICIAIRES ET PAR MODES DE TRANSPORT

(en millions d'euros)	2016	2017	2018	2019
Collectivités territoriales et AOT	64,24	205,90	265,16	391,64
Ferroviaire interurbain	-	75	104,56	221,50
Routier	20,29	100	100	100,00
Transports collectifs	43,95	30,9	60,60	70,14
État	1 179,50	1 095,9	1 364,83	1 323,50
Divers (dont PEI Corse)	21,72	20	20	16,40
Ferroviaire interurbain	173,66	162,49	268,27	218,00
Fluvial et maritime	56,51	51,25	49,35	41,50
Routier	758,66	711,40	842,03	843,60
Transports collectifs	168,95	150,75	185,18	204,00
Grands ports maritimes	0,05	0,40	0	0
SNCF Mobilités	100,00	171,02	128,14	160,69
Ferroviaire interurbain	100,00	171,02	128,14	160,69
SNCF Réseau	546,81	550,07	337,58	445,20
Ferroviaire interurbain	546,81	550,07	337,58	445,20
TELT	0	5,54	63,30	54,10
Ferroviaire interurbain	-	5,54	63,30	54,10
VNF (+ SCSNE en 2018)	81,78	78	86,60	105,95
Fluvial et maritime	81,78	78	86,60	105,95
Total opérationnel	1 972,38	2 106,82	2 245,61	2 481,08
Évolutions annuelles		+ 134,44	+ 138,79	+ 235,45
			+ 6,6 %	+ 10,5 %
Évolutions cumulées depuis 2016		+ 134,44	+ 273,23	+ 508,70
			+ 13,9	+ 25,8 %
Indemnité Écomouv'	47,08	47,82	326,39	0
Total général	2 019,46	2 154,64	2 572,00	2 481,08

Source : Réponses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France au questionnaire de la rapporteure.

Cependant, le constat de cette situation budgétaire assainie permet de **mesurer l'effort budgétaire qui reste à consentir.**

En effet, le budget initial voté par l'Agence pour 2019, bien qu'en hausse de 10,5 % par rapport aux dépenses effectives de 2018, est **inférieur de 202 millions d'euros au montant de 2 683 millions d'euros**, indiqué, pour 2019, dans la chronique de dépenses figurant à l'article 1^{er} B et dans le rapport annexé au projet de loi d'orientation des mobilités.

Outre cet écart de 200 millions d'euros dès 2019, il convient d'ajouter un palier de **502 millions d'euros** résultant de l'écart entre le budget 2019 de

l'Agence et la cible de **2 982 millions d'euros de dépenses pour 2020**, par le projet de loi.

• **Un complément de ressources significatif à déterminer dès le projet de loi de finances pour 2020**

Cette trajectoire de dépenses nécessite donc d'affecter des ressources supplémentaire à l'AFTIF, qui bénéficie aujourd'hui principalement des quatre recettes fiscales suivantes :

- 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 TICPE** ;
- le reliquat du **produit des amendes des radars automatiques du réseau routier national** issues du compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, après attribution de montants, définis par la loi de finances, aux autres attributaires de ressources de ce CAS.

ÉVOLUTION DES RECETTES DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE DEPUIS 2016

(en millions d'euros)

	2016	2017	exécution 2018	LFI 2019	Évolution 2018-2019	
<i>Taxe d'aménagement du territoire</i>	512	516	472	523	+ 51	+ 10,8%
<i>Redevances domaniales</i>	331	351	347	355	+ 8	+ 2,3%
<i>CAS radars</i>	333	409	248	226	- 22	- 8,9 %
<i>Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques</i>	763	1 124	1 028	1 205,8	+ 177,8	+ 17,3%
<i>Plan de relance autoroutier</i>	100	0	100	60	- 40	- 40 %
<i>Recettes diverses</i>	1	0	35	108	+ 73	+ 208,6%
TOTAL des recettes	2 040	2 400	2 230	2 477,8	+ 247,8	+ 11,1%
<i>Fonds de roulement au 1^{er} janvier</i>	104	101	346	5	-	

Source : DGITM, réponses au questionnaire de la rapporteure.

S'y s'ajoute une contribution des sociétés concessionnaires d'autoroutes définie par un protocole conclu avec l'État le 16 avril 2015, à l'occasion du prolongement de certaines concessions autoroutières, par l'apport de 1,2 milliard en euros courants jusqu'à l'expiration des concessions, dont 100 millions d'euros par an les premières années et 60 millions d'euros par an à compter de 2019.

Si le rendement des recettes provenant des sociétés concessionnaires d'autoroutes est stable, la **fraction du produit de la TICPE attribuée à l'Agence a varié depuis l'affectation par l'article 36 de la loi de finances pour 2015** ⁽¹⁾

(1) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

d'un premier montant de 1 139 millions d'euros censé **compenser la perte des recettes consécutive à la suspension *sine die* du péage de transit poids lourds** (dit Écotaxe) dont le produit devait initialement lui revenir.

MONTANTS DU PRODUIT DE LA TICPE ATTRIBUÉ À L'AFITF DEPUIS 2015

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019
TICPE	1 139	763	785	1 028	1 206
Complément Écomouv'			339		

Source : documents budgétaires.

L'attribution en 2015 d'une fraction du produit de la taxe avait été financée par une hausse de 2 centimes d'euro par litre sur le gazole pour les véhicules légers et de 4 centimes pour les poids lourds. Il n'existe cependant aucun lien automatique entre le rendement de ces deux mesures d'assiette de la taxe et les montants attribués à l'Agence, annuellement et selon des mécanismes distincts, par chaque loi de finances, comme l'illustre la diminution de 33 % du produit de TICPE attribué à l'AFITF dès la loi de finances pour 2016.

Compte tenu des perspectives d'évolution du rendement total de la TICPE, en particulier suite à l'annulation, fin 2018, de la trajectoire de hausse au titre de la contribution énergie climat, les perspectives d'attribution de fractions supplémentaires de TICPE à l'Agence paraissent fragilisées.

On constate en outre que **l'Agence, dernière affectataire des recettes du compte d'affectation spéciale Radars est la seule à subir l'effondrement en 2018 du produit de ces amendes**. Le montant effectivement attribué à l'Agence (248 millions d'euros) a ainsi été inférieur de 45 % à la prévision de la loi de finances, pour un manque à gagner de 202 millions d'euros, et inférieur de 161 millions d'euros au rendement effectif constaté en 2017.

Il reviendra donc à la prochaine loi de finances de définir les ressources supplémentaires de l'AFITF afin d'en porter le total à 3 milliards d'euros dès 2020.

Il pourrait s'agir d'une **part supplémentaire de TICPE** ce qui, sans modification des paramètres de cette taxe, se ferait au détriment des autres affectataires (budget général ou collectivités territoriales), ou encore d'une fraction du produit du **rendement de la suppression totale ou partielle d'une exonération existante** de TICPE.

L'ordre d'attribution des recettes issues du CAS Radars pourrait également être modifié, au profit de l'AFITF.

La ministre chargée des transports a par ailleurs indiqué que ses services travaillent à l'établissement d'une **redevance forfaitaire** visant à faire contribuer aux dépenses d'entretien et de régénération de la voirie les véhicules poids lourd

en transit. La rapporteure souligne qu'il faudra, dans ce cas, définir des **mécanismes de compensation pour les petits rouleurs et tenir compte de la fiscalité déjà acquittée sur le territoire national**. En outre, il semble que des délais incompressibles de mise en œuvre ne permettent pas d'envisager cette recette avant le budget 2021 de l'Agence.

• *Les apports de la commission des finances*

La commission des finances a adopté **quatre amendements** apportant des garanties de sincérité budgétaire à la programmation financière du projet de loi.

– À l'initiative de la rapporteure, la commission des finances a adopté deux amendements précisant, dans le rapport annexé et à l'article 1^{er} B ⁽¹⁾ que **le manque à gagner de 202 millions d'euros constaté dans le budget initial 2019 de l'AFITF pourra être rattrapé tout au long de la programmation quinquennale**, qui devra correspondre à un total de dépenses de 13,7 milliards d'euros, « *financés à partir de niveaux adaptés de recettes affectées par les lois de finances* ». Ces modifications ont été intégrées dans le texte du rapport annexé adopté par la commission du développement durable.

– À l'initiative de la rapporteure, la commission a également proposé de supprimer la référence, introduite par le Sénat dans le rapport annexé, aux mesures d'assiettes de la TICPE figurant dans la loi de finances pour 2015, considérant que **l'enjeu** n'est pas tant celui du « fléchage » de tel ou tel quantum de TICPE que celui du **total des recettes attribuées à l'Agence**. Cet amendement ⁽²⁾ prévoit donc le « *maintien de l'affectation à l'AFITF d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques adaptée aux objectifs de la présente programmation* ».

– À l'initiative de la rapporteure ⁽³⁾, la commission des finances a également souhaité faire **toute la clarté sur les relations triangulaires entre le ministère chargé des transports, le ministère chargé du budget et l'AFITF**, en tant que lieu où sont souscrits les engagements de l'État en matière de transports, et où s'opèrent les paiements.

La rapporteure a ainsi relevé que la **gestion infra-annuelle des paiements de l'AFITF est rendue complexe** par le fait que, lorsqu'elles concernent des investissements dont l'État est maître d'ouvrage, ces dépenses sont rattachées à un programme budgétaire ⁽⁴⁾ par la voie de fonds de concours. Fonds de concours et crédits budgétaires étant entièrement fongibles, leur lisibilité infra-annuelle est difficile. L'AFITF a ainsi pu s'exposer à des retards de paiement envers des tiers,

(1) Amendements CF 170 et CF 164, respectivement, de Mme Cattelot, rapporteure, puis amendements CD 1825 et CD 1833 de la commission des finances.

(2) Amendements CF171 de Mme Cattelot, rapporteure, puis CD 1826 de la commission des finances.

(3) Amendements CF163 de Mme Cattelot, rapporteure, puis CD 1832 de la commission des finances.

(4) Portée principalement par le programme 203, Infrastructures et services de transports de la mission Écologie, développement et mobilités durables.

et fait aujourd'hui encore face à un risque de pénalités de retard conséquentes vis-à-vis de SNCF Réseau qui avait avancé la part de l'État sur des chantiers de lignes à grande vitesse.

De même, la rapporteure a fait valoir que **lors de l'examen des projets de lois de finances, le Parlement affecte des recettes fiscales à l'AFITF sans pour autant disposer d'une présentation détaillée des dépenses qui figureront au budget de l'Agence adopté ultérieurement.** Le Parlement ne dispose pas non plus d'un état détaillé des recettes et dépenses effectives pour l'année en cours et ne peut donc pas évaluer l'effet des mesures adoptées dans la loi de finances précédente.

La commission a donc proposé d'apporter plusieurs modifications à **l'article L. 1512-19 du code des transports** qui, dans sa rédaction actuelle, prévoit seulement la participation de parlementaires au conseil d'administration de l'Agence et renvoie à un décret la définition des missions, de son organisation et de son fonctionnement.

La commission a ainsi prévu **la remise, concomitante au dépôt du projet de loi de finances, d'un document détaillant l'exécution des recettes et des dépenses de l'Agence pour l'année en cours** ainsi que la prévision de recettes et de dépenses pour l'année à venir, et qui les justifie au regard de la programmation de la loi d'orientation des mobilités.

De même cet amendement prévoit **l'établissement d'un contrat d'objectifs et de performance permettant de définir de façon transparente les engagements opérationnels de l'Agence.**

Ce contrat d'objectifs et de performance pourrait ainsi mettre au clair les attentes de l'État envers l'Agence, par exemple pour cartographier ses risques financiers et améliorer ses outils de pilotage et de suivi des engagements.

Il doit également permettre de **récapituler les engagements de l'État**, tant de la part de la tutelle représentée par le ministère chargé des transports que de la part du ministère de l'économie et des finances, **notamment pour améliorer le phasage de la perception des recettes de l'Agence au regard de ses échéances de paiement.**

Ce contrat constituera également pour l'Agence la « **feuille de route** » lui permettant de mettre en cohérence ses engagements avec la programmation définie par la loi d'orientation des mobilités.

Il pourra également formaliser l'association étroite de l'Agence aux futurs travaux du Conseil d'orientation des infrastructures.

*

* *

II. DONNER AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES LES MOYENS DE SE SAISIR DE LEURS COMPÉTENCES D'ORGANISATION DES MOBILITÉS

En examinant les **modifications apportées par l'article 2 du projet de loi au régime du « versement transport » actuel, renommé « versement mobilité »**, la commission des finances a souhaité s'assurer de la cohérence des modifications apportées à ce prélèvement complexe. Elle a également souhaité poser la question des ressources fiscales des autorités organisatrices de la mobilité, et particulièrement des plus petites communautés de communes, pour lesquelles des sources alternatives de financement restent à définir

1. Le « versement mobilité » une ressource dynamique mais inégalement accessible pour les collectivités territoriales

Les **communes et des groupements de communes exerçant des compétences d'autorités organisatrices de la mobilité (AOM)** et dont la population dépasse des seuils fixés par la loi ont aujourd'hui **la faculté d'instaurer un « versement destiné au financement des transports en commun »** (dit « versement transport » ou VT), régi par des dispositions figurant aux articles L. 2333-64 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Il s'agit d'une contribution obligatoire pour tout **employeur, public ou privé**, quelle que soit la nature de son activité ou la forme juridique de son entreprise ou de son organisation, s'il est présent dans une zone géographique où le VT a été institué et si **au moins onze de ses salariés** exercent leur activité professionnelle dans le périmètre de cette zone.

L'assiette du VT est très large puisqu'elle est la même que pour les cotisations aux régimes de base de l'assurance maladie. Le code général des collectivités territoriales fixe les **taux maxima du VT, en fonction du nombre d'habitants de l'AOM**, et selon qu'elle ait engagé ou non un projet d'infrastructure de transport collectif en site propre (TCSP).

LES TAUX DU VERSEMENT TRANSPORT HORS ÎLE-DE-FRANCE (ART. L. 2333-67 CGCT)

		Régime général	+ bonus intercommunalité de 0,05 %	+ bonus commune touristique de 0,20 %
Agglomération de plus de 100 000 habitants	TCSP	1,75 %	1,80 %	2,00 %
	sans TCSP	1,00 %	1,05 %	1,25 %
Agglomération de 50 000 à 100 000 habitants	TCSP	0,85 %	0,90 %	1,10 %
	Sans TCSP	0,55 %	0,60 %	0,80 %
Agglomération de 10 000 à 50 000 habitants		0,55 %	0,60 %	0,80 %
Agglomération de moins de 10 000 habitants avec au moins une commune touristique		0,55 %		

Source : Groupement des autorités responsables de transport.

LES TAUX PLAFOND DU VERSEMENT TRANSPORT EN ÎLE-DE-FRANCE (ART. L. 2531-4 CGCT)

	2015-2016	2017	2018	2019	2020	2021
Paris, Hauts-de-Seine	2,85 %	2,95 %	2,95 %	2,95 %	2,95 %	2,95 %
Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne	-	2,12 %	2,33 % ¹⁾	2,54 %	2,74 %	2,95 %
Communes des autres départements d'Île-de-France énumérées à l'article R. 2531-6 du CGCT	1,91 %	2,01 %	2,01 %	2,01 %	2,01 %	2,01 %
Autres communes de la région Île-de-France	1,50 %	1,60 %	1,60 %	1,60 %	1,60 %	1,60 %

Source : Groupement des autorités responsables de transport.

Si les taux plafonds sont atteints dans les ressorts territoriaux de 67 % des 18 AOM de plus de 300 000 habitants, ce n'est le cas que pour 39 % des 61 AOM de plus de 100 000 habitants, 47 % des 77 AOM de plus de 50 000 habitants et seulement 24 % des 80 AOM de plus de 10 000 habitants.

Hors frais de recouvrement par les URSSAF, **la recette est intégralement affectée au financement de politiques de transport par le budget de la commune ou de l'EPCI**, et, en région parisienne, au Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), seul chargé de son utilisation.

L'article L. 2333-68 du CGCT dispose que le VT est obligatoirement affecté au financement :

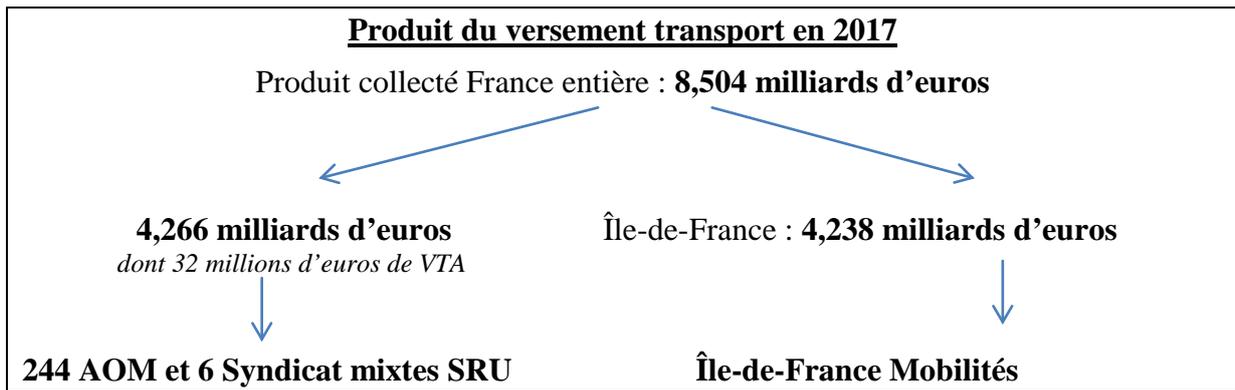
- **des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et non urbains exécutés dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice et organisés par cette autorité ;**
- des dépenses d'investissement et de fonctionnement des autres services de transports publics qui, sans être effectués entièrement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice, concourent à la desserte de l'agglomération dans le cadre d'un contrat passé avec l'autorité organisatrice responsable ;
- des opérations visant à améliorer « *l'intermodalité transports en commun-vélo* » ;
- des dépenses d'investissement et de fonctionnement de « *toute action relevant des compétences* » des AOM.

En outre, la loi du 13 décembre 2000 dite SRU ⁽¹⁾ a instauré un versement transport additionnel (VTA), limité à 0,5 %, au profit de certains syndicats mixtes de transport dans certains espaces urbains hors Île-de-France.

Le versement transport est aujourd'hui applicable dans environ **250 ressorts territoriaux**, recouvrant **68 % de la population française**.

En 2017, le **total des recettes collectées dépasse 8,5 milliards d'euros**, pour moitié en Île-de-France et pour moitié dans le reste du territoire.

(1) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et article L. 5722-7 du code général des collectivités territoriales.

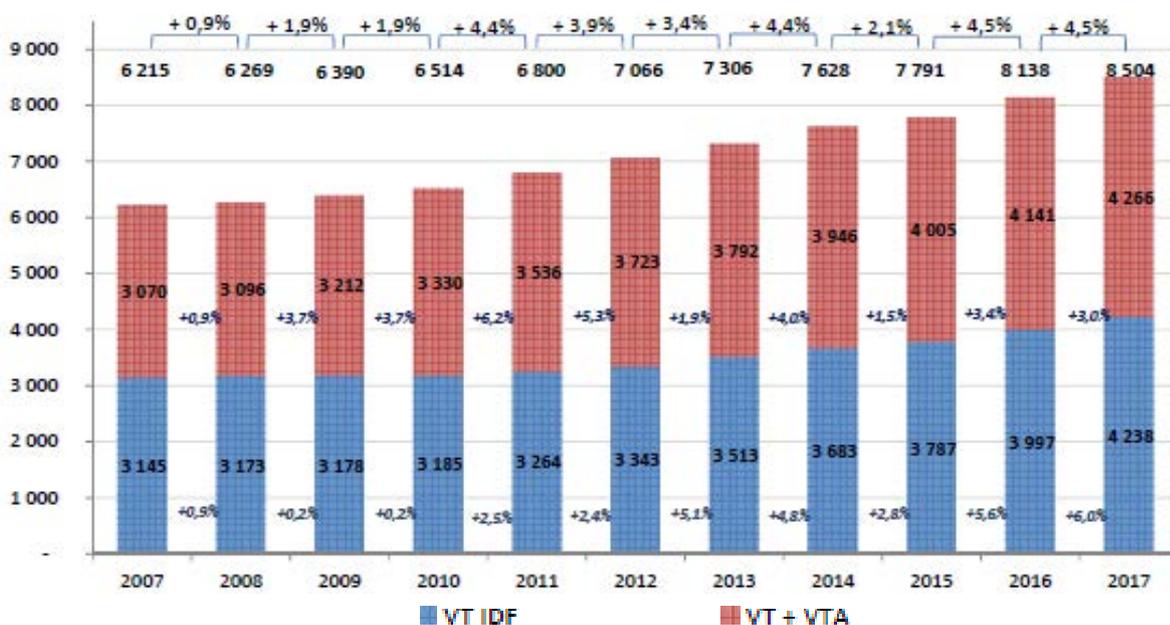


Le produit représente plus de 40 % des ressources des services de mobilité, principalement au titre de services publics réguliers de transport de personnes.

On constate, depuis dix ans, la **progression constante du rendement du versement transport, dont le produit total est passé de 6,2 milliards d'euros en 2007 à 8,5 milliards d'euros en 2017, en hausse de + 37 %**. Cette hausse provient en premier lieu de l'extension des ressorts territoriaux où le VT est appliqué. L'offre kilométrique de transports financés a également été accrue 30 % en dix ans, alors que le nombre de voyageurs transportés a augmenté de 37 % hors Île-de-France. La prélevement a également permis de financer 414 kilomètres des lignes de tramway et métro supplémentaires dans les grandes agglomérations hors Île-de-France et de développer des services complémentaires, tels que des systèmes d'information voyageurs, des transports à la demande ou des transports de personnes à mobilité réduite dans l'ensemble des réseaux.

ÉVOLUTION DU PRODUIT DU VERSEMENT TRANSPORT ENTRE 2007 ET 2017

(en millions d'euros constants 2017)



Source : Groupement des autorités responsables de transport.

Au total 80 % du produit du versement transport est mobilisé par le STIF et les 24 agglomérations disposant d'un service lourd de transport collectif en site propre.

• *Le versement mobilité : les apports du texte initial du projet de loi*

L'article 2 du projet de loi modifie l'intitulé du prélèvement qui devient le « versement destiné au financement des services de mobilité » (dit « **versement mobilité** » ou VM).

Le projet de loi assure une plus grande transparence de l'utilisation du VM puisque désormais la délibération qui l'instaure ou le modifie devra énumérer les services mis en place.

De même, l'article 4 du projet loi prévoit qu'un **comité des partenaires sera consulté sur les services mis en place et sur le niveau du prélèvement, associant les employeurs et les usagers.**

C'est un gage d'acceptabilité de ce prélèvement pour les employeurs, alors que le VM entre dans la catégorie des « impôts de production », prélevés avant même que l'entreprise ne réalise le moindre bénéfice, et qui représente aujourd'hui **0,96 % du total des frais de personnel et des impôts et taxes des entreprises privées.**

La nouvelle dénomination **clarifie la finalité de la contribution**, afin qu'il ne fasse pas de doute qu'elle peut être utilisée par une AOM pour financer les nouvelles mobilités, actives et partagées.

Toutefois, **l'institution du VM demeure conditionnée, comme dans le droit en vigueur, à la mise en place d'au moins un des « services réguliers de transport public de personnes »**, visés au 1^o du I de l'article L. 1231-1-1, nouveau, créé par l'article 1^{er} du projet de loi.

Ceci paraît pleinement justifié compte tenu des dépenses mobilisées par ce type de service tant en fonctionnement qu'en investissement : en moyenne, hors Île-de-France, le coût d'un service régulier de transport public de personnes serait ainsi de 375 euros par habitant et par an, alors qu'un ensemble de services de mobilité non réguliers, tels qu'un service public de covoiturage ou d'autopartage ne mobilisent qu'environ 30 euros par habitant et par an.

Une fois établi, le VM pourrait néanmoins également financer d'autres services de mobilité, récapitulés à l'article L. 1231-1-1, et reproduits dans l'encadré ci-après.

Les compétences des autorités organisatrices de la mobilité susceptibles d'être financées par le versement mobilité (articles 1^{er}, 2 et 6 du projet de loi)

Art. L. 1231-1-1. – I. – Sur son ressort territorial, chacune des autorités organisatrices de la mobilité mentionnées au I de l'article L. 1231-1, ainsi que la région lorsqu'elle intervient dans ce ressort en application du II du même article L. 1231-1, est compétente pour :

- 1° **Organiser des services réguliers de transport public de personnes ;**
- 2° Organiser des services à la demande de transport public de personnes ;
- 3° Organiser des services de transport scolaire (...);
- 4° Organiser des services relatifs aux mobilités actives définies à l'article L. 1271-1 ou contribuer au développement de ces mobilités ;
- 5° Organiser des services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur ou contribuer à leur développement ;
- 6° Organiser des services de mobilité solidaire, contribuer au développement de tels services ou verser des aides individuelles à la mobilité, afin d'améliorer l'accès à la mobilité des personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale et des personnes en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite

II. – Les autorités mentionnées au premier alinéa du I peuvent également :

- 1° Offrir un service de conseil et d'accompagnement individualisé à la mobilité destiné aux personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale ainsi qu'à celles en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite ;
- 2° Mettre en place un service de conseil en mobilité destiné aux employeurs et aux gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants ;
- 3° Organiser ou contribuer au développement des services de transport de marchandises et de logistique urbaine, en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, afin de réduire la congestion urbaine ainsi que les pollutions et les nuisances affectant l'environnement.

● ***La rectification des modifications apportées par le Sénat***

Le Sénat a apporté deux modifications contradictoires qui fragilisent ce régime cohérent :

– d'une part, il a établi un taux plafond de VM spécifique, dit « interstitiel » limité à 0,3 % que pourrait prélever une AOM qui n'organise pas de services réguliers afin de financer d'autres types de services ;

– mais d'autre part, le Sénat a supprimé la condition de financement préalable d'un service régulier de transport public de personnes pour instituer le VM de droit commun, ce qui revient à autoriser par exemple une intercommunalité dans le ressort de laquelle figure une commune touristique à prélever un VM au taux plafond de 0,8 % sans pour autant l'utiliser pour financer un service régulier de transport de personnes...

À l'initiative de la rapporteure, **la commission des finances est revenue sur les modifications apportées par le Sénat** afin de rétablir le lien entre financement de services réguliers de transports publics de personnes et VM de droit commun ⁽¹⁾.

Selon les informations transmises à la rapporteure, la mesure adoptée par le Sénat aurait pu conduire à quasiment doubler le nombre d'établissements redevables du VM : aux 290 000 établissements redevables aujourd'hui auraient pu s'ajouter 230 000 établissements non redevables, pour un surcroît de rendement compris entre 150 et 300 millions d'euros selon le taux moyen choisis par les collectivités.

Pour ces nouveaux redevables, le VM à taux réduit prélèverait en moyenne un peu moins de 1 000 euros par an et par établissement, en raison à la fois du taux plus faible et de la taille plus réduite des entreprises hors des agglomérations. L'assujettissement au VM entraînerait en outre, pour les établissements concernés, des obligations déclaratives nouvelles, avec, le cas échéant, des adaptations de leur logiciel de paye. La rapporteure donc n'est pas persuadée qu'il soit opportun d'établir un nouvel impôt pour prélever, par redevable, une telle somme.

La rapporteure se félicite donc que la commission du développement durable ait intégré ces rectifications dans le texte du projet de loi.

De même, alors que le **Sénat a instauré, pour les employeurs ayant conclu un accord de télétravail**, une exonération du VM au titre des employés concernés à due concurrence de la part du volume horaire effectué à distance, **la commission des finances a adopté un amendement de la rapporteure** ⁽²⁾ **supprimant cette exonération**, et cette rectification a également été intégrée par la commission compétente au fond dans le texte du projet de loi.

La rapporteure a ainsi fait valoir que la proratisation proposée en fonction du temps passé en télétravail ne ferait qu'ajouter à la complexité du calcul de cet impôt et introduirait une confusion quant à la nature du prélèvement, qui est bien un impôt, assis sur la masse salariale, et non pas d'une redevance pour service rendu qui dépendrait de la part des salariés utilisant effectivement les services de transport collectifs. La rapporteure souligne également que l'exonération introduite par le Sénat ignore le fait que les salariés qui font du télétravail de façon ponctuelle sont bien amenés à se rendre sur leur lieu de travail régulièrement, ou à rejoindre un espace de *co-working* par exemple, ce qui ne justifie pas de réduire les ressources que les AOM pourront consacrer au financement des transports collectifs.

(1) Amendements CF165 de Mme Cattelot, rapporteure, puis CD1834 de la commission des finances.

(2) Amendement CF166 de Mme Cattelot, rapporteure, puis CD1835 de la commission des finances.

Enfin, la commission des finances a adopté un amendement de M. Fabrice Brun ⁽¹⁾ posant la **question des limites des mesures générales de gratuité en matière de transport** et invitant les collectivités territoriales à privilégier une politique adaptée de tarifs solidaires. Les quelques exemples souvent cités d'autorités organisatrices ayant instauré la gratuité totale sur les réseaux locaux paraissent en effet inaccessibles à la plupart des collectivités, au regard de leurs coûts. Si des mesures de gratuité ponctuelles peuvent être justifiées, des mesures générales masquent le **coût réel du transport pour le passager**.

2. Le financement de la compétence mobilités des plus petites autorités organisatrices : un enjeu de la prochaine loi de finances

Si l'actuel versement transport ou le futur **versement mobilité** constituent une source de financement pérenne pour les AOM des zones denses, il ne **constitue pas une source de financement réaliste dans les zones sous-denses**, et la perspective de sa généralisation paraît illusoire même sous la forme du VM à taux réduit envisagé par le Sénat.

Or, ainsi que le montre le schéma suivant, l'accès à une solution de mobilité est très fortement corrélé à la densité de la zone habitée : les habitants des plus petites communautés de communes et des communes rurales sont les moins nombreux à indiquer ressentir une possibilité de choisir entre différentes solutions de mobilité, et se trouvent dès lors « captifs de l'automobile », alors que les choix de mobilité sont multiformes pour les habitants des plus grandes agglomérations.

VARIATION DU CHOIX RESENTI DE MODE DE TRANSPORT EN FONCTION DE LA TAILLE DE L'AGGLOMÉRATION DE RÉSIDENCE



Source : Observatoire des mobilités émergentes, Partages, multimodalité, report modal, connexion généralisée... Comment les Français réinventent-ils leurs pratiques de mobilité ?, mai 2017.

(1) Amendement CF48 de M. Brun, puis CD1836 de la commission des finances.

Définir de **nouveaux leviers pour que les collectivités territoriales puissent favoriser des expérimentations de solutions de mobilité adaptées à ces territoires**, comme le transport à la demande et les mobilités partagées, constitue donc un **enjeu majeur dans la lutte contre les nouvelles formes d'inégalités sociales, territoriales et de destins**.

Le projet de loi offre une première perspective, en favorisant l'extension de la couverture territoriale de syndicats mixtes auxquels les intercommunalités membres ont délégué la compétence de mobilité et la capacité de prélever un VM.

Le projet de loi leur permet en effet **d'établir des taux de versement mobilité différenciés sur le périmètre des EPCI qui en sont membres**. Par décision motivée, **le taux du VM pourra ainsi être réduit ou porté à zéro, selon un critère, déterminé par le syndicat à partir de la densité de la population et du potentiel fiscal de la collectivité, qui constituent, en effet autant d'indicateurs d'une moindre desserte en transports collectifs et d'une moindre capacité contributive**. Les mêmes modifications sont apportées concernant le VM dit additionnel prélevé par des syndicats mixtes de type SRU.

Cette mesure pourrait donc encourager la création de syndicats mixtes de transports, ou pousser des communes et intercommunalités périphériques à rejoindre des syndicats mixtes existants, en particulier dans les territoires périurbains. Ceci leur permettrait d'insérer dans une politique de mobilité sur une échelle adaptée, des territoires où résident de nombreux salariés dont l'activité contribue aux recettes de VM prélevées sur d'autres territoires mais qui ne bénéficient pas des services de transport régulier de voyageurs financés par cette taxe.

Si la rapporteure se félicite de cet apport, il paraît nécessaire d'aller plus loin, afin d'assurer une péréquation entre les autorités organisatrices de la mobilité, et de leur donner de véritables leviers pour financer l'exercice de leurs compétences.

L'enjeu est donc de **définir un financement de l'exercice de la compétence de mobilité par les petites communautés de communes qui ne souhaiteront ou ne pourront pas instaurer, seules, un versement mobilité**.

Dans ce but, le Sénat a établi un article 2 bis, nouveau, **attribuant une part de TICPE aux communautés de communes en complément du versement mobilité** qu'elles auraient institué mais dont le rendement serait inférieur à un rendement moyen constaté pour les plus grosses autorités organisatrices de la mobilité.

L'adoption de ce **mécanisme dans une loi ordinaire contrevient directement à l'article 36 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)** qui réserve aux lois de finances *« l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État »*.

La commission des finances de l'Assemblée nationale était donc tenue de présenter un amendement supprimant cet article. ⁽¹⁾

La rapporteure souligne donc que c'est **lors de l'examen de la prochaine loi de finances que le Parlement pourra répondre de manière cohérente à l'enjeu du financement de la compétence mobilité** pour lesquelles le versement transport actuel, modifié à la marge par le présent projet de loi, ne constitue pas un levier de financement adapté.

La rapporteure relève que, dans l'exposé des motifs du projet de loi, le Gouvernement indique, qu'il « *s'assurera, le cas échéant dans le cadre d'une prochaine loi de finances rectificative, que les autorités organisatrices de la mobilité qui n'organisent pas des services réguliers de transport public de personnes disposent des moyens adaptés aux autres services de la mobilité qu'elles organisent* ».

Le cas échéant, il pourra donc s'agir de définir une source alternative de financement local, en cohérence avec la réforme d'ensemble de la fiscalité locale.

Mais ce financement pourrait également provenir d'une **dotacion spécifique**, destinée au financement des services de mobilité, ce qui assurerait à la fois une **contribution de l'État**, et, le cas échéant, des mécanismes de solidarité entre collectivités.

*

* *

(1) Amendements CF175 de Mme Cattelot, rapporteure, puis CD1830 de la commission des finances

III. LES AUTRES APPORTS DE LA COMMISSION DES FINANCES

L'examen pour avis du projet de loi d'orientation des mobilités par la commission des finances a également porté sur trois autres aspects importants du financement des infrastructures et des services de transports.

1. La relance attendue du canal Seine-Nord Europe

L'article 36 du projet de loi permet de ratifier l'ordonnance du 21 avril 2016 relative à la Société du Canal Seine-Nord Europe (SCSNE) et, d'autre part, autorise le Gouvernement à prendre par la voie d'une nouvelle ordonnance, des dispositions visant à transformer cet établissement public national en établissement public local et à faciliter la réalisation de cette infrastructure.

Il s'agit en particulier de **confier aux collectivités territoriales impliquées le pilotage financier et opérationnel et la maîtrise des risques du projet.**

La portée de l'habilitation à légiférer par ordonnance

Le 1° du II de l'article 36 habilite le Gouvernement à modifier par ordonnance l'ordonnance du 21 avril 2016 relative à la Société du Canal Seine-Nord Europe pour transformer cet établissement public national en un établissement public local doté d'un organe délibérant qui comprend des représentants des collectivités territoriales finançant le projet, de l'État et de Voies navigables de France.

Le 2° habilite le Gouvernement à définir par ordonnance les relations entre le nouvel établissement ainsi créé et VNF, en précisant notamment les cas dans lesquels ils peuvent conclure entre eux des mandats de maîtrise d'ouvrage publique sans publicité ni mise en concurrence.

Le 3° permet au Gouvernement d'adapter par ordonnance les règles applicables en matière de domanialité publique et de maîtrise foncière des terrains acquis par voie d'expropriation pour faciliter la réalisation du canal et des aménagements connexes nécessaires à son exploitation et au développement économique qui lui est lié, et pour confier à l'établissement public local l'exercice des pouvoirs dévolus à l'État pour la répression des atteintes à l'intégrité du domaine public fluvial qu'il gère.

L'ensemble de ces mesures doit être pris dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi et le projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

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 transeuropéen 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, envisagée pour 2025, devrait atteindre **4,9 milliards d'euros hors taxes**.

À sa création par l'ordonnance du 21 avril 2016, la SCSNE a repris les responsabilités exercées jusqu'alors par Voies navigables de France, dont les dépenses de préparation du projet, entre 2004 et 2016, ont atteint 246 millions d'euros.

La loi de finances pour 2019 a porté le plafond d'emplois de la société de projet de 13 à 45 ETP afin de lui permettre de se doter des compétences nécessaires à l'engagement des principaux chantiers.

La réalisation du canal 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. Initialement envisagé à hauteur de 50 % des études 6 % des travaux sur la programmation 2007-2013, le soutien de l'Union européenne a été considérablement accru au fil des ans.

En dernier lieu, alors que le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) pour la période 2021-2027 limite, sauf exception, le montant du cofinancement de l'Union à 30 % du total des coûts éligibles des projets, la Commission européenne a finalisé en avril 2019 un acte exécutoire qui **a ouvert la possibilité d'un financement allant jusqu'à 50 % des études et les travaux**. Seuls trois projets en Europe disposent d'un tel acte exécutoire.

L'État s'était engagé à apporter **1 milliard d'euros** à parité avec les collectivités territoriales concernées. Aucune dépense n'est cependant prévue, à ce titre, en 2019 sur le budget de l'AFITF.

L'évolution envisagée par le projet de loi du régime de la société de projet, pourrait permettre que l'engagement financier de l'État prenne la forme d'un emprunt de long terme de la société de projet, dont les annuités pourraient être financées par l'affectation de taxes nationales à assiettes locales.

• *Les apports de la commission des finances*

À l'initiative de la rapporteure, la commission des finances a adopté un premier amendement ⁽¹⁾ visant à **sécuriser les financements européens du projet en faisant figurer un représentant de la Commission européenne, sans droit de vote, au conseil de surveillance de la société**, selon un dispositif calqué sur celui prévu par l'article 11 des statuts de la société du Tunnel Euralpin Lyon Turin.

(1) Amendements CF167 de Mme Cattelot, rapporteure, puis CD1837 de la commission des finances.

Cette mesure a été intégrée dans le texte du projet de loi adopté par la commission compétente au fond.

Soucieuse d'une entrée en vigueur des ordonnances dans les délais les plus resserrés dès la promulgation de la loi, afin d'éviter tout délai excessif susceptible de compromettre le soutien financier de l'Union européenne, la commission des finances a également adopté un amendement de la rapporteure ramenant le délai maximal de publication de ces ordonnances de six mois à deux mois ⁽¹⁾.

La rapporteure a cependant retiré cet amendement lors de l'examen devant la commission compétente au fond, la ministre ayant en effet indiqué que **le Gouvernement déposerait en séance un amendement remplaçant l'habilitation à légiférer par ordonnance par les dispositions législatives susceptibles de remplir les objectifs souhaités dans l'habilitation.**

L'intention de la commission des finances paraissait donc éminemment satisfaite.

Pour les mêmes motifs, la rapporteure a retiré le dernier amendement adopté sur son initiative ⁽²⁾ et visant à ce que les modifications, opérées par ordonnance, des règles applicables en matière de domanialité publique et de maîtrise foncière des terrains des berges et des abords du canal Seine-Nord Europe, respectent les prérogatives des collectivités territoriales parties prenantes aux projets **pour agir de concert avec les acteurs économiques des pôles logistiques et industriels essentiels à la viabilité économique de la future infrastructure.**

2. De nouveaux leviers d'action pour l'établissement Voies navigables de France

Le projet de loi comporte **deux séries de mesures concernant l'établissement public administratif Voies navigables de France (VNF).**

- En premier lieu, le **9^o de l'article 37** qui habilite le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures pour **moderniser les missions de VNF.**

L'établissement pourra ainsi **améliorer les ressources propres issues de la perception des péages**, d'une part en généralisant la dématérialisation des procédures de déclaration des chargements qui servent de base à la facturation des péages de marchandises dont les transporteurs fluviaux doivent s'acquitter, et d'autre part en adaptant le régime, aujourd'hui insuffisant, des sanctions pour non-respect des obligations relatives à l'acquittement des péages.

(1) Amendements CF168 de Mme Cattelot, rapporteure, puis CD1838 de la commission des finances.

(2) Amendements CF169 de Mme Cattelot, rapporteure, puis CD1839 de la commission des finances.

L'établissement pourra également mieux **valoriser le domaine public en bordure des canaux**, ce qui lui permettra de consolider son financement, tout en contribuant au développement économique des territoires.

L'établissement pourrait ainsi, s'agissant de terrains bord à voie d'eau, se voir **déléguer le droit de préemption urbain des collectivités territoriales** non désireuses d'en faire usage.

Il s'agit de mettre fin à des situations dans lesquelles le morcellement des parcelles situées à proximité du réseau fluvial navigable pénalisent le transport de marchandises par voie d'eau en créant des ruptures de charge nécessitant le recours à un pré- ou à un post-acheminement des marchandises par d'autres modes, routiers ou ferrés, induisant des frais supplémentaires.

Les nouvelles interventions de VNF lui permettront d'**offrir aux entreprises des solutions d'implantation industrielles et logistiques en bord à voie d'eau**. La rapporteure souligne que l'option d'un droit de préemption délégué est nettement préférable à celle d'un droit de préemption propre à l'établissement, afin de ne pas instaurer de concurrence avec le droit de préemption urbain des collectivités territoriales.

● **L'article 37 bis**, nouveau, introduit par le Sénat, qui insère un article L. 4311-8 dans le code des transports, pour **doter l'établissement d'un contrat d'objectifs, de performance et de moyens**.

Conclu avec l'État, ce contrat d'une durée de dix ans serait actualisé tous les trois ans. Le projet de contrat et les projets d'actualisation seront transmis au Parlement.

Il est précisé que ce contrat traite :

- du développement de la **logistique fluviale par le report modal** ;
- du **transport de marchandises** par voie d'eau ;
- de la contribution de VNF à l'**aménagement des territoires** par la valorisation de la voie d'eau et de ses abords ;
- de la **gestion hydraulique** dans ses dimensions environnementales, énergétiques, de prévention des risques et d'alimentation en eau des acteurs économiques et des collectivités territoriales.

Le contrat doit par ailleurs fixer :

- les **objectifs de performance**, de qualité et de sécurité du réseau fluvial et les indicateurs correspondants ;
- la **trajectoire financière** de VNF et l'évolution du **modèle économique de la voie d'eau** ;

- les **dépenses d’investissement** sur le réseau fluvial ;
- les **dépenses de gestion de l’infrastructure**.

La rapporteure souligne que l’inscription dans la loi du principe de contractualisation entre l’État et VNF, inspirée du dispositif existant avec SNCF Réseau, formalise une **relation de confiance entre l’État et son opérateur**. Elle est également une marque le soutien du Parlement à une politique fluviale nationale ambitieuse et cohérente.

En précisant les attentes de l’État, les objectifs de performance et les moyens humains et financiers sur lesquels VNF peut compter, un tel contrat donnera à l’établissement une visibilité suffisante. Il permettra d’accompagner et encadrer l’évolution de son modèle économique. Sa durée paraît adaptée aux échéances pluriannuelles propres aux investissements dans ces infrastructures.

La clause de revoyure régulière facilite en outre les ajustements en cours de contrat et le rendu-compte au Parlement est propice à l’exercice de sa mission de contrôle de la bonne exécution des engagements des cocontractants.

La rapporteure relève que, depuis **la réforme de l’établissement en 2012, VNF n’a pas signé avec l’État de contrat de performance**, bien que l’établissement se soit doté, en 2015 d’un projet stratégique, adopté par son conseil d’administration.

Il a été indiqué à la rapporteure que l’établissement et la signature du contrat pourrait intervenir dès cette année, concomitamment à la promulgation du projet de loi d’orientation des mobilités.

La commission des finances a émis un avis favorable à l’adoption de l’article 37 bis sans modification.

3. Faciliter les projets routiers à l’interface des réseaux concédés et non concédés

Enfin la commission des finances a adopté plusieurs amendements présentés par M. Joël Giraud, rapporteur général, qui modernisent ou simplifient des dispositions régissant le réseau routier national concédé.

Approuvées par la commission compétente au fond, ces dispositions figurent désormais dans le texte du projet de loi.

● **L’article 40 ter A** (nouveau) ⁽¹⁾ modifie les articles L. 122-1 et L. 122-4 du code de la voirie routière afin de **sécuriser juridiquement l’adossement au**

(1) Amendements CF77 de M. Giraud, puis et CD1840 de la commission des finances.

réseau routier concédé de sections du réseau routier qui pourraient devoir conserver un gabarit routier.

Il prévoit ainsi que « *les autoroutes peuvent comporter des sections à gabarit routier, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État et tenant compte notamment de contraintes topographiques* ». Ceci vise en particulier à **faciliter la réalisation de projets routiers se situant à l'interface entre des sections concédées et le réseau routier non concédé**, en particulier dans des zones de montagne. Ceci avait pour effet **de faciliter, sécuriser ou fluidifier l'accès à une autoroute ou aux itinéraires qui la prolongent**.

Par coordination, **une modification du même ordre a été apportée au rapport annexé au projet de loi** afin de faire figurer parmi les « *projets de compléments ponctuels du maillage autoroutier* » inscrits dans la programmation des investissements de l'État, les situations dans lesquelles « *une délégation de service public autoroutier ou toute autre procédure existante (porte) la création ou l'aménagement d'infrastructures à gabarit routier ayant pour effet de faciliter, sécuriser ou fluidifier l'accès à une autoroute ou aux itinéraires qui la prolongent* »⁽¹⁾.

• De même, **l'article 40 ter B** (nouveau)⁽²⁾ modifie l'article L. 122-4 du code de la voirie routière qui encadre le **recours aux avenants des contrats de concession**.

Afin de clarifier les conditions de financement de nouveaux ouvrages et de favoriser les investissements visant, soit à améliorer l'insertion des autoroutes dans les territoires traversés, soit à développer de nouvelles formes de mobilité, cet article précise la **portée des critères de nécessité et d'utilité** qui permettent d'apprécier la **légalité des investissements supplémentaires réalisés**.

Il vise ainsi à **apprécier ce critère au regard de l'amélioration du service autoroutier sur le périmètre concédé mais aussi, le cas échéant, pour le réseau routier adjacent ou situé en interface par rapport au réseau concédé, et pour les nouveaux besoins en matière de desserte des territoires**.

Les nouveaux ouvrages non pris en compte initialement qui pourront être adossés à la concession existante viseront ainsi « *une meilleure articulation avec les réseaux situés au droit de la concession* », c'est-à-dire à l'intersection des réseaux, ce qui **facilitera la réalisation d'échangeurs routiers**, conformément à l'un des objectifs de la programmation des investissements de l'État.

Accélérer la réalisation d'ouvrages en interface avec la voirie locale (échangeurs, pôles d'échanges multimodaux, parkings de covoiturage) assurera

(1) Amendements CF75 de M. Giraud, sous-amendé par l'amendement CF 177 de Mme Cattelot, rapporteure, et CD1831 de la commission des finances.

(2) Amendements CF78 de M. Giraud, sous-amendé par l'amendement CF 180 de Mme Cattelot, rapporteure et CD1841 de la commission des finances

ainsi une desserte plus fine des territoires traversés et une meilleure prise en compte des nouveaux modes de déplacement.

● Enfin l'**article 40 ter C** (nouveau) ⁽¹⁾ modifie l'article L. 122-12 du code de la voirie routière afin de **restreindre le champ des marchés pour lesquels les concessionnaires d'autoroutes doivent appliquer les procédures de passation des marchés et font l'objet d'un contrôle de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières** (ARAFER).

L'encadrement des marchés de sociétés concessionnaires d'autoroutes est aujourd'hui extrêmement large et comprend de nombreuses catégories de marchés de fournitures et de services pour lesquelles il n'existe pas de risque que les concessionnaires bénéficient abusivement d'une intégration verticale ou bien ne pèsent sur les marchés sur lesquels ils achètent ces fournitures et services.

Cet article permet ainsi de **supprimer ces contrôles pour certains marchés de fournitures et de services sous plusieurs conditions strictes** : la liste de ces marchés sera définie par un arrêté conjoint du ministre en charge de l'économie et du ministre en charge des transports, qui sera pris sur proposition de l'ARAFER et après avis de l'Autorité de la concurrence, en prenant en compte leur impact sur le bon fonctionnement concurrentiel des secteurs concernés.

La rapporteure souligne qu'il s'agit d'une mesure de simplification bienvenue qui va alléger, pour l'ARAFER, une charge de travail que l'Autorité considère comme excessive alors que ses moyens humains sont comptés.

*

* *

(1) Amendements CF179 de Mme Cattelot, rapporteure et M. Giraud et CD1842 de la commission des finances

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du 7 mai 2019, la commission des finances, examine, pour avis, les articles 1^{er} A à 1^{er} C, 2, 2 bis, 36 et 37 du projet de loi.

Mme Anne-Laure Cattelot, rapporteure pour avis. Notre commission s'est saisie de deux volets du projet de loi d'orientation des mobilités, qui vise à remédier à l'enclavement des territoires et à apporter une réponse claire aux problèmes de mobilité que rencontrent nos concitoyens. Le chiffre est parlant : aujourd'hui, 80 % du territoire n'est pas pleinement couvert par une autorité organisatrice de transport. On compte ainsi de trop nombreuses zones blanches, dans nos territoires ruraux mais aussi au cœur des quartiers prioritaires de la politique de la ville, où aucun service de transport régulier n'est proposé.

Cette situation n'est plus acceptable. Le mouvement des « gilets jaunes » nous a d'ailleurs montré que le manque de solutions de mobilité est vécu comme une source d'inégalité, un facteur d'injustice et de fracture territoriale.

La partie de la loi d'orientation des mobilités dont nous sommes saisis concerne principalement deux éléments. Elle vise à trouver les ressources nécessaires pour permettre aux communautés de communes de se doter de moyens pour se saisir de la compétence mobilité. Elle vise également, à travers l'établissement d'une programmation financière de l'État, à accorder plus de lisibilité des ressources et des dépenses en matière d'infrastructures de transport. Nous devons offrir à chaque citoyen des solutions de mobilité adaptées, car la mobilité physique est le premier facteur d'émancipation.

Le premier volet dont nous sommes saisis concerne la programmation financière et opérationnelle des dépenses de l'État, établie initialement dans un titre IV mais que le Sénat a déplacée au début du texte, dans un nouveau titre I^{er} A, auquel est joint le rapport annexé qui en détaille les objectifs et les priorités d'investissement.

Nous pouvons tous nous féliciter que le Parlement soit amené à examiner un volet de programmation financière du projet de loi d'orientation des mobilités. Une visibilité pluriannuelle des ressources et des dépenses est indispensable pour établir des projets d'investissement cohérents et réalistes, conformément au principe de sincérité budgétaire auquel je suis particulièrement attaché. Nous évitons ainsi le *stop and go*, qui multiplie les incohérences et les surcoûts liés au vieillissement des réseaux, et la suspension parfois durable des projets. Notre politique s'inscrit dans cette démarche pour rompre avec l'accumulation des promesses non tenues, afin de définir de façon claire une politique d'investissement durable et de désenclaver les territoires.

L'enjeu est de hiérarchiser les projets. La programmation qui est détaillée dans le rapport annexé est le fruit d'un travail exigeant et reconnu, celui du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), présidé par Philippe Duron, qui avait présenté ses conclusions devant notre commission au début de l'année 2018. Il s'est fondé sur les meilleures estimations de coûts des projets et propose des séquençements qui visent à améliorer rapidement les transports du quotidien tout en avançant la mise en œuvre de nouveaux grands projets. Le Sénat a d'ailleurs opéré un renvoi à un tableau du rapport du COI en détaillant le scénario 2, qui fait consensus politique et office de compromis entre la nécessaire régénération des infrastructures existantes – routes, canaux, ferroviaire – et le développement de nouveaux projets.

Cette programmation est le contraire d'une liste de projets. Une loi de programmation ne peut avoir pour objet de figer des hypothèses qui mettraient en difficulté la mise en œuvre effective des projets, ou alors elle risquerait d'être très vite obsolète.

Il faut fixer des objectifs réalistes et savoir les tenir. J'émettrai donc un avis défavorable sur tout amendement qui viserait à l'ajout de tel ou tel projet à la liste, alors que l'essentiel est d'être au clair sur les grandes orientations.

Par ailleurs, le Sénat a établi un article 1^{er} C pérennisant le COI, qui sera donc un garant de la mise en œuvre effective de nos priorités. Cet article prévoit également une révision en 2022 puis tous les cinq ans de la programmation financière définie par la loi. Il s'agit de garanties de sincérité d'une programmation qui implique un niveau de dépenses significatif de la part de l'État.

Le Sénat a également introduit un article 1^{er} B, qui présente une chronique des dépenses annuelles de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), en forte augmentation, portées à 13,4 milliards d'euros sur cinq ans entre 2019 et 2023, soit 40 % de plus qu'au cours du dernier quinquennat. Je relève que le niveau de dépenses de l'AFITF cette année est d'ores et déjà supérieur de 25 % à celui de la fin de la législature précédente.

J'ajoute qu'une affectation ponctuelle de recettes de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) a permis à l'AFITF de solder, à la fin de l'année 2017, 330 millions d'euros de la dette de l'État à la société Écomouv' – cela aurait pu peser sur ses comptes pendant de nombreuses années. Nous partons donc désormais d'une situation assainie qui nous permet de mieux mesurer l'effort budgétaire qu'il reste à consentir. Dès 2020, il nous faudra collectivement trouver les moyens d'attribuer à l'Agence un niveau de ressources supérieur de 500 millions d'euros afin d'approcher 3 milliards d'euros de dépenses.

J'ajoute que l'évolution, en 2018, des recettes tirées du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* (« CAS "Radars" ») a fragilisé l'une des ressources actuelles de l'AFITF, dernière affectataire de ce compte et la seule à subir les conséquences de la baisse. Il en résulte que le budget initial voté par l'Agence pour 2019, bien qu'en hausse par rapport à 2018, est inférieur de 200 millions d'euros au niveau de dépenses indiqué dans la programmation de la LOM pour l'année 2019... Nous ne pouvons accepter cette situation d'instabilité, qui contrevient à notre objectif de sincérité budgétaire. Je vous proposerai de préciser que ce manque à gagner pourra être rattrapé tout au long de la programmation quinquennale, l'essentiel pour nous tous étant bien de disposer d'un budget de 13,4 milliards d'euros sur cinq ans.

L'évolution des recettes actuelles de l'AFITF n'est connue de manière fiable que pour environ 900 millions d'euros versés annuellement par les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Le reste demeure instable, puisqu'il provient, d'une part, de l'affectation annuelle de parts de TICPE et, d'autre part, du solde des produits du CAS « Radars ».

Quelles peuvent être les recettes complémentaires ? Le ministère travaille à l'établissement d'une redevance forfaitaire qui ferait contribuer aux dépenses d'entretien et de régénération de la voirie les véhicules poids lourd en transit, notamment ceux qui font le plein à l'étranger dans des pays frontaliers à la fiscalité sur les carburants plus faible. Il nous faudra, dans la perspective du prochain projet de loi de finances, définir des mécanismes qui compenseront les « petits rouleurs », et il faudra tenir compte de la fiscalité déjà acquittée sur le territoire national. Une autre piste est envisagée : l'affectation durable à l'Agence d'une part supplémentaire de TICPE. Il nous reviendra d'en décider lors de l'examen d'une prochaine loi de finances.

Il faudra ensuite apporter toute la clarté sur le détail de la programmation budgétaire et financière entre les crédits budgétaires du programme 203, d'une part, et les dépenses de l'AFITF, d'autre part, l'Agence étant principalement une caisse dont une grande partie des dépenses revient sur le budget général par la voie de fonds de concours.

Afin de clarifier les règles et d'améliorer la transparence de ce fonctionnement, je vous proposerai de faire établir une convention d'objectifs et de performance de l'AFITF, qui en précisera la feuille de route au regard des objectifs fixés par la LOM et qui améliorera notre information lors de l'examen des projets de loi de finances.

Le projet de loi donne également, par ordonnance, de nouveaux leviers à l'établissement public Voies navigables de France (VNF) pour améliorer ses ressources propres en valorisant mieux le domaine public en bordure des canaux. Cela lui permettra d'augmenter ses ressources propres tout en contribuant au développement économique des territoires. Par ailleurs, l'article 37 *bis* dote VNF d'un contrat d'objectifs et de performance.

Pour rendre nos bassins industriels plus compétitifs et pour atteindre nos objectifs de transition écologique, le canal Seine-Nord Europe constitue un enjeu de premier ordre. Les collectivités territoriales ont fait état de leur souhait de renforcer leur implication dans le projet de construction et se sont déclarées prêtes à en assumer le pilotage financier et opérationnel. L'article 36 permet donc de faire évoluer la gouvernance de la société de projet vers un établissement public local. Je vous proposerai des amendements pour sécuriser la contribution de l'Union européenne au projet, qui atteindra 50 %. Je rappelle que l'État a confirmé en octobre 2017 sa contribution de 1 milliard d'euros. Elle pourra prendre la forme d'un emprunt de long terme de la société de projet, dont les annuités pourraient être financées par des taxes nationales à assiette locale affectées à la société de projet.

Le second volet de notre examen pour avis porte sur les ressources des autorités organisatrices de la mobilité (AOM). L'article 2 du projet de loi modifie à la marge le régime actuel du « versement transport », renommé « versement mobilité » (VM), pour l'adapter à la nouvelle forme de mobilité désormais reconnue.

Ce prélèvement est assis sur la masse salariale des employeurs de plus de onze salariés, privés comme publics, pour des taux plafonds allant de 0,55 % à 2 % en région et jusqu'à 2,95 % en Île-de-France. Le total des recettes collectées dépasse 8,5 milliards d'euros en 2017, pour moitié en Île-de-France et pour moitié dans le reste du territoire, dans environ 250 ressorts territoriaux, bénéficiant ainsi à 68 % de la population française. Le produit représente plus de 40 % des ressources des services de mobilité, principalement au titre de services publics réguliers de transport de personnes.

Le projet de loi assure une plus grande transparence de l'utilisation du VM puisque, désormais, la délibération qui l'instaure ou le modifie devra énumérer les services mis en place. De même, un comité des partenaires sera consulté sur l'offre de services et sur le niveau du prélèvement, associant les employeurs et les usagers.

Je plaiderai pour une stabilité du périmètre du VM, impôt de production qu'il ne faut modifier qu'avec la plus grande prudence.

Le droit en vigueur comme le texte initial du projet de loi prévoient qu'une AOM ne peut instituer un VM qu'à la condition d'organiser au moins un service régulier de transport public de personnes, ce qui n'interdit pas d'utiliser les recettes du VM pour financer d'autres services de mobilité, comme des services à la demande, les mobilités actives ou les usages partagés de véhicules. Le Sénat a supprimé cette condition préalable, ce qui pose question, d'autant qu'il a institué, pour les AOM qui n'organiseraient pas de service régulier de transport public de personnes un VM dit « interstitiel », limité au taux de 0,3 %, pour faire par exemple du transport à la demande. Cela représenterait en moyenne moins de 1 000 euros par an et par établissement concerné, pour une taxe dont les modalités de perception ne sont pas tout à fait évidentes.

L'enjeu pour nous est de définir un financement approprié de l'exercice de la compétence mobilité par les petites communautés de communes qui ne souhaiteront ou ne pourront pas recourir au VM. Il convient de penser à la solidarité entre les territoires. Le projet de loi y répond en partie en permettant aux syndicats mixtes de moduler le taux du VM entre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en fonction de leur population et de leur potentiel fiscal, ce qui vise à inciter des communautés de communes à les rejoindre et à s'insérer dans une politique de mobilité à une échelle adaptée aux territoires périurbains. Je rappelle que résident dans ces territoires de nombreux salariés dont l'activité contribue aux recettes du versement transport prélevées sur d'autres territoires mais qui ne bénéficient pas des services de transport régulier de voyageurs pour se rendre à leur travail.

Il faudra également définir d'autres leviers de financement. Le Sénat est allé un peu trop vite en affectant directement à ces AOM une part de TICPE, ce qui enfreint une règle fondamentale de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui réserve au domaine de la loi de finances l'affectation à un tiers de recettes de l'État. Je vous proposerai de supprimer cette affectation irrégulière. Il nous reviendra, lors de l'examen du projet de loi de finances, de définir de nouvelles recettes qui pourront s'inscrire dans le cadre de la réforme globale de la fiscalité locale ou passer, le cas échéant par un mécanisme de dotation, en investissement et en fonctionnement, assurant à la fois une contribution de l'État mais aussi une péréquation entre collectivités.

Enfin, nous pourrions aussi envisager d'attribuer aux régions une nouvelle ressource, comme une part de TICPE, à charge pour elles de soutenir les communautés de communes dépourvues de VM ou d'agir en caisse pour les communautés de communes désireuses de piloter leur politique de transport en propre.

La commission en vient à l'examen des articles dont elle est saisie pour avis.

Article 1^{er} A : *Programmation financière et rapport annexé prévoyant les investissements de l'État dans les systèmes de transports pour la période 2019-2037*

La commission examine l'amendement CF137 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. J'ai déposé cinq amendements du même ordre. Il s'agit de faire en sorte que les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) soient effectivement traités en priorité en matière de transport. Par ces cinq amendements, je propose de le rappeler chaque fois que c'est possible.

Mme la rapporteure pour avis. Je comprends, cher collègue, votre souci de mettre en avant les QPV, mais, en l'état, ils sont déjà bel et bien mentionnés dans le texte. Il ne s'agirait en somme que de faire remonter cette mention de trois lignes dans le texte. Ce n'en serait cependant pas moins une modification touchant plutôt à la substance même du texte ; permettez-moi donc de considérer que cela relève non de la commission des finances mais de la commission du développement durable. Pour ces raisons, je suis défavorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle se saisit de l'amendement CF86 de M. Vincent Rolland.

M. Damien Abad. Par cet amendement, nous proposons de prendre plus largement en compte les zones de montagne.

Mme la rapporteure pour avis. Je formulerai un avis relativement similaire à celui que j'ai donné à propos de l'amendement CF137 et des QPV. La rédaction actuelle est plutôt conforme à l'intérêt des zones de montagne. Sont notamment mentionnés les territoires mal connectés au service public et les zones rurales enclavées, et il est aussi fait plusieurs fois référence à la notion de zone de montagne.

Je vous invite, cher collègue, à retirer votre amendement ; à défaut, j'y serai défavorable.

M. Damien Abad. Les zones de montagne ne sont pas forcément des zones rurales enclavées, mais c'est un autre sujet.

L'amendement est retiré.

La commission en vient à l'amendement CF37 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. Parmi les objectifs énumérés dans le rapport annexé au projet de loi figurent notamment l'amélioration de la qualité et de la sécurité des réseaux et l'accélération de la transition énergétique. Cela passe par l'investissement et le maillage de grands itinéraires ferroviaires, routiers et fluviaux, mais aussi – l'objet de l'amendement est d'en ajouter la mention – « cyclables ».

Mme la rapporteure pour avis. Cet alinéa vise les infrastructures globalement et le réseau routier c'est aussi le réseau cyclable. En outre, une enveloppe budgétaire dédiée au développement des infrastructures cyclables est prévue dans le cadre de l'appel à projets de 350 millions d'euros qui est prévu.

Je vous prie donc, cher collègue, de retirer votre amendement, satisfait à plusieurs égards, d'autant que le texte comporte plusieurs occurrences du terme « cyclable ».

L'amendement est retiré.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la commission **rejette** successivement les amendements CF136 et CF157 de M. François Pupponi, puis l'amendement CF135 de M. François Pupponi.*

Puis elle en vient aux amendements CF73 et CF74 du rapporteur général, le second faisant l'objet du sous-amendement CF176 de la rapporteure.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Je propose de faciliter le recours aux partenariats public-privé (PPP). L'amendement CF73 vise à soumettre les modes de gestion reposant sur régie directe, marchés ou concessions aux mêmes contraintes que les PPP – il eût certes été possible de procéder en allégeant les contraintes pesant sur les PPP. L'amendement CF74 vise à éviter le recours quasi systématique aux « cessions Dailly » dans le cadre des marchés relevant d'un système de régie ou de concession.

Mme la rapporteure pour avis. Vos deux amendements, cher collègue, visent à promouvoir les modalités de financement qualifiées de déconsolidantes. Je salue vraiment cette démarche qui va dans le bon sens et favorise l'investissement.

Je propose un sous-amendement à l'amendement CF74 afin de permettre de ne pas systématiquement restreindre la faculté de recourir à des cessions notifiées-acceptées.

M. le rapporteur général. Effectivement, l'interdiction pure et simple que je proposais par l'amendement CF74 était un peu maximaliste. Vous proposez de maintenir la possibilité du recours à une « cession Dailly » sur décision motivée de la personne publique concernée. Je suis d'accord.

Quant à l'amendement CF73, je pense que les discussions doivent continuer pour savoir ce que l'on doit faire pour les PPP. Faut-il alléger les procédures qui leur sont applicables ? Faut-il alourdir les autres procédures ? Pour vous être agréable, madame la rapporteure pour avis, je retire cet amendement.

M. Charles de Courson. Ces amendements sont intéressants, notamment en ce qu'ils sont les seuls amendements à l'article 1^{er} A qui aient quelque portée juridique. Au fond, l'article 1^{er} A est plutôt un exposé des motifs, tandis que les amendements que vient de proposer M. Giraud ont une portée juridique – et, personnellement, je les approuve. Cela étant, il aurait mieux valu supprimer l'article 1^{er} A : quand un énoncé n'a pas de portée juridique, il relève de l'exposé des motifs.

L'amendement CF73 est retiré.

*La commission **adopte** le sous-amendement CF176, puis l'amendement CF74 ainsi sous-amendé.*

Elle examine ensuite l'amendement CF170 de la rapporteure.

Mme la rapporteure pour avis. Comme je l'annonçais, je propose de lier sur la durée de la programmation le rattrapage de l'écart d'environ 200 millions d'euros constaté en 2019 entre le budget initial de l'AFITF et la programmation de ce projet de loi. Je propose de préciser cela à la fois dans le rapport annexé, par cet amendement puis à l'article 1^{er} B. Cela permettra de sincériser la programmation qui nous est indiquée. Cela nécessitera aussi, ne l'oublions pas, de compenser les manques à gagner et d'assurer suffisamment de recettes à l'AFITF pour atteindre le niveau attendu.

M. Charles de Courson. Cet amendement est fort sympathique, madame la rapporteure, mais a-t-il une portée juridique ?

Mme la rapporteure pour avis. Il s'agit de dispositions programmatiques. Il est intéressant à ce titre de les inscrire dans le texte. Il convient en outre de faire en sorte que le tableau corresponde à la réalité. Il appartiendra évidemment à la prochaine loi de finances de dégager les recettes suffisantes.

M. le président Éric Woerth. Cela n'engage évidemment que ceux qui croient aux trajectoires...

M. Charles de Courson. C'est une pétition de principe, madame la rapporteure, mais il y a deux députées en vous : nous vérifierons que les votes de celle qui examine la loi de finances sont conformes à ceux de la rapporteure pour avis de ce projet de loi d'orientation...

Mme la rapporteure pour avis. En ce qui concerne la loi de finances, je suis même rapporteure spéciale pour les crédits du programme 203, cher collègue !

La commission adopte l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CF171 de la rapporteure.

Mme la rapporteure pour avis. L'alinéa 11 du rapport annexé édicte le principe de l'affectation à l'AFITF d'une part suffisante de TICPE. L'amendement CF171 vise à le formuler sans référence aux mesures ponctuelles qui avaient été prises en loi de finances pour l'année 2015.

M. Charles de Courson. Je suis un peu étonné : la LOLF interdit aux parlementaires de déposer des amendements d'affectation en dehors de la loi de finances. La conformité d'un tel amendement me paraît donc incertaine.

Mme la rapporteure pour avis. Nous avons le droit d'inscrire de telles dispositions dans le rapport annexé, d'autant que les lois de programmation sont bien prévues par la Constitution.

M. Charles de Courson. Par voie d'amendement parlementaire, cela ne me paraît pas certain.

M. le président Éric Woerth. Nous avons vérifié que c'était possible, mais nous revérifions.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF97 de M. Vincent Rolland.

Mme la rapporteure pour avis. Les montagnes étant tout à fait prises en compte par le texte, notamment dans le cadre des stratégies de désenclavement routier, je demande le retrait de cet amendement. À défaut, j'y serai défavorable.

L'amendement est retiré.

La commission se saisit de l'amendement CF172 de la rapporteure.

Mme la rapporteure pour avis. Le Sénat a voulu confier à l'État un rôle d'accompagnement des collectivités territoriales pour surveiller et le cas échéant réparer leurs ouvrages d'art. Je propose d'introduire une phrase faisant mention de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), qui sera le meilleur outil, pour coordonner les différentes formes d'appui de l'État en matière d'ingénierie en ce qui concerne les ouvrages d'art et les projets d'infrastructures des collectivités.

M. Charles de Courson. Vous voulez introduire, madame la rapporteure pour avis, la phrase suivante : « *Les dispositifs existants d'appui de l'État aux collectivités territoriales en matière d'ingénierie seront consolidés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires.* » Que signifie, en droit, « seront consolidés » ?

M. François Pupponi. Et comment légiférer sur une agence qui n'est pas encore créée, madame la rapporteure pour avis ?

Mme la rapporteure pour avis. Il faut évidemment que l'ANCT soit créée d'ici à l'adoption de la loi d'orientation des mobilités pour que ce soit valable. Par ailleurs, j'emploie le verbe « consolider », cher collègue de Courson, parce que l'ingénierie d'État existe déjà dans certaines structures que vous connaissez : le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, l'Institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité... C'est donc en fait une consolidation de l'ingénierie déjà présente. Il faudra en revanche lui donner un petit peu de moyens.

M. Charles de Courson. Cela se heurte à l'article 40 de la Constitution.

Mme la rapporteure pour avis. Il ne s'agit que d'une suggestion, d'une intention, exprimée dans le cadre du rapport annexé. Bien sûr, la question des moyens devra être ensuite examinée en loi de finances.

M. le président Éric Woerth. C'est possible dans le cadre du rapport annexé. Dans le corps du projet de loi, un amendement élargissant les missions de l'ANCT et donc créant une charge se heurterait à l'article 40 de la Constitution, effectivement. Dans le rapport annexé, cet énoncé n'a pas valeur normative.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CF47 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. L'effort en faveur des crédits de l'AFITF est insuffisant et ne permettra pas de rompre avec le sous-investissement chronique de l'État dans les infrastructures routières. Il est primordial d'augmenter le montant des crédits affectés aux contrats de plan État-région (CPER) pour la route. En Auvergne-Rhône-Alpes, le chantier du contournement du Teil, sur la route nationale 102, est enfin lancé. Les travaux d'un montant de 67 millions d'euros ne sont financés qu'à 60 % par l'État ; la région et le département les financent respectivement à hauteur de 16 et de 11 millions d'euros. Je ne suis pas le seul à penser que l'État doit assumer des compétences sur la seule route nationale d'un département peuplé de 330 000 habitants qui ne compte ni autoroute ni liaison ferroviaire voyageurs. Ainsi, les collectivités locales pourraient investir pour les routes départementales, comme la route départementale 104, ou aider davantage les communes qui ont peu de moyens pour combler les trous de la voirie communale. C'est tout le sens de cet amendement.

Mme la rapporteure pour avis. J'entends votre appel en faveur d'un réseau routier effectivement victime pendant des décennies d'un sous-investissement. Tous nos concitoyens le constatent quotidiennement.

Avec près de 50 % d'investissements supplémentaires en faveur du routier, par rapport à la programmation passée, nous faisons quand même un effort auparavant inimaginable et massif. Vous proposez de mobiliser des crédits d'un montant de 500 millions d'euros par an, le scénario 2 du COI, objet d'un consensus politique que je salue, est tout de même, avec 440 millions d'euros, très ambitieux. L'État doit aussi, avec cette programmation, être en mesure de sincériser son engagement dans les CPER existants et les CPER à venir. Faire en sorte que les projets qui sont inscrits aux CPER avec une participation de l'État soient payés en temps et en heure, que les crédits soient décaissés par l'AFITF en temps et en heure, est pour moi un objectif.

Je pense que les moyens que nous y mettons permettront de répondre à votre préoccupation. Il est vrai, cependant, que la loi ne prévoit rien, actuellement, pour les routes communales. Peut-être cela pourra-t-il être l'occasion d'un travail sur les réseaux, notamment ceux des territoires ruraux, où le nombre de kilomètres par commune est assez décorrélé de la capacité financière de la commune.

Je vous demande, cher collègue, de retirer cet amendement ; à défaut, j'y serai défavorable.

M. Fabrice Brun. Je ne peux pas retirer cet amendement. Les moyens alloués, certes en progression, ne permettent pas de sortir de ce sous-investissement chronique de l'État sur les infrastructures routières. Aujourd'hui, la réalité sur le terrain, c'est que, dans un département comme l'Ardèche, avec une seule route nationale, sans train de voyageurs ni d'autoroute, l'État en appelle aux collectivités locales pour financer à hauteur de 40 % la modernisation des routes nationales.

Si l'on veut faire en sorte que les collectivités locales – départements et, pourquoi pas, régions – puissent se concentrer sur le réseau secondaire départemental et communal, il faut que l'État finance à 100 % les travaux sur les routes nationales. C'est le sens de cette augmentation des crédits des CPER.

M. Charles de Courson. Il est un peu abusif de parler de CPER : ce n'est pas un contrat, et quand l'État ne le respecte pas aucune sanction n'est prévue. Si nous pouvions retirer toute mention des CPER des textes que nous examinons, ce serait aussi bien.

Par ailleurs, l'amendement de notre collègue ne traite que de l'investissement, mais ne faudrait-il pas commencer par entretenir les routes ? Ma circonscription est traversée par un tronçon de 100 kilomètres de l'axe Paris-Strasbourg, l'un des principaux axes français. Il y a des trous partout ! Et, en Seine-et-Marne, c'est encore pire que dans la Marne. Les limitations de vitesse à 80 kilomètres par heure seront bientôt inutiles... Il y a également des trous sur la route nationale 44. Et comme les services de l'État n'ont pas les moyens de réparer, ils font des « pièces », un peu partout, pour essayer de limiter les dégâts. Avant de moderniser les routes, il faudrait les entretenir.

M. le président Éric Woerth. C'est un débat infini. Nos circonscriptions comportent toutes de nombreuses routes dans un état pitoyable, et, en fait de contrats de plan entre l'État et les régions, ce sont les régions qui sont aujourd'hui appelées à financer les compétences de l'État.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CF98 de M. Vincent Rolland.

Mme la rapporteure pour avis. Le prochain amendement que nous examinerons, déposé par le rapporteur général et le président de notre commission, devrait satisfaire cet amendement CF98, dont je demande donc le retrait.

M. le président Éric Woerth. Notre amendement, assez global, porte sur les trains d'équilibre du territoire (TET) et les trains de nuit.

M. Damien Abad. Si vous avez déposé un amendement un peu plus global, nous le soutiendrons.

L'amendement est retiré.

La commission en vient à l'amendement CF76 du rapporteur général, qui fait l'objet du sous-amendement CF178 de la rapporteure.

M. le rapporteur général. Par cet amendement, avec le président Woerth, nous voulons, dans le rapport annexé, appeler l'attention sur le développement des TET, notamment les lignes transversales et les infrastructures liées. Par exemple, les trains ont disparu entre Lyon et Bordeaux, parce qu'une partie de la ligne, dans le Massif central, est fermée par manque d'entretien. Il s'agit de pérenniser l'existant mais aussi d'envisager de nouvelles ouvertures ou des réouvertures.

Nous posons aussi la question des TET de nuit. Seuls deux trains de nuit ont été maintenus, sur les lignes Paris-Latour-de-Carol-Enveitg et Paris-Briançon. Pourtant, parallèlement, le réseau se développait en Europe, grâce aux chemins de fer autrichiens, qui ont développé un réseau complet en Europe : en Allemagne, en Suisse, en Autriche, dans tous les pays d'Europe centrale et orientale, et en Italie.

L'idée serait de disposer une vision à l'horizon 2030 afin de pouvoir remettre cette question sur la table. Prenons l'exemple de la ligne Paris-Nice, qui a aussi perdu son train de nuit : le dernier départ en train de Paris pour Nice est à 16 heures 15...

Nous avons donc déposé cet amendement, qui présente un problème rédactionnel que l'adoption du sous-amendement de notre rapporteure permettra de corriger.

M. le président Éric Woerth. Les trains de nuit sont un moyen de mobilité à bas carbone, et c'est bien ce que nous cherchons. Il ne s'agit pas de construire des lignes à grande vitesse partout. Pour ces déplacements que l'on fait souvent pour des raisons professionnelles, le moment de la nuit est approprié puisque, généralement, on dort. En outre, ce bon mode de transport permettrait d'utiliser des infrastructures sous-utilisées la nuit. D'autres pays – le rapporteur général l'a dit – le font bien mieux que nous.

Nous voulons donc engager notre pays à une réflexion globale sur ces trains de nuit qui n'existent plus. Cela impliquera évidemment de veiller à ce que ces trains ne pèchent plus par une insuffisante qualité. Notre collègue Fabien Roussel avait été rapporteur d'une mission « flash » qui traitait, entre autres, de ce sujet.

M. le rapporteur général. Absolument !

Mme la rapporteure pour avis. Je soutiens totalement cet amendement, d'autant que, par des effets de frontières, des lignes transfrontalières ont été coupées. Je prends, à titre d'exemple, la ligne historique Paris-Bruxelles qui passait par ma circonscription. Depuis que le Thalys a été créé, la ligne s'arrête à Maubeuge dans le Nord de la France. La frontière passe, donc il n'y a plus de

ligne. Parfois, ce sont nos partenaires européens, par exemple SNCB, qui nous demandent de revitaliser une ligne. Et, comme le président Woerth l'a dit, quand on regarde le coût carbone complet d'un projet, il est beaucoup plus intéressant d'utiliser du rail déjà existant et de le revitaliser que de développer une ligne de train à grande vitesse.

Par ailleurs, dans la stratégie mobilité ferroviaire complète, comme l'avait relevé la mission conduite par Jean-Cyril Spinetta, il nous manque ces trains un peu intermédiaires, de type Intercités, que nous pourrions peut-être faire monter en qualité peut-être d'ici à 2030, pour ressembler un peu aux ICE, un intermédiaire entre le TER et le TGV.

Je suis favorable à cet amendement CF76, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement CF178, purement rédactionnel.

M. Charles de Courson. Je voterai en faveur de l'amendement du président et du rapporteur général. Cela étant, ils évoquent la question de la régénération. Encore faut-il qu'elle soit le fait de l'ex-Réseau ferré de France ! Aujourd'hui, en effet, les régions, les départements, voire les petites communes et communautés de communes, sont démarchés pour cofinancer la régénération ! Ce n'est pas acceptable. J'interroge donc le président et le rapporteur général : dans votre esprit, la régénération envisagée des infrastructures ferroviaires doit-elle bien se faire sans la participation de tiers ?

M. le président Éric Woerth. L'amendement porte sur le rapport annexé et, à ce titre, n'entre pas dans ce degré de détail. Le concours de l'État et les contrats de plan ne sont évoqués que de façon générale. Il ne s'agit pas d'un plan de déploiement de trains de nuit et de TET.

Mme la rapporteure pour avis. Le rapport annexé précise que l'objectif de régénération et d'entretien des réseaux incombe à SNCF Réseau, avec un niveau de performance accru.

M. Charles de Courson. Certes, mais il ne précise pas explicitement que cela se fait grâce aux seuls moyens de SNCF Réseau et que l'on se gardera d'aller tirer la manche des collectivités locales – régions, départements voire intercommunalités.

M. le président Éric Woerth. Vous savez très bien, monsieur de Courson, que ce sera tout de même le cas, même si l'on peut le regretter. Je partage votre opinion mais, en théorie, cette possibilité existe. En pratique, on peut anticiper le fait que des discussions auront lieu avec les régions.

Mme la rapporteure pour avis. Actuellement, SNCF Réseau investit 3,6 milliards d'euros par an dans le réseau existant.

La commission adopte le sous-amendement CF178, puis l'amendement CF74 ainsi sous-amendé.

Elle passe à l'amendement CF138 de M. Benoit Simian.

M. Benoit Simian. Cet amendement vise à accorder la priorité au projet de RER métropolitain, déjà abordé dans les travaux du COI. Sans doute ce texte n'est-il que de la littérature sans impact normatif, mais on peut tout de même supposer qu'il sera lu par des hauts fonctionnaires et des élus, et qu'il donnera lieu à des mesures allant dans le sens de la politique gouvernementale. Or nous sommes très attachés au projet de RER métropolitain.

Mme la rapporteure pour avis. Le projet de loi prévoit d'ores et déjà que les opérations financées viseront à gagner en capacité dans les gares et concerneront en priorité, hors Île-de-France, les grands pôles urbains et métropolitains. Comme vous l'avez laissé entendre, votre objectif est donc satisfait par le projet de loi en l'état. Je vous propose de retirer l'amendement pour en débattre en commission du développement durable ; à défaut, avis défavorable.

M. Benoît Simian. Soit, je retire l'amendement et nous aurons le débat en commission du développement durable.

L'amendement est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement CF162 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Le rapport annexé fait naturellement référence au Grand Paris, mais il se trouve que certains territoires de banlieue – assez proches de Paris – ne sont pas reliés au Grand Paris. L'amendement vise à préciser qu'il faudra y construire des infrastructures, notamment le long de la ligne D du RER, afin que les habitants de ces territoires aient accès aux réseaux du Grand Paris.

Mme la rapporteure pour avis. Il n'est pas possible de détailler tel ou tel projet particulier dans le corps du texte, et cela vaut pour la connexion entre le Grand Paris Express et le RER D, quel que soit l'intérêt que présente ce projet.

M. François Pupponi. Je peine à comprendre cette réponse. Le rapport évoque le Grand Paris Express : ne s'agit-il pas d'un projet d'infrastructure ? Peut-on donc citer tel projet d'infrastructure et ne pas en citer d'autres, qui s'en rapprochent ?

Mme la rapporteure pour avis. Le Grand Paris Express est cité au même titre que le canal Seine-Nord Europe parmi les grands projets, mais leur mise en œuvre n'est pas détaillée.

M. le président Éric Woerth. Ce projet de loi, d'ordre général, ne dresse pas l'inventaire détaillé des projets ; c'est ainsi.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CF100 de M. Vincent Rolland.

M. Damien Abad. Cet amendement porte de nouveau sur la montagne.

Mme la rapporteure pour avis. Même avis qu'aux amendements précédents : par principe, la montagne est englobée par le texte. Demande de retrait ou avis défavorable.

L'amendement est retiré.

Puis la commission est saisie de l'amendement CF99 de M. Vincent Rolland.

M. Damien Abad. Cet amendement vise à tenir compte dans le rapport annexé de l'ensemble des risques naturels majeurs comme les éboulements et les chutes de blocs car les travaux d'entretien, de sécurisation et de modernisation du réseau routier national consistent notamment à bâtir d'importants ouvrages de prévention.

Mme la rapporteure pour avis. La question de la sécurisation et de la prévention des accidents dus aux éboulements est très importante mais l'amendement semble mal s'insérer dans le texte. Sans préjuger de sa pertinence, je vous invite à le placer à un endroit plus approprié et à le présenter à la commission saisie au fond.

M. Damien Abad. Soit, je le retire pour le redéposer à un autre endroit en séance.

L'amendement est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement CF38 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. Cet amendement vise à défendre les vertus du vélo là où il peut être utilisé couramment, ce qui n'est évidemment pas le cas partout à moins d'avoir de bons mollets et de ne pas souffrir des intempéries – il a encore neigé ce dimanche sur le mont Gerbier-de-Jonc ! Quoi qu'il en soit, sans doute gagnerions-nous en matière d'écomobilité et de santé à augmenter le montant des appels à projets qui visent à soutenir les modes de transport actifs.

Mme la rapporteure pour avis. Je suis très favorable aux modes de déplacement doux – pour pratiquer moi-même le vélo. Toutefois, le doublement proposé du montant total des appels à projets me semble déraisonnable sur le plan budgétaire. Il ne faudrait pas que cela ait pour effet le non-financement d'autres enveloppes. Je vous invite donc à retirer l'amendement ; à défaut, avis défavorable.

M. Fabrice Brun. Je maintiens l'amendement, même si j'ai conscience des sommes en jeu – qui pourraient d'ailleurs être réaffectées sur les moyens alloués aux contrats de projet entre l'État et les régions.

M. Charles de Courson. Ce sont pour l'essentiel les régions et surtout les départements qui sont compétents en matière de véloroutes et de vélovoies. L'État ne ferait-il pas mieux de se concentrer sur ses propres affaires ? Qu'a-t-on besoin de lui pour construire les véloroutes ? La plupart des départements ont levé la taxe relative aux espaces naturels sensibles qui, dans le seul département de la Marne, rapporte 3 millions d'euros par an.

M. Damien Abad. Et 10 millions dans l'Ain...

M. Charles de Courson. Multipliez ce montant par le nombre de départements : en comparaison, le montant prévu dans la programmation budgétaire de l'État est epsilonesque ! Ne vaut-il pas mieux, madame la rapporteure, que les véloroutes demeurent la compétence des collectivités locales ?

Mme la rapporteure pour avis. Le montant prévu pour les véloroutes et les pistes cyclables s'élève à 350 millions d'euros. Certains d'entre vous ont exercé des mandats locaux : vous savez donc que ces politiques sont souvent gérées par les régions avec des crédits européens destinés à développer les véloroutes. L'État complète les financements existants des collectivités – et les élus locaux en sont ravis.

M. le président Éric Woerth. Les élus locaux seraient ravis si l'État donnait davantage aux collectivités... C'est un éternel débat.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CF173 de la rapporteure.

Mme la rapporteure pour avis. Cet amendement est destiné à être inséré dans la partie du texte qui concerne les nouveaux appels à projets, qu'il s'agisse des pôles d'échanges multimodaux dans les QPV, qui intéressent M. Pupponi, ou des modes actifs auxquels sont alloués un montant de 350 millions d'euros. Or il se trouve certaines collectivités qui s'autocensurent ou ne disposent pas des capacités d'ingénierie nécessaires pour participer à ces appels à projets. L'amendement vise à les accompagner en mobilisant l'expertise en ingénierie de l'ANCT pour les aider au montage des projets.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF139 de M. Benoit Simian.

M. Benoit Simian. Cet amendement s'inscrit dans le sillage du rapport que m'avait confié la ministre des transports sur l'abandon du diesel dans le transport ferroviaire, qui s'imposera dans les années à venir – un train à hydrogène, conçu grâce à l'ingéniosité d'Alstom, circule d'ores et déjà en Allemagne. L'amendement vise à cesser de financer l'électrification de lignes, en particulier les lignes UIC 7 à 9 – les fameuses « petites lignes » – et à flécher les

crédits des CPER vers l'acquisition de matériels verts pour atteindre la neutralité carbone.

Mme la rapporteure pour avis. Nous connaissons votre engagement en faveur de l'hydrogène, cher collègue, mais il n'appartient pas à ce projet de loi de dicter le contenu de CPER, qui seront le produit des négociations relatives à la prochaine programmation entre l'État et les collectivités territoriales. D'autre part, l'alinéa 66 du rapport annexé précise déjà que des programmes d'investissement seront dédiés « à la filière hydrogène dans l'usage des mobilités quotidiennes et marchandes dans l'objectif de la neutralité carbone prévue en 2050 ». Demande de retrait.

M. Benoit Simian. Les CPER n'étant pas voués à être révisés dans les prochaines années, je maintiens l'amendement.

La commission rejette l'amendement.

Elle se saisit de l'amendement CF140 de M. Benoit Simian.

M. Benoit Simian. Ayant travaillé sur la question de l'hydrogène avec les services de Bercy dans le cadre du rapport qui m'avait été confié, je défends cet amendement qui vise à ce que l'État fournisse un « chèque vert » aux collectivités, en particulier les régions, pour les inciter à acquérir – puisqu'elles en ont la compétence – du matériel tel que des trains à hydrogène ou des trains hybrides à batterie.

Mme la rapporteure pour avis. Même avis que sur l'amendement précédent.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CF141 de M. Benoit Simian.

M. Benoit Simian. Chacun se souvient du plan « Hydrogène » qui a été annoncé pour un montant de 100 millions d'euros d'ici à 2020. Cet amendement vise à afficher un objectif dans ce projet de loi de programmation : le déploiement de 400 à 1 000 stations de recharge, dans l'esprit de ce qui se fait en Allemagne. Le but est de développer la filière afin de ne pas miser sur l'électricité davantage que sur l'hydrogène et de favoriser ce mix énergétique.

Mme la rapporteure pour avis. Sans préjuger de l'utilité que revêtirait l'installation de ces stations de ravitaillement dans un cadre prospectif plus lointain, il me semblerait hasardeux de fixer un objectif quantitatif dans le texte actuel sans que nous ne disposions d'une évaluation des coûts associés. Je vous propose donc de retirer l'amendement pour, le cas échéant, le retravailler en y ajoutant des propositions chiffrées.

M. Benoit Simian. Toutes les données qui vous manquent figurent dans le rapport que j'ai remis à la ministre des transports avec le Conseil général de

l'environnement et du développement durable (CGEDD) et le ministère de l'économie et des finances. Je maintiens donc l'amendement.

M. Charles de Courson. À ma connaissance, il n'existe pas aujourd'hui de pompes à hydrogène – hors flottes dédiées – installées en France.

M. Benoit Simian. Il existe en région parisienne deux stations d'approvisionnement des voitures : l'une à Paris, au pont de l'Alma, l'autre à l'aéroport d'Orly. L'objectif est d'intensifier ce déploiement en mutualisant les équipements de sorte qu'ils servent non seulement à approvisionner les voitures mais aussi les trains, voire les bateaux.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CF75 du rapporteur général, qui fait l'objet du sous-amendement CF177 de la rapporteure.

M. le rapporteur général. Cet amendement vise à instaurer en France une pratique en vigueur partout ailleurs en Europe : l'adossement au réseau autoroutier de voies à gabarit routier. Cela permet de réaliser des projets même lorsque le taux de rentabilité interne est insuffisant ; il s'agit souvent de ne prolonger une autoroute que sur des distances limitées, vers la rocade d'une ville, un fond de vallée ou encore le raccordement à une route nationale par exemple. En zone de montagne, il n'est pas toujours possible d'insérer une autoroute à deux fois deux voies séparées, à quoi s'ajoutent deux bandes d'arrêt d'urgence. Cela se fait également dans les zones où la population manifeste son refus d'une autoroute pour des motifs environnementaux.

Ce mécanisme a déjà été adopté à titre exceptionnel au moyen d'un texte de loi spécifique dans la vallée de la Maurienne, entre Saint-Michel-de-Maurienne et le tunnel du Fréjus. L'idée est de l'inscrire dans la loi pour que ce type d'ouvrages puisse être construit sous la responsabilité de la concession existante. Je présenterai également sur ce sujet un amendement de coordination du code de la voirie routière, l'amendement CF77 après l'article 40 *ter*.

Mme la rapporteure pour avis. Je suis tout à fait favorable à cet amendement sous réserve d'un sous-amendement de précision visant à ce que l'adossement des sections autoroutières à gabarit routier s'applique à l'ensemble des procédures existantes, qu'il s'agisse de délégations de service public autoroutier ou de concessions.

M. Charles de Courson. Cet amendement pose-t-il un problème au regard du droit communautaire, dans la mesure où les ouvrages concernés se trouvent dans la prolongation d'autoroutes existantes ?

M. le rapporteur général. Non, il est conforme aux décisions du Conseil d'État qui reprennent elles-mêmes le droit communautaire.

M. Charles de Courson. Seconde question : dans l'hypothèse où ce mécanisme serait utilisé, des péages seront-ils imposés ? Il semble que ce soit le cas, mais ce n'est pas explicite.

M. le rapporteur général. La méthode qui s'applique le plus souvent est celle du surpéage, soit en fin d'autoroute, celle-ci étant prolongée par une section supplémentaire, qu'elle soit autoroutière ou à gabarit routier. Cela revient en quelque sorte à instaurer un péage en amont de la voie routière concernée.

La commission adopte le sous-amendement, puis l'amendement ainsi sous-amendé.

Elle en vient à l'amendement CF16 de M. Dino Ciniéri.

M. Damien Abad. Cet amendement vise à inscrire dans le texte le projet d'autoroute A45 entre Saint-Étienne et Lyon – un projet à l'étude depuis plus de trente ans dont l'utilité n'a jamais été mise en cause.

Mme la rapporteure pour avis. Malheureusement, comme je l'ai déjà indiqué, le rapport annexé n'est pas censé détailler la liste de telles et telles infrastructures. N'y voyez aucune méconnaissance de l'intérêt du projet de ma part. Par cohérence de méthode, néanmoins, je vous propose le retrait de l'amendement, faute de quoi j'émettrai un avis défavorable – à l'amendement, vous l'avez compris, et non au projet lui-même.

M. le président Éric Woerth. Si j'ai bien compris, le projet de loi renvoie au rapport Duron qui, lui, dresse la liste des infrastructures jugées prioritaires. Cette infrastructure particulière ne doit pas s'y trouver.

Mme la rapporteure pour avis. En effet, le texte renvoie au tableau figurant dans le rapport Duron, qui ne comprend pas le projet évoqué par M. Abad car il ne recense que des aménagements dits « alternatifs » à l'A45. Une ligne budgétaire de 400 millions d'euros est prévue, la réalisation étant attendue pour la période 2023-2027.

M. Damien Abad. Je maintiens l'amendement car, sur ce projet, l'engagement du Gouvernement est fluctuant et ne donne aucune garantie, alors que la liaison entre Lyon et Saint-Étienne est essentielle. En outre, le Gouvernement a pris des engagements beaucoup plus précis concernant le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF46 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. Cet amendement s'inspire de la situation concrète de la route nationale 102. En 2012, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) a publié une étude répertoriant les travaux prioritaires de sécurisation et de modernisation ; elle est restée lettre morte

et n'a fait l'objet d'aucune commande politique. Or ces aménagements sont stratégiques dans un département, l'Ardèche, qui ne compte ni autoroute ni train de voyageurs et qui n'est traversé que par une seule route nationale, laquelle ne figure pas non plus, hélas, dans le rapport Duron. Mon amendement vise à intégrer au projet de loi les recommandations de la DREAL relatives aux vingt points noirs de la RN102 entre Le Buis d'Aps et la montagne ardéchoise, afin que nous ne revivions pas le cauchemar que nous avons connu entre 2012 et 2017 sur cet axe.

Mme la rapporteure pour avis. Par cohérence, je ne saurais accepter cet amendement en dépit de la pertinence de ce projet, qu'il vaudrait mieux négocier directement avec la ministre.

M. le président Éric Woerth. Ce n'est pas gagné...

M. Fabrice Brun. Je vous remercie pour votre conseil avisé, madame la rapporteure. Il va de soi que les discussions sont en cours, mais je me permettrai de me recommander de votre avis positif ! Étant donné l'enjeu majeur pour la mobilité des Ardéchois, néanmoins, je ne peux que maintenir l'amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine, en présentation commune, les amendements CF142, CF143 et CF144 de M. Benoit Simian.

M. Benoît Simian. Je respecterai la règle du jeu fixée par Mme la rapporteure : certains projets ont été évoqués dans le rapport Duron et nous aurons sans doute le débat en commission du développement durable. L'amendement CF142 visait à poursuivre le processus de concertation concernant le grand contournement autoroutier de Bordeaux. L'amendement CF143, quant à lui, portait sur la RN134, axe européen – puisque l'on parle beaucoup d'Europe en ce moment – qui passe au cœur de la vallée d'Aspe et dans lequel il est nécessaire d'investir. L'amendement CF144, enfin, qui fera également débat en commission du développement durable, concernait le Grand Projet du Sud-Ouest et visait à ouvrir la possibilité de mobiliser des sociétés de financement, prévue par le Sénat. Je retire donc ces trois amendements en attendant le débat dans la commission saisie au fond.

Les amendements sont retirés.

Enfin, la commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} A modifié.

Article additionnel après l'article 1^{er} A : Contrat d'objectifs et de performance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France et information détaillée du Parlement sur son budget

La commission examine l'amendement CF163 de la rapporteure.

Mme la rapporteure pour avis. Cet amendement vise à clarifier la méthode en vigueur au sein de l'AFITF. L'AFITF est une agence de paiement chargée d'honorer sur le long terme les engagements souscrits par l'État à partir de ressources fiscales affectées. Ce mécanisme, qui existe dans de nombreux autres pays européens, présente des avantages car la visibilité des ressources affectées est nécessaire sur la durée, mais également des risques de débudgétisation et d'absence de transparence, que j'ai pu mesurer en tant que rapporteure spéciale des crédits budgétaires des transports.

Je vous propose donc un amendement qui vise à clarifier les relations triangulaires entre le ministère chargé des transports, Bercy et l'Agence elle-même, en tant que lieu où sont souscrits les engagements de l'État et où s'opèrent les paiements. Pour ce faire, je suggère deux leviers.

Le premier consiste en un contrat d'objectifs et de performance qui, selon la Cour des comptes, fait défaut depuis trop longtemps et que le nouveau président de l'Agence, M. Christophe Béchu, a demandé à sa tutelle. Ce contrat permettra surtout de clarifier les règles du jeu et de distinguer entre ce qui relève de l'activité de l'opérateur lui-même et ce qui relève des décisions politiques prises par le Gouvernement, qui ne sont pas du ressort de l'Agence.

Second levier : une meilleure visibilité pour le Parlement. Aujourd'hui, lors de l'examen des projets de loi de finances, le Parlement affecte des recettes fiscales à l'AFITF sans pour autant disposer d'une présentation des dépenses qui figureront au budget prévisionnel qu'elle adopte ultérieurement et, ces dernières années, parfois tardivement. Le Parlement ne dispose pas non plus d'un état détaillé des recettes et dépenses effectives pour l'année en cours et ne peut donc pas évaluer l'effet des mesures adoptées dans la loi de finances précédente. C'est pourquoi je vous propose la remise, concomitante au dépôt du projet de loi de finances, d'un document détaillant l'exécution des recettes et des dépenses de l'Agence pour l'année en cours et la prévision de recettes et de dépenses pour l'année à venir. Nous disposerons ainsi d'éléments récurrents pour faire le point sur les engagements de l'AFITF au regard des objectifs de la programmation du projet de loi d'orientation. C'est une garantie de sincérité et de crédibilité de la programmation, qui permettra de remédier au manque de transparence de l'Agence qu'ont constaté certains de nos collègues.

La commission adopte l'amendement.

Article 1^{er} B : Dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF)

La commission examine l'amendement CF164 de la rapporteure.

Mme la rapporteure pour avis. Cet amendement vise à intégrer ma proposition précédente concernant le lissage de la programmation et le rattrapage

de 200 millions d'euros non plus dans le rapport annexé mais dans le projet de loi lui-même.

M. Charles de Courson. Je ferai deux observations. La première, c'est qu'il est question de « millions d'euros courants » : qui peut dire quelle sera l'inflation demain compte tenu de la forte hausse du prix du baril de pétrole ?

Tout peut arriver, le prix du baril étant l'un des paramètres essentiels dans le secteur des bâtiments et des travaux publics. D'autre part, madame la rapporteure, je vous trouve très conservatrice. Implicitement, vous maintenez l'AFITF par vos amendements. Vous êtes-vous demandé s'il ne fallait pas la supprimer et en rebudgétiser les dépenses, comme je le crois à titre personnel ? N'est-il pas dément que l'État accorde à l'AFITF des dotations qui finissent par lui être retournées ?

Mme la rapporteure pour avis. La réflexion est ouverte, en effet. De deux choses l'une : soit nous donnons plus de transparence à l'objet existant et clarifions les relations qu'il entretient avec les deux ministères concernés, soit nous décidons de supprimer l'Agence, ce qui signifie qu'il faudra rebudgétiser tous les montants engagés. Je ne vous cache pas qu'il me semble envisageable de réfléchir au rapprochement éventuel d'agences qui exercent des missions redondantes. En l'état du projet de loi, je préfère maintenir l'AFITF et lui donner davantage de transparence.

M. le président Éric Woerth. J'ai quelques doutes quant à la possibilité de lisser le premier manque à gagner dès 2019. En cette première année de programmation, chacun sait que les montants seront inférieurs, pour les raisons déjà évoquées. Je ne crois guère à un rattrapage dès 2020 étant donné tous les autres éléments à prendre en compte en matière de dépense publique. Quant à la TICPE, elle est déjà très engagée et il faudra bien finir par déterminer à quoi servent celles de ses parts qui échappent à l'État.

M. le rapporteur général. Je partage le point de vue de M. de Courson et je m'interroge sur le procédé consistant pour certaines agences, qui ne sont plus que des machins, à endosser un simple rôle d'intermédiaire. Ce débat n'a peut-être pas sa place dans le cadre de l'examen de ce projet de loi mais il faudra l'avoir, comme l'a indiqué la rapporteure.

M. Charles de Courson. Nous avons découvert il y a quelques années que la fonction de président de l'Agence était rémunérée : n'est-ce pas beau ? Est-ce encore le cas ?

M. le rapporteur général. Oui : les caissiers sont rémunérés !

Mme la rapporteure pour avis. Il semble que cette fonction corresponde à un poste à mi-temps.

Permettez-moi d'ajouter que l'Agence présente, selon ses défenseurs, l'intérêt de sécuriser un certain budget des transports pour l'État. Nous pourrions néanmoins établir le fait que la politique de transport et d'investissement est importante et qu'elle doit être sacralisée sur le plan politique.

M. Benoit Simian. Nous partageons tous le point de vue selon lequel l'AFITF s'ajoute à une liste déjà longue d'agences diverses. Il pourrait être utile de poursuivre la réflexion lancée par la ministre des transports concernant l'Agence des routes, qui aurait la vertu réelle de fusionner les directions interdépartementales des routes existantes et d'affecter des recettes à ce domaine d'action. L'AFITF, qui est concernée par les CPER, est un peu différente, mais il me semble opportun de poursuivre cette réflexion.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} B modifié.

Après l'article 1^{er} B

La commission est saisie de l'amendement CF148 de M. Benoit Simian.

M. Benoit Simian. En tant que rapporteur spécial, j'ai constaté un manque à gagner de 500 millions d'euros lié à la vignette par rapport aux prévisions du COI. À cela s'ajoute la baisse des recettes liées aux amendes provenant des radars : cela commence à faire beaucoup. Nous aurons forcément besoin de recourir au budget général – d'où l'intérêt, *a fortiori*, de s'interroger sur la pertinence de l'AFITF.

Cet amendement vise à proposer une solution sous la forme d'un « pass » régional pour les camions. Nous n'avons pas réussi à l'instaurer au niveau national ; faisons confiance aux territoires, notamment aux régions qui pourraient ainsi capter des ressources importantes pour financer la régénération des réseaux ferroviaires et l'entretien de nos routes. L'amendement vise à donner la possibilité aux régions qui le souhaitent de créer cette taxe.

Mme la rapporteure pour avis. Une réflexion est en cours avec la filière du transport routier. Je préfère ne pas préjuger de l'issue de ce dialogue. En outre, si nous créions des recettes liées au transport routier, il serait plus opportun qu'elles bénéficient à l'État afin qu'il finance les infrastructures de transport les plus structurantes. Enfin, il faudrait un système qui ne soit pas discriminant à l'égard des transporteurs français. Il nous appartient de trouver le juste mécanisme pour faire en sorte que les transporteurs en transit sans contribution fiscale en France soient visés à titre principal.

M. Charles de Courson. Nous ne nous en sortirons pas sans revenir sur le malheureux abandon de la taxe dite « poids lourds », qui n'était pas une redevance

mais un impôt. Cette discussion a tout juste commencé en Alsace : si nous adoptons le présent texte, l'État transfèrera les routes nationales et les autoroutes non concédées à la future communauté européenne d'Alsace (CEA), qui regroupera les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. Dès que les huit autres départements de la région Grand Est ont eu vent de ce projet, certains ont demandé la même chose ! Les Alsaciens, néanmoins, qui sont tout sauf fous, demandent qu'en contrepartie la CEA puisse créer cet impôt.

La création d'une telle redevance dans une région qui ne possède pas de routes régionales pose problème. Dans la situation actuelle, la logique voudrait que cette possibilité soit donnée aux départements. Sur la RN4, l'un des axes les plus chargés de France, le trafic routier dépasse 60 % en semaine, dont 70 % de trafic non français. La redevance n'est envisageable que si des contreparties sont proposées au transport français, faute de quoi nous l'achèverions sur le plan international. Le débat dépasse donc le cadre de ce simple amendement.

M. le président Éric Woerth. Il faudrait prévoir un mécanisme de réduction d'impôt, mais la réflexion est en cours.

M. Benoit Simian. M. de Courson a raison : nous touchons à la question des compétences. Les régions ont la compétence sur le transport ferroviaire mais pas sur les routes. Il ne nous a pas échappé que nous nous dirigeons vers un « acte III » de la décentralisation. Ne voulant pas perturber les négociations que la rapporteure a évoquées, je retire l'amendement. Je pense cependant qu'il nous faudra tôt ou tard nous saisir de ce sujet, car cette recette substantielle permettrait d'investir dans la régénération des réseaux grâce non pas à une taxe mais à une redevance kilométrique respectueuse de l'esprit des règles européennes, selon le principe du pollueur-payeur, sans que soit pour autant compromise la compétitivité des transporteurs routiers français. Le débat devra notamment avoir lieu lors de l'acte III de la décentralisation.

L'amendement est retiré.

La commission examine, en présentation commune, les amendements CF145 et CF147 de M. Benoit Simian.

M. Benoit Simian. L'amendement CF145 a trait aux préconisations du COI concernant la vignette ; dans le même esprit que pour le précédent, je le retire suite au débat que nous venons d'avoir. L'amendement CF147, quant à lui, fait écho au projet de loi relatif à l'Alsace adopté au Sénat : là encore, nous devons avoir le débat, et ces amendements étaient destinés à l'ouvrir.

Les amendements sont retirés.

Enfin, la commission examine l'amendement CF58 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. Je ne voudrais pas être désagréable à l'égard de la politique conduite depuis deux ans mais force est de constater qu'elle remet en

cause un certain nombre de consentements : le consentement à l'impôt, comme en atteste le ras-le-bol fiscal, mais aussi le consentement à la sécurité routière, qui fait pourtant consensus en France depuis plusieurs décennies.

Par cet amendement, je souhaite que les pertes de financement qu'a subies l'AFITF en raison de la dégradation de radars, que nous condamnons tous, soient chiffrées et que nous disposions de cette information avant l'examen du projet de loi de finances pour 2020.

Mme la rapporteure pour avis. Je comprends votre demande, cher collègue, mais elle est satisfaite par l'amendement que nous venons d'adopter au sujet du contrat d'objectifs et de performance de l'AFITF. Lorsque nous serons saisis du projet de loi de finances (PLF) en octobre, l'Agence devra produire un rapport sur l'exécution budgétaire de l'année en cours et les projections pour l'année suivante. Nous disposerons donc de toutes les informations que vous demandez.

M. Fabrice Brun. Je vous remercie pour ces précisions mais afin d'être sûr de disposer de ces informations avant l'examen du prochain PLF, je maintiens l'amendement.

La commission rejette l'amendement.

Article 1^{er} C : *Conseil d'orientation des infrastructures (COI), contrôle et révision de la programmation des investissements de l'État dans les transports*

La commission examine, en présentation commune, les amendements CF151 et CF150 de M. Benoit Simian.

M. Benoit Simian. L'amendement CF151 vise à préciser l'objet, les missions et la composition du COI. Il vise également à fixer à dix-sept le nombre de ses membres, comme c'était le cas lors des travaux que nous avons conduits pendant six mois sous la présidence de M. Philippe Duron. La répartition des membres était la suivante : trois députés – Barbara Pompili, Matthieu Orphelin et moi-même – et trois sénateurs, trois élus locaux et sept personnalités qualifiées. Bercy était naturellement représenté. Nous avons tous salué le travail effectué. L'amendement vise à le formaliser.

L'amendement rédactionnel CF150 précise que le COI rédige un rapport qu'il présente tous les cinq ans au Gouvernement et tous les ans pour ce qui concerne le suivi de la programmation. Nous nous apprêtons à adopter une loi de programmation : il va de soi qu'il nous faut vérifier qu'elle sera exécutée, conformément aux exigences d'évaluation des politiques publiques.

Mme la rapporteure pour avis. Il est prévu que les missions et la composition du COI soient définies par décret et non dans la loi. Demande de retrait.

M. Charles de Courson. Le projet de loi ne précise pas la composition du Conseil dans son ensemble mais prévoit qu'il sera notamment composé de trois députés et de trois sénateurs. Pourquoi ne pas préciser la composition dans son intégralité ?

Mme la rapporteure pour avis. Il faut désormais préciser dans toute loi créant un organisme le nombre de parlementaires appelés à y siéger, sans qu'il soit pour autant nécessaire de détailler le reste de sa composition.

M. Charles de Courson. Avez-vous donc une idée de ce que sera – outre les six parlementaires – la composition par décret du Conseil, puisque les régions, notamment, s'interrogent ?

M. Benoit Simian. La composition actuelle du Conseil est la suivante : trois députés, trois sénateurs, trois élus locaux et sept personnalités qualifiées – parmi lesquelles l'ancien préfet François Philizot, qui conduit la mission sur les « petites lignes », un membre du CGEDD et un représentant de Bercy. Les trois élus locaux représentaient l'Assemblée des départements de France, Régions de France et l'Association des maires de France.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Elle examine ensuite l'amendement CF59 de Mme Véronique Louwagie.

M. Damien Abad. Dans la lignée des amendements précédents, celui-ci vise à garantir la représentation légitime des régions au COI, compte tenu de leur participation au financement des infrastructures de transport. Il semble que l'un des trois élus locaux représente les régions : pour respecter les équilibres, cet amendement de Mme Louwagie vise à ce que le Conseil comporte trois représentants des régions. Il nous semble indispensable qu'elles soient fortement représentées, car ce sont elles qui fixent les modalités relatives aux infrastructures de transport. Un seul représentant de Régions de France – si cela se confirme – me semble trop peu.

Mme la rapporteure pour avis. Ces points sont renvoyés à un décret. Comme vous, cependant, je crois que les collectivités territoriales doivent trouver toute leur place dans la composition du Conseil. Nous devons être vigilants quant à l'exécution de la loi.

M. le président Éric Woerth. Peut-être serait-il utile de réduire le nombre de personnalités qualifiées en augmentant celui des représentants des collectivités ?

M. Benoit Simian. Je précise, dans une période où nous parlons beaucoup d'Europe, que les personnalités qualifiées comprenaient notamment une députée européenne chargée des mobilités.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Enfin, suivant l'avis défavorable de la rapporteure, elle **rejette** l'amendement CF149 de M. Benoit Simian.*

*Puis elle émet un **avis favorable** à l'adoption de l'article 1^{er} C sans modification.*

Après l'article 1^{er} C

La commission examine, en discussion commune, les amendements CF39 de M. Fabrice Brun et CF104 de M. Vincent Rolland.

M. Fabrice Brun. L'amendement rédactionnel CF39 vise à faire une place, avant tout symbolique, au droit à la mobilité active dans le code des transports.

M. Damien Abad. L'amendement CF104 réservera une place importante à ce droit au sein du même code.

Mme la rapporteure pour avis. L'objectif de lutte contre la sédentarité est louable, mais l'inscrire dans le code en en faisant le premier objectif des systèmes de transport est peut-être un peu excessif. Cela signifierait que d'autres objectifs, tels que la desserte ferroviaire et le transport collectif, sont un peu revus à la baisse. La mention que vous demandez n'a pas sa place dans cet article. Je demande donc le retrait de ces amendements et à défaut j'émettrai un avis défavorable.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Article 2 : *Modifications au fonctionnement du versement transport, renommé « versement mobilité »*

La commission est saisie de l'amendement CF165 de la rapporteure.

Mme la rapporteure pour avis. Je vous propose de supprimer une disposition introduite par le Sénat qui visait à appliquer une exonération du VM au titre de leurs salariés en télétravail. Le VM ne doit pas être corrélé à l'usage des transports par les salariés.

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

Puis elle en vient à l'amendement CF154 de M. Benoit Simian.

M. Benoit Simian. L'amendement CF154 permettra à d'autres régions que l'Île-de-France de bénéficier du versement mobilité par la création d'un taux additionnel, plafonné à 0,2 %.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CF166 de la rapporteure.

Mme la rapporteure pour avis. Le Sénat a introduit dans le texte la possibilité d'instituer un versement mobilité sans organiser un service de transport régulier de passagers, ce qui me semble un peu excessif. Je pense qu'il faudrait *a minima* avoir une ou deux lignes de transports régulières et structurantes – c'est également possible dans les territoires ruraux : il y a toujours des pôles générant du trafic.

M. le président Éric Woerth. Et si le versement n'est pas à taux plein, qu'en est-il ?

Mme la rapporteure pour avis. Le Sénat a adopté une disposition permettant d'instituer un versement mobilité dit « interstitiel » quand on fait du transport à la demande.

M. Damien Abad. C'est un vrai sujet pour les territoires ruraux. Je suis également réservé à l'égard de ce qu'a fait le Sénat, mais je pense qu'il faut engager une réflexion sur la création d'un mécanisme de péréquation entre les territoires. On doit avancer sur cette question.

M. Charles de Courson. D'un côté, il n'est pas normal que des agglomérations bénéficient du versement transport pour des dizaines de milliers de salariés qui viennent de l'extérieur de leur périmètre. On paie alors qu'il n'y a pas le moindre service en contrepartie. Il existe aussi quelques cas symétriques, mais ils sont beaucoup moins nombreux. L'idéal serait d'avoir une véritable péréquation dans le cadre de larges AOM ou dans celui du département, mais il n'a pas de compétence dans ce domaine. Cela ne pourrait donc avoir lieu qu'au niveau régional, ce qui serait un niveau beaucoup trop élevé dans certaines grandes régions. J'ai regardé dans le tableau fourni par la rapporteure pour avis quelles sont actuellement les petites AOM qui atteignent le plafond du taux du versement transport : cela ne représente que 24 % de celles qui comptent moins de 10 000 habitants – étant précisé que toutes les collectivités de cette taille ne sont pas des AOM.

M. le président Éric Woerth. Certains départements ont des syndicats mixtes de transports collectifs.

M. Charles de Courson. Tous les cas de figure existent. Je vois mal, compte tenu de l'extrême diversité des départements, comment on pourrait légiférer ainsi.

M. Jean-René Cazeneuve. Un système de péréquation me paraît, en effet, judicieux. Il faudrait peut-être que l'on aborde cette question dans le cadre de la future loi de finances. L'esprit de ce texte est de faciliter le transport là où il est difficile à l'heure actuelle, là où la densité est faible, là où les ressources fiscales restent limitées, quand bien même on voudrait les augmenter, parce qu'on a seulement un tissu de petites et moyennes entreprises ou d'artisans. Il faut absolument aider ces territoires *via* un système de péréquation avec d'autres collectivités qui bénéficient d'un tissu économique beaucoup plus dense et ont des transports publics.

Mme la rapporteure pour avis. Une communauté de communes peut très bien désirer ne pas exercer sa compétence dans ce domaine et laisser la région gérer un système de transports sur son territoire. C'est une possibilité en l'état actuel du droit. Je vous rejoins néanmoins sur l'idée que de nouvelles recettes doivent être créées pour correspondre à cette politique publique et que la question de la péréquation territoriale est extrêmement importante, notamment là où il n'y a pas de base fiscale suffisante. L'activité des entreprises est alors trop faible pour que l'on finance un service de transports. On pourra y revenir à la faveur d'autres amendements.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CF61 de M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Mon amendement concerne le VM sur un segment particulier qui fait l'objet d'un plafond de 0,3 % : je veux parler des AOM en milieu rural, qui n'ont pas de service de transport régulier mais peuvent être conduites, dans le cadre des recherches qu'elles mènent et de l'innovation en matière d'alternative à la voiture individuelle, à mettre en place des systèmes de covoiturage, grâce à des plateformes, ou d'autopartage, voire des flottes de vélos électriques adaptés à des déplacements sur leur territoire. Je propose de leur donner la possibilité de majorer de 0,15 % le versement transport – on arriverait donc à 0,45 %

Mme la rapporteure pour avis. Le versement mobilité interstitiel qui a été introduit par le Sénat relève de l'entre-deux, si je puis dire – ce n'est pas la panacée mais cela peut-être une solution si l'on maintient le principe d'un VM sur l'ensemble du territoire. Comme tous ceux qui se sont exprimés sur ce sujet, je pense qu'il faut essayer de trouver d'autres ressources et d'instaurer une péréquation territoriale pour éviter un VM interstitiel difficile à collecter et au rendement est assez faible. Je demande le retrait de cet amendement, à défaut de quoi j'émettrai un avis défavorable.

M. Éric Alauzet. Ce ne serait qu'une option supplémentaire, à côté d'autres solutions que vous avez évoquées. Cela n'obligerait à rien, mais je vais tout de même retirer mon amendement pour le redéposer en séance.

L'amendement est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement CF153 de M. Benoit Simian.

M. Benoit Simian. On voit que le VM est une vraie question. Mon amendement vise à pérenniser le financement des syndicats mixtes de transport. Un syndicat mixte Nouvelle-Aquitaine Mobilités vient, par exemple, d'être créé : il a vocation à réunir tous les acteurs concernés. Cela va dans le bon sens et s'inscrit dans l'esprit du texte qui nous est soumis. Je propose que les syndicats mixtes puissent instituer un VM de 0,1 % dans leur périmètre, de manière à éviter un certain nombre d'écueils dont nous avons quelques exemples très concrets en Gironde. Je m'inspire de notre expérience dans ce territoire.

Mme la rapporteure pour avis. En cohérence avec la position que je viens de défendre, je vous propose de retirer votre amendement, sans quoi j'émettrai un avis défavorable.

M. Benoit Simian. Je vais retirer mon amendement. Nous en discuterons avec le ministère des transports d'ici à la séance.

L'amendement est retiré.

La commission est ensuite saisie des amendements identiques CF65 de Mme Véronique Louwagie et CF155 de M. Benoit Simian.

M. Damien Abad. Ce projet de loi étant censé assurer une meilleure organisation des transports et de l'intermodalité, il faut que les différentes collectivités territoriales puissent se réunir localement pour ne former qu'une seule AOM et les modes de financement doivent être adaptés à cette forme de coopération renouvelée. Tel est l'objet de l'amendement CF65.

M. Benoit Simian. Je vais retirer l'amendement CF155. Nous aurons des échanges avec le ministère d'ici à la séance.

Mme la rapporteure pour avis. Je demande, en effet, le retrait de ces amendements, à défaut de quoi j'émettrai un avis défavorable, en cohérence avec ce que j'ai dit précédemment. Par ailleurs, je ne pense pas qu'il soit souhaitable d'augmenter la pression fiscale en portant le taux du versement mobilité à 2,95 %. Il est vrai que c'est la situation en Île-de-France, mais je ne pense pas qu'il soit intéressant de le faire ailleurs. Il faudrait essayer de trouver d'autres leviers de financement des politiques de transport que l'augmentation de la pression fiscale sur les entreprises.

L'amendement CF155 est retiré.

La commission rejette l'amendement CF65.

Puis elle examine l'amendement CF174 de la rapporteure.

Mme la rapporteure pour avis. Il s'agit d'un amendement d'appel concernant les moyens dont bénéficient les fédérations nationales d'usagers des transports : elles perçoivent des subventions très faibles alors que l'on sacralise leurs missions en leur demandant davantage d'implication dans les comités locaux relatifs aux services publics de transport. Je propose de créer un prélèvement – minime – sur les ressources allant aux plus grandes AOM au titre du versement mobilité et de l'attribuer aux fédérations agréées au plan national.

M. Benoit Simian. Dans le cadre de la préparation de notre rapport spécial, Anne-Laure Cattelot et moi-même avons eu des échanges avec la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer sur ce sujet. Je salue le travail réalisé sur le terrain par tous les collectifs d'usagers sous la houlette de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT), qui mène une action remarquable. Je sais que des discussions sont en cours avec le ministère. Nous attendons donc des précisions.

M. Charles de Courson. Au risque d'apparaître comme dissident – mais j'y suis habitué –, je trouve qu'il est fondamentalement malsain que des associations d'usagers soient financées sur des fonds publics. Ce sont les citoyens qui doivent s'organiser. Pourquoi connaissons-nous une dégénérescence du syndicalisme ? Une partie est entièrement financée par l'État : ce n'est pas un syndicalisme autonome qui peut tenir tête au Gouvernement et au patronat au nom des salariés. Je ne suis pas du tout d'accord avec cet amendement. Financer les associations de défense des usagers par de l'argent public me paraît étrange sur le plan démocratique.

Mme la rapporteure pour avis. Je comprends votre idée et l'idéologie, ou plutôt les valeurs, qu'il y a derrière. La FNAUT n'est pas financée par la SNCF, Keolis ou Transdev et il n'y a pas beaucoup de leviers possibles pour obtenir des ressources, au-delà des cotisations. J'ai également le souvenir de discussions sur l'UFC-Que Choisir dans le cadre du dernier projet de loi de finances. La question du financement se posait aussi : il ne peut pas provenir des entreprises elles-mêmes compte tenu des missions exercées – elles concernent le droit des consommateurs. Cela dit, je vais retirer l'amendement pour le redéposer en séance. Mon but est surtout d'interpeller le Gouvernement.

L'amendement est retiré.

La commission est ensuite saisie des amendements identiques CF66 de Mme Véronique Louwagie et CF156 de M. Benoit Simian.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement CF66 vise à assurer la prise en compte des projets déterminés par les EPCI.

M. Benoit Simian. Par l'amendement CF156, je propose d'instaurer une modulation du taux du VM, notamment afin d'atténuer le « mur » fiscal qui peut exister entre une agglomération et les territoires périphériques. Une telle disposition serait précieuse pour les syndicats mixtes.

Mme la rapporteure pour avis. Le Gouvernement souhaite permettre une variation de taux entre une agglomération et une communauté de communes qui exerceraient ensemble leurs compétences dans le cadre d'un syndicat mixte. Je comprends votre inquiétude sur le risque d'avoir des transports à deux vitesses lorsqu'une communauté de communes à fiscalité moindre se joint à une agglomération. La mesure proposée par le Gouvernement résulte d'une demande des communautés de communes rurales. Il s'agit de permettre une graduation de la fiscalité au lieu d'avoir un choc fiscal dans des petites communautés de communes qui s'aligneraient d'un seul coup sur l'agglomération centrale. Je pense que vous pouvez être rassurés et vous invite donc à retirer ces amendements.

M. Damien Abad. Nous maintenons l'amendement CF66, car nous pensons qu'il est bon, même si j'entends les arguments de notre rapporteure. Je pense que nous reviendrons sur la modulation en séance – c'est un sujet qui me semble important.

M. Benoit Simian. J'ai bien entendu, moi aussi, les arguments de la rapporteure pour avis. Je vais retirer l'amendement CF156. Nous en discuterons d'ici à la séance.

L'amendement CF156 est retiré.

M. Charles de Courson. J'aimerais comprendre la pensée profonde de notre rapporteure : êtes-vous favorable à cette modulation ? Je n'ai pas bien compris votre réponse.

Mme la rapporteure pour avis. Oui, j'y suis favorable si l'on n'a pas trouvé d'alternative en matière de recettes dans les communautés de communes. Quand l'une d'entre elles décide de rejoindre un syndicat mixte, aux côtés d'une agglomération, je trouve qu'il est de bon aloi de lui permettre de ne pas nécessairement s'aligner sur le plan fiscal. Mais peut-être aurons-nous créé ensemble de nouvelles sources de recettes et de nouvelles péréquations pour ces territoires d'ici à la séance ou à l'examen du projet de loi de finances...

M. Charles de Courson. Les situations peuvent être très compliquées sur le terrain. Certaines communautés d'agglomération qui ont des bases fiscales importantes et concentrées offrent des services de transport public extrêmement réguliers, alors que l'on trouve à 30 kilomètres de là des communes dans des zones extrêmement désertiques : que peuvent-elles offrir en termes de transport ? Dans le même temps, il y a ici et là des activités et l'on verse donc des cotisations au titre du versement transport. L'objet de ces amendements est de permettre aux élus d'instaurer une modulation afin de tenir compte de la différence de service voire de l'absence de service, si j'ai bien compris. Cela me paraît plein de bon

sens.

Mme la rapporteure pour avis. Oui, et cela figure dans le projet de loi.

M. Charles de Courson. Mais pourra-t-on aller jusqu'à une cotisation nulle ?

Mme la rapporteure pour avis. Vous voulez dire que pour une communauté de communes membre d'un syndicat mixte, le versement transport pouvait est nul ?

M. Charles de Courson. Dans certaines communes.

Mme la rapporteure pour avis. C'est une possibilité offerte par le texte, en effet.

La commission rejette l'amendement CF66.

Puis elle examine les amendements identiques CF83 du rapporteur général et CF33 de Mme Marie-Christine Dalloz.

M. le rapporteur général. Mon amendement CF83 vise à faire en sorte qu'une obligation de solidarité demeure en cas de minoration du versement transport pour les entreprises des territoires les moins densément peuplés d'un EPCI au sein d'un même syndicat mixte. Une solidarité doit continuer à jouer en faveur des territoires « périphériques » par rapport à ce que l'on peut appeler le « cœur ».

Mme la rapporteure pour avis. On ne doit pas confondre la fixation du taux de prélèvement dans chaque EPCI membre d'un syndicat mixte et la définition de la politique de mobilité par ce syndicat mixte. Quand bien même une communauté de communes aurait un versement transport nul, le syndicat mixte pourra étendre les lignes de transport dans le territoire concerné. C'est permis, et il n'y a pas d'éléments d'insécurité. Je demande donc le retrait de ces amendements.

M. le rapporteur général. Je vais retirer mon amendement, dont je dois reconnaître qu'il n'est pas entièrement bien écrit. Il faut que le débat ait lieu en séance et que nous ayons des assurances de la part du Gouvernement. La solidarité ne doit pas être la victime des dispositions que nous allons adopter.

L'amendement CF83 est retiré.

La commission rejette l'amendement CF33.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 modifié.

Article additionnel après l'article 2 : Politique tarifaire des autorités organisatrices de la mobilité

La commission examine en discussion commune les amendements CF48 de M. Fabrice Brun et CF2 de M. Dino Cinieri.

M. Fabrice Brun. Faut-il des tarifs sociaux ou solidaires plutôt que des mesures générales de gratuité ? C'est un vrai débat qui existe souvent au sein des AOM quand elles doivent définir leur politique tarifaire. Mon amendement propose de trancher en privilégiant la mise en place de tarifs solidaires et non de mesures généralisées de gratuité. Je m'appuie d'abord sur un principe : le terme de gratuité peut être efficace, parfois, sur le plan électoral mais il peut également être dangereux pour la citoyenneté. Tout a un coût. Il est important que chacun puisse bien le mesurer bien, à proportion de ses moyens. Je m'appuie aussi sur une expérience concrète. Nous avons créé, il y a dix ans, une régie de transports à Aubenas : elle transporte aujourd'hui des milliers d'Ardéchois dans un territoire comptant onze communes, contre l'achat d'un billet coûtant 80 centimes d'euros et valable toute la journée sur l'ensemble du réseau. On peut valoriser la contribution de chacun, même dans le cadre de prix très réduits, aux côtés des entreprises qui financent 90 % de ce type d'actions grâce au versement transport.

M. Damien Abad. L'amendement CF2 s'inscrit dans le même esprit. Je viens d'un département où il existait une gratuité du transport scolaire. Nous avons pu constater que le « tout gratuit » peut avoir un certain nombre d'effets négatifs : tous les parents inscrivent leurs enfants mais on a parfois des bus vides ou au contraire bondés. Il faut faire évoluer la situation en adoptant des tarifs qui ne sont certes pas équivalents au coût réel des transports, afin de prendre en compte le pouvoir d'achat de chacun, mais permettent de rappeler que les transports ont un coût, comme Fabrice Brun l'a souligné.

Mme la rapporteure pour avis. Je suis politiquement d'accord avec le premier amendement. Je ne fais pas partie des grands défenseurs de la gratuité : tout a un coût, et c'est peut-être là un des actes les plus importants dans le quotidien des citoyens. Les tarifications sociales et solidaires permettent par ailleurs d'avoir une accessibilité maximale pour toutes les personnes qui se trouvent le plus dans le besoin. L'amendement CF48 tend à privilégier la mise en place de tarifs solidaires en lieu et place de mesures de gratuité. C'est plus un acte politique qu'un élément fondamental qui serait inscrit dans ce projet de loi. Je m'en remets à la sagesse de la commission sur cet amendement, tout en demandant le retrait du CF2 en sa faveur.

La commission adopte l'amendement CF48.

En conséquence, l'amendement CF2 tombe.

Article 2 bis : Attribution d'une fraction de TICPE au financement des

services de mobilité

La commission est saisie de l'amendement CF175 de la rapporteure.

Mme la rapporteure pour avis. Comme je l'ai dit dans mon intervention liminaire, cet article est contraire à la LOLF. En dehors de la loi de finances, on ne peut pas affecter à une autre personne morale, en tout ou partie, une ressource établie au profit de l'État. Le Sénat a été assez souple quand il a adopté cette disposition... Je vous propose de la supprimer au profit d'une réflexion sur la solidarité et la péréquation avec les communautés de communes n'ayant pas de base fiscale leur permettant de développer un service de transport.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, elle émet un avis favorable à la suppression de l'article 2 bis.

Article 36 : Évolution du statut de la société du canal Seine-Nord Europe

La commission examine, en présentation commune, les amendements CF167, CF168 et CF169 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Je vais présenter ensemble les amendements CF167, CF168 et CF169, qui concernent le canal Seine-Nord Europe. Le premier amendement vise à sécuriser le financement de l'Union européenne (UE). L'amendement CF168 raccourcit le délai de publication des ordonnances afin que la contribution de l'UE puisse avoir lieu à temps. Enfin, l'amendement CF169 vise à garantir que les ordonnances n'affaibliront pas les compétences des collectivités territoriales dans le cadre de dispositifs associant les acteurs économiques qui développent des projets logistiques et industriels liés à l'infrastructure fluviale. En effet, la compétence foncière pour les abords du canal sera transférée à la société devant s'occuper de l'aménagement des berges afin qu'il y ait davantage de projets économiques, comme dans le cas du canal Albert, en Belgique – c'est la société gérant ce canal qui s'occupe des abords.

M. le président Éric Woerth. Ce projet est fortement soutenu par la région Hauts-de-France. Il est défendu par les élus et une association existe. Ces amendements ont-ils été déposés en concertation avec le président du conseil régional ?

Mme la rapporteure pour avis. Je l'ai auditionné. J'ai déposé ces amendements sur la base des préconisations formulées dans le cadre de son audition et en accord avec les principes retenus par le Gouvernement, qui accompagne ce projet.

La commission adopte successivement les amendements.

*Puis elle émet un **avis favorable** à l'adoption de l'article 36 **modifié**.*

Article 37 bis : *Contrat d'objectifs et de performance de Voies navigables de France*

*La commission émet un **avis favorable** à l'adoption de l'article 37 bis **sans modification**.*

Article additionnel après l'article 40 ter : Possibilité pour le réseau autoroutier concédé de comporter des sections à gabarit routier

La commission examine l'amendement CF77 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Mon amendement vise à assurer une coordination avec les dispositions que nous avons déjà adoptées au sujet des autoroutes comportant des sections à gabarit routier.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure pour avis, la commission adopte l'amendement.

Article additionnel après l'article 40 ter : Intégration de nouveaux ouvrages ou aménagements routiers à des concessions autoroutières existantes

La commission est saisie de l'amendement CF78 du rapporteur général, faisant l'objet du sous-amendement CF180 de la rapporteure pour avis.

M. le rapporteur général. Je vous propose de modifier le code de la voirie routière, essentiellement afin qu'il y ait un nouveau critère d'appréciation, s'agissant des autoroutes, qui concerne la possibilité de desservir de nouveaux territoires.

Mme la rapporteure pour avis. Je partage l'objectif d'une meilleure insertion des autoroutes dans les territoires qu'elles traversent. Dans certaines situations, des avenants aux contrats de concession peuvent permettre de réaliser des aménagements. Cependant, le recours à l'adossement doit être strictement encadré car les négociations d'avenants de gré à gré avec les concessionnaires en place ne sont pas forcément à l'avantage de la puissance publique, notamment du fait des asymétries d'information. Mon sous-amendement tend à restreindre le champ des modifications. Nous maintiendrons l'approche actuelle, qui consiste à raisonner autoroute par autoroute, au lieu de globaliser les concessions, tout en précisant la portée de l'utilité des nouveaux ouvrages, non pris en compte initialement, qui pourront être adossés à une concession existante.

La commission adopte le sous-amendement, puis l'amendement ainsi sous-amendé.

Article additionnel après l'article 40 ter : Encadrement des marchés de fournitures ou de services des concessionnaires d'autoroutes

La commission examine l'amendement CF179 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. J'ai déposé cet amendement avec notre rapporteure pour avis. Alors qu'une directive européenne a supprimé tout encadrement des marchés passés par les titulaires de contrats de concession dans le cadre de l'exécution de ces contrats, la question de la concurrence sur le marché aval des travaux a continué à être posée en France, à juste titre compte tenu de l'intégration de certaines sociétés d'autoroutes, qui conduit à passer des marchés au sein d'une même entreprise. Néanmoins, on est allé trop loin car il y a des fournitures et des services qui n'ont aucun lien avec les missions déléguées mais se trouvent dans le périmètre de l'encadrement. Je propose d'en sortir ce qui n'a aucun rapport avec le marché initial de travaux, dans le cadre d'un arrêté des ministres en charge de l'économie et des transports, après avis de l'Autorité de la concurrence et l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

Mme la rapporteure pour avis. Je suis totalement favorable à cet amendement, que j'ai en effet cosigné.

La commission adopte l'amendement.

Enfin, elle émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, modifiées.

*

* *

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Fédération nationale des associations d'usagers de transports * – M. Bruno Gazeau, président, et M. Jean Lenoir, vice-président

Groupement des autorités responsables de transport (GART) – M. Louis Nègre, président, et M. Guy Le Bras, directeur général

Conseil d'orientation des infrastructures – M. Philippe Duron, président, M. Pierre-Alain Roche, rapporteur général et président de section du Conseil général de l'environnement et du développement durable

SNCF Réseau * – M. Patrick Jeantet, président directeur général, Mmes Radia Ouarti, directrice de cabinet, et Laurence Nion, conseillère parlementaire

Fédération nationale du transport routier * – Mme Florence Berthelot, déléguée générale, et Mme Élisabeth Charrier, déléguée aux régions

Ministère de la transition écologique et solidaire - Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) – M. Marc Papinutti, directeur général des infrastructures de transports, Mme Sandrine Chinzi, directrice des infrastructures de transports, M. Bruno Dicianni, sous-directeur du développement et de la gestion des réseaux ferroviaires et des voies navigables, Mme Isabelle Andrivon, cheffe du service de l'administration générale et de la stratégie, Mme Florence Vianney, cheffe du bureau des politiques de déplacements, et M. Julien Pavy, conseiller parlementaire et territoire

Société du Canal Seine Nord Europe – M. Jérôme Dezobry, président, M. Xavier Bertrand, président du conseil de surveillance, et M. Édouard Quinchon, conseiller technique chargé des transports

Direction du budget – M. Laurent Pichard, chef du bureau des transports et M. Paul Giovachini, adjoint au chef du bureau des transports

Direction générale du Trésor – M. Harry Partouche, sous-directeur, M. Arnaud Cerbelaud, adjoint au chef du bureau synthèse des finances publiques, M. Emmanuel Bétry, chef du bureau de l'économie des réseaux, M. Yann Le Tourneur, directeur par intérim de Fin Infra, et M. Pierre Guillot, directeur de projets à Fin Infra

Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) – M. Christophe Béchu, président, et M. Jean Abèle, secrétaire général

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

Assemblée des communautés de France (ACDF) – Mme Corinne Casanova, vice-présidente et vice-présidente de la communauté Grand Lac (Auvergne-Rhône-Alpes), Mme Montaine Blonsard, responsable des relations parlementaires, et M. Olivier Crépin, conseiller économie-mobilité.

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*

ANNEXE 2 : DÉTAIL DES SCÉNARIOS ÉTABLIS PAR LE CONSEIL D'ORIENTATION DES INFRASTRUCTURES

Opération Montants d'engagements et période de lancement des travaux principaux	Financement AFITF (M€ ₂₀₁₇)	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
APPUI AUX COLLECTIVITÉS				
Transports en commun	325 à 800 M€ en 2018-2022	325 M€	700 M€	800,27 M€
Mobilités actives (vélo, marche à pied, etc.)	150 à 400 M€ en 2018-2022	150 M€	350 M€	400,28 M€
Nouvelles mobilités et Transition énergétique	25 à 200 M€ en 2018-2022	25 M€	50 m	200,29 M€
CPER transports urbains en Ile-de- France	165 à 200 M€an	165 M€an	200 M€an	200 M€an
FERROVIAIRE				
Études amont	15 à 25 M€an	15 M€an	20 M€an	25 M€an
Mise en accessibilité pour les personnes à mobilité réduite	50 à 60 M€an	50 M€an	55 M€an	60 M€an
Sécurité (passages à niveau prioritaires)	50 à 65 M€an	50 M€an	65 M€an	65 M€an
Bruit	15 à 20 M€an	15 M€an	20 M€an	20 M€an
Electrification ³⁰	225 M€	post-2037	post-2037	Partiel ³¹
CPER ferroviaire ³²	110 à 200 M€an	110 M€an	150 M€an	200 M€an
Matériel roulant TET-Intercités	1,9 Md€	échelonné ³³	échelonné ³⁴	2018-2022
EOLE	450 M€	2018-2022	2018-2022	2018-2022
Massy-Valenton	50 M€	2023-2027	2018-2022	2018-2022
Gare TGV Orly - Pont de Rungis	100 M€	2028-2032	2028-2032	2023-2027
Paris-gare de Lyon et Bercy	115 M€	2023-2027	2023-2027	2018-2022
Roissy-Picardie phase 1	160 M€	2023-2027	2018-2022	2018-2022
Roissy-Picardie phase 2	35 M€	2028-2032	2023-2027	2018-2022
Nœud ferroviaire lyonnais (NFL) - tranche 1	115 M€	2018-2022	2018-2022	2018-2022
NFL - tranche 2	50 M€	2023-2027	2023-2027	2018-2022
NFL - tranche 3	1,60 M€	Post 2037	2028-2032 Selon résultats du débat intermodal	2023-2027
Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL) tranche 1	660 M€			2018-2022
CFAL tranche 2	1,3 Md€			2023-2027
Modernisation de la ligne Dijon-Modane	700 M€	2023-2027	2023-2027	2018-2022
GPSO - Phase 1 nœud ferroviaire de Toulouse et sortie nord de Toulouse (AFNT)	470 M€	2028-2032	2018-2022	2018-2022

²⁷ Puis 100 M€an

²⁸ Puis 50 M€an

²⁹ Puis 25 M€an au-delà

³⁰ Paris-Troyes Phase 2, Angoulême-Royan, Auxerre-Laroche, Amiens-Rang du Fliers et VFCEA

³¹ Paris-Troyes Phase 2 : 2018-2022 ; VFCEA : 2023-2027 ; Autres : post-2037

³² Modernisation du réseau structurant, de nœuds ferroviaires, des petites lignes à fort potentiel

³³ Hauts-de-France et Centre : 2018-2022 ; POLT et Paris-Clermont : 2023-2027 ; Bordeaux-Marseille : 2028-2032

³⁴ Hauts-de-France et Centre : 2018-2022 ; POLT et Paris-Clermont 2018-2022 ; Bordeaux-Marseille : 2023-2027

Opération Montants d'engagements et période de lancement des travaux principaux	Financement AFITF (M€₂₀₁₇)	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
GPSO - Phase 2 nœud ferroviaire de Bordeaux et sortie sud de Bordeaux (AFSB)	360 M€	2028-2032	2018-2022	2018-2022
GPSO - Phase 3 LN Toulouse-Agen	1,4 Md€	2033-2037	2028-2032 ³⁵	2023-2027
GPSO - Phase 4 LN Bordeaux-Agen	1,5 Md€	post-2037	2033-2037 ³⁴	2023-2027
GPSO - Phase 5 LN Bordeaux-Dax	1,2 Md€	post-2037	post-2037	Post-2037
LNMP - Phase 1 Montpellier-Béziers	950 M€	2033-2037	2028-2032 ³⁴	2023-2027
LNMP - Phase 2 Béziers-Perpignan	1,9 Md€	post-2037	2033-2037 ³⁴	2028-2032
LNPN - Phase 1 Optimisation St-Lazare	30 M€	2018-2022	2018-2022	2018-2022
LNPN - Phase 2 "Saut de mouton" St Lazare	230 M€	2023-2027	2023-2027	2023-2027
LNPN - Phase 3 Paris-Mantes	1,4 Md€	2028-2032	2023-2027	2023-2027
LNPN - Phase 4.1 gare Rouen et Rouen-Barentin	680 M€	post-2037	2028-2032	2023-2027
LNPN - Phase 4.2 Barentin-Yvetot	390 M€	post-2037	2033-2037	2023-2027
LNPN - Phase 5 Mantes-Évreux	560 M€	post-2037	2033-2037	2028-2032
LNPN - Phase 6 Y de l'Eure	1,8 Md€	post-2037	post-2037	2028-2032
LN PCA - phase 1 ³⁶	430 M€	2023-2027	2018-2022	2018-2022
LN PCA - Phase 2 ³⁷	1,4 Md€	2028-2032	2028-2032	2023-2027
LN PCA - Phase 3 ³⁸	2,0 Md€	post-2037	2033-2037	2028-2032
LN PCA - Phase 4 ³⁹	3,2 Md€	post-2037	post-2037	2028-2032
Modernisation de la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT)	200 M€	2023-2027	2018-2022	2018-2022
Régénération de la Voie ferroviaire Centre Europe Atlantique (VFCEA)	120 M€	2028-2032	2018-2022	2018-2022
Modernisation de la ligne Nantes - Bordeaux (section Saintes-Bordeaux)	55 M€	2028-2032	2018-2022	2018-2022
Desserte ferroviaire de l'Aéroport Bâle-Mulhouse	50 M€	Pas de participation	Pas de participation	2018-2022
ROUTES				
Études amont	5 M€/an	5 M€/an	5 M€/an	5 M€/an
Entretien et restauration du réseau	560 à 690 M€/an	560 M€/an ⁴⁰	690 M€/an ⁴¹	690 M€/an ⁴²
Préparation des routes aux nouvelles technologies (véhicule autonome)	20 à 40 M€/an	Pris dans entretien-restauration	Pris dans entretien-restauration	40 M€/an sur 2019-2023 puis 20 M€/an
CPER Route	330 à 440 M€/an	330 M€/an	440 M€/an ⁴³	440 M€/an
Castres-Toulouse	115 M€	2023-2027	2018-2022	2018-2022

³⁵ Les projets Montpellier-Béziers et Toulouse-Agen ne peuvent pas être conduits dans la même temporalité. Des options alternatives de programmation sont précisées dans le chapitre 6. Pour simplifier, une période médiane est présentée ici.

³⁶ Réaménagement et une optimisation du fonctionnement du plateau Saint-Charles à Marseille, pôle d'échange multimodal (PEM) de Saint-Augustin à Nice (tranche 1) et de la gare de la Pauline à Toulon, déploiement de l'ERTMS2 (tranche 1)

³⁷ Gare souterraine et finalisation des aménagements du plateau Saint-Charles à Marseille, bifurcation de Grasse et le remisage TER à Cannes, l'aménagement de la ligne classique Cannes-Nice

³⁸ Gare de La Bocca à Cannes, pôle d'échange multimodal (PEM) de Saint-Augustin à Nice (tranche 2) et ligne nouvelle Nice-Cannes (boucle azurée)

³⁹ Ligne nouvelle Le Muy-Cannes et Aubagne-Toulon

⁴⁰ 900 M€/par an au total avec la part P203

⁴¹ 1 Md€/par an au total avec la part P203

⁴² 1 Md€/par an au total avec la part P203

⁴³ Pendant 10 ans, puis 330 M€/an

Opération Montants d'engagements et période de lancement des travaux principaux	Financement AFITF (M€ ₂₀₁₇)	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
RN19 Déviation Sud de Langres	50 M€	2028-2032	2028-2032	2023-2027
RN19 Fayl-Billot	20 M€	2028-2032	2028-2032	2023-2027
A31bis (sillon lorrain) T1 - Nord concédé	0	2023-2027	2023-2027	2023-2027
A31bis (sillon lorrain) T2 - Sud	250 M€	2028-2032	2023-2027	2023-2027
A31bis (sillon lorrain) T3 - Centre	150 M€	2023-2027	2023-2027	2023-2027
A54 (Arles Sud)	100 M€	post-2037	2028-2032	2023-2027
A63 (Bordeaux-Salles) desserte Arcachon concédée	0	2018-2022	2018-2022	2018-2022
Contournement est de Rouen	245 M€	2023-2027	2018-2022	2018-2022
Route Centre Europe Atlantique (RCEA) Allier - Concession	0	2018-2022	2018-2022	2018-2022
RCEA Saône-et-Loire - tranches 2 et 3	435 M€	2018-2022	2018-2022	2018-2022
Fos-Salon	220 M€	2028-2032	2028-2032	2018-2022
RN154-RN12 (Nonancourt-Allaines)	30 M€	2023-2027	2023-2027	2023-2027
Aménagements alternatifs à l'A45 Lyon-Saint-Étienne	400 M€	2028-2032	2023-2027	2023-2027
Liaison Est-Ouest d'Avignon T2	50 M€	post-2037	post-2037	2018-2022
MARITIME				
CPER ports	40 à 60 M€/an	40 M€/an	50 M€/an ⁴⁴	60 M€/an ⁴⁵
FLUVIAL				
Régénération des voies navigables	180 M€/an	Montée en charge 12 ans	Montée en charge 8 ans	Montée en charge 8 ans
Modernisation de la voie d'eau	330 M€	En 10 ans	En 5 ans	En 5 ans
Bray-Nogent	125 M€	2028-2032	2028-2032	2028-2032
Lys mitoyenne	15 M€	2018-2022	2018-2022	2018-2022
MAGEO	105 M€	2023-2027	2023-2027	2023-2027

⁴⁴ 47 M€/an pendant 4 ans, puis 50 M€/an jusqu'en 2030, puis 40 M€/an

⁴⁵ 55 M€/an pendant 4 ans, puis 70 M€/an jusqu'en 2030, puis 40 M€/an