

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 11b

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES
(PROGRAMMES 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » ET 205 « AFFAIRES MARITIMES »)

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT
CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS**

Rapporteur spécial : Mme Fabienne KELLER

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guéné, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménié, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	7
PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »	
I. L'AFITF, L'OPÉRATEUR DESTINÉ À ASSURER LE FINANCEMENT PLURIANNUEL DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT, VERRA SES MOYENS AUGMENTER DE 10 % EN 2018.....	
1. <i>Le contrôle que le Parlement est en mesure d'effectuer sur le budget de l'AFITF demeure insuffisant.....</i>	12
2. <i>Le Gouvernement a dû procéder à de nombreux ajustements pour limiter la hausse des crédits de l'AFITF à 200 millions d'euros et tenter d'affirmer ses propres priorités.....</i>	15
3. <i>Le montant des restes à payer de l'AFITF est reparti à la hausse en 2018 malgré la réduction de sa dette vis-à-vis de SNCF Réseau.....</i>	19
4. <i>La taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE), qui avait été affectée à l'AFITF en 2015 en remplacement de l'écotaxe poids lourds, représentera 44 % des recettes de l'agence en 2018.....</i>	21
II. UN BUDGET DU PROGRAMME 203 PRINCIPALEMENT DÉDIÉ AUX SERVICES DE TRANSPORT.....	
1. <i>Les crédits du programme 203 n'évolueront qu'à la marge en 2018 par rapport à 2017.....</i>	24
2. <i>La modernisation et le développement des infrastructures routières resteront exclusivement financés par des fonds de concours en 2018.....</i>	28
3. <i>L'effort en faveur de l'entretien du réseau routier national non concédé doit se poursuivre pour mettre un terme à sa dégradation.....</i>	30
4. <i>Le taux national d'avancement des contrats État-régions 2015-2020 devrait avoisiner les 30 % fin 2017 : leur exécution prend donc du retard.....</i>	32
5. <i>Parmi les autres actions financées par le programme 203, le principal fait notable est la hausse des crédits destiné au dragage des ports.....</i>	33
III. LES TROIS GRANDS OPÉRATEURS DU PROGRAMME FONT FACE À D'IMPORTANTES DÉFIS FINANCIERS.....	
1. <i>SNCF Réseau, qui bénéficie de nombreux soutiens financiers de l'État, doit mener de front le grand plan de modernisation du réseau structurant et l'assainissement de sa situation financière.....</i>	34
a) <i>L'impérieuse nécessité d'investir au moins 3 milliards d'euros par an pour moderniser le réseau structurant le plus circulé.....</i>	34
b) <i>L'entrée en vigueur de la « règle d'or » ferroviaire devrait permettre de limiter à l'avenir la hausse de la dette de SNCF Réseau mais ne suffira pas à lui redonner des marges de manœuvre financières.....</i>	35
c) <i>Le contrat de performance État - SNCF Réseau 2016-2026, s'il a le mérite de donner pour la première fois un cap clair à l'opérateur, repose sur des hypothèses peu crédibles.....</i>	37
d) <i>Si les crédits d'intervention du programme 203 à destination de SNCF Réseau resteront stables en 2018, l'opérateur bénéficiera d'une hausse des transferts en provenance de l'AFITF.....</i>	38

2. Alors que la construction des premières lignes du Grand Paris Express a débuté, la Société du Grand Paris est confrontée à la réévaluation à la hausse des coûts du projet, désormais estimé à 35 milliards d'euros	39
a) Vers un risque de dérapage financier et temporel : faut-il redimensionner le projet ?	40
b) La montée en puissance du Grand Paris Express va se poursuivre en 2018 avec les premiers travaux de génie civil sur la ligne 15 sud	43
3. Voies navigables de France souffre toujours d'un déficit de financements pour mener à bien la rénovation de son réseau	46

PROGRAMME 205 « AFFAIRES MARITIMES »

1. La sécurité et la sûreté maritime demeurent des priorités régaliennes, comme en témoigne la hausse sensible des crédits qui leur sont consacrés	51
2. La formation et les actions en faveur des gens de mer appuient le développement de l'emploi maritime	53
3. Alors que le Gouvernement prévoyait initialement de supprimer leur extension aux navires de fret et de service prévue par la loi de 2016 sur l'économie bleue, le montant des exonérations de charges patronales en faveur du transport maritime restera stable en 2018	54
4. Des crédits en faveur de l'action interministérielle de la mer en hausse de 11,6 %	55

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »

I. CES DEUX DERNIÈRES ANNÉES, L'OFFRE DE LIGNES DE TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE A ÉTÉ PROFONDÉMENT REVUE ET A FAIT L'OBJET D'UNE NOUVELLE CONVENTION ENTRE L'ÉTAT ET SNCF MOBILITÉS	59
1. La réforme des trains d'équilibre du territoire (TET) s'est traduite par des fermetures de lignes de nuit et par des transferts de lignes de jour aux régions	59
2. Le contrat État-SNCF 2016-2020 relatif aux trains d'équilibre du territoire met l'accent sur la productivité de l'opérateur et la qualité du service offert aux voyageurs	62
II. UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DE PLUS EN PLUS FINANÇÉ PAR DES RESSOURCES EXTÉRIEURES AU FERROVIAIRE QUI COUVRE LES DÉFICITS D'EXPLOITATION DES LIGNES TET ET LE RENOUELEMENT DE LEUR MATÉRIEL ROULANT	63
1. La baisse des recettes de la contribution de solidarité territoriale (CST) sera compensée par une hausse de la part de taxe d'aménagement du territoire (TAT) versée au compte d'affectation spéciale	63
2. En 2018 comme dans les années qui suivront, la réforme des lignes d'équilibre du territoire ne se traduira pas par une diminution des crédits du compte d'affectation spéciale, celle-ci n'étant envisageable qu'à partir de 2021	64
a) La compensation du déficit d'exploitation des lignes TET va fortement augmenter de 16,9 % en 2018	65
b) La diminution de - 18,7 % en 2018 des crédits consacrés à la maintenance et au renouvellement du matériel roulant portés par le compte d'affectation spéciale ne doit pas masquer l'effort financier considérable que va consentir l'AFITF sur ce poste de dépenses en 2018 et dans les années qui suivront	66

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ.....	69
• <i>ARTICLE 53 (Art. L. 5553-11 du code des transports) - Réforme du dispositif d'exonérations de cotisations sociales pour les entreprises d'armement</i>	69
EXAMEN EN COMMISSION.....	73
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	97

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Sur le programme 203 « Infrastructures et services de transport »

- 1) 2018 constitue pour les infrastructures et services de transport « *un budget de transition* » dans l'attente **des résultats des Assises de la mobilité** qui ont commencé en septembre 2017 et dont les conclusions serviront de base **au futur projet de loi d'orientation des mobilités** que le Parlement examinera au premier semestre 2018.
- 2) Confronté à **une véritable « impasse financière » de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)** liée aux **trop nombreux engagements pris par l'État par le passé**, le Gouvernement a décrété **une « pause » en matière d'infrastructures de transport**, ce qui s'est notamment traduit par **une révision à la baisse des dépenses initialement prévues pour l'AFITF en 2018**.
- 3) Les dépenses de cet « *opérateur transparent* » de l'État, dont votre rapporteur spécial déplore que le Parlement soit toujours aussi peu associé à leur **détermination, augmenteront toutefois de 200 millions d'euros en 2018**, avec **un effort particulier** consenti pour les **deux priorités** affichées par le Gouvernement, à savoir **la régénération des réseaux existants** – notamment routier et ferré – et les **transports du quotidien**.
- 4) **L'équilibre financier de l'AFITF** demeurera néanmoins singulièrement **précaire** en 2018 et les années suivantes avec **des restes à payer en augmentation à 12,3 milliards d'euros**, ce qui conduira le Gouvernement à devoir se poser de nouveau la question **de ressources supplémentaires à affecter à cet établissement public**, jamais véritablement résolue depuis l'échec de l'écotaxe poids lourds en 2013.
- 5) **Les crédits du programme 203** n'évolueront **qu'à la marge** en 2018, avec **une très légère hausse de 0,4 %** en crédits de paiement (CP) à **3 159,6 millions d'euros**. La subvention à SNCF Réseau **diminuera très légèrement**, celle de Voies navigables de France **restera stable** et les crédits en faveur **du dragage des ports augmenteront de 37,4 %**.
- 6) SNCF Réseau devra en 2017 **poursuivre le grand plan de modernisation du réseau ferré** alors que sa **dette constitue toujours pour l'établissement un fardeau difficilement supportable**. Les hypothèses prévues par le **contrat de performance décennal** signé avec l'État n'apparaissent **guère crédibles** et celui-ci devra rapidement **être mis à jour**, ce qui pourra fournir l'occasion d'un débat sur la **reprise au moins partielle de la dette de cet opérateur par l'État**.

7) **Les coûts du Grand Paris Express** sont désormais estimés à **35 milliards d'euros**, contre **25 milliards d'euros** antérieurement, ce qui pourrait conduire le Gouvernement à annoncer très prochainement **des ajustements dans le calendrier du projet**. En 2018, **les investissements de la Société du Grand Paris** vont continuer à **monter en puissance**, en particulier avec **les premiers travaux de génie civil sur la ligne 15 sud**.

8) **Voies navigables de France** va devoir consentir **d'importants efforts de réduction de ses personnels d'ici 2022**, au rythme **d'une centaine d'ETPT en moins par an**. Confronté à **l'érosion des recettes de la taxe hydraulique** que l'établissement souhaite voir se transformer **en redevance**, VNF souhaite bénéficier **de subventions d'investissement plus importantes de l'AFITF** pour **remettre à niveau le réseau dont il a la charge**.

Sur le programme 205 « Affaires maritimes »

1) **Le programme 205 « Affaires maritimes »**, qui s'est vu retirer en 2018 la gestion durable des pêches et de l'aquaculture, joue **un rôle économique et social important** et porte **des fonctions régaliennes essentielles**, la France disposant **du deuxième domaine maritime le plus vaste du monde**, avec **plus de 5 000 kilomètres de côtes** et **10 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE)**, dont **97 % outre-mer**.

2) La dotation du programme en 2018 s'établit à **140 millions d'euros** en AE et en CP, **en forte baisse de -8,5 % en CP** à périmètre constant en raison de **la diminution de 19 millions d'euros des compensations de charges patronales en faveur du transport maritime de fret et de service** qui tirait les conséquences de l'article 53 du présent projet de loi de finances. Cet article ayant été **supprimé par l'Assemblée nationale**, le programme 205 s'est vu **réattribuer ces crédits pour 2018**.

3) L'autre fait saillant du programme 205 en 2018 est **l'effort que va consentir l'État en faveur de la sécurité et de la sûreté maritime**, dont les crédits vont **augmenter de 15,1 % en CP** pour **améliorer la signalisation maritime**, **acheter un nouveau baliseur** ou bien encore **abonder la subvention versée à la Société nationale du sauvetage en mer (SNSM)**.

Sur le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »

1) **Les lignes de trains d'équilibre du territoire (TET)**, dont l'État est depuis 2011 l'autorité organisatrice, regroupaient historiquement **trente lignes** qui jouent un rôle important en matière **d'aménagement du territoire** et sont exploitées sous la **dénomination « Intercités »**.

2) Le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » vient **compenser le déficit d'exploitation de SNCF Mobilités dû aux TET** ainsi que **la régénération du matériel roulant**.

3) La vaste réforme de ces lignes entamée depuis deux ans a conduit à la fermeture de six lignes de nuit et au transfert de nombreuses lignes de jour devenues infrarégionales aux régions. Dans le cadre de ces accords de reprise, l'État s'est engagée à financer une partie du déficit d'exploitation des lignes transférées et du renouvellement de leur matériel roulant.

4) La nouvelle convention 2016-2020 conclue entre l'État et SNCF Mobilités fixe à l'opérateur des objectifs ambitieux en matière de productivité et de politique commerciale, l'objectif étant d'améliorer le taux de remplissage des trains pour atteindre 38 % en 2020.

5) Les crédits affectés au compte d'affectation spéciale (CAS) représenteront 383,2 millions d'euros en 2018, dont 73,4 millions consacrés au déficit d'exploitation des lignes transférées aux régions. Ce n'est qu'à l'horizon 2021 que les montants affectés au CAS pourraient bénéficier des effets de la réforme en cours et atteindre un niveau compris entre 310 et 330 millions d'euros par an.

Au 10 octobre 2017, date limite fixée par la LOLF, 88 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »

Les enjeux économiques, industriels, sociaux, écologiques et financiers de la politique des transports sont considérables pour l'avenir de notre pays.

Pourtant, alors même que la France possède **une tradition d'excellence dans ce domaine** et dispose toujours **d'infrastructures d'une exceptionnelle qualité**, cette politique a été parfois **négligée au cours des quinquennats précédent**, comme en atteste le simple rang de secrétaire d'État du membre du Gouvernement qui était chargé de la porter.

Des choix contestables - la priorité systématiquement donnée aux grands projets d'infrastructures -, **des non-choix qui l'étaient tout autant** - la dégradation des réseaux ferré et routier faute d'investissements de modernisation, l'hypertrophie de la dette de SNCF Réseau, l'accumulation des promesses non-financées - **sont venus fragiliser les principaux acteurs publics du secteur des transports**, qui constituent pourtant **un atout pour l'attractivité française**.

Le projet de budget pour les infrastructures et services de transport présenté par le Gouvernement pour 2018 **n'est pas exempt de critiques et pourra légitimement susciter des déceptions**.

Mais, dans le cadre **d'un budget principalement constitué d'engagement pluriannuels** et où, plus encore qu'ailleurs, **les décisions passées pèsent sur le présent**, il a au moins le mérite de tenter **d'affirmer deux choix politiques forts** : la « *pause* » **sur les grands projets d'infrastructures et la hausse des crédits en faveur de la modernisation des réseaux existants et des transports du quotidien**.

Ce « *budget de transition* », pour reprendre les termes de la ministre chargée des transports, constitue surtout **le prologue d'une ambitieuse tentative de remise à plat de la politique des transports** actuellement conduite dans le cadre **des « Assises de la mobilité »** qui ont débuté le 19 septembre 2017.

Ce **moment de réflexion collective**, qui associe tous les acteurs du secteur et devrait déboucher sur des recommandations au mois de décembre, a vocation à alimenter **le futur projet de loi d'orientation des mobilités dont débattrà le Parlement au premier semestre 2018**.

À ce projet de loi sera pour la première fois annexée **une programmation financière pluriannuelle des infrastructures de transports** qu'avait réclamée le groupe de travail constitué par votre commission des finances sur le financement des infrastructures de transport dans **son rapport d'information « Infrastructures de transport : sélectionner rigoureusement, financer durablement »¹ présenté en septembre 2016.**

Cette programmation, à laquelle travaille actuellement **un comité d'orientation des infrastructures de transport** présidé par l'ancien député Philippe Duron, permettra enfin à notre pays de **disposer d'une feuille de route claire et démocratiquement validée par le Parlement.**

Mais ce projet de loi devra également permettre **d'adopter des dispositions depuis longtemps attendues** - comme l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs - et **de faire prendre à notre pays le virage des nouvelles mobilités du XXI^e siècle** : plus vertes, plus connectées, plus agiles et plus inclusives.

I. L'AFITF, L'OPÉRATEUR DESTINÉ À ASSURER LE FINANCEMENT PLURIANNUEL DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT, VERRA SES MOYENS AUGMENTER DE 10 % EN 2018

Le financement par l'État des infrastructures de transports **repose largement sur une agence, l'AFITF**, celui des services de transports étant pour sa part porté par **le programme 203 « Infrastructures et services de transport »** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

1. Le contrôle que le Parlement est en mesure d'effectuer sur le budget de l'AFITF demeure insuffisant

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est **un établissement public administratif de l'État** créé en 2004² dont la tutelle est assurée par **la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).**

Elle est administrée par **un conseil d'administration** composé de **douze membres** comprenant six représentants de l'État, un député, un sénateur, trois élus locaux et une personnalité qualifiée. Présidée jusqu'en juin 2017 par **le député Philippe Duron**, elle devrait voir son conseil d'administration se reformer au mois de décembre.

¹ Rapport d'information n° 858 (2015-2016) du 28 septembre 2016 de Vincent Capo-Canellas, Yvon Collin, Marie-Hélène des Esgaulx, Thierry Foucaud, Roger Karoutchi, Fabienne Keller, François Patriat et Daniel Raoul, fait au nom de la commission des finances.

² Par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004.

Mais elle dépend entièrement pour son fonctionnement de la DGITM. Ainsi que le reconnaît elle-même l'AFITF, elle est « un opérateur transparent »¹, une simple caisse de financement dont les décisions engagent directement l'État.

Comme le rappelle le projet annuel de performances pour 2018, « à partir de 2006, notamment à la suite de l'extension de son domaine d'intervention au financement des contrats de projets État-régions, l'AFITF est devenue l'acteur privilégié du financement de l'ensemble des infrastructures de transport (hors domaine aérien). Son champ d'intervention ne se limite donc pas aux grands projets d'infrastructures d'intérêt national, mais inclut les dépenses de modernisation, de gros entretien et de régénération des réseaux, et, pour les transports collectifs de personnes, les projets portés par les communautés d'agglomération ».

Pour assurer son financement, l'AFITF bénéficie de taxes qui lui sont affectées par l'État (*cf. infra*), à qui elle reverse ensuite les deux tiers de son budget sous forme de fonds de concours, en ayant préalablement « fléché » les sommes ainsi reversées vers des projets précis (routes, ferroviaires, fluvial, etc.). Elle favorise ainsi le report modal, en contribuant avant tout au financement d'infrastructures ferroviaires et fluviales grâce à des ressources provenant du secteur routier.

Or les fonds de concours ne sont qu'évaluatifs et, s'agissant de l'AFITF, le Parlement ne dispose toujours pas de son budget initial au moment où il se prononce sur les crédits du programme 203 car ledit budget n'est adopté qu'en décembre.

Les fonds de concours

Aux termes de l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances, « les fonds de concours sont constitués [...] par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public [...] »

« Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général [...]. »

« Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. [...] »

« L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. À cette fin, un décret en Conseil d'État définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours ».

¹ AFITF, Rapport d'activité 2015, octobre 2016.

Ce recours à un établissement public vise délibérément à **soustraire les crédits nécessaires au financement des projets d'infrastructures de transport aux délibérations budgétaires annuelles et aux règles qui les régissent**¹. Il s'agit de « *sanctuariser* » ces crédits pour avoir l'assurance de pouvoir **faire face aux engagements pluriannuels** qu'impliquent nécessairement ce type de projets².

La Cour des comptes se montre **particulièrement critique envers cet opérateur** dont elle dénonce « *l'absence de plus-value* ».

Elle considère en effet, dans un référé transmis au Premier ministre le 10 juin 2016, qu'il entraîne « *une débudgétisation massive* » sans pour autant garantir « *un pilotage pluriannuel des investissements de transport dans le cadre d'une trajectoire financière maîtrisée ainsi qu'une orientation des financements de l'État vers les projets les plus créateurs de valeur pour la société* ».

Même si elle est bien consciente que le fonctionnement de l'AFITF est peu orthodoxe d'un point de vue budgétaire, votre rapporteur spécial tend à penser que **la sanctuarisation des crédits pluriannuels des infrastructures de transport** auquel procède l'AFITF présente **une véritable pertinence**.

En revanche, comme le soulignait très justement les années précédentes la sénatrice Marie-Hélène des Esgaulx, **l'utilisation de ces crédits demeure beaucoup trop soustraite à un contrôle effectif du Parlement** : les parlementaires ne se voient remettre au moment de l'examen du projet de loi de finances **aucun budget prévisionnel de l'AFITF**, et doivent se contenter du seul programme 203 « Infrastructures et services de transport », qui ne porte pourtant qu'une part des crédits consacrés par l'État aux infrastructures et services de transport. **Les quelques informations relatives à l'AFITF sont obtenues au moyen des questionnaires et des auditions menées par les parlementaires**.

Le budget prévisionnel de l'AFITF, dont la version définitive est adoptée en décembre par son conseil d'administration, **est pourtant déjà largement finalisé** au moment où le Parlement examine le projet de loi de finances, **puisque'il est nécessairement établi parallèlement à celui du programme 203 dont il constitue le complément**.

C'est pourquoi **votre rapporteur spécial réclame à son tour**, conformément aux vœux du groupe de travail constitué par votre commission sur le financement des infrastructures de transport dans son rapport d'information « Infrastructures de transport : sélectionner

¹ En particulier les principes d'unité du budget de l'État et de non-affectation des recettes aux dépenses.

² Les projets engagés une année font l'objet de décaissements réguliers les années suivantes tout au long de leur réalisation.

rigoureusement, financer durablement »¹, que **le budget prévisionnel de l'AFITF soit systématiquement transmis au Parlement avant l'examen du projet de loi de finances**, afin que députés et sénateurs puissent enfin **opérer un contrôle complet des crédits destinés par l'État au financement des infrastructures de transport**.

En effet, sans ce document, **le circuit budgétaire du financement des infrastructures et la multiplicité des organismes concernés** (SNCF Réseau, Voies navigables de France, grands ports, collectivités territoriales, etc.), **rendent très difficile - voire impossible - de savoir quel est le montant effectivement consacré aux infrastructures de transport en France**.

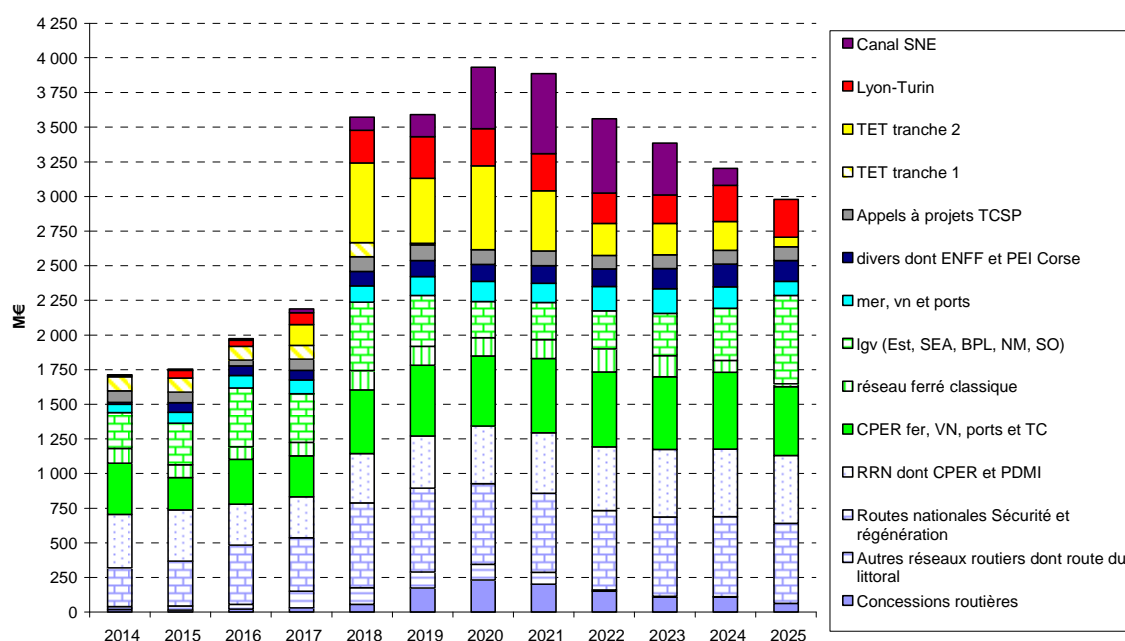
2. Le Gouvernement a dû procéder à de nombreux ajustements pour limiter la hausse des crédits de l'AFITF à 200 millions d'euros et tenter d'affirmer ses propres priorités

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, la ministre chargée des transports a insisté sur le fait que **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) faisait désormais face à une véritable « impasse financière »**, compte tenu **du très lourd passif financier hérité des gouvernements précédents**, ce qu'avaient du reste souligné les rapports de la commission des finances du Sénat et de la Cour des comptes. Et cela **sans compter les multiples promesses faites par l'État ces dernières années** et pour lesquelles aucun engagement financier n'a été pris pour le moment.

Le schéma, ci-après, qui correspond **aux besoins de financement qui étaient ceux de l'AFITF sur la période 2018-2025 avant que le nouveau Gouvernement ne procède à une révision des échéanciers des engagements pris par l'agence**, montre clairement qu'elle était confrontée à **une « bosse de financement » considérable** et, à vrai dire, **insurmontable**.

¹ Rapport d'information n° 858 (2015-2016) du 28 septembre 2016 de Vincent Capo-Canellas, Yvon Collin, Marie-Hélène des Esgaulx, Thierry Foucaud, Roger Karoutchi, Fabienne Keller, François Patriat et Daniel Raoul, fait au nom de la commission des finances.

Trajectoire AFITF 2014-2025 en CP



Source : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

Selon la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), l'AFITF aurait besoin de **10 milliards d'euros de plus** que les ressources disponibles sur le quinquennat **pour financer la réalisation de tous les projets d'infrastructure qui ont été annoncés dans le passé, dont 7 milliards d'euros pour de nouveaux projets.**

C'est ce constat qui a conduit le Président de la République à annoncer le 1^{er} juillet 2017, à l'occasion de l'inauguration de la ligne ferroviaire à grande vitesse (LGV) Paris-Rennes, « **une pause** » en matière de **grandes infrastructures de transport.**

Comment en est-on arrivé là ?

Première raison, la plus évidente : l'État a probablement fait preuve ces dix dernières années de **trop d'ambition en décidant de financer simultanément plusieurs projets de lignes ferroviaires à grande vitesse (LGV).**

Or si ces nouvelles lignes ont été mises en service ou s'apprêtent à l'être¹ et constituent de **superbes réussites technologiques dont notre pays peut légitimement s'enorgueillir, leur financement va continuer à peser de**

¹ La seconde phase de la LGV Est a été mise en service le 3 juillet 2016 et l'exploitation commerciale des lignes à grande vitesse Sud Europe Atlantique (SEA) entre Tours et Bordeaux et Bretagne-Pays-de-la-Loire entre Le Mans et Rennes a débuté le 2 juillet 2017. La mise en service du dernier grand projet de LGV en cours, le contournement Nîmes-Montpellier, est prévue le 11 décembre 2017.

longues années sur les comptes de l'AFITF car elles ont été financées par le biais de contrats de concession ou de partenariat public-privé.

Dans le même temps, l'État s'est fortement engagé en faveur **des deux très grands projets d'infrastructures** que sont le **Lyon-Turin¹** et le **Canal Seine-Nord Europe²**.

En outre, **la dégradation accélérée du réseau ferré historique**, tragiquement mise en lumière par l'accident de Brétigny-sur-Orge survenu le 12 juillet 2013, a montré **l'urgence d'investir pour moderniser les réseaux existants** (ferré, routier non concédé, fluvial).

Sont enfin venus s'ajouter à ces postes de dépenses **l'achat de matériel roulant pour les lignes de trains d'équilibre du territoire (TET) transférées au région** dans le cadre de la réforme d'ensemble de ces lignes menées depuis deux ans par l'État et **les dépenses classiques de l'AFITF dans le cadre des volets transports des contrats de plan État-Régions**.

Les besoins en crédits de paiement de l'AFITF en 2018 initialement identifiés étaient de **3,2 milliards d'euros**, soit **1 milliard d'euros de plus qu'en 2017**.

Pour parvenir à **limiter cette hausse à 200 millions d'euros l'an prochain**, le Gouvernement a **reporté 800 millions d'euros de dépenses**, dont :

- **400 millions d'euros grâce à la « pause » dans la réalisation des grands projets d'infrastructure**, en différant certains lancements de projets (**20 millions d'euros d'économies sur l'autoroute A45 entre Lyon et Saint-Étienne**, **130 millions d'euros d'économies sur le Lyon-Turin**), en révisant les échéanciers de paiement des acteurs (près de **95 millions d'euros d'économies sur le canal Seine-Nord Europe**) ou en lissant les financements dus pour certaines LGV ;

- **400 millions d'euros grâce à la redéfinition des échéanciers de financement du renouvellement du matériel roulant des trains d'équilibre du territoire (TET)**, ce qui impliquera un décalage des dates prévisionnelles de livraison des rames pour les lignes d'État.

¹ La section transfrontalière de la ligne ferroviaire Lyon-Turin représente un coût total de 10 milliards d'euros, dont 2,5 milliards d'euros à la charge de la France

² Le canal Seine-Nord Europe représente un coût total de 4,9 milliards d'euros, dont 1,1 milliards d'euros à la charge de l'État.

Au total, et sous réserve de modifications susceptibles d'intervenir d'ici à l'adoption du budget de l'AFITF par son conseil d'administration au mois de décembre, les **2,4 milliards d'euros de crédits de paiement de l'AFITF en 2018** devraient, selon la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), être répartis de la façon suivante :

(en millions d'euros)

	2017	2018	2018/2017
Réseau routier	831	932	+12,2 %
<i>Dont modernisation du réseau existant</i>	385	482	+ 25,2 %
<i>Dont infrastructures nouvelles</i>	55	57	+ 3,6 %
<i>Dont CPER</i>	391	393	+0,5 %
Réseau ferroviaire	672	729	+ 8,5 %
<i>Dont modernisation du réseau existant</i>	125	157	+ 25,6 %
<i>Dont infrastructures nouvelles</i>	436	423	-3,0 %
<i>Dont CPER</i>	111	149	+ 34,2 %
Trains d'équilibre du territoire	259	271	+ 4,6 %
Voies navigables	102	105	+ 2,9 %
Ports	42	36	-14,3 %
Transports urbains	236	273	+ 15,7 %
Intermodalité / Fret	33	28	-15,2 %
Autres	25	25	-
Total	2 200	2 400	+ 9,1 %

Lors de la présentation de son budget 2018 en matière de transports, le Gouvernement a insisté sur **deux priorités** :

- la **modernisation des réseaux existants** ;
- les **transports du quotidien**.

Dans les deux cas, il s'agit de **rompre avec la logique des grands projets d'infrastructures** pour se focaliser sur la **régénération des réseaux historiques**, dont la **dégradation est parfois très inquiétante**, et se concentrer sur les **besoins de mobilité qui sont ceux des Français dans leur vie de tous les jours**.

Si votre rapporteur spécial analysera plus en détail *infra* les différentes actions menées par le Gouvernement pour répondre à ces deux objectifs, **le projet de budget pour l'AFITF de 2018**, pourtant très rigide puisque quasi-exclusivement composé d'engagements passés, **tend à montrer que ces deux sujets font bien l'objet d'un traitement budgétaire privilégié** :

- la **modernisation des réseaux routier et ferroviaire bénéficieront respectivement de 25,2 % et 25,6 % de crédits de paiement supplémentaires** alors que **les infrastructures nouvelles verront leurs crédits augmenter de 3,6 % ou diminuer de -3%** en raison de la « *pause* » annoncée par le Président de la République. Les voies navigables, en revanche, ne verront leurs crédits **augmenter que de 2,9 %**.

- les transports urbains, transports du quotidien par excellence, bénéficieront de **15,7 % de crédits de paiement supplémentaires**.

Parmi les autres évolutions notables, on peut signaler **la hausse de près d'un tiers des crédits des CPER en faveur du réseau ferroviaire et les baisses de - 14,2 % et de - 15,2 % des crédits en faveur des ports et du fret ferroviaire**.

3. Le montant des restes à payer de l'AFITF est reparti à la hausse en 2018 malgré la réduction de sa dette vis-à-vis de SNCF Réseau

Le financement des infrastructures de transport se caractérise par sa pluri-annualité. Qu'il s'agisse de l'État ou de l'AFITF, les projets engagés une année font l'objet de décaissements réguliers les années suivantes tout au long de leur réalisation.

D'après les documents transmis à votre rapporteur spécial, l'AFITF avait engagé au 20 octobre 2017 35,6 milliards d'euros depuis sa création et les mandatements s'élevaient à 23,3 milliards d'euros.

L'AFITF doit donc faire face à ses engagements passés pour des montants très substantiels.

Fin 2017, une somme d'environ 12,3 milliards d'euros¹, concernant à 63 % le mode de transport ferroviaire devrait ainsi rester à mandater, soit un montant légèrement supérieur à cinq exercices au regard du budget 2018 de l'AFITF. Ce montant tend de nouveau à augmenter, puisqu'il était de 11,3 milliards d'euros fin 2016.

Restes à payer de l'AFITF à la fin de l'année 2017

Compte-tenu des échéanciers prévus pour les différentes conventions passées et notamment pour les concessions et contrats de partenariat, les budgets nécessaires pour couvrir ces restes à payer de 2018 à 2026 peuvent être estimés aux montants ci-dessous.

Année	Restes à payer
2018	1 858
2019	1 803
2020	1 556
2021	1 056
2022	690
2023	523
2024	372
2025	269
2026	250
2027	250
Au-delà de 2027	3 673
Total	12 300

Ces montants ne représentent que les besoins strictement liés aux conventions passées avant l'exercice 2018.

Pour établir les besoins totaux de l'AFITF, il faut ajouter à ces chiffres :

- les dépenses inéluctables reconduites annuellement concernant la maintenance et la sécurité des infrastructures routières, ferroviaires et fluviales ;
- les montants nécessaires à la poursuite des programmes contractualisés signés entre l'État et les collectivités (CPER, plan exceptionnel d'investissement en Corse, contrats de développement en outre-mer) ;
- les besoins des opérations nouvelles, telles les LGV et les autoroutes concédées, et le renouvellement du matériel des trains d'équilibre du territoire.

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

¹ 7,8 milliards d'euros pour les opérations ferroviaires et 2,5 milliards d'euros pour les routes.

En outre, l'AFITF est endettée : fin 2017 l'agence devra encore **328 millions d'euros à SNCF Réseau**, dont **255 millions d'euros** au titre de la ligne à grande vitesse (LGV) Sud Europe Atlantique.

Le remboursement de cette dette, dont la diminution a commencé en 2015, **devra être poursuivi avec d'autant plus de vigueur** lors des exercices budgétaires à venir que cet arriéré de dette aura entraîné le paiement par l'AFITF **d'une nouvelle pénalité financière de 46 millions d'euros en 2017**.

Dette de l'AFITF vis-à-vis de SNCF Réseau

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017 (prévision)
LGV Est 2	159	0	27
LGV SEA	512	406	255
Autres	6	4	-
Total Principal	677	410	282
Pénalités financières	30	37	46
Total	707	447	328

Source : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

4. La taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE), qui avait été affectée à l'AFITF en 2015 en remplacement de l'écotaxe poids lourds, représentera 44 % des recettes de l'agence en 2018

Les **recettes de l'AFITF** sont constituées par différentes **taxes affectées**. Depuis 2015, elle ne reçoit **plus de subvention d'équilibre de la part de l'État** (jusqu'en 2014, ladite subvention était portée par le programme 203).

Dans **une logique de report modal**, les taxes affectées à l'AFITF proviennent **exclusivement du secteur routier**. Il s'agit de:

- **la redevance domaniale** versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (**14,5 % des recettes** prévues en 2018) ;

- **la taxe d'aménagement du territoire (TAT)**¹ acquittée par les concessionnaires d'autoroute, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers (**19,3 % des recettes** prévues en 2018) ;

- **une partie du produit des amendes des radars automatiques** du réseau routier national (**18,4 % des recettes** prévues en 2018) ;

- **une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE - 44,0 % des recettes** prévues en 2018), **en remplacement de l'écotaxe poids lourds**.

Le financement de l'AFITF par la TICPE

La loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 avait prévu l'affectation à l'AFITF, en remplacement de l'écotaxe poids lourds, d'une augmentation de 2 centimes d'euro par litre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole pour les véhicules légers et de 4 centimes pour les poids lourds, soit une recette pour l'AFITF de 1 139 millions d'euros en 2015, permettant notamment de contribuer au financement de l'indemnité de 528 millions d'euros versée en 2015 à Écomouv'.

La loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a ramené le montant de TICPE affecté à l'AFITF à 715 millions d'euros dans la mesure où les paiements échelonnés à Écomouv' se limitent désormais à 48 millions d'euros par an.

Alors que la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 avait affecté 735 millions d'euros à l'AFITF, le présent projet de loi de finances lui affecte 1 076 millions d'euros en 2018.

Source : commission des finances du Sénat

À la suite du protocole d'accord conclu le 9 avril 2015, l'AFITF perçoit également depuis 2015 **une contribution volontaire exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes pour un montant total de 1,2 milliard d'euros courants** sur la durée des concessions autoroutières répartis en fonction du trafic de chaque concession. Ainsi, **100 millions d'euros** ont été versées chaque année à l'AFITF de 2015 à 2017. Le reliquat est désormais **versé progressivement jusqu'en 2030**. La somme prévue en 2018 est de **60 millions d'euros**.

Enfin, la région Normandie s'est engagée à verser **35 millions d'euros à l'AFITF** dans le cadre du protocole signé entre l'État et la région le

¹ Cette taxe est prévue à l'article 302 bis ZB du code général des impôts.

25 avril 2016 qui prévoit le transfert à la région de plusieurs lignes de trains d'équilibre du territoire (TET).

Les recettes de l'AFITF en 2017 et en 2018

(en millions d'euros)

	2017	2018	2018/2017
Taxe d'aménagement du territoire	565	472	- 16,5 %
Redevance domaniale	350	355	+ 1,4 %
Amendes radars	400	450	+ 12,5 %
TICPE	735	1 076	+ 46,4 %
Plan de relance autoroutier	100	60	- 40,0 %
Versement région Normandie	-	35	+ 100 %
Total	2 150	2 448	+ 13,8 %

La baisse des recettes de taxe d'aménagement du territoire (TAT) affectées à l'AFITF est prévue par l'article 22 du projet de loi de finances pour 2018.

Le Gouvernement souhaite en effet faire passer de **42 millions d'euros** en 2017 à **141,2 millions d'euros** en 2018 (soit **une hausse de 99,2 millions d'euros**) la fraction de TAT affectée **au compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »** pour compenser **la baisse de 100 millions d'euros de la contribution de solidarité territoriale (CST)** qui lui était versée jusque-là (voir *infra*).

Cette baisse de la TAT et la hausse des dépenses de l'AFITF seront financés par **une forte augmentation de la fraction de TICPE affectée à l'AFITF**, puisque celle-ci augmentera de **+ 46,4 % en 2018** pour atteindre **1 076 millions d'euros**, comme le prévoit l'article 19 du présent projet de loi de finances.

Les recettes des amendes radars affectées à l'AFITF se sont révélées **particulièrement dynamiques ces dernières années**. Elles devraient **augmenter de nouveau de 12,5 % en 2018** pour atteindre **450 millions d'euros**.

Les recettes de **la redevance domaniale**, enfin, devraient être **quasiment équivalentes à celles de 2017, à 355 millions d'euros**.

Les recettes de l'AFITF devraient représenter **au total quelque 2,5 milliards d'euros** et lui permettre **de couvrir ses dépenses prévues pour 2018**.

Mais le Gouvernement ne pourra pas **éternellement repousser d'une année sur l'autre les restes à payer de l'AFITF**, ce qui reposera **inévitablement la question du niveau des ressources qui lui sont affectées**, jamais tout à fait résolue depuis **l'abandon de l'écotaxe poids lourds en 2013**.

Du reste, la ministre chargée des transports en est elle-même convaincue, puisqu'elle a fait valoir, lors de son audition par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat le 8 novembre 2017, que **le Parlement aurait à décider dans les années à venir d'un niveau de recettes de l'AFITF qui devrait être plus élevé que celui du « budget de transition » prévu pour l'agence en 2018**.

II. UN BUDGET DU PROGRAMME 203 PRINCIPALEMENT DÉDIÉ AUX SERVICES DE TRANSPORT

1. Les crédits du programme 203 n'évolueront qu'à la marge en 2018 par rapport à 2017

Le programme 203 « Infrastructures et services de transports » est doté pour 2018 de **3 227,2 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et de **3 159,6 millions d'euros** en crédits de paiement (CP) contre **3 124,2 millions d'euros** en AE et **3 145,8 millions d'euros** en CP en 2017.

Il bénéficiera dont **d'une légère hausse de 3,1 % de ses crédits en AE** et de **0,4 % de ses crédits en CP** en 2018.

Jusqu'en 2017, les crédits du programme 203 étaient **répartis en six actions** : « Développement des infrastructures routières », « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires », « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires », « Entretien et exploitation du réseau routier nationale », « Soutien, régulation, contrôle et sécurité des transports fluviaux, maritimes et aériens », « Soutien, régulation, contrôle et sécurité des transports fluviaux, maritimes et aériens » et « Stratégie et soutien ».

Cette nomenclature **manquait de lisibilité**, certaines actions ayant un caractère un peu « *fourre-tout* ».

La DGITM a décidé d'y remédier en proposant désormais **une nomenclature plus détaillée et plus claire**. Mais elle avait négligé, dans le projet annuel de performances pour 2018, de **fournir un comparatif entre les crédits de 2017 et de 2018 avec la nouvelle nomenclature**.

À la demande de votre rapporteur spécial, la DGITM a donc établi le tableau suivant qui permet de **mesurer les évolutions des crédits du programme 203 de 2017 à 2018**.

Évolution des crédits du programme 203 entre 2017 et 2018

(en millions d'euros)

	LFI 2017		PLF 2018		Variation 2018 / 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01- Routes - développement	-	-	-	-	-	-
04- Routes - entretien	311,2	317,3	321,2	320	3,20%	0,90%
41- Ferroviaire	2 426,7	2426,7	2420,4	2 421,6	-0,30%	-0,20%
42- Voies navigables	251,4	251,4	251,4	251,4	-	-
43- Ports	51,6	51,6	70,9	70,9	37,40%	37,40%
44- Transports collectifs	27,3	27,3	27,3	27,3	-	-
45- Transports combinés	17,4	22,4	77,4	22,4	344,80%	-
47- Fonctions support	13,5	16,1	15,6	15,6	15,50%	-3,10%
50- Transport routier	4,8	4,8	4,8	4,8	-	-
51- Sécurité ferroviaire	-	-	7,5	1	100%	100%
52- Transport aérien	20,3	28,2	30,9	24,8	52,20%	-12,1
Total programme 203	3 124,2	3 145,8	3 227,2	3 159,6	3,10%	0,40%

Source : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

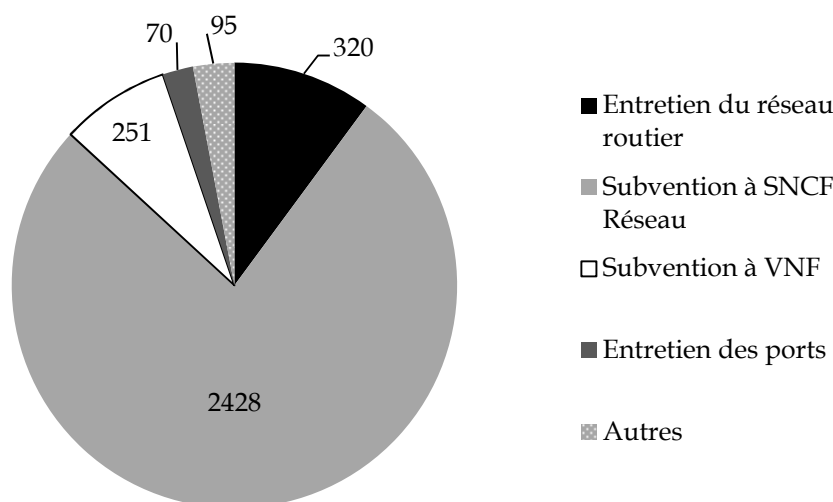
Comme le montre le tableau ci-dessus et comme l'illustre le camembert ci-dessous, **la subvention à SNCF Réseau** continuera en 2018 à représenter **76,6 % des crédits du programme 203** avec **2 421,6 millions d'euros** (pour plus de détails, voir l'analyse de la situation financière de SNCF Réseau *infra*).

Suivent ensuite **l'entretien du réseau routier**, avec **320,0 millions d'euros** et **la subvention pour charges de service public de l'établissement public Voies navigables de France (VNF)** avec **251,4 millions d'euros** (pour plus de détails, voir l'analyse de la situation financière de VNF *infra*).

À noter que **la très forte hausse de 344,8 % des autorisations d'engagement** attribuées à l'action 45 « Transports combinés » s'explique par la budgétisation, pour **60 millions d'euros**, de **la mise en concession de l'autoroute ferroviaire alpine**.

Répartition des crédits du programme 203 pour 2018

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performance pour 2018

Le taux de mise en réserve de 3 % pour les crédits hors dépenses de personnel (titre 2) arrêté par le Gouvernement pour le projet de loi de finances 2018 s'appliquera aux crédits du programme 203.

Une modulation de la mise en réserve étant toutefois autorisée pour les subventions pour charges de service public, **celle de VNF pourra être concernée**. Au total, la mise en réserve du programme 203 est estimée par la DGITM à **90 millions d'euros**.

Comme évoqué *supra*, l'une des principales caractéristiques du programme 203 réside dans **le poids des fonds de concours**, principalement en provenance de l'AFITF, mais également des collectivités territoriales, qui viennent abonder ses crédits, ainsi que le montre le tableau ci-après.

Évaluation des fonds de concours pour 2018

(en millions d'euros)

Programme 203	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01- Routes - développement	461	567,7
04- Routes - entretien	479	487,0
41- Ferroviaire	170	169,3
42- Voies navigables	1,3	1,4
43- Ports	27,4	36,5
44- Transports collectifs	190	185,2
45- Transports combinés	-	3,3
47- Fonctions support	1,9	1,9
50- Transport routier	-	-
51- Sécurité ferroviaire	27,0	27,10
52- Transport aérien	-	-
TOTAL	1 357,5	1 479,1

Source : projet annuel de performances pour 2018

Ainsi, pour 2018, les autorisations d'engagement inscrites sur le programme s'élèvent à **3 227,2 millions d'euros** auxquelles s'ajoutent **1 357,5 millions d'euros** de fonds de concours, soit un total de **4 584,7 millions d'euros**.

Les crédits de paiements inscrits atteignent, pour leur part, **3 159,6 millions d'euros** et les fonds de concours **1 479,1 millions d'euros**, soit un total de **4 638,7 millions d'euros**.

Les fonds de concours représentent ainsi **31,8 %** des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme 203, soit **une proportion stable par rapport à 2017**.

2. La modernisation et le développement des infrastructures routières resteront exclusivement financés par des fonds de concours en 2018

L'action 01 « Routes-développement » a pour objet **la modernisation et le développement du réseau routier national**, concédé comme non concédé, afin de le rendre plus sûr, de réduire les points de congestion chronique, d'améliorer l'accessibilité des territoires et de réduire son impact environnemental.

Elle ne porte **aucun crédit budgétaire** et est **exclusivement financée par des fonds de concours** qui devraient représenter en 2018 **461 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **567,7 millions d'euros** en crédits de paiement versés par :

- l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour les opérations qui concernent le réseau routier non concédé¹, à hauteur de **291 millions d'euros** en AE et **397,7 millions d'euros** en CP ;

- les collectivités territoriales, qui participent au financement de certaines opérations dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER), à hauteur de **170 millions d'euros** en AE et en CP.

Le projet annuel de performances pour 2018 précise d'ailleurs que « *la modernisation des infrastructures routières nationales s'effectue principalement au travers de l'exécution des volets routiers des CPER 2015-2020, cofinancés par les collectivités territoriales à hauteur de 44 %* ».

Parmi les nombreux projets qui seront financés par les crédits des fonds de concours transitant par l'action 01 en 2018 figurent notamment :

- **la route Centre Europe Atlantique** dans la région Bourgogne-Franche-Comté ;

- **l'autoroute A 34 entre Charleville Mézières et la frontière belge**, dont la mise en service est attendue en 2018 ;

- **le financement du contrat de partenariat pour la construction de la seconde rocade de Marseille (L2)**.

Plus généralement, ces crédits permettent également de financer **l'apport de l'État aux volets routiers des CPER**.

¹ Les opérations sur le réseau routier concédé sont financées directement par l'AFITF sans transiter par le programme 203.

Les plans de relance autoroutiers de 2015 et de 2016

Dans le prolongement de l'accord entre le Gouvernement et les sociétés concessionnaires d'autoroute conclu le 9 avril 2015, un plan de relance autoroutier a été signé à l'été 2015.

D'un montant de 3,27 milliards d'euros, il confie aux autorités autoroutières historiques la réalisation de nouveaux investissements structurants, en contrepartie d'un allongement de la durée de leur concession compris entre 2 ans et 4 ans et 2 mois. Les premiers travaux débiteront fin 2015, pour une mise en service des ouvrages s'étalant de 2018 à 2024.

Les sociétés concessionnaires se sont également engagées à verser un milliard d'euros à l'AFITF pour le financement des infrastructures de transports dont 100 millions d'euros pour chacune des trois premières années.

Alors que la mise en œuvre de ce plan de relance était en cours, le Gouvernement en a annoncé un nouveau le 18 septembre 2016. Ce plan de relance, d'un montant de 1 milliard d'euros, devrait être financé par une augmentation des tarifs des péages comprise entre 0,3 % et 0,4 % par an entre 2018 et 2020.

Selon la DGITM, ce programme comprendrait une trentaine d'opérations routières d'intérêt local, telles que des échangeurs ou des diffuseurs, mais également des aires de covoiturage et des aménagements environnementaux.

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial à la DGITM

Il convient également de noter que l'indemnité de 48 millions d'euros versée à Écomouv' en 2018, à la suite de la résiliation du contrat conclu avec cette société le 20 octobre 2011, sera financée par des fonds de concours de l'AFITF associés à l'action 01.

Pour mémoire, l'indemnité globale que l'État doit verser à Écomouv' est de 969,2 millions d'euros. Sur cette somme, 527,4 millions d'euros ont été versés en 2015, puis 47 millions d'euros en 2016 et 2017 et 48 millions d'euros en 2018, les paiements étant échelonnés jusqu'en 2024.

Le coût de l'échec de l'écotaxe poids lourds

Le coût total de l'échec de l'écotaxe s'élèvera à **969,2 millions d'euros** entièrement financés par l'État, donc par le contribuable, via l'AFITF.

Ce montant recouvre notamment :

- l'indemnité totale versée à la société Ecomouv', soit **395,1 millions d'euros** ;
- les frais de rupture des SWAP pour **11 millions d'euros** ;
- le rachat aux sociétés habilitées de télépéage (SHT) des équipements embarqués, soit **142 millions d'euros** ;
- le montant des créances Dailly¹ détenues par les établissements de crédit sur Ecomouv' pris en charge par l'État en 2015 (**46,8 millions d'euros**) et de 2016 à 2024 (pour **439,8 millions d'euros**) ;
- le coût des mesures de sauvegarde et d'urgence des dispositifs (serveurs et portiques) pour **10 millions d'euros**.

Pour 2015, l'AFITF a décaissé **527,4 millions d'euros** le jour même de la conclusion de l'avenant précité auxquels se sont rajoutés les frais de rupture des SWAPS calculés le 26 février (384 782 euros), soit un total de **527,8 millions d'euros**.

Le reste à payer au titre de cet avenant est donc de **393,4 millions d'euros fin 2016**. Les paiements **s'échelonnent jusqu'en 2024 par tranche d'un peu moins de 50 millions d'euros par an** au titre des créances Dailly prises en charge par l'État.

Source : commission des finances du Sénat

3. L'effort en faveur de l'entretien du réseau routier national non concédé doit se poursuivre pour mettre un terme à sa dégradation

Portant 10 % des crédits du programme 203, l'action 04 « Routes-entretien », qui bénéficiera en 2018 de **321,2 millions d'euros** en AE et de **320,0 millions d'euros** en CP, soit un niveau de crédits quasiment identique à celui de 2017, comprend **les dépenses relatives à l'entretien courant et préventif du réseau routier national non concédé, à son exploitation, aux opérations de réhabilitation ou de régénération routières, aux aménagements de sécurité ainsi qu'à la gestion du trafic et à l'information routière des usagers.**

Ces différentes missions sont assurées par **les onze directions interdépartementales des routes (DIR)** qui assurent chacune en moyenne l'entretien de **1 100 kilomètres d'axes structurants**.

¹ La cession de créances Dailly est une convention en vertu de laquelle un créancier (ici, Ecomouv') transmet sa créance qu'il détient sur l'un de ses débiteurs (l'État, dans le cas d'espèce) à des établissements de crédit.

Les crédits de l'action 12 seront complétés par des fonds de concours évalués à **479 millions d'euros** en AE et **487 millions d'euros** en CP pour 2018, dont **474 millions d'euros** en AE et **482 millions d'euros** en CP en provenance de l'AFITF.

Les **5 millions d'euros** de fonds de concours restant (AE=CP) seront apportés par les collectivités territoriales et par des tiers privés.

Au total, c'est donc **800,2 millions d'euros en AE** et **807 millions d'euros en CP** qui seront consacrés à **l'entretien et à la régénération du réseau routier national non concédé**.

Il convient de noter que l'enveloppe portée par l'AFITF représentera en 2018 **un effort de 100 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2017**.

Il y a en effet **urgence à moderniser notre réseau routier non concédé**, comme l'a montré un audit interne mené fin 2015 par la DGITM.

Il ressort en effet de ce travail que **l'état de la structure des chaussées du réseau se dégrade depuis 2009** et que **plus de la moitié d'entre elles ont besoin d'un entretien urgent**. En outre, **1 030 ponts en mauvais état nécessitent des réparations** et **2 590 ont besoin d'un entretien**.

Or, si le retard d'entretien accumulé ces dernières années continue à s'accumuler, **plusieurs décennies de sur-investissements seront nécessaires pour retrouver un niveau acceptable** : c'est malheureusement la situation dans laquelle se retrouve désormais le réseau ferré national.

Des efforts ont été consentis depuis 2015, avec **deux plans de relance en faveur du réseau routier national**. En 2016, le niveau d'investissements dans les routes a ainsi **été le plus élevé depuis 10 ans** avec **434 millions d'euros** consacrés à l'entretien et la maintenance des chaussées et des ouvrages d'art sur un budget exécuté total de **776 millions d'euros**. **Cet effort devrait être maintenu en 2017**.

Comme en témoignent **les 800 millions d'euros** de crédits prévus pour 2018, le nouveau Gouvernement **paraît avoir pris la mesure du défi de la rénovation des routes** : le grand plan d'investissement 2018-2022 prévoit au total **700 millions d'euros de crédits** en faveur de la modernisation du réseau routier.

Ces 700 millions d'euros ne seront pas de trop, puisque la DGITM a estimé que **pour parvenir à une situation normale du réseau en 2027**, il serait nécessaire de porter de manière pérenne les moyens d'entretien et d'exploitation à **1 milliard d'euros chaque année**, dont **550 millions d'euros pour la préservation du patrimoine des chaussées, des ouvrages d'art et des équipements**.

Le Gouvernement a demandé **un audit externe de l'entretien du réseau routier national non concédé**, confié à un prestataire étranger indépendant, pour **préparer le projet de loi d'orientation des mobilités**.

Selon la DGITM, « *cet audit vise à aider l'État à préciser la stratégie d'entretien optimisée permettant d'obtenir le meilleur état du réseau en 2022, 2027 et 2032 selon plusieurs trajectoires budgétaires. Il s'agit d'un audit méthodologique concernant les modalités d'évaluation de l'état du réseau et la politique d'entretien routier par les services compétents de l'État, en les confrontant notamment aux pratiques internationales* ».

Par la suite, le gestionnaire du réseau devra détailler **dans un « contrat de performance »** sa stratégie d'entretien optimisée, qui sera mesurée **par des indicateurs de performance**, ce qui constituerait une première particulièrement bienvenue.

4. Le taux national d'avancement des contrats État-régions 2015-2020 devrait avoisiner les 30 % fin 2017 : leur exécution prend donc du retard

L'ensemble des opérations prévues par les contrats État-régions (CPER) pour la période 2015-2020 représente **une somme totale de 24 milliards d'euros**. Plus de **75 % de ces crédits concernent des modes de transport alternatifs à la route**, dont **7,6 milliards d'euros pour les transports collectifs en Île-de-France**.

Sur ces **24 milliards d'euros**, **7,2 milliards** correspondent aux financements apportés par l'État (auxquels s'ajoutent **281 millions d'euros de VNF**), qui se répartissent de la façon suivante :

Fer	2 089 millions d'euros
Routes	3 282 millions d'euros
Fluvial	2,4 millions d'euros + 281 millions d'euros VNF
Ports	360 millions d'euros
Transports collectifs en Île-de-France	1 412 millions d'euros
Circulations douces	14 millions d'euros

Le taux d'avancement prévisionnel fin 2017 au niveau national était de **27 % pour les volets routier et ferroviaire des CPER**, avec des montants totaux d'autorisations d'engagement de l'État mises en place s'élevant respectivement à **898 millions d'euros sur 3 282 millions d'euros** et **560 millions d'euros sur 2 0898 millions d'euros**¹.

Ces chiffres sont **relativement faibles** et signifient clairement que **les CPER 2015-2020 sont en train de prendre un important retard**, qui conduira probablement, selon une pratique courante à **leur allongement d'une année ou deux**, tout en sachant que **le taux de réalisation des projets pour une génération de CPER n'est que de 80 % environ**.

Au reste, c'est notamment **en retardant certains projets portés par les CPER** que le Gouvernement espère faire face à la « *bosse de financement* » de l'AFITF.

5. Parmi les autres actions financées par le programme 203, le principal fait notable est la hausse des crédits destiné au dragage des ports

L'action 43 « Ports », dotée de **70,9 millions d'euros** en AE et en CP, porte les **64,8 millions d'euros** qui seront consacrées en 2018 à **l'entretien des accès et des ouvrages d'accès des grands ports maritimes (GPM)**, c'est-à-dire à leur dragage.

Cette somme représente **un effort de 19 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2017** et correspond aux engagements pris par l'État dans le cadre du comité interministériel de la mer de 2016.

30,9 millions d'euros en AE et **24,7 millions d'euros** en CP seront portées par l'action n° 52 « Transport aérien », afin de financer notamment :

- les investissements sur les aérodromes dont l'État assure la régie, en particulier **les travaux requis sur l'aérodrome de Wallis Hihifo**, pour l'amélioration de la desserte entre Wallis et Futuna (**5 millions d'euros** en AE et **2,5 millions d'euros** en CP) ;

- **le financement des liaisons aériennes d'aménagement du territoire**, pour **17,1 millions d'euros** en AE et **4,6 millions d'euros** en CP ;

- **le financement de la desserte aérienne internationale de Strasbourg**², indispensable pour assurer un accès aux institutions

¹ À contrario, le taux national d'avancement, en autorisations d'engagement de l'État, devrait être de 55 % pour le volet fluvial des CPER en raison de la très forte mobilisation de crédits dans les Hauts-de-France qui représentent à eux seuls

² Afin de contribuer à une meilleure accessibilité aux institutions européennes, trois liaisons aériennes reliant Strasbourg à Amsterdam, Madrid et Prague sont financées par l'État, les collectivités territoriales alsaciennes et la chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin dans le cadre de conventions de délégation de service public. Ces conventions ont été

européennes depuis Amsterdam, Madrid et Prague, pour **3,7 millions d'euros** en CP.

Parmi les autres postes de dépenses significatifs du programme 203, on notera les **10,45 millions d'euros** en AE et en CP destinés au soutien du transport combiné ferroviaire et les **7,0 millions d'euros** prévus pour le soutien du transport combiné maritime et fluvial portés par l'action 45 « Transports combinés ».

III. LES TROIS GRANDS OPÉRATEURS DU PROGRAMME FONT FACE À D'IMPORTANTES DÉFIS FINANCIERS

1. SNCF Réseau, qui bénéficie de nombreux soutiens financiers de l'État, doit mener de front le grand plan de modernisation du réseau structurant et l'assainissement de sa situation financière

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a créé **un groupe public ferroviaire** qui s'est constitué le 1^{er} juillet 2015 et comprend **un établissement public « de tête », la SNCF**, et deux établissements publics opérationnels, **le gestionnaire de l'infrastructure, SNCF Réseau**, et **l'opérateur de mobilité, SNCF Mobilités**.

L'un des principaux enjeux de cette réforme résidait dans la **constitution d'un gestionnaire unique de l'infrastructure au sein de SNCF Réseau**, qui regroupe désormais **les équipes de l'ex-RFF, de l'ex-SNCF Infra et de l'ex-direction des circulations ferroviaire de la SNCF** au sein d'un établissement public qui devrait compter **54 000 salariés** en 2018.

Celui-ci doit relever deux défis particulièrement difficiles à concilier :

- **investir pour moderniser un réseau structurant** trop longtemps négligé ;

- **assainir une situation financière très précaire.**

a) *L'impérieuse nécessité d'investir au moins 3 milliards d'euros par an pour moderniser le réseau structurant le plus circulé*

L'audit du réseau ferré français réalisé en 2005 par l'école polytechnique fédérale de Lausanne, actualisé en 2012, a démontré que **le réseau ferré structurant le plus circulé s'était considérablement dégradé en France ces trente dernières années** en raison **d'investissements d'entretien et de modernisation longtemps très insuffisants.**

Cette situation pose **des problèmes en termes de sécurité** mais également d'efficacité, en raison de **la multiplication des ralentissements de la circulation des trains sur quelque 5 300 kilomètres du réseau.**

Dans un passé récent, l'État a clairement **privilegié la construction de nouvelles lignes à grande vitesse (LGV)**, qui ont **monopolisé les ressources financières**, mais également **les ressources humaines** de SNCF Réseau et de ses sous-traitants.

Le Gouvernement, qui a pu s'appuyer sur **plusieurs rapports récents pour définir sa stratégie**, et notamment sur celui de votre commission des finances consacré **au financement des infrastructures de transport**¹, a désormais pour priorités **la régénération de notre patrimoine ferroviaire en péril et les transports du quotidien**, qui sont les premiers concernés par **la dégradation de ce patrimoine**, notamment en **Île-de-France**.

Dans cette perspective, il va pouvoir s'appuyer sur **le grand plan de modernisation du réseau conçu par SNCF Réseau en 2013** et sur **les engagements pris dans le cadre du contrat de performance conclu avec l'opérateur le 20 avril 2017**, qui prévoit **des investissements de 2,5 milliards d'euros par an actuellement puis de 3 milliards d'euros par an à compter de 2020 en faveur du réseau** (voir *infra*).

b) L'entrée en vigueur de la « règle d'or » ferroviaire devrait permettre de limiter à l'avenir la hausse de la dette de SNCF Réseau mais ne suffira pas à lui redonner des marges de manœuvre financières

Alors qu'il doit **remettre le réseau ferré à niveau et continuer à payer les lignes LGV** qui viennent d'être mises en service ou s'approprient à l'être, SNCF Réseau est lesté par **le poids considérable de sa dette**.

Au 30 septembre 2017, la dette financière nette de l'établissement en valeur de remboursement hors ICNE² s'élevait à **45,4 milliards d'euros**, contre **42,0 milliards d'euros** au 31 décembre 2016. En application du système IFRS, elle atteignait à la même date **47,3 milliards d'euros**, contre **44,9 milliards d'euros** au 31 décembre 2016.

Ce passif financier considérable fait de l'établissement public **l'un des principaux émetteurs de dette en zone euro**, avec un volume d'émissions de **3,9 milliards d'euros** en 2015, **4,7 milliards d'euros** en 2016 et **5 milliards d'euros** prévus en 2017³.

¹ Rapport d'information n° 858 (2015-2016) du 28 septembre 2016 de Vincent Capo-Canellas, Yvon Collin, Marie-Hélène des Esgaulx, Thierry Foucaud, Roger Karoutchi, Fabienne Keller, François Patriat et Daniel Raoul, fait au nom de la commission des finances.

² Intérêts courus non échus.

³ Fin octobre 2017, un total d'émissions de 4,9 milliards d'euros était déjà réalisé sur une maturité moyenne de 16,8 ans, dont 4,5 milliards d'euros d'emprunts à taux fixe émis au taux moyen de 1,26 % sur une maturité moyenne de 15,4 ans.

Selon les dirigeants de SNCF Réseau, entendus par votre rapporteur spécial, **les deux tiers** environ de la hausse annuelle de la dette de l'établissement sont provoqués par **son déficit structurel**. **Les recettes des péages et les subventions versées par les collectivités publiques** ne parviennent pas à couvrir **les dépenses d'exploitation, les investissements de modernisation du réseau et les frais financiers**.

Le tiers restant est dû au financement **des projets de développement du réseau, c'est-à-dire aux lignes à grande vitesse et aux projets ferroviaires des CPER**.

Le Gouvernement prévoit que **la dette financière nette** de SNCF Réseau atteindra **46 milliards d'euros** fin 2017 puis **48,6 milliards d'euros** fin 2018, l'objectif étant de la contenir à **61 milliards d'euros** en 2026 (voir *infra*).

S'il est permis de douter de cette trajectoire financière par trop optimiste, il convient de noter que **l'établissement pourra désormais s'appuyer sur la « règle d'or »** prévue par le décret n° 2017-443 du 30 mars 2017 précisant les règles de financement des investissements de SNCF Réseau pour **être exempté de toute participation aux investissements de développement du réseau dans les années à venir**.

La « règle d'or » prévoit en effet que **l'établissement ne pourra plus être sollicité pour ce type d'investissements** tant que **le ratio correspondant à sa dette financière nette sur sa marge opérationnelle** ne sera **pas inférieur à 18¹**.

Or le conseil d'administration de SNCF Réseau a constaté le 18 avril 2017 qu'il était de **22,24 à la fin 2016²**. Il devait atteindre **22,42** fin 2017. Les dirigeants de l'opérateur estiment **qu'au moins 10 ans seront nécessaires pour parvenir à un seuil de nouveau inférieur à 18**.

Votre rapporteur spécial a **quelques doutes sur la possibilité d'atteindre cet objectif à cet horizon** et tend plutôt à penser que **l'État devra accepter tôt ou tard d'envisager une reprise au moins partielle de la dette de l'opérateur** pour que celui-ci puisse enfin retrouver des marges de manœuvre financière.

Il est permis de regretter que **le contrat de performance conclu au printemps dernier entre l'État et SNCF Réseau** n'ait pas du tout envisagé cette possibilité.

¹ Les projets pour lesquels SNCF Réseau a souscrit des engagements avant le 18 avril 2017 ne sont pas concernés par l'application de la « règle d'or ». Il s'agit en particulier des projets Éole et Charles-de-Gaulle Express en Île-de-France.

² C'est donc l'État, les collectivités territoriales ou tout autre demandeur qui devront financer d'éventuels nouveaux développements du réseau.

c) Le contrat de performance État – SNCF Réseau 2016-2026, s'il a le mérite de donner pour la première fois un cap clair à l'opérateur, repose sur des hypothèses peu crédibles

L'État et SNCF Réseau ont enfin signé le 20 avril 2017 **le contrat de performance décennal de l'établissement public**¹ que prévoyait la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

Ce contrat, dont l'ARAFER a critiqué **le caractère incomplet et les hypothèses trop optimistes**, vise avant tout à **améliorer la situation financière de SNCF Réseau tout en dégageant les moyens financiers nécessaires au financement du grand plan de modernisation du réseau** qui doit permettre de **mettre fin à son vieillissement**. Le suivi des actions de ce contrat est assuré par une dizaine d'objectifs et de jalons que l'opérateur est censé atteindre d'ici à l'actualisation triennale du contrat.

Le contrat de performances prévoit **une stabilisation de la dette de SNCF Réseau à l'horizon 2026 à un niveau de 61 milliards d'euros, soit 19 milliards d'euros de plus que le niveau de 2016, et un déficit structurel ramené de 2,6 milliards d'euros en 2016 à 300 millions d'euros en 2026**.

Cette trajectoire repose sur les hypothèses suivantes, dont beaucoup sont **très volontaristes** :

- **une forte augmentation des péages perçus auprès des entreprises ferroviaires** (+ 1,3 milliard d'euros sur la période 2017-2026), dont **80 % liée à la hausse des barèmes** (+ 29 % sur la période pour les péages voyageurs) et **20 % aux hausses de trafics** ;

- **une importante hausse des concours publics** (+ 450 millions d'euros sur la période 2017-2026), via les redevances d'accès (financées par le programme 203) et la compensation fret ;

- des montants élevés de **3 milliards d'euros d'investissements par an** à partir de 2020 en faveur de **la remise à niveau du réseau structurant le plus circulé**, soit **30 milliards d'euros** sur les **46 milliards d'euros** que SNCF Réseau est censé investir sur la période 2016-2026 ;

- **des efforts de productivité de SNCF Réseau** (+ 1,2 milliard d'euros sur 2017-2026), soit un taux moyen de **1,2 % par an** ;

- **des hypothèses très optimistes d'apport de nouvelles dotations de l'EPIC de tête**, comprenant les dividendes de SNCF Mobilités et les **produits d'intégration fiscale**, pour un montant de **400 millions d'euros** sur la période 2017-2026 ;

- **le maintien de taux d'intérêt très favorables, les frais financiers n'augmentant que de 25 % sur la période** alors que la dette augmenterait dans le même temps de **45 %**.

¹ La loi prévoyait la conclusion de contrats entre l'État et chacun des trois établissements du groupe public ferroviaire pour une durée de 10 ans avec une actualisation tous les trois ans.

Si **certaines critiques de l'ARAFER peuvent paraître sévères** (plusieurs indicateurs de performance dont elle déplore l'absence nécessitent un lourd travail de définition et de mesure) et s'il convient de saluer la conclusion d'un contrat qui entend pour la première fois **donner de la visibilité à SNCF Réseau**, des efforts en faveur **d'un plus grand réalisme du contrat de performance** devront clairement être entrepris lorsque son **réexamen triennal interviendra en 2019-2020**.

Les six grandes orientations du contrat de performance État-SNCF Réseau pour la période 2016-2026

1. Bâtir une politique de maintenance, en synergie avec l'exploitation, pour viser un haut niveau de sécurité et de maîtrise des coûts ;
2. Mettre en œuvre une politique de gestion différenciée selon les usages ;
3. Développer l'offre commerciale et améliorer la qualité de service en renforçant une approche partenariale avec les utilisateurs du réseau ferré national ;
4. Construire un réseau ferré innovant, tourné vers les nouvelles technologies et engagé dans la transition écologique ;
5. Faire de SNCF Réseau un gestionnaire d'infrastructure performant, moteur de l'excellence de la filière ferroviaire française ;
6. Inscrire l'action de SNCF Réseau dans la trajectoire financière soutenable.

Source : contrat de performance État- SNCF Réseau 2016-2026

Du reste, **cette actualisation pourrait intervenir encore plus rapidement**, puisque le Gouvernement a confié en octobre 2017 à Jean-Cyril Spinetta la lourde mission de proposer **une stratégie d'ensemble pour le système ferroviaire français** : votre rapporteur spécial forme le vœu que ses travaux puissent enfin **aider le groupe SNCF à résoudre ses difficultés anciennes** pour pouvoir **se préparer efficacement à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs**.

d) Si les crédits d'intervention du programme 203 à destination de SNCF Réseau resteront stables en 2018, l'opérateur bénéficiera d'une hausse des transferts en provenance de l'AFITF

Les liens financiers entre SNCF Réseau et le programme 203 sont très importants puisque **l'action 41 « Ferroviaire »**, qui représente **75 % des crédits dudit programme**, porte pour 2018 **2 420,4 millions d'euros** en AE et **2 421,6 millions d'euros** en CP de crédits d'intervention **en faveur de SNCF Réseau**, soit un montant légèrement inférieur de **-0,3 %** aux **2 457 millions d'euros** de 2017.

Ces crédits visent à financer le **coût de l'utilisation du réseau ferré national par les trains régionaux de voyageurs (TER), les trains d'équilibre du territoire** (trains Intercités) et **les trains de fret, que les péages que perçoit par ailleurs SNCF Réseau ne parviennent pas à couvrir.**

En vertu de ce mécanisme, SNCF Réseau percevra ainsi en 2017 :

- **1 668,4 millions d'euros (AE=CP) pour le financement de l'utilisation du réseau ferré national par les TER.** Ce montant correspond à **la redevance d'accès facturée par SNCF Réseau pour l'utilisation par les TER du réseau ferré national hors Île-de-France ;**

- **527,7 millions d'euros pour le paiement par l'État de la redevance d'accès facturée par SNCF Réseau pour l'utilisation du réseau ferré national hors Île-de-France par les trains d'équilibre du territoire (TET), dont l'État est l'autorité organisatrice (voir *infra*) ;**

- **224,3 millions d'euros pour le financement de l'utilisation du réseau ferré national par les trains de fret, y compris le financement du complément de prix visant à contribuer au financement du coût marginal du fret pour SNCF Réseau.**

Par ailleurs, **1,25 million d'euros** de crédits de paiement sont prévus pour le financement en 2018 **du transfert de l'exploitation et de la maintenance à la société LFP, filiale de la SNCF et de l'AFIF espagnole, de la ligne ferroviaire franco-espagnole à grande vitesse Perpignan-Figueras, à la suite de la liquidation du concessionnaire TP Ferro.**

Les liens financiers de SNCF Réseau avec l'AFITF sont également significatifs, puisque l'agence devrait lui verser quelque **729 millions d'euros** en 2018 au titre de **la modernisation et du développement du réseau.**

En ce qui concerne la dette accumulée par l'AFITF vis-à-vis de SNCF Réseau, celle-ci est actuellement en cours de réduction, même si **l'AFITF doit encore 328 millions d'euros à SNCF Réseau, dont 255 millions d'euros** au titre de la ligne à grande vitesse (LGV) Sud Europe Atlantique (SEA).

2. Alors que la construction des premières lignes du Grand Paris Express a débuté, la Société du Grand Paris est confrontée à la réévaluation à la hausse des coûts du projet, désormais estimé à 35 milliards d'euros

La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, dont l'article 1^{er} dispose que « *le Grand Paris est un projet urbain, social et économique basé sur la construction d'un nouveau réseau de transport public* », a créé **la Société du Grand Paris (SGP)**, établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC) qui emploie **160 personnes** et dont « *la mission principale est de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les*

projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation ».

Baptisé **Grand Paris Express**, le réseau de transport public porté par la SGP est constitué de **72 gares** (que la SGP a pour mission de construire et d'aménager) et de **200 kilomètres de lignes nouvelles** interconnectées au réseau existant (métro, RER et transilien) :

- **la ligne 15** reliant Noisy-Champs, Champigny, La Défense, Saint-Denis-Pleyel, Rosny-Bois-Perrier ;

- **la ligne 16** de Noisy-Champs à Pleyel via Clichy-Montfermeil et Aulnay-sous-Bois ;

- **la ligne 17** de Pleyel au Mesnil Amelot en passant par Le Bourget ;

- **la ligne 18** d'Orly à Versailles en passant par le plateau de Saclay.

A ces quatre lignes nouvelles viennent s'ajouter les prolongements de la ligne 14 au nord, entre Saint-Lazare et Pleyel, et au sud, entre Olympiades et Orly ainsi que **le prolongement de la ligne 11** entre Rosny-Bois-Perrier et Noisy-Champs.

Toutes les lignes du Grand Paris Express ont désormais obtenu leur déclaration d'utilité publique et les travaux de génie civil ont commencé sur la ligne 15 sud (le premier tunnelier entrera en service à Champigny en février 2018), les travaux préparatoires ayant **également débuté sur les lignes 14 sud et 16**.

a) Vers un risque de dérapage financier et temporel : faut-il redimensionner le projet ?

En 2012, le coût du Grand Paris Express avait été évalué à **25 milliards d'euros** environ.

Mais de nouvelles estimations rendues publiques début septembre prévoient désormais que **le coût du projet pourrait représenter 35 milliards d'euros** aux conditions économiques de 2012, **le coût moyen au kilomètre s'élevant à 150 millions d'euros**.

La Société du Grand Paris, dont votre rapporteur spécial a entendu le président, a accepté de lui communiquer les résultats détaillés de cette actualisation des coûts du Grand Paris Express.

Le coût du Grand Paris Express (septembre 2017)

En millions d'euros de 2012	Coût technique	Provision pour risques identifiés (PRI)	Provision pour aléas	Total
Ligne 15 sud	6 331	1 139	380	7850
Ligne 15 ouest	3 458	692	346	4 495
Ligne 15 est	3 699	814	370	4 883
Ligne 16 / 17 sud / 14 nord	4 384	829	351	5 563
Ligne 17 nord	1 860	372	149	2 381
Ligne 18	3 069	614	246	3 928
Ligne 14 sud	2 125	383	170	2 678
VMI	389	-	-	389
Maîtrise foncière	1 430	-	-	1 430
Frais de structure	1 345	135	-	1480
Total hors impacts sur les réseaux existants	28 090	4 976	2 011	35 076
Contribution 30 % au financement des impacts sur les réseaux existants	450	-	-	450

Source : Société du Grand Paris (SGP)

Cette spectaculaire hausse, qui peut légitimement soulever des questions quant à la soutenabilité financière du projet, s'explique par :

- l'approfondissement des études menées par la SGP et les premiers retours d'expérience, qui tendent à montrer que la difficulté technique de la construction de certaines lignes très en profondeur avait été sous-estimée, alors que le sous-sol parisien est particulièrement difficile ;

- les appels d'offres auprès des sociétés de construction pour la ligne 15 sud, qui ont montré que **le coût pour la SGP des marchés de génie civil serait plus important qu'attendu** ;

- un certain nombre de **décisions prises à la demande des collectivités territoriales** ;

- la nécessité **d'accélérer la construction de certaines lignes pour qu'elles puissent être prêtes pour le début des Jeux Olympiques de 2024** ;

- **une augmentation des provisions pour risques et aléas.**

En outre, **environ 3 milliards d'euros de contributions de la SGP à plusieurs projets d'infrastructures de transports en Île-de-France s'ajoutent aux 35 milliards d'euros du Grand Paris Express.**

Ces contributions se décomposent comme suit :

- **798 millions d'euros** au titre de la participation de 55 % de la SGP au prolongement de la ligne 14 jusqu'à Mairie de Saint-Ouen ;

- **450 millions d'euros** pour la réalisation des interconnexions avec le réseau existant ;

- **1,6 milliard d'euros** pour la contribution de la participation de la SGP au plan de mobilisation de la région (Éole, ligne 11, schéma directeur des RER).

À la suite de la **réévaluation du coût du Grand Paris Express**, le préfet d'Île-de-France¹ a remis au Gouvernement à la fin du mois de septembre 2017 **un rapport relatif au périmètre, au rythme de réalisation et aux modalités de financement du projet.**

Celui-ci devrait annoncer **ses décisions relatives à un éventuel redimensionnement du projet et à son financement** dans les prochaines semaines.

Le matériel roulant du Grand Paris Express

Le coût des matériels roulants destinés aux voyageurs qui emprunteront le Grand Paris Express est estimé à 2 milliards d'euros. Si la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris confie à la Société du Grand Paris la mission d'acquérir ces matériels - 374 millions d'euros seront dépensés à ce titre en 2018 -, c'est Île-de-France Mobilités (l'ex-STIF) qui se verra transférer leur pleine propriété après leur réception.

Le décret n° 2012-365 du 14 mars 2012 pris pour l'application des articles 19 et 20 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris précise qu'Île-de-France Mobilités rembourse ces matériels ainsi que les coûts de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre et de portage y afférents. L'ensemble de ces dépenses seront donc in fine prises en charge par Île-de-France Mobilités.

Source : Société du Grand Paris (SGP)

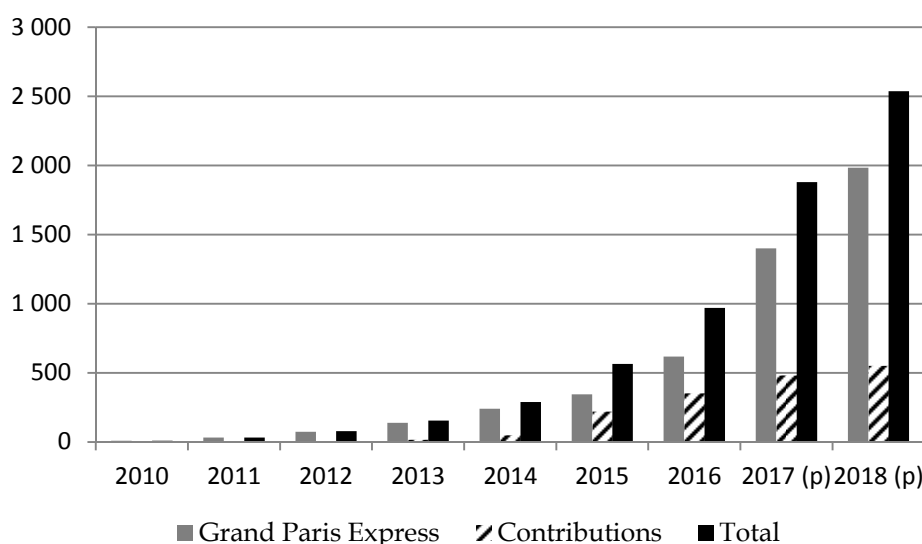
¹ Le préfet d'Île-de-France est le commissaire du Gouvernement auprès de la SGP.

b) La montée en puissance du Grand Paris Express va se poursuivre en 2018 avec les premiers travaux de génie civil sur la ligne 15 sud

Le budget de la Société du Grand Paris (SGP) a connu **une montée en charge progressive**, comme le montre le diagramme ci-dessous.

Celui-ci devrait s'élever à **1 879 millions d'euros** en 2017 puis **2 535 millions d'euros** en 2018, soit **une hausse de + 35 %**, ce qui porterait le **total des dépenses de la société depuis sa création à 6,5 milliards d'euros**.

Les dépenses de la Société du Grand Paris depuis sa création
(en millions d'euros)



Source : Société du Grand Paris (SGP)

Cette très forte augmentation des dépenses de la SGP s'explique avant tout par celle de ses investissements, qui devraient représenter **1 211,2 millions d'euros** en 2017. Ce chiffre comprend les premières dépenses liées aux travaux de génie civil de la ligne 15 sud, les dépenses liées aux acquisitions foncières, les études de maîtrise d'œuvre des autres lignes ainsi que les travaux de déviation des réseaux et les autres travaux préparatoires.

Ses dépenses d'intervention devraient pour leur part représenter quelque **480 millions d'euros** en 2017, dont **102 millions d'euros** pour le prolongement au nord de la ligne 14, **363 millions d'euros** pour la participation au plan de mobilisation des transports de la région Île-de-France et **15 millions d'euros** pour l'adaptation des réseaux existants.

Pour financer ses dépenses, la SGP dispose pour le moment :

- de **trois recettes fiscales affectées dynamiques**, pour un montant de **579 millions d'euros** en 2018 (**67 millions d'euros** au titre de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau-IFER, **395 millions d'euros** au titre de la taxe locale sur les bureaux en Île-de-France et **117 millions d'euros** au titre de la taxe spéciale d'équipement)¹ ;

- **d'un engagement de l'État et des collectivités territoriales** à lui verser **des dotations en capital**, auxquels la SGP pourrait faire appel en tant que de besoin, et qui représenteraient au maximum respectivement **1 milliard d'euros** et **225 millions d'euros** ;

- à compter des mises en services, **des produits de son domaine** (péages, redevances commerciales, etc.).

Depuis 2015, la SGP a dépensé davantage qu'elle ne percevait de recettes, ce qui la conduit à **consommer progressivement le fonds de roulement qu'elle avait accumulé depuis 2010**. Elle devrait **l'avoir épuisé totalement d'ici la fin de l'année 2017**. Son besoin de financement étant évalué à **8 milliards d'euros** d'ici 2020, elle a donc de plus en plus recours à l'emprunt.

Elle a ainsi signé en 2014 un protocole d'accord avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui prévoit qu'elle bénéficiera de **4 milliards d'euros** de prêts du fonds d'épargne d'ici 2022. Une première tranche de **1 milliard d'euros** a ainsi été débloquée en 2015.

Toujours en 2015, la SGP a également emprunté **1 milliard d'euros** auprès de la Banque européenne d'investissements (BEI)², dans le cadre d'une enveloppe globale qui pourra s'élever au maximum à **4 milliards d'euros** à l'horizon 2023.

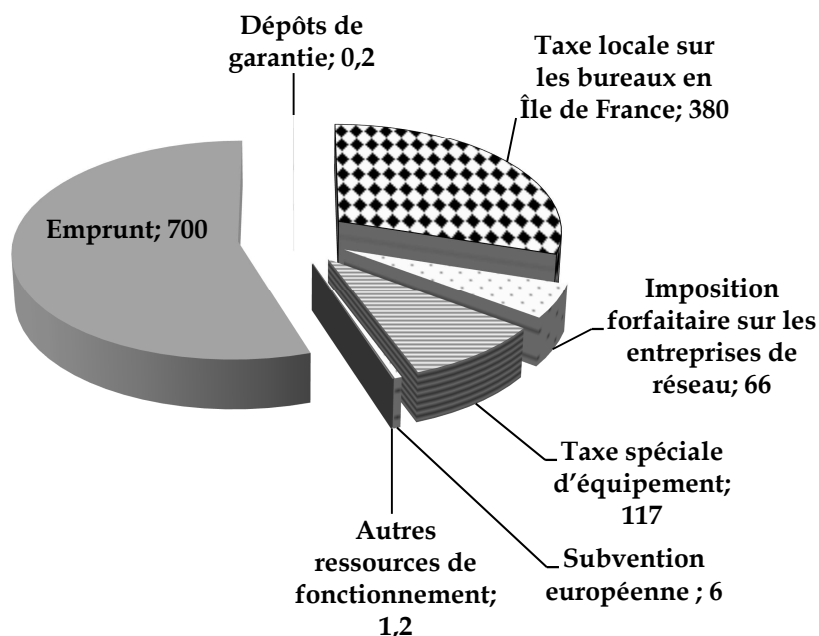
Par ailleurs, la SGP peut désormais **emprunter sur les marchés financiers** car **elle n'est plus considérée comme un ODAC par l'INSEE**. Elle a été notée pour la première fois **par l'agence Moody's** cette année et a reçu **la note Aa2/Prime-1**, ce qui montre que **les marchés financiers considèrent sa structure financière comme particulièrement robuste**.

La SGP a pour objectif **le remboursement de tous ses emprunts à l'horizon 2070**, ce qui ne paraît **pas déraisonnable pour un projet d'une telle ampleur**, eu égard aux précédents historiques.

¹ Ce qui devrait représenter environ 10 milliards d'euros sur 20 ans (de 2010 à 2030) et 30 milliards d'euros sur 60 ans (de 2010 à 2070, horizon prévu pour l'arrivée à échéance des derniers emprunts souscrits par la SGP).

² En vertu d'un arrêté pris sur le fondement de l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, la SGP ne peut souscrire d'emprunts d'une durée supérieure à douze mois auprès d'un établissement de crédit ni d'une société de financement. Elle peut en revanche contracter des emprunts supérieurs à douze mois auprès de la CDC et de la BEI qui ne relèvent d'aucune de ces deux catégories.

Les ressources de la Société du Grand Paris (SGP) en 2017



Source : Société du Grand Paris

Lors de l'audition du président de la SGP, votre rapporteur spécial **s'est inquiété des très faibles effectifs de cet opérateur de l'État** chargé de piloter le « *chantier français du XXI^e siècle* » : **le plafond d'emploi de la société n'est que de 240 ETP en 2018**, en hausse de **seulement 20 ETP** par rapport à 2017 (sa masse salariale représentera **33 millions d'euros** l'an prochain).

Ce chiffre est dérisoire, alors que les **risques financiers** mais également **techniques et de sécurité** sur les chantiers du Grand Paris Express vont **se multiplier** dans les années à venir.

La SGP ne peut pas tout déléguer au secteur privé et aux quelques **2 000 personnes** qui travaillent pour elle dans le cadre de **contrats d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)**. Elle doit disposer de **collaborateurs en nombre suffisant** pour **contrôler avec précision et minutie** toutes les tâches qu'elle confie à ces intervenants extérieurs.

3. Voies navigables de France souffre toujours d'un déficit de financements pour mener à bien la rénovation de son réseau

Voies navigables de France (VNF), établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire, gère **le réseau de voies navigables français**. Il est chargé de **son exploitation**, de **son entretien**, de **sa maintenance**, de **son amélioration** ainsi que de **son extension**.

La loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France lui a transféré au 1^{er} janvier 2013 **les services de navigation de l'État**, jusqu'alors mis à sa disposition, et qui comptaient quelque **4 000 agents**.

Le projet stratégique de VNF pour la période 2015-2020 vise d'abord à **hiérarchiser les différents segments du réseau**, avec **une offre de service fret sur le réseau à grand gabarit**, **une offre touristique sur les voies navigables plus modestes** qui s'y prêtent et **une offre de gestion hydraulique** pour les autres usages de l'eau (agriculture, industrie, etc.). VNF est particulièrement **attentif aux enjeux écologiques**, comme en atteste sa **démarche de labellisation ISO 14 000**, le déploiement **d'un label « développement durable »** et sa coopération accrue **avec les agences de l'eau**.

Lors de l'audition du directeur général de l'établissement, votre rapporteur spécial a eu la surprise d'apprendre qu'il ne disposait pas **d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance**. Il doit être **remédié rapidement à cette situation**, qui **prive l'établissement de perspectives pluriannuelles clairement établies en concertation avec l'État**.

Le réseau géré par l'établissement comprend **6 700 kilomètres de voies navigables**, plus de **3 000 ouvrages d'art** et **40 000 hectares de domaine public** en bordure de voie d'eau.

VNF devrait compter **4 394 ETPT** en 2018, dont **4 373 sous plafond** et **21 hors plafond** (il s'agit d'emplois aidés). Son schéma d'emploi pour 2018 prévoit **une diminution de 98 ETPT** par rapport à 2017. **Sa masse salariale s'élevait à 256,4 millions d'euros** en 2017.

Selon son directeur général, le Gouvernement prévoit de demander tous les ans à l'opérateur **de diminuer ses effectifs d'une centaine d'ETPT**, pour **passer sous la barre des 4 000 ETPT d'ici la fin de la législature**. **Le départ de 30 % des effectifs à la retraite** à cet horizon devrait rendre cet objectif atteignable.

La **subvention pour charges de service public** que reçoit l'établissement sur les crédits du programme 203 représente environ **39 % de ses ressources**. Cette subvention s'établira à **251,4 millions d'euros (AE=CP)** en 2018, soit un montant identique à celui de 2017 et qui lui permet pratiquement de couvrir ses dépenses de personnel.

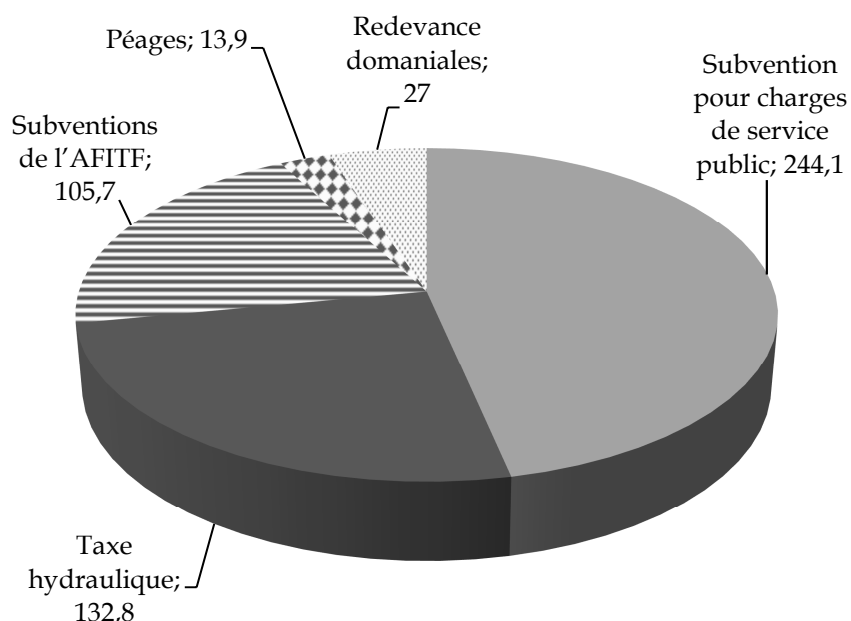
VNF perçoit également **les recettes de la taxe hydraulique**, que le présent projet de loi de finances prévoit de **plafonner à hauteur de 127,8 millions d'euros** contre 132,8 millions d'euros en 2017, soit **une baisse de 3,8 % de cette recette pour l'établissement**. Les recettes de cette taxe tendent à **s'éroder au fil des années** et VNF souhaite **la transformer en redevance**.

Les recettes propres de l'établissement, qui correspondent à **ses redevances domaniales** et à **ses péages** ne représentent **que 48,7 millions d'euros¹**, soit **seulement 8,1 % de ses recettes**. La direction de VNF paraît bien consciente de **la nécessité de développer ces ressources propres**, compte tenu de **la tendance à la baisse des financements qui lui sont affectés par l'État**.

VNF reçoit **des subventions de l'AFITF** pour l'aider à **remettre en état son réseau**. Ces subventions devraient représenter **105 millions d'euros** en 2018, contre **102 millions d'euros** en 2017.

Les ressources de Voies navigables de France en 2017

(en millions d'euros)



Source : Voies navigables de France (VNF)

¹ 27,5 millions d'euros pour les redevances domaniales et 14,5 millions d'euros pour les péages.

Le niveau d'investissements en faveur des infrastructures devrait représenter **135,8 millions d'euros** en 2017, dont **30,3 millions d'euros** pour la remise en état du réseau à grand gabarit, **29,2 millions d'euros** pour la modernisation des méthodes d'exploitation, **27,6 millions d'euros** pour la protection de l'environnement et la sécurité et **8,2 millions d'euros** pour le partenariat public-privé des barrages Aisne-Meuse.

Mais, selon les responsables de l'établissement public, entendus par votre rapporteur spécial, **les investissements actuellement consentis pour la régénération, la modernisation et le développement de nos voies navigables demeurent insuffisants pour maintenir le réseau en état et empêcher son vieillissement** : selon eux, **230 millions d'euros par an pendant 10 ans** seraient nécessaires pour **permettre une véritable remise en état et une régénération du réseau**.

Consciente du problème, la ministre chargée des transports a demandé à la direction de l'établissement de faire réaliser **un audit précis et indépendant du réseau pour vérifier si ce chiffre**, avancé depuis quelques années, **constitue toujours un reflet fidèle de la réalité** et **pour fournir des éléments de réflexion sur la hiérarchisation des besoins**.

Dans l'intervalle, **certaines ouvrages**, notamment sur le petit gabarit, **se dégradent et deviennent moins fiables**, au point qu'il n'est plus possible d'y circuler (c'est le cas du canal Sambre-Oise par exemple).

Pour les remettre à niveau, il faudrait notamment procéder à **des drainages, régénérer les écluses, renforcer l'automatisation et améliorer la sécurité des installations**. La situation devrait demeurer **sous contrôle encore cinq à six ans**, mais deviendrait plus difficile au-delà sans investissements supplémentaires, **au risque que surviennent des accidents**.

PROGRAMME 205 « AFFAIRES MARITIMES »

La France possède le deuxième domaine maritime le plus vaste du monde, avec plus de **5 000 kilomètres de côtes** et **10 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE)**, dont 97 % outre-mer.

L'économie maritime, souvent qualifiée d'« *économie bleue* », était à l'origine en 2016 de **289 311 emplois directs**¹, hors tourisme littoral et emplois indirects, ce qui représente environ **1,5 % de la population active française**, et de **71,9 milliards d'euros de PIB**.

Le programme 205 « Affaires maritimes » porte **les crédits budgétaires qui financent l'action maritime de l'État** dans ses différentes dimensions : sécurité maritime, protection de l'environnement, formation des gens de mer, soutien au pavillon français, etc.

Dans cette perspective, il s'appuie sur **les directions interrégionales de la mer (DIRM) et directions de la mer en outre-mer**, ainsi que sur **les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM)**.

Le périmètre du programme 205 va connaître **une évolution très importante en 2018** puisque l'action « **Gestion durable des pêches et aquaculture** », qui représentait **45,6 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) en 2017, sera désormais financée par le programme 149 « **Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture** » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Ce changement de du périmètre budgétaire est dû **au départ de la direction des pêches et des milieux aquacoles (DPMA) du ministère en charge de la mer** vers le ministère en charge de l'agriculture.

¹ D'après le cluster maritime français, données 2016, sur la base de chiffres 2015, 2014 et 2013.

Évolution des crédits du programme 205 entre 2017 et 2018, et exécution 2016

(en euros)

	Exécution 2016		LFI 2017		PLF 2018		Variation 2018 / 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01- Sécurité et sûreté maritimes	29 196 765	26 397 353	28 950 000	25 970 000	29 880 000	29 885 000	+ 3,2 %	+ 15,1 %
02- Gens de mer et enseignement maritime	26 315 234	26 868 110	27 915 190	27 615 190	28 050 000	28 050 000	+ 0,5 %	+ 1,6 %
03- Flotte de commerce	62 691 131	62 691 131	83 500 000	83 500 000	64 220 000	64 220 000	- 23,1 %	- 23,1 %
04- Action interministérielle de la mer	9 357 420	8 726 382	9 340 000	9 240 000	10 350 000	10 345 000	+10,8 %	+ 10,8 %
05- Soutien au programme	9 135 289	9 279 932	6 719 376	6 719 376	7 500 000	7 500 000	+ 11,6 %	+ 11,6 %
Total programme 205	133 695 839	133 962 908	156 424 566	153 044 566	140 000 000	140 000 000	- 10,5 %	- 8,5 %

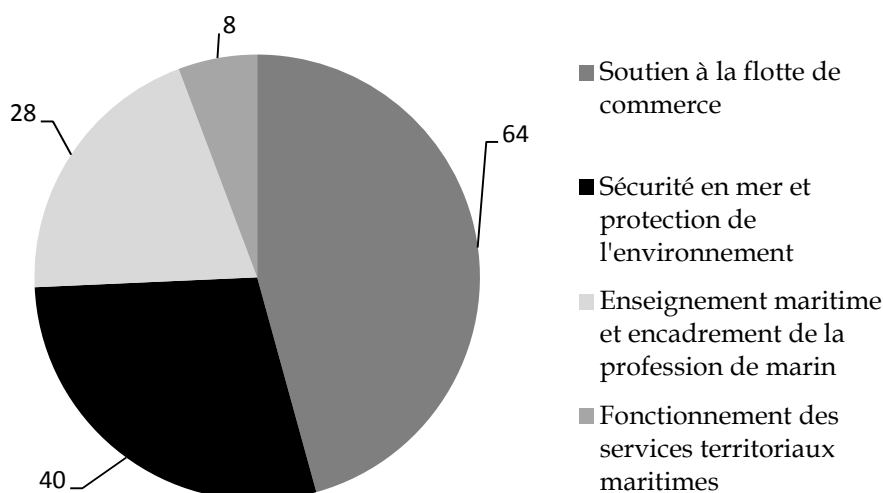
Source : projet annuel de performances pour 2018

La dotation du programme en 2018 s'établit à **140 millions d'euros** en AE et en CP, soit **une forte baisse de - 10,5 %** en AE (**- 16,4 millions d'euros**) et de **- 8,5 %** en CP (**- 13,0 millions d'euros**) à périmètre constant.

Le programme 205 étant caractérisé par **un fort taux de dépenses contraintes et inéluctables**, cette diminution de ses crédits recouvre principalement **une baisse de 19 millions d'euros des compensations de charges patronales en faveur du transport maritime** portées par l'action 03 « Flotte de commerce » et **une hausse de 6,3 millions d'euros des crédits correspondant au financement du plan de modernisation des affaires maritimes**. Le niveau des autres dépenses est quasiment stable, ce qui traduit leur rigidité.

Le Gouvernement devrait **revenir sur cette baisse de 19 millions d'euros** à la suite de la suppression, à son initiative, de l'article 53 du présent projet de loi de finances pour 2018 par l'Assemblée nationale.

Répartition des crédits du programme 205 pour 2018



Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performance pour 2018

Selon le directeur des affaires maritimes, entendu par votre rapporteur spécial, le programme 205 devrait se voir appliquer **une réserve de précaution de 3 %** de ses crédits hors titre 2 (masse salariale), soit **4,2 millions d'euros**, un niveau bien inférieur à celui de l'année 2017, qui était de **16 millions d'euros (8 % des crédits du programme hors titre 2)**.

1. La sécurité et la sûreté maritime demeurent des priorités régaliennes, comme en témoigne la hausse sensible des crédits qui leur sont consacrés

L'action 01 du programme 205 est dédiée à **la sécurité et à la sûreté maritimes**.

Regroupant **21,3 % des crédits du programme**, elle est dotée de **29,9 millions d'euros d'autorisation d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) pour 2018**, soit **une hausse sensible de 3,2 % des crédits en AE et de 15,1 % en CP**. A ces crédits budgétaires devraient venir s'ajouter **3,5 millions d'euros de fonds de concours**.

En vertu des conventions internationales de l'Organisation maritime internationale (OMI) relatives à la sauvegarde de la vie humaine en mer et à la prévention des pollutions marines, la France est tenue d'exercer **un triple rôle en matière de sécurité et de sûreté maritimes** :

- elle **vérifie la bonne application des normes internationales** à bord des navires français en tant **qu'État du pavillon** ;

- elle **contrôle les navires de commerce étrangers** qui font escale dans les ports français en tant **qu'État du port** ;

- elle **garantit la sécurité des routes de navigation le long des côtes françaises en tant qu'État côtier.**

Une somme de **15,3 millions d'euros** en AE et de **14,6 millions d'euros** en CP, en hausse de **1,5 million d'euros** par rapport à 2017, est consacrée à la **signalisation maritime**, c'est-à-dire au fonctionnement courant et technique des **6 100 phares et balises** situés en métropole comme outre-mer ainsi qu'**au service de l'armement des phares et balises (APB)**, service à compétence nationale (SCN) basé à Quimper.

2,6 millions d'euros en AE et **1,9 million d'euros** en CP seront consacrés en 2018 à l'**acquisition d'un nouveau baliseur pour le port de La Rochelle**, en remplacement de l'Estrée, âgée de 43 ans, ainsi qu'à l'**achat d'un ponton pour permettre l'exploitation du navire baliseur de Dunkerque**. De fait, la flotte de **35 baliseurs** dont dispose l'État possède un **âge moyen de 29 ans** et **six unités ont d'ores-et-déjà dépassé l'âge de 40 ans**, ce qui impose un effort sur cinq ans de remplacement de ces six unités **par trois navires polyvalents**.

8,6 millions d'euros en AE et **4,1 millions d'euros** en CP sont prévus pour financer la **surveillance du trafic maritime** réalisée par les **centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS)**¹, notamment les **systèmes de radiocommunications, les moyens radars** ainsi que **différents outils tels que MARILYN** (qui permet de conduire et de planifier les opérations de recherche et de sauvetage en mer ainsi que la recherche de pollutions) et **Spatialnav** (outil de surveillance du trafic maritime commun à l'ensemble des gardes côtes).

Il avait été décidé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 d'**augmenter de 1,4 million d'euros la subvention du ministère à la Société nationale du sauvetage en mer (SNSM)**, association reconnue d'utilité publique qui participe au sauvetage en mer² confrontée à de graves difficultés financières, pour la faire passer à **3,7 millions d'euros**, ce qui représentait **une hausse de 61 %**.

Ce montant a été confirmé en 2017³ et connaîtra **une nouvelle augmentation de 11,9 % en 2018**, puisqu'il atteindra **4,2 millions d'euros** en AE et **4,6 millions d'euros** en CP. Cette subvention contribuera au financement du fonctionnement de l'association mais également à la couverture de ses investissements, pour un montant de **400 000 euros**.

¹ Cinq CROSS sont situés en métropole et deux en outre-mer (Martinique et Réunion).

² La SNSM dispose de 230 stations de sauvetage le long des côtes métropolitaines françaises. Elle s'appuie sur l'action de 70 salariés et 7 000 bénévoles. Sous la coordination des COSS, elle contribue à plus de la moitié des opérations de sauvetage en mer.

³ À la suite notamment de la remise au Premier ministre le 1^{er} juillet 2016 du rapport de notre ancienne collègue députée Chantal Guittet sur la pérennisation du modèle de la SNSM.

1,7 million d'euros (AE=CP) sera consacré en 2018 **aux 15 centres de sécurité des navires**, chargés du contrôle des navires au titre de l'État du pavillon et de l'État du port.

2. La formation et les actions en faveur des gens de mer appuient le développement de l'emploi maritime

L'action 02 « Gens de mer et enseignement maritime », qui rassemble **20 %** des crédits du programme 205, regroupe **28,0 millions d'euros** (AE=CP) consacrées à **la formation des gens de mer** (marine marchande, pêches maritimes, cultures marines, plaisance professionnelle) et au **développement de l'emploi maritime**. Les crédits de cette action sont en **légère hausse de 1,6 % en CP par rapport à 2017**.

Sur cette enveloppe, **la formation secondaire des gens de mer**, dispensée dans **les douze lycées professionnels maritimes (LPM)** ainsi que dans **les centres agréés en outre-mer** qui préparent aux métiers de la pêche et à quelques métiers du transport maritime, bénéficie de **5,5 millions d'euros** de crédits.

La formation supérieure, pour sa part, est assurée par **l'École nationale supérieure maritime (ENSM)**, établissement public créé en 2010, situé sur quatre sites (Le Havre, Saint-Malo, Nantes et Marseille) et qui prépare aux carrières **d'officier de la marine marchande** et délivre **le titre d'ingénieur**.

La subvention pour charges de service public versée à l'ENSM s'élève à **18,5 millions d'euros** en 2018, soit **une somme identique à 2017**. Cette subvention finance à plus de **80 % la masse salariale** de l'opérateur, qui représente **235 équivalents temps plein travaillés (ETPT) sous plafond et 16 ETPT hors plafond**.

680 000 euros sont consacrés à **la formation continue** des gens de mer, afin de couvrir la rémunération d'environ **250 stagiaires et 1 250 mois de stage de formation continue**.

Les actions sociales et médicales menées par la direction des affaires maritimes **en faveur des gens de mer** (aides aux élèves boursiers, services de santé, etc.) sont financées à hauteur de **1 million d'euros** par les crédits de l'action 02.

3. Alors que le Gouvernement prévoyait initialement de supprimer leur extension aux navires de fret et de service prévue par la loi de 2016 sur l'économie bleue, le montant des exonérations de charges patronales en faveur du transport maritime restera stable en 2018

Dans le contexte de la mondialisation, l'action 03 « Flotte de commerce » vise à soutenir le secteur du transport maritime français, confronté à une concurrence internationale exacerbée, en finançant des allègements de cotisations sociales patronales des entreprises d'armement maritime françaises.

Comme le montre l'objectif 2.2 du programme 205, l'objectif du Gouvernement est de parvenir à stabiliser la flotte de transport sous pavillon français, qui a connu une lente érosion ces dernières années, autour de 14 000 marins français et 300 navires.

Dans cette perspective, l'action 03, qui regroupe 45,9 % des crédits du programme 205, portait initialement 64,2 millions d'euros (AE=CP), en forte baisse de -23,1 % (soit 19,3 millions d'euros) par rapport à 2017 (83,5 millions d'euros). Les crédits de l'action 03 devaient ainsi retrouver leur niveau de 2016.

En effet, les crédits de l'action avaient augmenté de 19 millions d'euros en 2017 en raison de l'application de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue qui était venue élargir le périmètre des exonérations de charges sociales patronales des entreprises d'armement maritime relatives à la famille et à l'assurance chômage : elle l'avait étendu aux entreprises exploitant des navires de transport de fret et de service alors qu'elles étaient jusqu'alors réservées aux navires de transport de passagers.

Le Gouvernement avait prévu à l'article 53 du présent projet de loi de finances de supprimer les dispositions introduites dans la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue et de revenir à la situation antérieure, c'est-à-dire à des exonérations pour les seuls exploitants de navires de transport de passagers.

Il y a finalement renoncé en faisant adopter par l'Assemblée nationale un amendement de suppression de l'article 53 (voir *infra*). En seconde délibération, il a présenté un amendement augmentant de 18 millions d'euros les crédits portés par le programme 205 pour 2018.

Au total, les crédits de l'action 03 pour 2018, qui s'élèvent désormais à 82,2 millions d'euros, comprennent :

- la compensation pour 41,3 millions d'euros (AE=CP), contre 40,9 millions d'euros en 2017, à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) de l'exonération des cotisations sociales patronales maladie, vieillesse et accidents du travail pour les marins des navires

battant pavillon français soumis à titre principal à une concurrence internationale effective, en application de l'article 10 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français (RIF). Selon le projet annuel de performances pour 2018, *« cette dotation est évaluée au plus juste de la réalité des dépenses et en fonction de la conjoncture »* ;

- les compensations à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et à Pôle emploi **des exonérations de cotisations sociales patronales relatives à la famille et à l'assurance chômage** des marins des navires à passagers bénéficiant de l'article 10 de la loi n° 2005-412 précitée, pour **un montant de 31,4 millions d'euros** contre **32,4 millions d'euros** en 2017 ;

- le remboursement à **la Compagnie générale maritime et financière (CGMF)** à hauteur de **9,5 millions d'euros (AE=CP)** contre **10,2 millions d'euros** en 2017 **des charges spécifiques de retraite et d'accident du travail des personnels sédentaires de l'ancienne Compagnie générale maritime (CGM)**, privatisée en 1996. Le nombre des pensionnés relevant **de ce régime en extinction** baisse chaque année **d'une centaine de personnes**.

4. Des crédits en faveur de l'action interministérielle de la mer en hausse de 11,6 %

L'action 04 « Action interministérielle de la mer » regroupe **10,3 millions d'euros** de crédits en AE et en CP, **en hausse de 11,6 %** (0,8 million d'euros) par rapport à 2017.

Ces crédits, qui représentent **7,4 % des crédits du programme 205**, sont consacrés à **l'action civile de l'État en mer (AEM), au dispositif POLMAR terrestre** (lutte contre les pollutions maritimes accidentelles) et à **la plaisance**.

L'intégralité de la hausse des crédits de l'action bénéficie à **l'action de l'État en mer (AEM)**, dotée de **8,15 millions d'euros (AE=CP)** contre **7,15 millions d'euros** en 2017, qui regroupe notamment **les crédits dédiés au fonctionnement technique du dispositif de contrôle et de surveillance des activités maritimes** (police des pêches, de la navigation, de la sécurité des navires, des épaves, de l'environnement) et ceux relatifs à **la surveillance des pêches dans les zones des terres australes et antarctiques françaises (TAAF)**.

1,7 million d'euros (AE=CP), soit un niveau analogue à celui de 2017, sont consacrés **au fonctionnement de POLMAR-Terre** et à **l'amélioration des outils de lutte contre la pollution** (mise en place de barrages flottants, nettoyage du littoral, stockage et transport des déchets).

500 000 euros, contre 750 000 euros en 2017, sont allouées **aux dépenses de plaisance** (délivrance des titres de navigation, constitution d'un registre unique d'immatriculation des navires), la France comptant **5 millions de plaisanciers réguliers**.

L'action 05 « Soutien au programme » regroupe les **7,5 millions d'euros** (AE=CP), contre **6,7 millions d'euros** en 2017, soit **5,4 % des crédits du programme 205**, qui permettent d'assurer **le financement des dépenses de fonctionnement** des services déconcentrés des affaires maritimes de l'administration centrale de la direction des affaires maritimes : fonctionnement courant et immobilier des sièges, formation des agents, frais de mission, etc.

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »

Les lignes de trains d'équilibre du territoire (TET) regroupent trente lignes héritées de l'histoire qui jouent un rôle important en matière d'aménagement du territoire.

Depuis le 2 janvier 2012, l'ensemble de ces lignes sont exploitées sous la dénomination « Intercités ».

Jusqu'en 2011, l'équilibre financier des lignes TET était assuré par une péréquation interne à la SNCF : l'excédent des lignes à grande vitesse (LGV) venait compenser le déficit des TET.

Mais l'ouverture à la concurrence, depuis le 13 décembre 2009, des services de transports ferroviaires internationaux de voyageurs, qui préfigure celle des services de transports ferroviaires nationaux de voyageurs qui interviendra dans quelques années, contribuait à remettre en question à moyen terme la viabilité de ce mécanisme, en réduisant la rentabilité des LGV les plus rentables.

Il devenait donc nécessaire d'externaliser la péréquation entre activités bénéficiaires et déficitaires de la SNCF, ce que l'État et SNCF Mobilités ont fait en signant le 13 décembre 2010, pour une durée initiale de trois ans, une convention d'exploitation des TET.

Cette convention a par la suite été prolongée par voie d'avenants à deux reprises et a pris fin le 31 décembre 2016. Une nouvelle convention valable pour la période 2016-2020 a été adoptée le 27 février 2017 (voir *infra*).

Ces conventions successives s'inscrivent dans le cadre déterminé par le règlement européen (CE) n° 1370/2007 dit « règlement OSP »¹ (obligations de service public), sur le fondement duquel l'exploitation des lignes d'équilibre du territoire a pu être qualifiée d'« obligation de service public » susceptible de faire l'objet d'une compensation par l'État².

En vertu de ces conventions, l'État est l'autorité organisatrice des TET, ce qui lui donne le pouvoir de déterminer le plan de transport que doit réaliser SNCF Mobilités (fréquence des trajets par lignes, nombres d'arrêts à réaliser par gares).

¹ Règlement du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit « règlement OSP » (obligations de service public) entré en vigueur le 3 décembre 2009.

² Les modalités de calcul de cette compensation sont précisées par l'annexe du règlement OSP.

En contrepartie, l'État lui verse chaque année **une compensation¹ pour financer une partie de son déficit résultant de l'exploitation des TET.**

Sur le plan budgétaire, **la convention signée par l'État et SNCF Mobilités le 13 décembre 2010** a donné lieu à la création, par l'article 65 de la loi de finances pour 2011², du présent **compte d'affectation spéciale³.**

Ce compte, qui porte **383,2 millions d'euros** d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) pour 2018, est apparu comme la solution la plus appropriée pour :

- permettre **d'intégrer dans le budget de l'État le financement de l'obligation de service public** tout en perpétuant **la logique de péréquation ;**

- garantir chaque année **la mesure de la performance et la transparence du financement des TET, donc le contrôle démocratique du Parlement ;**

- préserver **la soutenabilité budgétaire du dispositif** et permettre de **réguler les dépenses** en maintenant l'incitation vertueuse à **un meilleur contrôle de l'évolution des déficits de ces lignes.**

La création de ce CAS a donné lieu à une **modification du cahier des charges de la SNCF** par un décret du 29 juillet 2011⁴. Ce décret détermine notamment les conditions dans lesquelles **l'État exerce son rôle d'autorité organisatrice des TET**, expose les principaux points qui doivent être traités dans la convention et prévoit que la SNCF doit établir **un budget et des comptes séparés** pour l'exploitation des TET.

¹ Le montant de cette compensation est susceptible de varier en fonction de la **performance de l'exploitant**. L'annexe du règlement OSP prévoit en effet que la méthode de compensation « **doit inciter au maintien ou au développement d'une gestion efficace par l'opérateur de service public**, qui puisse être objectivement appréciée, et de la fourniture de services de transport de voyageurs d'un niveau de qualité suffisant ».

² Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

³ Conformément à l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, un compte d'affectation spéciale retrace, « dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ». Il doit par ailleurs être équilibré entre ses recettes et ses dépenses.

⁴ Décret n° 2011-914 du 29 juillet 2011 portant approbation de modifications du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français.

I. CES DEUX DERNIÈRES ANNÉES, L'OFFRE DE LIGNES DE TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE A ÉTÉ PROFONDÉMENT REVUE ET A FAIT L'OBJET D'UNE NOUVELLE CONVENTION ENTRE L'ÉTAT ET SNCF MOBILITÉS

Les lignes TET présentaient depuis longtemps un **déficit d'exploitation** qui s'est aggravé ces dernières années : alors que **trois lignes étaient encore rentables en 2011**, elles sont désormais **toutes déficitaires**.

De fait, la fréquentation des TET a **diminué de 20 % depuis 2011¹ pour atteindre 34 % de taux de remplissage en 2016**, notamment en raison de **l'essor du covoiturage** puis de **la libéralisation du transport par autocar** à partir second semestre 2015, alors que, dans le même temps, **les charges d'exploitation n'ont fait que s'accroître** en raison du **vieillessement du matériel roulant**.

En outre, **la satisfaction des clients n'avait cessé de reculer** en raison d'une qualité de service insuffisante, d'une dégradation de la ponctualité des trains et de dessertes trop souvent inadaptées aux évolutions des habitudes de mobilité.

Le précédent Gouvernement a donc décidé de demander à une commission « TET d'avenir » présidée par l'ancien député Philippe Duron **de lui proposer des pistes de réformes des lignes TET** qui ont directement inspiré sa feuille de route « *pour un nouvel avenir des trains d'équilibre du territoire* » présentée le 7 juillet 2015.

1. La réforme des trains d'équilibre du territoire (TET) s'est traduite par des fermetures de lignes de nuit et par des transferts de lignes de jour aux régions

Le Gouvernement a annoncé **ses décisions relatives aux lignes de trains d'équilibre du territoire** en deux temps, les 19 février et 21 juillet 2016.

Prenant acte du fait que les trains de nuit représentaient **25 % du déficit** alors qu'ils ne transportaient **que 3 % des voyageurs** qui utilisaient les lignes Intercités², il a décidé **de cesser progressivement de financer les six lignes TET de nuit les plus déficitaires** entre le 1^{er} octobre 2016 et le 1^{er} octobre 2017³.

¹ La baisse de fréquentation est même de - 25 % depuis 2011 pour les lignes TET de nuit.

² Chaque billet vendu nécessitait plus de 100 euros de subventionnement public en moyenne.

³ Le Gouvernement avait lancé le 1^{er} avril 2016 un appel à manifestation d'intérêt (AMI) aux acteurs privés pour ces six lignes. Aucune entreprise n'a désiré reprendre une activité dont la rentabilité paraissait hors de portée.

Seules les lignes Paris-Briançon et Paris-Rodez-Latour-de-Carol ont conservé **un aller-retour quotidien en tant que lignes d'aménagement du territoire**, « indispensables en raison de l'absence d'une offre alternative suffisante pour les territoires concernés », ainsi que le précise le projet annuel de performances pour 2018.

En ce qui concerne **les lignes de jour**, il a confirmé qu'il resterait l'autorité organisatrice des lignes de longue distance structurantes au niveau national, à savoir **les trois lignes Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand et Bordeaux-Toulouse-Marseille**.

Seront également maintenues sous son autorité au titre de l'aménagement du territoire **les trois lignes Nantes-Bordeaux, Toulouse-Hendaye et Nantes-Lyon**.

En revanche, à la suite d'un important travail de concertation avec les régions mené par le préfet François Philizot, **l'État a décidé de leur transférer d'ici 2020 de nombreuses lignes TET d'intérêt local** dont l'offre était souvent **imbriquée avec l'offre TER** et qui étaient **devenues infrarégionales** depuis le passage de 22 régions métropolitaines à 13 grandes régions.

En contrepartie, **il s'est engagé à renouveler, via l'AFITF, une partie du matériel roulant de ces lignes** et à prendre à sa charge **une partie de leur déficit d'exploitation**, selon des modalités propres à chaque région et tenant compte **du déficit actuel des lignes TET transférées et de la date de leur reprise par les régions concernées**.

À ce jour, **six accords de reprises de ligne TET ont été conclus entre l'État et les régions** Normandie, Centre-Val de Loire, Nouvelle Aquitaine, Hauts-de-France, Grand-Est et Occitanie.

Chacune de ces régions se sont vues **associer à la gestion de ces lignes dès la signature de ces accords**.

Il convient toutefois de noter que **la Normandie est la seule région à avoir signé une convention d'application avec l'État en bonne et due forme**, les autres conventions restant encore à finaliser.

Les accords de transfert de lignes TET aux régions signés par l'État

Région	Date de signature du protocole d'accord	Lignes transférées	Participation de l'État au financement du matériel roulant / matériel financé par l'État	Participation de l'État au financement de l'exploitation
Normandie	25/04/2016	Paris-Caen-Cherbourg/Trouville-Deauville, Paris-Rouen-Le Havre, Paris-Granville, Caen-Le Mans-Tour et Paris-Evreux-Serquigny	720 millions d'euros	-
Centre-Val de Loire	19/01/2017	Paris-Orléans-Tours, Paris-Bourges-Montluçon et Paris-Montargis-Nevers	460 millions d'euros	49 millions d'euros par an en 2018 et 2019, 39,2 millions d'euros en 2020, 34,3 millions d'euros en 2021 et 24,5 millions d'euros en 2022 et au-delà
Nouvelle Aquitaine	14/02/2017	Bordeaux-La Rochelle, Bordeaux-Limoges et Bordeaux-Ussel	5 rames Alstom Régiolis bimodes	6,7 millions d'euros par an en 2018 et 2019 puis 5 millions d'euros par an de 2020 à 2022
Hauts-de-France	16/03/2017	Paris-Amiens-Boulogne et Paris-Saint-Quentin-Maubeuge/Cambrai	250 millions d'euros + 10 rames Alstom Régiolis bimodes	15 millions d'euros par an à compter de 2019
Grand-Est	03/05/2017	Reims-Dijon, Hirson-Metz et Paris-Troyes-Belfort	19 rames Alstom Coradia Liner	13 millions d'euros par an à compter de 2018
Occitanie	10/05/2017	Clermont-Ferrand-Nîmes et Clermont-Ferrand-Béziers (à titre expérimental)	3 rames Alstom Coradia Liner	4,5 millions d'euros par an pour la ligne Clermont-Ferrand-Nîmes + 2,3 millions d'euros par an en 2017 et 2018 pour la ligne Clermont-Ferrand-Béziers

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

L'État, les régions signataires et SNCF Mobilités attendent de ces transferts de lignes TET aux régions **une articulation plus efficace, cohérente et lisible des offres TER et TET.**

2. Le contrat État-SNCF 2016-2020 relatif aux trains d'équilibre du territoire met l'accent sur la productivité de l'opérateur et la qualité du service offert aux voyageurs

La nouvelle convention 2016-2020 relative à l'exploitation des trains d'équilibre du territoire **conclue entre l'État et SNCF Mobilités le 27 février 2017¹** vise à prendre en compte **l'ensemble des évolutions survenues depuis deux ans** mais également à **fixer des objectifs plus ambitieux que par le passé à l'opérateur ferroviaire** pour permettre à ces lignes **de regagner en compétitivité** vis-à-vis des moyens de transports alternatifs au rail.

Elle **réaffirme le rôle d'autorité organisatrice de l'État et sa responsabilité dans la définition du service à assurer par l'opérateur.**

Celui-ci, de son côté, doit garantir que les objectifs qui lui sont fixés en matière de gestion et d'exploitation - **hausse de la productivité, amélioration de l'attractivité de l'offre, taux de remplissage de 38 % en 2020, transparence accrue** - seront bien atteints tout **en respectant des critères de sécurité, de sûreté, d'accessibilité, de régularité** ou bien encore **de confort.**

C'est SNCF Mobilités qui définit **la politique commerciale et tarifaire des trains Intercités** mais les *reportings* vis-à-vis de l'État prévus pour 2016-2020 seront **nettement plus nombreux que dans la période précédente.** La stratégie dans ce domaine consistera surtout à **multiplier les billets de train à prix réduits** pour améliorer la fréquentation des TET.

Sur la base de l'audit mené en 2016 par le CGEDD et par l'IGF, l'État et SNCF Mobilités ont décidé de **donner la priorité au bon transfert des lignes TET aux régions en début de contrat**, ce qui les conduit à **concentrer en fin de contrat les efforts de productivité et de réduction des coûts demandés à l'opérateur**, au travers de la mise en place de **schémas directeurs à court, moyen et long terme pour chaque ligne TET.**

Il est essentiel que **ces efforts de productivité soient effectivement réalisés** et que **de véritables progrès en matière de remplissage des trains soient rapidement constatés** afin que les compensations versées par l'État à SNCF Mobilités pour l'exploitation des lignes TET **puissent enfin se réduire substantiellement**, alors qu'elles n'ont fait que croître depuis 2011.

¹ Son entrée en vigueur est rétroactivement fixée au 1^{er} janvier 2016 et elle est donc valable pour l'ensemble de la période 2016-2020.

II. UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DE PLUS EN PLUS FINANÇÉ PAR DES RESSOURCES EXTÉRIEURES AU FERROVIAIRE QUI COUVRE LES DÉFICITS D'EXPLOITATION DES LIGNES TET ET LE RENOUELEMENT DE LEUR MATÉRIEL ROULANT

1. La baisse des recettes de la contribution de solidarité territoriale (CST) sera compensée par une hausse de la part de taxe d'aménagement du territoire (TAT) versée au compte d'affectation spéciale

Le compte d'affectation spéciale est financé par **trois taxes affectées**, qui assurent son équilibre budgétaire :

- **la contribution de solidarité territoriale (CST)**, qui devrait rapporter **16 millions d'euros** au CAS en 2018, alors que son montant était de 116 millions d'euros en 2017 et en 2016.

Codifiée à l'article 302 *bis* ZC du code général des impôts, la CST est due **par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs**. Cette taxe est assise sur **le montant total**, déduction faite des contributions versées par l'État en compensation des tarifs sociaux et conventionnés, **du chiffre d'affaires de SNCF Mobilités relatif aux prestations de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnés, et aux prestations commerciales qui leur sont directement liées**, effectuées entre deux gares du réseau ferré national.

Sont donc exclus de l'assiette les services de transport ferroviaire conventionnés par les régions (pour les TER), Île-de-France Mobilités (pour les RER) ou l'État (pour les TET), ce qui revient à ce que la CST soit **essentiellement supportée par l'activité grande vitesse (TGV) de SNCF Mobilités** ;

- **le produit de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)**, soit **226 millions d'euros** en 2018, contre **200 millions d'euros** en 2017 et en 2016.

La TREF, codifiée à l'article 235 *ter* ZF du même code, est due par **les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs**. Afin de ne pas pénaliser les nouveaux entrants, **seules sont redevables les entreprises ferroviaires réalisant un chiffre d'affaires soumis à la CST supérieur à 300 millions d'euros**. À l'instar de la CST, la TREF pèse pour l'heure **uniquement sur les comptes de SNCF Mobilités** ;

- **une fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT)**, pour un montant de **141,2 millions d'euros** en 2018, contre **42 millions d'euros** en 2017 et **19 millions d'euros** en 2016.

Cette taxe prévue à l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts est acquittée **par les sociétés concessionnaires d'autoroutes**, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers. **C'est la seule ressource du CAS qui n'est pas financée par la SNCF et qui obéit à une logique de report modal, de la route vers le rail.**

C'est l'article 22 du présent projet de loi de finances qui prévoit **d'affecter 99,2 millions d'euros supplémentaires de taxe d'aménagement du territoire (TAT) au compte d'affectation spéciale (CAS) pour compenser la baisse de 100 millions d'euros de la contribution de solidarité territoriale (CST) qui lui était versée jusque-là, renforçant la logique de report modal du financement du CAS.**

Cette baisse résulte **d'un engagement de l'État vis-à-vis de SNCF Mobilités prévu par la convention d'exploitation des « trains d'équilibre du territoire » 2016-2020 signée le 27 février 2017 (voir *supra*) et qui stipulait que cette taxe pesant sur le chiffre d'affaires de l'entreprise diminuerait de 50 millions d'euros en 2017 puis de 74 millions d'euros sur chacune des années 2018 à 2022 par rapport au montant atteint en 2016, soit 116 millions d'euros.**

Cette diminution de la CST vise à **alléger la fiscalité pesant sur l'activité TGV de SNCF Mobilités**, dont la rentabilité a **diminué ces dernières années** (70 % des lignes TGV sont aujourd'hui déficitaires).

L'accroissement de **99,2 millions d'euros** de la fraction de TAT affectée au compte d'affectation spéciale se fera **à recettes constantes, sans accroissement de la pression fiscale pesant sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes.**

Elle implique en revanche **une baisse à due concurrence des recettes de TAT affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**, qui recevra en contrepartie **une fraction plus importante des recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).**

- 2. En 2018 comme dans les années qui suivront, la réforme des lignes d'équilibre du territoire ne se traduira pas par une diminution des crédits du compte d'affectation spéciale, celle-ci n'étant envisageable qu'à partir de 2021**

Le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » retrace en **dépenses**, dans **deux programmes 785 « Exploitation des services nationaux de transport conventionnés » et 786 « Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés » :**

- les contributions liées à l'exploitation des services nationaux de transport de voyageurs conventionnés par l'État, pour 300,4 millions

d'euros en 2018, contre **257 millions d'euros** en 2017, soit **une hausse de 16,9 %** ;

- **les contributions à la maintenance et à la régénération du matériel roulant** de ces services conventionnés, pour **81,3 millions d'euros** en 2018, contre 100 millions d'euros en 2017, soit **une baisse de 18,7 %** ;

- **et les dépenses relatives aux enquêtes de satisfaction** sur la qualité de service et **aux frais d'études et de missions** de conseil juridique, financier ou technique, pour **1,5 million d'euros** en 2018, contre **1 million d'euros** en 2017.

Au total, les dépenses du CAS représenteront donc **383,2 millions d'euros** en 2018, contre **358 millions d'euros** en 2017, soit une augmentation de **7 %**.

Elles devraient se maintenir à **un niveau équivalent jusqu'à 2021**, date à laquelle **le transfert aux régions d'un certain nombre de lignes TET sera complètement effectif**, ce qui devrait permettre de **baisser les dépenses du CAS à un niveau d'environ 310 à 330 millions d'euros**.

a) La compensation du déficit d'exploitation des lignes TET va fortement augmenter de 16,9 % en 2018

En vertu de la convention signée par l'État et SNCF Mobilités, le **déficit d'exploitation des TET** est évalué chaque année sur la base des prévisions sur l'écart entre la somme des produits (trafic et compensations tarifaires) et les charges d'exploitation, ces dernières incluant l'amortissement du matériel roulant. Il représente habituellement environ **20 % du coût d'exploitation**.

L'action 01 du programme 785 « Exploitation des services nationaux de transport conventionnés » regroupe **les crédits permettant de contribuer à la couverture de ce déficit**.

Pour tenir compte de la nouvelle augmentation des charges d'exploitation des TET, ces crédits atteindront **300,4 millions d'euros** en 2018, soit **une forte hausse de 16,9 %** par rapport aux crédits ouverts en 2017 (**257 millions d'euros**) et de **38,4 %** par rapports aux crédits ouverts en 2016 (**217 millions d'euros**).

Ce montant élevé a été fixé par le Gouvernement notamment sur la base de **l'audit des comptes de l'activité Intercités de SNCF Mobilités** réalisé par l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable en juin 2016.

Sur ces **300,4 millions d'euros**, **73,2 millions d'euros** seront consacrés au **financement du déficit d'exploitation des lignes TET transférées aux régions** : **13 millions d'euros** pour les régions Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté et Île-de-France Mobilités, **6,7 millions d'euros**

pour la Nouvelle Aquitaine, **4,5 millions d'euros** pour l'Occitanie et **49 millions d'euros** pour le Centre-Val-de-Loire.

Traduction de **la révision en profondeur de l'offre des trains d'équilibre des territoires** mise en œuvre depuis deux ans, l'article 22 du présent projet de loi de finances prévoit en effet que désormais **les dépenses du CAS pourront également couvrir** « *les contributions versées par l'État au titre de sa participation aux coûts d'exploitation des services ferroviaires de transport de voyageurs conventionnés par les régions à compter de 2017 et antérieurement conventionnés par l'État* ».

Il convient de noter que les crédits de l'action 01 sont supposés assurer un « *bénéfice raisonnable* » à l'exploitant afin de rémunérer son risque¹.

En l'espèce, bien que SNCF Mobilités ait bénéficié d'une rémunération de **25 millions d'euros** chaque année entre 2011 et 2014, elle a enregistré un déficit cumulé de près de 60 millions d'euros sur la même période en raison de son activité TET. Depuis 2015, d'un commun accord entre les parties, **la compensation ne prévoit plus de rémunération de l'exploitant.**

Depuis 2012, l'action 02 du programme 785 porte les dépenses relatives aux **enquêtes** de satisfaction et aux **frais d'études et de conseil** juridique, financier ou technique.

Ces dépenses s'élèveront à **1,5 million d'euros** en 2018 (contre 1 million d'euros en 2017 et 800 000 euros en 2016 mais seulement 200 000 euros en 2015), **une somme relativement importante** qui s'explique par **l'ampleur du chantier de la réforme des TET** et par la nécessité d'améliorer **la capacité d'expertise de l'État** dans l'exercice de son rôle d'autorité organisatrice.

b) La diminution de -18,7 % en 2018 des crédits consacrés à la maintenance et au renouvellement du matériel roulant portés par le compte d'affectation spéciale ne doit pas masquer l'effort financier considérable que va consentir l'AFITF sur ce poste de dépenses en 2018 et dans les années qui suivront

Le parc affecté à l'exploitation des TET est aujourd'hui composé de **256 locomotives de ligne**, de **15 automoteurs tri-caisses** et de **1 700 voitures**, quasi exclusivement voitures Corail. Propriété de la SNCF, **son âge moyen dépasse les 37 ans**. Son renouvellement constitue donc **un enjeu essentiel pour l'évolution des TET.**

¹ L'annexe du règlement européen OST définit ce *bénéfice raisonnable* (ou « *suitable benefit* ») comme le « *taux de rémunération du capital habituel pour le secteur dans un État membre donné, et qui prend en compte le risque ou l'absence de risque encouru par l'opérateur de service public du fait de l'intervention de l'autorité publique* ».

Le programme 786 « Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés », doté de **81,3 millions d'euros en 2018** contre 100 millions d'euros en 2017, couvre le financement de la part de la compensation des investissements relatifs à **la maintenance et à la régénération des matériels roulants** affectés à l'exploitation des TET.

Le programme finance donc **les dotations pour amortissements et frais financiers** relatifs, d'une part, **au programme pluriannuel de maintenance et de régénération du matériel roulant existant** mis en œuvre pendant la durée de la convention, et d'autre part, **aux investissements qui ont été réalisés avant l'entrée en vigueur de la convention mais n'ont pas encore été amortis**.

Afin de **pallier l'obsolescence des locomotives thermiques TET**, dont l'âge moyen dépasse aujourd'hui 43 ans, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et SNCF Mobilités ont signé le 30 décembre 2013 **une convention de financement d'un montant de 510 millions d'euros¹ pour l'acquisition de 34 rames « Coralia Liner » bimodes** nécessaire au remplacement des locomotives diesel en fin de vie et pour l'adaptation des installations de maintenance en conséquence. **Ces nouvelles rames sont actuellement en cours de déploiement sur les lignes Paris-Troyes-Belfort, Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon.**

Le financement de cette acquisition est intégralement porté par le budget de l'AFITF, à raison de **100 millions d'euros par an depuis 2014 et jusqu'en 2018** et de **10 millions d'euros en 2019**.

Une nouvelle convention de financement signée en février 2017 entre l'État, l'AFITF et SNCF Mobilités a prévu l'acquisition auprès d'Alstom de **30 rames supplémentaires**, pour un montant de **362 millions d'euros**. Ces rames, qui devraient **être livrées en 2018 et 2019**, sont destinées aux lignes Paris-Boulogne, Toulouse-Hendaye, Bordeaux-La Rochelle, Bordeaux-Limoges, Bordeaux-Ussel, le Cévenol et la desserte de Montluçon.

Le Gouvernement s'est également engagé à acquérir d'ici 2025 **des rames neuves** adaptées aux besoins des voyageurs sur **les lignes structurantes Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand et Bordeaux-Toulouse-Marseille**, pour un montant d'environ **un milliard d'euros**.

SNCF Mobilités a ainsi lancé en décembre 2016 **un appel d'offres** centré autour de deux exigences :

- **un haut niveau de confort et de services à bord** adapté aux longues distances² ;

¹ Dont 479 millions d'euros pour le matériel roulant et 31 millions d'euros pour l'adaptation ou la construction d'ateliers de maintenance.

² Acoustique silencieuse, qualité des sièges, information des voyageurs à bord, vidéosurveillance, accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, accueil des vélos, connectivité internet.

- des performances d'accélération et une vitesse maximale de 200 kilomètres par heure adaptées aux trajets et aux caractéristiques de l'infrastructure, ainsi qu'une fiabilité maximale.

Le transfert aux régions d'une partie des lignes TET s'est également traduit par plusieurs engagements de financement du renouvellement du matériel par l'État.

Ainsi, la convention de financement conclue en novembre 2016 entre l'État, l'AFITF et la région Normandie prévoit les conditions dans lesquelles sera financée l'acquisition d'une quarantaine de rames Omneo Premium de Bombardier, livrables de 2019 à 2021 et destinées aux lignes Paris-Caen-Cherbourg/Trouville-Deauville et Paris-Rouen-Le Havre.

L'AFITF financera ainsi l'opération à hauteur de 720 millions d'euros, la région devant lui verser 35 millions d'euros par an en 2018 et en 2019.

Enfin, la nouvelle convention d'exploitation des TET 2016-2020 signée par l'État et SNCF Mobilités prévoit de consacrer environ 165 millions d'euros sur cinq ans pour assurer le maintien en condition opérationnelle du matériel roulant existant jusqu'à son renouvellement et pour rénover les matériels des lignes de nuit conservées par l'État.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 53

(Art. L. 5553-11 du code des transports)

Réforme du dispositif d'exonérations de cotisations sociales pour les entreprises d'armement

Commentaire : le présent article prévoit de supprimer l'extension du bénéfice des exonérations de cotisations employeurs famille et chômage aux entreprises exploitant des navires de transport de fret et de service prévue par la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue et les réserves de nouveau aux navires de transport de passagers.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 5553-11 du code des transports, dans sa version antérieure à la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, permettait **aux entreprises d'armement maritime employant des marins affiliés à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) et embarqués à bord de navires battant pavillon français affectés à des activités de transport soumises à la concurrence internationale de bénéficier d'une exonération de cotisations employeurs maladie et vieillesse, dites « charges ENIM ».**

L'article 137 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 **a étendu cette exonération aux cotisations employeurs famille et chômage (dites « charges non-ENIM ») pour les équipages employés par les entreprises d'armement maritime à bord de navires de transport de passagers battant pavillon français et exploités à titre principal en situation de concurrence internationale.**

La loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a modifié le régime qui s'appliquait jusqu'alors spécifiquement aux entreprises d'armement maritime **pour étendre le bénéfice des exonérations de cotisations employeurs famille et chômage aux entreprises exploitant des navires de transport de fret et de service, alors que ces exonérations étaient jusque-là réservées aux navires de transport de passagers.**

Dans un secteur du transport maritime en proie à **une concurrence exacerbée**, cette mesure visait à **soutenir la compétitivité des transporteurs maritimes**, à la suite du comité interministériel de la mer de 2015 qui l'avait identifié comme **une priorité**.

Cette extension, connue sous le nom de « *net wage* », représente **un coût de 19 millions d'euros pour les organismes de sécurité sociale**, compensé par **une hausse à due concurrence des crédits de l'action 03 « Flotte de commerce »** du programme 205 « Affaires maritimes » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » dans la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit **de revenir à la situation antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue en réservant le bénéfice des exonérations de cotisations employeurs famille et chômage aux seules entreprises exploitant des navires de transport de passagers et en supprimant ces exonérations pour les entreprises exploitant des navires de transport de fret et de service**.

En conséquence, les crédits portés par **l'action 03 « Flotte de commerce »** du programme 205 « Affaires maritimes » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » **baissent de 19 millions d'euros** par rapport au montant voté en loi de finances initiale pour 2017 (voir *supra*).

Pour justifier ce choix le Gouvernement expliquait tout d'abord que **l'extension des exonérations de cotisations employeurs prévue par la loi pour l'économie bleue**, qui a fait l'objet d'une notification auprès de la Commission européenne le 25 août 2016, conformément aux dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatives aux aides d'État, **n'a toujours pas été validée par la Commission européenne**.

Selon l'étude d'impact de l'article 53, l'absence de validation à ce stade est liée au fait que **cette extension des exonérations de charges patronales aux navires de transport de fret et de service** pourrait constituer **une restriction au marché intérieur européen** dans la mesure où elle avantage les navires battant pavillon français.

Mais ce que ne dit pas l'étude d'impact, c'est que l'extension introduite par la loi sur l'économie bleue pourrait **être considérée comme compatible avec le droit de l'Union européenne si elle était également accessible aux navires des pavillons des autres pays de l'Union européenne**, ce qui représenterait **une dépense supplémentaire de 2 millions d'euros environ**, selon le directeur des affaires maritimes entendu par votre rapporteur spécial.

En tout état de cause, l'absence de réponse de la Commission européenne **bloque pour le moment l'extension des exonérations de charges patronales au titre de l'année 2017.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec **l'avis favorable** de sa commission des finances, **trois amendements visant à supprimer le présent article.**

L'un de ces amendements était présenté par le Gouvernement lui-même, **à l'initiative du Premier ministre**, soucieux, selon le secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, de « *permettre aux armements de conserver cet avantage compétitif* ».

Le secrétaire d'État a en outre garanti à l'Assemblée nationale que « *le financement de cette mesure serait assuré dans le périmètre du ministère de la transition écologique et solidaire tout en préservant le programme de modernisation de l'administration maritime, fondamental pour préparer l'avenir* ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le fait de revenir sur l'extension des exonérations de cotisations patronales famille et chômage aux entreprises exploitant des navires de transport de fret et de service prévue par la loi pour l'économie bleue aurait constitué **une très mauvaise nouvelle pour les entreprises d'armement maritime.**

Le transport maritime constitue **un secteur clé de la mondialisation** et est porteur **d'enjeux de souveraineté majeurs pour notre pays.** L'État doit donc **le soutenir avec détermination et avec constance.**

Le maintien de ces exonérations « *net wage* » permettra d'apporter **un bol d'air plus que bienvenu à un secteur d'activité tel que Bourbon ou Louis Dreyfus Armateurs qui souffre actuellement de la concurrence internationale** et est à la recherche de nouveaux relais de croissance.

L'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération un amendement du Gouvernement pour **augmenter les crédits du programme 205 de 18 millions d'euros.**

Décision de la commission des finances : votre commission vous propose de confirmer la suppression de cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean François Husson, rapporteur spécial, sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 54 à 54 *quater*) et les comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Transition énergétique » et « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) », du rapport de Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et article 53) et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », du rapport de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur le programme « Expertise, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

M. Vincent Éblé, président. – Je salue la présence parmi nous de M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur pour avis de la commission du développement durable sur les transports routiers.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Nous examinons cet après-midi les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » qui retrace le financement des politiques publiques menées en matière d'environnement, de transition énergétique et de transports.

Ce projet de loi de finances pour 2018 constitue une traduction du « plan climat » même s'il manque, sur certains aspects, de cohérence, et paraît en deçà des très fortes ambitions politiques affichées par le Gouvernement.

S'agissant des moyens budgétaires, je relève de nombreux points de satisfaction : les crédits de la mission vont augmenter de 9,3 % en 2018 à périmètre courant, et de 14,4 % si l'on exclut de son périmètre les transports analysés par nos collègues Fabienne Keller et Vincent Capo-Canellas. À périmètre constant, le budget de la mission augmente de 6,6 % soit 497 millions. Le budget triennal s'inscrit dans une trajectoire de progression des crédits de la mission, ce dont je me réjouis.

La transition énergétique bénéficiera de crédits en forte hausse, mais d'autres politiques demeureront sous-financées, au risque d'apparaître comme des angles morts de l'action gouvernementale, en particulier la

protection de la biodiversité, la lutte contre la pollution de l'air ou bien encore la politique de l'eau.

S'agissant de la fiscalité énergétique, je tiens à tirer la sonnette d'alarme : c'est un véritable coup de massue fiscal de 46 milliards qui attend les Français ces cinq prochaines années. L'accélération de la trajectoire carbone ou de la convergence par le haut des fiscalités de l'essence et du gazole traduisent une conception punitive et, je le crains, contreproductive de la fiscalité énergétique. Le chèque énergie et la prime à la conversion musclée cette année ne m'apparaissent pas comme des contreparties suffisantes et j'aurai l'occasion de déposer un amendement sur la trajectoire carbone.

Après ce constat d'ensemble, j'aimerais vous présenter deux réformes importantes du financement des opérateurs de la mission proposées cette année. Ces évolutions ont pour trait commun de constituer de vrais trompe-l'œil, laissant croire à une augmentation des moyens des opérateurs, alors qu'il n'en est rien.

La première concerne le financement de l'Agence française pour la biodiversité (AFB). Jusqu'à présent, les agences de l'eau lui versaient une contribution annuelle, d'environ 150 millions d'euros, en plus des subventions versées par l'État. À compter de 2018, le projet de loi de finances prévoit que les agences verseront entre 240 millions et 260 millions d'euros à l'agence française pour la biodiversité (AFB), et entre 30 millions et 37 millions d'euros à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Le montant de la contribution versée aux opérateurs s'élèverait donc dans une fourchette basse, à 270 millions d'euros et dans une fourchette haute, à 297 millions d'euros. Si l'on retient la fourchette haute, la mesure proposée reviendrait à doubler la contribution des agences de l'eau en 2018. C'est pourquoi je vous propose la suppression des articles 54 et 54 *quater* du projet de loi de finances. Je propose également la suppression de l'article 54 *bis* qui affecte 10 %, contre 5 % actuellement, des recettes de la taxe sur les éoliennes maritimes à l'agence française pour la biodiversité (AFB). L'affectation des recettes de cette taxe est modifiée chaque année par le Parlement alors qu'elle ne rapportera rien tant que des éoliennes en mer n'auront pas été mises en service, soit en 2021 au plus tôt. La frénésie législative dont fait l'objet cette taxe est inappropriée et je ne souhaite pas y participer.

L'État se désengage du financement de la biodiversité, puisque les subventions sont supprimées, et transfère de façon totalement injustifiée ce financement aux agences de l'eau. Il s'agit ni plus ni moins d'une rupture du principe de la redevance, selon lequel « l'eau paye l'eau ».

Alors qu'on pourrait croire que cette réforme renforce l'AFB, il n'en est rien : l'État est gagnant, mais l'AFB ne voit pas ses moyens renforcés puisqu'elle va devoir reverser une partie de la contribution versée par les agences de l'eau aux parcs nationaux.

Comme si cela n'était pas suffisant, le Gouvernement prévoyait initialement de diminuer le plafond des recettes affectées aux agences de l'eau. Finalement, l'Assemblée nationale a voté un amendement du Gouvernement reportant à 2019 la baisse du plafond, mais actant un nouveau prélèvement sur le fond de roulement des agences de 200 millions en 2018. Je rappelle que 175 millions ont été prélevés par an sur le fond de roulement des agences entre 2015 et 2017. L'objectif initial était d'inciter à la baisse des redevances. Une réflexion sur les redevances me paraît nécessaire, au regard de la déformation de la structure de celles-ci entre pollueur et payeur, mais elle ne justifie pas le détournement dès 2018 du quart du produit des redevances de la politique de l'eau ! Au total, la contraction des recettes des agences pourrait provoquer une augmentation du prix de l'eau, soit le contraire de l'objectif visé par le Gouvernement. D'où l'amendement que je présenterai en projet de loi de finances pour remédier à cette situation.

La deuxième réforme concerne le financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Jusqu'à présent, son financement était principalement assuré par l'attribution d'un produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Sous l'effet du plafonnement des recettes et des prélèvements opérés successivement, son fonds de roulement devait être quasiment épuisé à la fin de l'année 2017.

Pour remédier à ces problèmes récurrents de trésorerie, le financement de l'ADEME est entièrement rebudgétisé, ce dont je me réjouis, car l'affectation de la TGAP n'apparaissait plus en adéquation avec les besoins de l'ADEME. Mais le Gouvernement affirme que l'ADEME voit ses moyens renforcés de 36 %, la subvention prévue pour 2018 s'élevant à 612 millions d'euros, alors que l'ADEME se voyait affecter 448 millions d'euros de TGAP. Or l'augmentation du budget de l'ADEME sera presque totalement absorbée par le règlement des reste-à-payer issus des engagements passés. L'agence est confrontée à une stagnation de ses moyens, ce qui est contradictoire avec la volonté d'accroître ses missions et les aides versées par l'agence dans le cadre du développement de la chaleur renouvelable et de la politique de prévention et de valorisation des déchets.

Alors que la loi de transition énergétique fixe comme un objectif un taux de 38 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale de chaleur d'ici 2030, le fonds chaleur est rabaissé de 10 % en 2018 : il est déjà sous-dimensionné pour répondre à cet objectif ! Après l'annonce du précédent Gouvernement d'un doublement du fonds « chaleur » restée lettre morte, je crains une nouvelle déception quant aux moyens alloués au fond.

J'aimerais maintenant revenir plus en détail sur certaines politiques financées par la mission « Écologie ».

La politique de lutte contre la pollution de l'air est dénuée d'ambition et de vision stratégique, alors même que des feuilles de route opérationnelles sont attendues de l'État d'ici mars, à la suite de la décision

du Conseil d'État de juillet dernier. La fragilité de la situation financière des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) appellerait une consolidation de la participation financière de l'État : au contraire, le montant de la subvention baisse. Le ministre a en outre admis l'impasse de financement de près de 350 millions d'euros au titre de l'appel à projets « Territoire à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV), ôtant toute visibilité aux collectivités quant au financement de projets souvent engagés.

S'agissant de la politique de prévention des risques, quinze ans après la catastrophe de l'usine AZF, la quasi-totalité des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) a été adoptée. Les prochaines années seront dédiées à la mise en œuvre opérationnelle de ces plans. Par ailleurs, le projet de loi de finances prévoit le plafonnement de la taxe affectée au fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), qui connaît un solde positif de plus de 200 millions d'euros en 2017.

Certains opérateurs de la mission pourraient être sous dimensionnés à terme pour faire face à l'accroissement de leurs missions. C'est le cas de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui bénéficie d'une augmentation de ses moyens humains, mais qui voit par ailleurs ses missions fortement augmenter en raison notamment du vieillissement des centrales nucléaires et de l'instruction des demandes de prolongation de leur fonctionnement.

J'en viens à présent aux charges de service public de l'énergie, qui étaient financées jusqu'en 2015 par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) en dehors de tout contrôle parlementaire et sont désormais retracées dans le budget de l'État par le programme 345 « Service public de l'énergie » et par le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique », qui est quasi-exclusivement financé par des recettes issues de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE).

Ces charges, dont le montant est arrêté tous les ans par une délibération de la commission de régulation de l'énergie (CRE), représenteront 7,9 milliards en 2018, soit une hausse de 10 % par rapport à 2017, principalement due à l'augmentation du coût du soutien aux énergies renouvelables électriques qui atteindra 5,4 milliards en 2018, en hausse de 13 % par rapport à 2017 en raison du très fort dynamisme de la filière photovoltaïque.

Les projections réalisées par la CRE montrent que les charges du service public de l'énergie s'élèveront à 10,1 milliards en 2022, soit 2,2 milliards de plus qu'en 2018, et que leur total cumulé atteindra 44,9 milliards sur la période 2018-2022.

Il devient urgent que le Parlement joue un rôle beaucoup plus actif dans la détermination de ces charges, en votant une loi de programmation pluriannuelle de l'énergie qui fixerait notamment le plafond par filière des

nouvelles capacités de production d'électricité issues de sources d'énergie renouvelable.

À noter que le programme 345 porte également la généralisation du chèque énergie au 1^{er} janvier 2018 en remplacement des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz. La loi relative à la transition énergétique prévoyait que le Parlement disposerait du rapport d'évaluation de l'expérimentation de ce nouveau dispositif de lutte contre la précarité énergétique qui a été testé pendant deux ans dans quatre départements avant sa généralisation. Il n'en a rien été, ce que je trouve profondément anormal. J'ai dû me contenter de quelques bribes d'information qui laissent à penser que ce dispositif, qui coûtera 581,1 millions d'euros en 2018, est relativement efficace, même s'il demeure perfectible. Il faudra que le Gouvernement nous en dise davantage et même tout, en séance, sur ce point.

En ce qui concerne le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACé) », cher à notre collègue Jacques Genest qui lui a consacré un rapport très complet en février 2017, le montant des aides versées par le FACé aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité pour le financement des travaux d'électrification en zone rurale va diminuer de 4,5 % en 2018.

Tous les postes de dépenses du CAS seront touchés, le Gouvernement ayant décidé de lui faire subir un coup de rabot aveugle. Ce non-choix aura des conséquences pour les territoires ruraux, puisqu'ils seront moins en mesure d'accompagner leur développement démographique et économique en matière de réseaux électriques. Les crédits du programme 794 étant systématiquement sous-exécutés, je vous proposerai un amendement visant à les redéployer en faveur du programme 793 qui porte 98 % des crédits du CAS.

Dernier point, sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Aide à l'acquisition de véhicules propres », qui porte les crédits relatifs aux aides à l'achat ou à la location de véhicules neufs émettant peu de CO₂ (bonus) ainsi qu'au retrait de véhicules qui émettent beaucoup de CO₂ (prime à la conversion) et qui est financé par le malus automobile. Ce CAS va voir ses crédits augmenter de 11,8 % en 2018 pour atteindre 388 millions grâce à un nouveau durcissement du malus.

Les bonus automobiles vont être recentrés sur les véhicules électriques alors qu'ils pouvaient en 2017 être perçus pour l'achat d'un véhicule hybride rechargeable. Le Gouvernement voulait mettre fin à l'aide à l'achat d'un vélo à assistance électrique (VAE) qui devrait coûter 50 millions d'euros en 2017, mais il a cédé à sa majorité à l'Assemblée nationale en prolongeant ce dispositif au-delà du 1^{er} janvier 2018 et en lui allouant 5 millions d'euros. Je vous présente un amendement qui supprime ces crédits en faveur d'un dispositif qui présente d'évidents effets d'aubaine.

Alors que seulement 21 000 primes à la conversion ont été versées depuis le 1^{er} avril 2015, le Gouvernement se fixe l'objectif très ambitieux de 100 000 primes versées en 2018. Si les nouveaux critères d'attribution de cette prime paraissent plutôt pertinents, le Gouvernement devra veiller à leur cohérence avec le seuil d'application du malus et cesser de les modifier tous les ans, ce qui a pour effet de rendre ce mécanisme illisible.

Au total, le budget de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » apparaît très contrasté. Une hausse globale des crédits, notamment en faveur de la transition énergétique, mais de lourdes déceptions concernant la protection de la biodiversité, la lutte contre la pollution de l'air ou bien encore la politique de l'eau, auxquelles il faut ajouter le coup de massue fiscal de la hausse de la fiscalité énergétique.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, et parce que je ne veux pas me placer dans une attitude d'opposition systématique ni systémique au Gouvernement, je proposerai donc à notre commission des finances une position de sagesse sur le vote des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Je vous propose en revanche d'adopter les crédits des comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Transition énergétique » et « FACé ». Concernant ce dernier CAS, je déplore clairement la baisse de 4,5 % de ses crédits mais vous propose son adoption afin de pouvoir grâce à mon amendement transférer des crédits du programme 794 au programme 793, ce qui constituera une bonne amélioration de l'utilisation de ces crédits.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Pour reprendre les termes de la ministre des transports devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de notre Haute Assemblée, 2018 constitue pour les infrastructures et services de transport un « budget de transition », dans l'attente des résultats des Assises de la mobilité qui ont été engagées en septembre 2017, parallèlement à la création d'un comité chargé de travailler sur les infrastructures de transport et d'une mission le modèle ferroviaire français confiée à Jean-Cyril Spinetta. Ces trois réflexions nourriront le futur projet de loi d'orientation des mobilités que le Parlement examinera au premier semestre 2018.

À ce projet sera annexée une programmation financière pluriannuelle des infrastructures de transport que le groupe de travail de notre commission des finances sur le financement des infrastructures de transport, présidé par notre ancienne collègue Marie-Hélène des Esgaux, avait réclamée en septembre 2016.

Le programme 203 dont je suis la rapporteure ne présente qu'une partie des dépenses consacrées aux transports en raison du rôle majeur joué par l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) dans le financement des grandes infrastructures.

Établissement public administratif de l'État créé en 2004 et placé sous la tutelle de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), l'AFITF est financée par des taxes qui lui sont affectées par l'État, selon une logique de report modal : redevance domaniale des sociétés d'autoroutes, taxe d'aménagement du territoire également payée par les sociétés d'autoroutes, une partie des amendes des radars automatiques et une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

L'AFITF reverse ensuite une partie de son budget au programme 203 sous forme de fonds de concours, en ayant préalablement fléché les sommes ainsi reversées vers des projets précis (routes, ferroviaires, fluvial, etc.). Au total, cet « opérateur transparent de l'État » permet au Gouvernement de sanctuariser des crédits en échappant à la contrainte de l'annualité budgétaire pour financer des projets d'infrastructures pluriannuels, ce que je veux bien admettre. Je salue ici Gérard Longuet, ancien président de l'AFITF.

Ce qui me paraît beaucoup plus problématique, en revanche, c'est que je sois contrainte d'envoyer de multiples questionnaires à la DGITM pour pouvoir vous présenter les grandes lignes du budget 2018 de l'AFITF, alors que la DGITM élabore ce budget parallèlement à celui du programme 203.

Je dirai donc au Gouvernement en séance publique qu'il est indispensable qu'à compter de 2019 le budget prévisionnel de l'AFITF nous soit systématiquement transmis au moment de l'examen de la loi de finances : c'est là la condition *sine qua non* pour que le Parlement puisse se prononcer de façon éclairée sur le montant effectivement consacré par l'État au financement des infrastructures de transport.

J'en viens à présent à l'analyse de la situation financière de l'AFITF.

Ainsi que l'avait souligné à maintes reprises Marie-Hélène des Esgaulx, qui suivait le budget des transports avant moi, l'AFITF fait face actuellement à une « impasse financière » liée aux trop nombreux engagements pris par l'État par le passé. C'est ce constat qui a conduit le Gouvernement à décréter une pause en matière d'infrastructures de transport, ce qui s'est traduit par une révision à la baisse de quelque 800 millions d'euros des dépenses initialement prévues pour l'AFITF en 2018, les engagements concernés ayant été repoussés à une date ultérieure.

Les dépenses de cet opérateur augmenteront toutefois de 200 millions d'euros en 2018 pour atteindre 2,4 milliards d'euros, avec un effort particulier consenti pour les deux priorités affichées par le Gouvernement, à savoir la régénération des réseaux existants – notamment routier et ferré – et les transports du quotidien. Je précise que ces deux priorités sont exactement celles qu'avait mises en avant le groupe de travail de notre commission des finances que j'ai déjà cité.

L'équilibre financier de l'AFITF demeurera néanmoins singulièrement précaire en 2018 et les années suivantes avec des restes à payer en augmentation à 12,3 milliards, ce qui conduira le Gouvernement à devoir se poser de nouveau la question de ressources supplémentaires à affecter à cet établissement public, jamais véritablement résolue depuis le fiasco de l'écotaxe poids lourds en 2013. La taxation des poids lourds étrangers en transit, qui endommagent notre réseau routier sans participer à son financement, demeure une piste que nous devons creuser. La ministre en a souligné l'intérêt comme taxe à l'échelle des régions.

Les crédits du programme 203 n'évolueront qu'à la marge en 2018, avec une très légère hausse de 0,4 % en crédits de paiement (CP) à 3 159,6 millions. La subvention à SNCF Réseau diminuera très légèrement, celle de Voies navigables de France restera stable et les crédits en faveur du dragage des ports augmenteront d'un tiers.

J'en viens aux trois grands opérateurs qui relèvent du programme 203 : SNCF Réseau, la Société du Grand Paris et Voies navigables de France.

SNCF Réseau devra en 2018 poursuivre le grand plan de modernisation du réseau ferré – qui impliquera un effort annuel de 3 milliards d'euros par an à compter de 2020 – alors que sa dette constitue toujours pour l'établissement un fardeau difficilement supportable, puisqu'elle s'élève à 45,7 milliards d'euros. Il s'agit de la dette historique de la SNCF qui n'a cessé de croître au cours du temps.

Petite consolation pour l'établissement : la « règle d'or » ferroviaire est enfin entrée en vigueur, ce qui signifie que ceux qui souhaitent obtenir des développements du réseau ferroviaire devront les financer eux-mêmes !

Comme l'a montré l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), les hypothèses prévues par le contrat de performance décennal signé par SNCF Réseau avec l'État en avril 2017 n'apparaissent guère crédibles et celui-ci devra rapidement être mis à jour sur la base des conclusions de la mission sur le modèle ferroviaire français confiée par la ministre à Jean-Cyril Spinetta. À cette occasion pourrait être abordée la question de la reprise au moins partielle de la dette de cet opérateur par l'État.

Les coûts du Grand Paris Express sont désormais estimés à 35 milliards d'euros, contre 25 milliards d'euros antérieurement, ce qui pourrait conduire le Gouvernement à annoncer très prochainement des ajustements dans le calendrier du projet, voire à renoncer à certaines parties des lignes prévues. Cependant, les lignes du Grand Paris Express forment une boucle et il faudra bien boucler la boucle si l'on veut qu'elles fonctionnent. En 2018, les investissements de la Société du Grand Paris vont continuer à monter en puissance, en particulier avec les premiers travaux de génie civil sur la ligne 15 sud.

Lors de l'audition du Président de la SGP, j'ai eu la surprise d'apprendre que le plafond d'emplois de cet opérateur n'était que de 240 ETP pour 2018.

M. Roger Karoutchi. – Et oui !

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Ce chiffre est dérisoire alors que les risques financiers mais également techniques et de sécurité sur les chantiers du Grand Paris Express vont se multiplier dans les années à venir.

Voies navigables de France va devoir consentir d'importants efforts de réduction de ses personnels d'ici 2022, au rythme d'une centaine d'ETPT en moins par an. Confronté à l'érosion des recettes de la taxe hydraulique que l'établissement souhaite voir se transformer en redevance, VNF souhaite bénéficier de subventions d'investissement plus importantes de l'AFITF pour remettre à niveau le réseau dont il a la charge. Un audit indépendant est actuellement en cours pour mieux évaluer les besoins de l'établissement, mais il ne fait aucun doute qu'ils sont très importants et que nous devons dans les années à venir consacrer des investissements importants à la modernisation de nos voies navigables.

Le programme 205 « Affaires maritimes », qui s'est vu retirer en 2018 la gestion durable des pêches et de l'aquaculture, joue un rôle économique et social important et porte des fonctions régaliennes essentielles, la France disposant du deuxième domaine maritime le plus vaste du monde, avec plus de 5 000 kilomètres de côtes et 10 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE), dont 97 % outre-mer.

Dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2018, la dotation du programme s'établissait à 140 millions d'euros en AE et en CP, en forte baisse de 8,5 % en CP à périmètre constant en raison de la diminution de 19 millions d'euros des compensations de charges patronales en faveur du transport maritime de fret et de service qui tirait les conséquences de l'article 53 rattaché à la mission.

Cet article, qui revenait sur un dispositif introduit par la loi de 2016 relative à l'économie bleue, a été supprimé par l'Assemblée nationale à l'initiative du Premier ministre. Il s'agit là d'une excellente nouvelle pour des entreprises qu'il nous faut protéger dans un contexte de concurrence exacerbée – je pense en particulier à Bourbon ou à Louis-Dreyfus armateur. En conséquence, le programme 205 s'est vu réattribuer 19 millions d'euros pour 2018.

L'autre fait saillant du programme 205 en 2018 est l'effort que va consentir l'État en faveur de la sécurité et de la sûreté maritime, dont les crédits vont augmenter de 15,1 % en CP pour améliorer la signalisation maritime, acheter un nouveau baliseur ou bien encore abonder la subvention versée à la Société nationale du sauvetage en mer (SNSM).

Ainsi que je vous l'ai dit, le budget des infrastructures et services de transport pour 2018 est un budget de transition et c'est à l'issue des Assises de la mobilité puis du débat parlementaire sur le projet de loi d'orientation des mobilités que nous pourrions nous faire une idée plus claire de la politique du Gouvernement dans ce domaine.

Mais je veux ici manifester mon soutien aux deux priorités affichées pour le moment, à savoir la remise à niveau des réseaux existants et les transports du quotidien, qui répondent à des besoins trop longtemps négligés.

J'aurais pu être plus réservée sur les crédits du programme 205 mais la suppression de l'article 53 permet de considérer que le budget des affaires maritimes pour 2018 sera plutôt satisfaisant.

Pour ces différentes raisons, je vous appellerai donc, pour les programmes qui me concernent, à adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et à confirmer la suppression de l'article 53.

Il me reste à vous présenter les crédits du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Les lignes de trains d'équilibre du territoire (TET), dont l'État est depuis 2011 l'autorité organisatrice, regroupaient historiquement trente lignes qui jouent un rôle important en matière d'aménagement du territoire et sont exploitées sous la dénomination « Intercités ».

Le compte d'affectation spéciale vient compenser le déficit d'exploitation de SNCF Mobilités dû aux TET ainsi que la régénération du matériel roulant.

La vaste réforme de ces lignes entamée depuis deux ans a conduit à la fermeture de six lignes de nuit et au transfert de nombreuses lignes de jour devenues infrarégionales aux régions agrandies. Dans le cadre de ces accords de reprise, l'État s'est engagé à financer une partie du déficit d'exploitation des lignes transférées et du renouvellement de leur matériel roulant. Vous trouverez à la page 59 du rapport un tableau présentant les différents accords conclus entre l'État et les six régions concernées, qui ont chacun fait l'objet de négociations très précises.

La nouvelle convention 2016-2020 conclue entre l'État et SNCF Mobilités fixe à l'opérateur des objectifs ambitieux en matière de productivité et de politique commerciale, l'objectif étant d'améliorer le taux de remplissage des trains pour atteindre 38 % en 2020.

Les crédits affectés au compte d'affectation spéciale (CAS) représenteront 383,2 millions en 2018, dont 73,4 millions consacrés au déficit d'exploitation des lignes transférées aux régions. Ce n'est qu'à l'horizon 2021 que les montants affectés au CAS pourraient bénéficier des effets de la

réforme en cours et atteindre un niveau compris entre 310 et 330 millions d'euros par an.

Compte tenu des efforts de réforme accomplis ces deux dernières années pour tenter de revoir en profondeur l'offre de trains Intercités et lui redonner un second souffle, je vous propose d'adopter les crédits de ce compte d'affectation spéciale en pleine évolution.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Le programme 159 regroupe depuis 2017 les subventions pour charges de service public du Centres d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Céréma), de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo France. Il retracera également à compter de 2018 les crédits du Commissariat général au développement durable (CGDD) – soit 14,7 millions et ceux qui sont dédiés au financement du soutien à l'économie sociale et solidaire (ESS), soit 14,2 millions.

Concernant Météo France, que je suis depuis quelques années en tant que rapporteur spécial de l'ancien programme 170 « Météorologie », la subvention pour charges de service public portée par le programme 159 connaîtra, pour la sixième année de suite, une diminution en 2018 à 188,8 millions d'euros. Dans le même temps ses effectifs diminueront de 95 équivalents temps plein travaillés (ETPT), mouvement qui devrait se poursuivre dans les cinq ans à venir. Il n'y a rien là de très enthousiasmant.

Si ces suppressions de postes obéissent à une véritable logique – tirer parti des multiples applications du numérique dans le domaine de la météorologie et de la réorganisation du réseau territorial de Météo France qui s'est achevée à la fin de l'année 2016 – il convient toutefois de rester très vigilant pour ne pas affaiblir un opérateur qui joue un rôle essentiel pour la sécurité des personnes et des biens face à la multiplication des événements climatiques extrêmes.

Pour rester un opérateur météorologique de rang mondial, Météo France devra rapidement se procurer un nouveau supercalculateur susceptible de multiplier par cinq sa puissance de calcul. Si les bénéfices socio-économiques de cet outil sont estimés au minimum à 12 fois la valeur de cet investissement, l'établissement n'a pas encore obtenu de l'État les crédits nécessaires à son financement, estimés à 100 millions d'euros, dont 55 millions d'euros dans les cinq ans à venir. C'est un sujet qu'il faudrait rapidement régler.

L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) verra lui aussi sa subvention pour charges de service public diminuer en 2018 à 91,7 millions d'euros et ses effectifs perdre 63 ETPT. Mais alors que Météo France semble en mesure de voir ses recettes commerciales rebondir à compter de 2017, celles de l'IGN sont sévèrement fragilisées par l'avènement de l'*open data* et pourraient se réduire comme peau de chagrin dans les années à venir. Il paraît nécessaire que soit menée une véritable réflexion,

dans le cadre des discussions relatives au nouveau contrat d'objectifs et de performance de l'établissement, sur les relais de croissance dont celui-ci pourrait bénéficier.

Le Céréma, pour sa part, vit une véritable crise d'identité, au point que sa survie paraît incertaine alors même que ce regroupement de onze entités préexistantes est âgé d'à peine trois ans dans sa forme actuelle. Le Gouvernement prévoit de lui appliquer tout au long de la législature des réductions de subvention pour charges de service public (elle atteindra 206 millions d'euros en 2018) et d'effectifs (- 103 ETPT en 2018) sans lui offrir pour le moment la moindre perspective, ce qui a conduit, du reste, son président, Gaël Perdriau, le maire de Saint-Étienne, à démissionner. S'il est clair que l'avenir de cet opérateur passe par une collaboration beaucoup plus intense avec les collectivités territoriales, l'exécutif devra rapidement exprimer ce qu'il attend de lui et cesser de le percevoir uniquement comme une variable d'ajustement.

Il est urgent de fixer un cap clair sur les métiers, le projet et la vision du Céréma, de l'IGN et de Météo France. On demande à ces organismes de se recentrer sur leur contribution au service public, ce qui est logique dans la mesure où les recettes diminuent. Néanmoins, cela risquerait de laisser le champ au secteur privé, privant ainsi ces organismes de ressources commerciales.

J'en viens à présent au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », dit BACEA, qui porte les 2,2 milliards d'euros de crédits de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Comme il est exclusivement financé par le secteur du transport aérien, l'évolution du trafic et la bonne santé des compagnies françaises ont une influence décisive sur son équilibre financier.

Or le trafic aérien bénéficiera d'une croissance comprise entre 5,4 % et 5,9 % en 2017 - du jamais vu depuis 2011 - et comprise entre 3 % et 4 % en 2018, certains aéroports régionaux connaissant des augmentations de trafic à deux chiffres ou approchant comme à Toulouse, Nantes ou Bordeaux, avec respectivement 16 %, 13,7 % et 9 % de croissance.

Les compagnies aériennes françaises profitent de cette croissance mais de façon insuffisante, puisqu'elles poursuivent leur déclin en termes relatifs, la part du pavillon français étant passée de 54,3 % en 2003 à 40,3 % en 2017.

Si la santé d'Air France s'est améliorée depuis deux ans et si le lancement de la nouvelle compagnie « Joon » constitue un beau succès pour sa nouvelle direction, qui a su démêler l'écheveau des relations sociales et réarmer industriellement le projet de la compagnie, la compétitivité des compagnies aériennes françaises devra faire l'objet d'un examen attentif à l'occasion des Assises du transport aérien prévues pour le premier semestre 2018.

Dans cette conjoncture très favorable, la DGAC bénéficiera de recettes quasiment identiques à celles de 2017, soit un montant légèrement supérieur à 2 milliards d'euros. Cette relative stabilité s'explique notamment par la baisse de 26 millions d'euros des recettes de la redevance pour services terminaux de circulation aérienne métropole (RSTCA-M) accordée aux compagnies au départ et à l'arrivée des plateformes de Paris-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly en contrepartie de l'affectation au BACEA de l'intégralité des recettes de la taxe de l'aviation civile. Je suis heureux de voir cette mesure que j'avais défendue au Sénat entrer en vigueur : il a fallu suivre le dossier de près pour qu'il en soit ainsi !

À l'instar de celles de la redevance de route, les recettes de la taxe de l'aviation civile seront dynamiques en 2018. L'exonération à 100 % de cette taxe pour les passagers en correspondance, que nous avons là aussi adoptée pour aider les compagnies aériennes, a représenté 77,4 millions d'euros d'économies en 2016 pour les compagnies assujetties à la taxe, dont 57 millions d'euros pour Air France.

Notons également l'affectation au BACEA de deux recettes nouvelles dont le Parlement a eu récemment à connaître : 6,6 millions d'euros correspondant aux recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion qui excéderont son plafond de 210 millions d'euros et 6 millions d'euros pour couvrir le coût des missions d'intérêt général effectuées par la DGAC au profit de l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

Comme en 2017, le schéma d'emplois 2018 de la DGAC ne prévoit aucune suppression d'emploi. Sa masse salariale augmentera de 1,3 % pour atteindre 923,5 millions d'euros. Sur cette somme, 17,7 millions d'euros correspondent aux mesures catégorielles prévues pour 2018 par le protocole social 2016-2019 de la DGAC, dont le coût global représente 55 millions d'euros sur la période, contre 27,4 millions d'euros pour le protocole social 2013-2015. Ces protocoles se justifient par la nécessaire réorganisation du temps de travail afin de répondre à la saisonnalité de l'activité et aux pointes de trafic.

La DGAC maintiendra en 2018 son effort d'investissement porté à 250 millions d'euros par an, auxquels s'ajoutent 50 millions d'euros de fonds de concours européens, depuis 2014. Sur cette somme, 135 millions d'euros sont consacrés à de grands programmes de modernisation du contrôle de la navigation aérienne, dont le coût total représente quelque 1 660 millions d'euros. Je prépare un contrôle budgétaire sur ce domaine dans lequel nous souffrons d'un important retard d'investissement.

Après une année 2017 difficile, le nouveau Gouvernement a décidé de rebudgétiser les crédits consacrés par les deux premiers programmes d'investissement d'avenir (PIA) à la recherche et développement (R&D) en matière aéronautique civile pour un montant de 135 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Je m'en félicite, car le financement par les PIA

ne donne pas la visibilité nécessaire à la recherche de long terme. C'est une excellente nouvelle pour une filière industrielle vitale pour l'économie de notre pays, dans un contexte de concurrence internationale exacerbée.

L'assainissement financier du BACEA va se poursuivre en 2018 avec une quatrième année consécutive de diminution de sa dette, déjà réduite de 31 % depuis 2015, dont l'encours devrait atteindre 883,6 millions d'euros au 31 décembre 2018. C'est un niveau inférieur à celui d'avant la crise du transport aérien de 2009 – rappelons qu'une crise dans ce secteur se traduit par une augmentation de la dette et une stagnation des investissements.

À plus long terme, la croissance du trafic aérien posera le problème du développement des infrastructures au sol, notamment des aéroports, et de la capacité du transport aérien à faire face à cette augmentation. La question des taxes et redevances, sur laquelle notre commission a insisté, est moins pressante en période d'amélioration du trafic ; mais elle reste importante, tout comme celle de la compétitivité du pavillon français.

Il convient de souligner le paradoxe de la DGAC qui, bien que relevant d'un budget annexe, pourrait être intégrée dans la norme d'évolution des dépenses budgétaires de l'État. Nous verrons quelles sont les intentions du Gouvernement à cet égard.

Enfin, concernant les projets en cours pour Aéroports de Paris, il convient d'en préserver les fondamentaux que sont la qualité de service et la capacité d'investissement, les besoins en infrastructures étant très importants. Attention à ne pas déstabiliser l'entreprise.

En conclusion, je souhaite que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe.

Compte tenu du fait que les trois subventions des opérateurs du programme 159 sont en baisse – ce que je peux comprendre, même si les baisses en question me paraissent particulièrement sévères – sans pour autant, et je le déplore, que l'État leur offre de véritables perspectives stratégiques, je m'en remettrai, à l'instar de mon collègue Jean-François Husson à la sagesse de la commission des finances et du Sénat sur les crédits de la mission Écologie.

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Notre commission a notamment souhaité que le nouveau président de l'AFITF soit nommé au plus vite, pour que l'agence ne soit plus directement gérée par le ministère des transports, comme c'est le cas depuis quelques mois.

Je me félicite de l'augmentation de 100 millions d'euros des dépenses pour la régénération du réseau routier en 2018, mais les résultats de l'audit en cours sur l'état des routes nationales ne seront connus qu'en décembre ; dans ces conditions, comment se prononcer sur ces crédits ?

Certains se sont émus de voir les crédits de la prime à la conversion passer de 27 à 127 millions d'euros. On a fait un parallèle avec le dispositif TEPCV, dans lequel 700 millions d'euros ont été promis aux collectivités alors que seuls 400 millions étaient financés ; le secrétaire d'État Sébastien Lecornu s'est néanmoins engagé à valider tous les dossiers déposés par les communes. Il vaut mieux, à mon avis, se donner de la marge pour la prime que se voir contraint de refuser des subventions faute de crédits.

Le recentrage des bonus automobiles sur les véhicules électriques inspirera des regrets à certaines communes qui ont investi dans les véhicules au gaz naturel (GNV) ; mais, au vu de la faiblesse des subventions accordées pour des véhicules dont le prix avoisine 200 000 euros, cette décision me semble compréhensible politiquement.

L'impact de la subvention de 200 euros à l'achat d'un vélo électrique sur les usages professionnels n'est pas encore connu ; nous attendons les conclusions du rapport des Assises des mobilités. Il semble que ce type de véhicule est surtout utilisé pour les loisirs.

Compte tenu de ces remarques, la commission de l'aménagement du territoire a donné un avis favorable aux aspects de ces programmes, budgets annexes et comptes d'affectation spéciale qui lui étaient soumis.

M. Antoine Lefèvre. – La date fixée pour la restitution des travaux du conseil d'orientation des infrastructures a été repoussée, une nouvelle fois, à début janvier, dans un contexte de fragilité des financements, surtout pour l'AFITF dont l'augmentation des crédits est insuffisante. Une estimation du coût des travaux d'infrastructures nécessaires à la remise en état des réseaux ferroviaire et routier est-elle disponible ?

M. Sébastien Meurant. – Je souhaiterais que notre commission soit informée des dérives budgétaires des grands projets d'infrastructures. Les coûts du Grand Paris Express ont encore dérapé de 10 milliards d'euros ; une entreprise privée qui se comporterait ainsi courrait à la faillite. Les collectivités valdoisiennes, comme Saint-Leu-la-Forêt, contribuent au projet, à travers la taxe spéciale d'équipement. Or si la ligne 17 ne se fait pas, Saint-Leu n'en bénéficiera pas. C'est la même problématique pour l'eau. Sans cette ligne, le plus grand investissement privé d'Europe, EuropaCity, appelé à changer l'image de notre département, pourrait être remis en cause. Au vu des enjeux, et dans cette attente, je ne vois pas comment je pourrais me prononcer sur ces programmes.

Souvenons-nous d'Éole, de Météor dans les années 80 et 90 : aucun de ces projets n'a été mené à bien dans son ensemble, mais les gouvernements successifs n'en ont pas tiré les conséquences.

Quant aux autoroutes, les chauffeurs de taxi constatent tous les jours leur dégradation, qui affecte leurs conditions de travail et provoque des accidents. La pollution qui résulte des politiques menées à Paris aggrave encore la situation. Il n'y a plus de lumière sur l'A115 à cause d'un vol de

câbles ; et l'on nous dit que cela va améliorer la sécurité ! Quant à la Francilienne, il y manque le tronçon Viry-Orgeval, c'est-à-dire la liaison entre les Yvelines et le Val-d'Oise. L'enquête publique a été lancée ; nos deux départements sont très désireux de voir ce tronçon qui achèverait la boucle se réaliser.

M. Marc Laménie. – Ces sujets complexes touchent à notre vie quotidienne.

A-t-on une idée du budget et des effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire qui est appelée à monter en puissance ?

L'endettement de SNCF Réseau, de 46 milliards d'euros aujourd'hui, pourrait passer à 61 milliards d'euros en 2026. Nous le savons tous, le tout-TGV s'est fait au détriment des lignes classiques, avec à la clé des fermetures de lignes et une dégradation du matériel roulant. Que faire pour sortir de l'impasse ?

Que pensent les rapporteurs du fret capillaire, aujourd'hui littéralement évincé ? Il en va de même pour Voies navigables de France et ses canaux, de moins en moins utilisés, alors même que le réseau routier arrive à saturation...

Mme Sylvie Vermeillet. – Quelle est votre opinion, Madame Keller, sur la capacité de la SNCF à faire face à la concurrence ? La réforme des retraites annoncée pour 2018 n'épargnera pas les régimes spéciaux. Le Président de la République avait annoncé une reprise par l'État de la dette de SNCF Réseau, qui s'élève à 45,7 milliards d'euros, et de celle de SNCF Mobilités, soit 7,9 milliards d'euros, en échange d'une renonciation à ces régimes. Certes, l'institution est plombée par cette dette, mais l'État est-il réellement en mesure de la lui reprendre ?

M. Michel Canevet. – L'AFITF est une illustration parfaite des démembrements de l'État si souvent déplorés. Cette agence a-t-elle encore un rôle à jouer ? Ne vaut-il pas mieux la supprimer pour ramener le financement des infrastructures dans le giron de l'État – et ainsi permettre un contrôle parlementaire ?

Autre exemple : le Gouvernement envisage la création d'une agence pour la cohésion des territoires. Le Céréma étant en difficulté, ne serait-il pas pertinent qu'il devienne une composante de cette nouvelle entité, avec ses 2 500 salariés ?

La DGAC joue quant à elle un rôle de régulateur, de prestataire de services et de prescripteur à la fois, partageant ces compétences avec d'autres opérateurs, ce qui nuit à la lisibilité de l'institution.

Le contrôle aérien est régulièrement perturbé par des mouvements sociaux, le plus récent ayant eu lieu la semaine dernière à Orly. La situation s'améliore-t-elle dans ce secteur ? Un effort sur les équipements d'accueil des passagers dans les aéroports est indispensable, et en particulier une

modernisation des outils du contrôle des douanes. Enfin, il conviendrait de remplacer la flotte des véhicules d'aéroport par des véhicules propres.

M. Alain Joyandet. - Vos rapports, très intéressants, montrent que la distinction entre le « nouveau monde » et « l'ancien monde » n'est pas très nette : on fonctionne à périmètre constant, en retirant à certains pour donner à d'autres ; on continue à augmenter les taxes, et l'investissement public sert de variable d'ajustement.

Monsieur Husson, vous avez évoqué à juste titre une conception punitive de la fiscalité énergétique. On ponctionne l'argent là où il est, et là où il est utile, au service d'objectifs plus ou moins douteux. Ainsi, le prélèvement imposé aux agences de l'eau est insupportable ; nous soutiendrons les amendements du rapporteur spécial.

Les investissements dans le réseau routier détaillés dans le rapport de Fabienne Keller sont ridicules. Est ainsi mentionné le financement de la route Centre Europe Atlantique, l'une des liaisons horizontales les plus importantes, « dans la région Bourgogne » - avec l'ancien intitulé - alors que le projet est à l'abandon ! Il manque toujours le barreau Langres-Belfort, cassé en 1997, puis réinscrit au Schéma national d'infrastructures de transport, puis à nouveau cassé... Pouvez-vous nous préciser le plan et le calendrier ?

On présente les contrats entre l'État et les régions comme une avancée. Or le financement de la ligne Grand-Est, qui coûtait 38 millions d'euros à l'État, ne sera plus assumé par celui-ci qu'à hauteur de 13 millions d'euros ; le reste sera financé par les régions Île-de-France, Bourgogne-Franche-Comté et Grand-Est dans le cadre du transfert de lignes TET. La ligne Mulhouse-Paris, qui était relativement compétitive, est remplacée par des tronçons. C'est un véritable saucissonnage, et les voyageurs préfèrent aller prendre le TGV à Besançon ou à Belfort-Montbéliard.

Félicitations à la rapporteure spéciale, dont nous suivrons les avis ; mais certaines mesures sont difficiles à avaler.

M. Roger Karoutchi. - La SNCF ne fait rien pour se préparer à la concurrence ; elle fait tout pour croire qu'elle pourra s'en dispenser, avec l'argument massue que la concurrence tuera le réseau, qui n'est pas en situation de l'accueillir. Mais l'ouverture à la concurrence est prévue depuis quinze ans...

Fin 2011, j'avais dit que le Grand Paris Express ne coûterait pas 25 milliards mais 35 milliards d'euros ; qu'il ne serait pas prêt en 2025 mais en 2035. Aujourd'hui, je dis 40 milliards d'euros et 2040. On nous balade, en nous disant qu'il vaut mieux repousser les délais qu'abandonner une partie du projet. La Société du Grand Paris bénéficie de taxes affectées sur les ménages et les entreprises franciliens qui rapportent 500 à 600 millions d'euros par an ; et elle continue à emprunter, alors que le Gouvernement

refuse de la financer... Le Parlement n'a pas la main sur ce dossier. Il faudrait une étude claire et nette sur le tracé : chaque élu a voulu sa gare. Mais que fera-t-on du Grand Paris Express dans vingt ans ?

M. Claude Raynal. – Excellent !

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je partage l'inquiétude de Jean-François Husson sur le financement des agences de l'eau, de l'AFB et de l'ADEME, avec une préoccupation particulière à propos de la pollution de l'air. Nous devons monter en puissance sur ces questions, à commencer par l'État, que le Conseil d'État et les autorités européennes ont rappelé à ses obligations. Or les engagements financiers ne sont pas à la hauteur ; dans ces conditions, il est difficile de demander aux collectivités, notamment aux régions, une plus grande implication.

Concernant le Grand Paris Express, je suis en désaccord avec Roger Karoutchi, sauf sur le rôle du Parlement. Il ne convient pas de remettre en cause le tracé, qui forme un tout cohérent et apporte un rééquilibrage au sein de la région. On peut faire beaucoup de critiques à la Société du Grand Paris, mais pour le moment le calendrier est tenu. Je partage l'avis de Fabienne Keller sur la nécessaire montée en puissance des capacités d'ingénierie au sein de la SGP. Les investissements du Grand Paris Express doivent également être considérés à l'aune de l'enjeu de la pollution de l'air. Cessons de retarder la mise en œuvre des projets parfois très ambitieux des collectivités dans ce domaine : seuls les investissements dans les transports publics sont en mesure de répondre à cet enjeu en Île-de-France. Il appartient au Gouvernement de clarifier au plus vite ses intentions. Le débat doit s'ouvrir : des élus de tous les partis et de tous les territoires demandent où l'on en est.

Je ne crois pas qu'il faille supprimer la prime à l'achat du vélo électrique. Certes, il y a probablement un effet d'aubaine pour ceux qui en font un usage de loisir. Mais tant qu'il n'existera pas de services de location de longue durée, il convient de maintenir cette aide : il est difficile d'investir de 1 500 à 1 800 euros dans un véhicule dont on ne sait pas s'il sera adapté au transport en ville.

Mme Christine Lavarde. – La péréquation en direction des zones non interconnectées, notamment les outremer, comporte un volet relatif à la maîtrise de la demande en énergie. Les crédits concernés étant modestes, ce point n'est pas évoqué dans le rapport. Cette politique sera-t-elle poursuivie et comment s'articule-t-elle avec les surcapacités constatées dans ces territoires ? Le risque est, à terme, de devoir déconnecter l'alimentation en énergie renouvelable pour maintenir la stabilité du réseau.

Les opérateurs du programme 159 produisent des données publiques, qu'ils sont contraints de mettre à disposition gratuitement dans le cadre de la loi pour une République numérique. L'État a-t-il procédé à un transfert de recettes vers ces opérateurs pour pérenniser leur activité ?

M. Claude Raynal. – Je tiens à ce que ce soit noté : je porte un pin's « Oui à la LGV Bordeaux-Toulouse ! ». Nous aurons le TGV à Toulouse quand la technologie sera dépassée. Tout le monde s'accorde sur le constat que nous avons besoin de développer le réseau ferré, et que l'état des trains du quotidien est problématique ; mais il faut des solutions ! C'est pourquoi je suggère à la majorité sénatoriale de s'opposer à la suppression de l'ISF, ou d'en décaler la mise en œuvre de deux ans pour réinjecter les dix milliards ainsi récupérés dans la restauration des infrastructures.

M. Alain Joyandet. – Il y a d'autres recettes !

M. Claude Raynal. – Je vous propose, quant à moi, de ne pas faire disparaître celles qui existent. Vincent Capo-Canellas, j'apprécie l'esprit de modération qui vous caractérise. Mais êtes-vous pour ou contre la vente d'ADP ? Soyez franc et clair !

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Monsieur Laménie, le budget de l'ASN était de 80 millions d'euros en 2016 ; ses effectifs ont augmenté de 30 équivalent temps plein (ETP) entre 2016 et 2017. Les perspectives de prolongation des installations et de démantèlement nécessitent des expertises approfondies : il suffit d'un incident et, si je puis dire, tous aux abris...

Je conviens d'autant plus volontiers avec Sophie Taillé-Polian qu'il faut aller plus loin dans la lutte contre la pollution de l'air que j'ai présidé la commission d'enquête sur le coût économique et financier de cette pollution, évalué à un montant compris entre 65 et 100 milliards d'euros par an. C'est un chiffre à mettre en regard avec les appels à mobiliser 100 milliards de dollars par an contre le changement climatique. Or l'État, à force de se cacher, encourt des sanctions de la Commission européenne. Des actions dans les quatre secteurs les plus polluants – l'industrie, le transport, l'habitat et l'agriculture – doivent être mises en œuvre pour inverser la tendance et entraîner nos partenaires internationaux dont certains, comme les États-Unis ou l'Inde, prennent des orientations préoccupantes.

Madame Lavarde, je ne suis pas en mesure de répondre à votre question immédiatement. Nous n'avons pas abordé ces points lors de l'audition du président de la Commission de régulation de l'énergie. Je vous répondrai dans les meilleurs délais.

La question des vélos électriques est celle de la poule et de l'œuf. Les primes se sont envolées, créant un effet d'aubaine. J'estime que ce marché est assez mûr pour que des équilibres se dégagent. Le solaire thermique a bénéficié de beaucoup d'aides, avant que l'on ne se rende compte que la concurrence faisait baisser les coûts d'installation.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Monsieur Corbisez, l'augmentation des crédits du programme « Voirie » est détaillée dans mon rapport. Elle concerne notamment l'abondement des CPER qui couvrent

désormais les coûts d'investissement routier, l'État n'ayant plus beaucoup de routes en gestion propre.

Monsieur Lefèvre, le groupe de travail de notre commission sur le financement des infrastructures de transport, dont je faisais partie, a estimé que les investissements sur le réseau routier et ferroviaire devraient être portés de trois à quatre milliards d'euros par an.

Je partage entièrement l'opinion, Monsieur Laménie, que nous ne pouvons laisser la SNCF s'empêtrer dans sa dette. Si celle-ci, comme celle de la Deutsche Bahn, était transférée à l'État, la gestion serait beaucoup plus saine et les comptes plus réalistes. Il est inacceptable de tenter de faire croire, comme nous le faisons à Bruxelles, que le prix des sillons permettra à la SNCF de rembourser sa dette. En effet au cours des dernières années, les manques budgétaires ont été artificiellement compensés par une augmentation de ce prix, produisant une situation absurde où les coûts fixes, ainsi augmentés, pénalisent le transport ferroviaire face à la concurrence du routier.

La réforme des régimes spéciaux, Madame Vermeillet, est stratégique car les retraites pèsent dans les charges de la SNCF ; elle ne sera probablement appliquée qu'aux nouveaux entrants. C'est un facteur fondamental dans les équilibres du ferroviaire, au même titre que la mise en concurrence, les prix des sillons ou le mode de facturation.

Monsieur Canevet, votre question sur l'AFITF est pertinente puisque la mission initiale de cette agence - l'équilibre entre le ferroviaire et le routier - s'est estompée. Il conviendrait de sanctuariser certaines ressources du transport routier pour les flécher vers les modes les moins émetteurs. Enfin, il est bien entendu indispensable de désigner un nouveau président pour l'agence.

Monsieur Joyandet, l'investissement de l'État dans les réseaux routiers s'est en effet réduit ; il passe principalement par les CPER. Le TET Grand Est concerne trois régions. L'État a conclu un *deal* avec celles-ci, aux termes duquel il achète le matériel roulant et le remet aux régions, qui le transfèrent à leur tour à la SNCF. C'est une forme de solde de tout compte. Les négociations qui ont conduit à des accords avec les régions se sont faites au coup par coup, sans règles d'ensemble. Il appartient à chacun de définir son ambition pour les liaisons infra-régionales. Certes, le TET qui remplace Mulhouse-Paris est quelque peu saucissonné, mais le TGV dessert désormais Mulhouse. Le TET a justement vocation à desservir les territoires où ne passe pas le TGV.

Le tracé et les gares du Grand Paris Express, monsieur Karoutchi, ont été définis. L'ampleur du projet aurait été différente si d'autres choix techniques avaient été faits : ainsi l'enterrement du tracé dans sa totalité, avec en certains endroits des niveaux de pression très importants, a engendré des coûts de construction énormes. De plus, les aléas sont

beaucoup plus importants en souterrain. Ils expliquent l'estimation de 35 milliards d'euros qui me semble réaliste. Un éventuel retard de dix ans, comparé à celui d'autres infrastructures comme le TGV Rhin-Rhône, me semblerait plutôt modeste. Les 580 millions de taxes affectées par an financeraient le Grand Paris Express en un siècle... Le compte n'y est pas : un endettement très important sera nécessaire. Je vous suggère de vous rendre, comme Sophie Taillé-Polian et moi-même, sur le chantier d'Arcueil-Cachan où une dalle a été glissée sous la station de RER. Ce sont des technologies très coûteuses mais également très complexes et intéressantes, qui produiront de belles gares.

Sophie Taillé-Polian a souligné l'importance de la montée en puissance de l'ingénierie de la SGP : je le confirme. La sécurité des chantiers est un enjeu considérable, avec des trous entre 40 et 60 mètres de profondeur.

Claude Raynal a défendu la ligne TGV Bordeaux Toulouse : ce sera un des grands projets en débat lors de la programmation pluriannuelle des infrastructures de transports. On comprend que Toulouse souhaite bénéficier d'un tracé ligne à ligne.

Pour le Grand Est, nous aurons un débat douloureux sur l'arrivée des TGV dans un certain nombre de gares secondaires, mais dont les territoires ont participé au financement de ces lignes avec, en contrepartie, des engagements de dessertes.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Concernant le programme 159, vous avez posé, madame Lavarde, la question de la gratuité de la mise à disposition des données et des conséquences sur le budget de l'IGN et de Météo France. C'est effectivement un défi majeur. La difficulté est de trouver des compensations. Météo France et l'IGN doivent encore mieux exploiter et diffuser leurs données. Météo France a conscience qu'au-delà des données brutes, elle doit s'améliorer. L'entreprise dispose sans doute d'une des meilleures expertises mondiales : les grands tournois de tennis, de golf, d'automobiles font appel à elle. En revanche, elle a du mal à fournir des données purement commerciales. Les recettes publicitaires de Météo France se sont accrues de plus de 20 % en 2017. Les recettes « mobile » ont été multipliées par deux entre 2016 et 2017 et dépassent désormais 2 millions d'euros.

L'IGN doit réinventer son modèle et maintenir ses ressources propres. J'ai interrogé le directeur général de l'IGN : pour lui, l'open data est le prochain défi. La loi du 28 décembre 2015 permet à l'opérateur de déroger aux règles en vigueur en ce qui concerne la fixation des redevances de réutilisation des informations.

Monsieur Canevet, vous m'avez interrogé sur les difficultés rencontrées par Céréma, qui résulte de la fusion de onze structures. Je ne suis pas persuadé que nous réglerons les problèmes en faisant du mécano.

La DGAC joue un triple rôle de régulateur, de prescripteur et de fournisseur de services. Ce n'est le cas dans aucun autre pays européen et il faudra sans doute qu'elle évolue à l'avenir.

Pour les contrôleurs aériens, il faudrait parvenir à une réelle prévisibilité des effectifs en grève. Parfois, pour deux contrôleurs en grève, 20 % des vols sont annulés. La France est montrée du doigt pour le nombre de jours de grève dans cette profession.

Nous sommes tous d'accord pour estimer que nos infrastructures aériennes doivent être modernisées. J'ai insisté sur les difficultés à venir en Île-de-France faute de programme d'investissements majeurs. ADP doit poursuivre ses efforts en la matière et améliorer la qualité des services.

Il est indispensable de déployer des sas PARAFE. Le ministre de l'intérieur a été plusieurs fois interpellé sur les dysfonctionnements de la police aux frontières : des CRS supplémentaires ont été affectés cette année pour que la PAF se concentre sur son activité propre. À la rentrée, les CRS sont partis et la qualité s'est à nouveau détériorée. Les CRS sont revenus. On nous annonce pour le printemps le déploiement des sas PARAFE et que la reconnaissance faciale va rapidement s'imposer. Les retards actuels doivent cesser car il est scandaleux d'avoir à attendre une heure pour passer la frontière.

Les aéroports souhaitent disposer de véhicules propres : les appels d'offre auprès des sous-traitants devront mentionner cette exigence. En revanche, je ne dispose pas d'informations sur les taux de bus hybrides.

Dans mon rapport, j'ai mentionné l'avenir d'ADP, même si ce projet de loi de finances n'en dit mot. Pour l'instant, il ne s'agit que de rumeurs qui n'ont pas été confirmées par le Gouvernement. Le Gouvernement précédent a procédé à des ouvertures de capital s'agissant des structures de gestion de certains aéroports, dont celui de Toulouse, dans des conditions pour le moins discutables. Il l'a fait également pour les aéroports de Lyon et de Nice : il faut tirer les leçons de ces ouvertures de capital. S'agissant d'ADP, la situation est très différente puisqu'ADP a déjà une partie de son capital en bourse et certaines sociétés, comme Vinci, siègent dans son conseil d'administration. Désormais, la question qui se pose est d'abaisser ou non la part détenue par l'État qui est aujourd'hui à plus de 50 %. Une loi sera nécessaire pour y procéder. À mon avis, ce secteur a besoin de stabilité, d'investissements importants et d'amélioration de la qualité de services. Je souhaite qu'on ne trouble pas la marche de l'entreprise qui s'est déjà beaucoup modernisée. Les infrastructures aéroportuaires sont des sujets de souveraineté : l'État doit garder une part significative du capital.

M. Claude Raynal. – Une part significative ou majoritaire ?

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Significative !

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Elle a décidé de proposer au Sénat la suppression des articles 53, 54, 54 bis, l'adoption de l'article 54 ter et la suppression de l'article 54 quater.

Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte d'affectation spécial « Aides à l'acquisition de véhicules propres » sous réserve de l'adoption de son amendement et l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » sous réserve de l'adoption de son amendement.

Enfin, elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits des comptes d'affectation spéciaux « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et « Transition énergétique ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale :

- adopté l'amendement rédactionnel présenté par Jean-François Husson.

- confirmé sa décision de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits de la mission ;

- proposé au Sénat d'adopter sans modification les crédits du budget annexe, et des comptes spéciaux « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et « Transition énergétique » ;

- proposé également au Sénat de confirmer l'adoption des crédits des comptes spéciaux « Aides à l'acquisition de véhicules propres » et « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ), tels que modifiés par ses amendements.

Enfin, elle a proposé au Sénat de confirmer le maintien de la suppression de l'article 53, la suppression des articles 54, 54 bis et 54 quater, et l'adoption de l'article 54 ter ainsi modifié.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère chargé des transports, auprès du ministère d'État, ministère de la transition écologique

- Mme Élisabeth BORNE, ministre chargée des transports, auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique.

Ministère de la transition écologique et solidaire

Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

- M. François POUPARD, directeur.

Direction des affaires maritimes (DAM)

- M. Thierry COQUIL, directeur.

SNCF Réseau

- M. Patrick JEANTET, président-directeur général ;
- M. Hugues de NICOLAY, directeur Général Adjoint Finances et Achats ;
- Mme Laurence NION, conseillère parlementaire.

Société du Grand Paris

- M. Philippe YVIN, président du directoire ;
- M. Grégoire KOENIG, directeur de cabinet ;
- M. Julien SENEZE, directeur financier.

SNCF Mobilités

- M. Guillaume PEPY, président du directoire ;
- M. Stéphane Volant, secrétaire général ;
- Mme Laurence NION, conseillère parlementaire.

Voies navigables de France (VNF)

- M. Thierry GUIMBAUD, directeur général.

Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)

- M. Bernard ROMAN, président.