

N° 147

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

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 Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, 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 Nougein, 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.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	7
PROGRAMME 203	
« INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »	
I. LE GOUVERNEMENT SOUHAITE AUGMENTER DE 40 % LE BUDGET CONSCRÉ AUX INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT SUR LA PÉRIODE 2018-2022 PAR RAPPORT À LA PÉRIODE 2013-2017	12
A. LE CONSEIL D'ORIENTATION DES INFRASTRUCTURES (COI) A PROPOSÉ AU GOUVERNEMENT TROIS SCÉNARIOS DE PROGRAMMATION FINANCIÈRE PLURIANNUELLE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT	13
1. <i>L'AFITF était confrontée à une impasse financière nécessitant des prises de décisions rapides.....</i>	13
2. <i>Le COI privilégiait un scénario central mobilisant 60 milliards d'euros pour l'AFITF au cours des 20 prochaines années</i>	14
B. LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE ANNONCÉE PAR LE GOUVERNEMENT S'APPUIE SUR LE SCÉNARIO N° 2 DU COI LÉGÈREMENT REVU À LA BAISSÉ	16
1. <i>13,4 milliards d'euros pour la période 2018-2022 puis 14,3 milliards d'euros pour la période 2023-2027 consacrés aux infrastructures de transport</i>	16
2. <i>Cinq priorités affirmées, des projets reportés et d'autres annulés</i>	17
C. COMME LE PRÉVOIT LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE ÉLABORÉE PAR LE GOUVERNEMENT, L'AFITF VERRA SES MOYENS AUGMENTER DE 10 % EN 2019	19
1. <i>La répartition des crédits de l'AFITF en 2019 tend plutôt à favoriser la modernisation des réseaux existants et les transports du quotidien</i>	19
2. <i>Le montant des restes à payer de l'AFITF devrait légèrement diminuer en 2018, tout comme la dette de l'établissement vis-à-vis de SNCF Réseau</i>	22
3. <i>Alors qu'il n'est nullement garanti que l'AFITF perçoive effectivement les 2,7 milliards d'euros que lui promet le Gouvernement, 500 millions d'euros de recettes supplémentaires devront être dégagées dès 2020.....</i>	24
II. UN PROGRAMME 203 PRINCIPALEMENT DÉDIÉ AUX SERVICES DE TRANSPORT.....	28
A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 AUGMENTERONT EN 2019 DE 5,5 % EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DE 2,3 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT	28
B. LA MODERNISATION ET LE DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES RESTERONT EXCLUSIVEMENT FINANCÉS PAR DES FONDS DE CONCOURS EN 2019	32
C. L'EFFORT EN FAVEUR DE L'ENTRETIEN DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL NON CONCÉDÉ, TRÈS DÉGRADÉ, VA AUGMENTER DE 25 % SUR LA PÉRIODE 2018-2022.....	33

D. DANS LA MESURE OÙ LES CONTRATS ÉTAT-RÉGIONS 2015-2020 NE DEVRAIENT ÊTRE RÉALISÉS QU'À 60 % EN 2020, IL EST HAUTEMENT PROBABLE QU'ILS SERONT PROLONGÉS JUSQU'EN 2022	35
E. PARMI LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME 203, MÉRITENT D'ÊTRE SIGNALÉS LA POURSUITE DE LA HAUSSE DES CRÉDITS CONSACRÉS AU DRAGAGE DES PORTS AINSI QUE LE FINANCEMENT DE NOUVELLES LIGNES AÉRIENNES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	36
III. LES TROIS GRANDS OPÉRATEURS DU PROGRAMME FONT FACE À D'IMPORTANTES DÉFIS FINANCIERS.....	37
A. SNCF RÉSEAU, QUI BÉNÉFICIE DE NOMBREUX SOUTIENS FINANCIERS DE L'ÉTAT, POURSUIT LE GRAND PLAN DE MODERNISATION DU RÉSEAU STRUCTURANT ET BÉNÉFICIERA D'UN ASSAINISSEMENT DE SA SITUATION FINANCIÈRE À LA SUITE DE LA RÉFORME VOTÉE AU PRINTEMPS 2018.....	37
1. Porter à 3,6 milliards d'euros par an le montant des investissements en faveur du réseau structurant le plus circulé devrait permettre de véritablement le moderniser	38
2. Si l'État va reprendre 35 milliards d'euros de dettes de SNCF Réseau, l'opérateur devra également améliorer sa productivité pour éviter de s'endetter de nouveau.....	39
3. Les crédits d'intervention du programme 203 à destination de SNCF Réseau augmenteront en 2019 et l'opérateur bénéficiera également d'une hausse des transferts en provenance de l'AFITF.....	41
B. 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.....	42
1. Le coût du Grand Paris Express est désormais estimé à 35 milliards d'euros.....	43
2. La montée en puissance du Grand Paris Express va se poursuivre en 2019 avec la poursuite des travaux de génie civil sur la ligne 15 sud et les travaux préparatoires des lignes 14 sud et 16.....	46
a) Des dépenses d'investissement et d'intervention en forte progression en 2018.....	47
b) Des recettes qui devront être renforcées pour tenir compte de la hausse du coût du projet.....	47
c) Un recours de plus en plus important à l'emprunt	48
d) La SGP va enfin voir ses effectifs augmenter substantiellement à compter de 2019.....	48
C. VOIES NAVIGABLES DE FRANCE VA PERCEVOIR DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENTS SUPPLÉMENTAIRES DE L'AFITF POUR MENER À BIEN LA RÉNOVATION DE SON RÉSEAU.....	49
1. La taxe hydraulique, qui représente le quart des ressources de VNF, sera transformée en redevance à compter de 2020.....	49
2. VNF va devoir investir massivement, avec le soutien financier de l'État, sur son réseau, dont un audit a montré qu'il avait impérativement besoin d'être régénéré	51

PROGRAMME 205
« SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE »

A. LA SÉCURITÉ ET LA SÛRETÉ MARITIME, BIEN QU'AU CŒUR DES MISSIONS DE L'ÉTAT EN MER, VERRONT LEURS CRÉDITS NETTEMENT DIMINUER EN 2019	55
B. LA STABILITÉ DES CRÉDITS DE FORMATION ET DES ACTIONS EN FAVEUR DES GENS DE MER NE TRADUIT PAS ENCORE D'AMÉLIORATION DE LA GESTION DE L'ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE MARITIME (ENSM).....	56
C. LES EXONÉRATIONS DE CHARGES PATRONALES EN FAVEUR DU TRANSPORT MARITIME SERONT STABLES EN 2019 POUR SOUTENIR UN SECTEUR QUI FAIT FACE À UNE TRÈS FORTE CONCURRENCE AU NIVEAU MONDIAL.....	57
D. DES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'ACTION INTERMINISTÉRIELLE DE LA MER EN HAUSSE DE 77,8 % EN AE ET DE 28,3 % EN CP EN RAISON DE L'ACQUISITION DE NOUVEAUX PATROUILLEURS	58

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

I. CES TROIS 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	65
A. FRÉQUENTATION EN BAISSÉ, SATISFACTION DES CLIENTS EN RECU, DÉGRADATION DE LA QUALITÉ DE SERVICE : LA RÉFORME DES LIGNES TET ÉTAIT INDISPENSABLE.....	65
B. AU TERME DE LA RÉFORME DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE (TET), L'ÉTAT RESTERA L'AUTORITÉ ORGANISATRICE DE DEUX LIGNES DE NUIT ET DE SIX LIGNES DE JOUR	66
1. <i>Une réforme qui amène l'État à se concentrer sur des lignes structurantes ou qui jouent un rôle essentiel en matière d'aménagement du territoire</i>	66
2. <i>En 2019, la compensation versée par l'État à SNCF Mobilités diminuera de -13,3 %</i>	67
C. LE TRANSFERT DE LIGNES TET AUX RÉGIONS SE POURSUIVRA EN 2019 ET SE TRADUIRA PAR UNE HAUSSE DE LA COMPENSATION QUE L'ÉTAT LEUR VERSERA POUR COMPENSER LE DÉFICIT D'EXPLOITATION DE CES LIGNES	68
D. 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	71

II. LE MATÉRIEL ROULANT DES LIGNES TET DEVRAIT ÊTRE PROFONDÉMENT RENOVELÉ DANS LES ANNÉES À VENIR GRÂCE À DES SUBVENTIONS DE L'AFITF, QUI REPRÉSENTERONT PLUS DE 3,5 MILLIARDS D'EUROS	72
A. LA DIMINUTION DE - 10,2 % EN 2019 DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA MAINTENANCE ET AU RENOUELEMENT DU MATÉRIEL ROULANT PORTÉS PAR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE.....	72
B. ...NE DOIT PAS MASQUER L'EFFORT FINANCIER CONSIDÉRABLE - PLUS DE 3,5 MILLIARDS D'EUROS - QUE VA CONSENTIR L'AFITF SUR CE POSTE DE DÉPENSES EN 2019 ET DANS LES ANNÉES QUI SUIVRONT.....	73
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	77
EXAMEN EN COMMISSION.....	79
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	101

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Sur le programme 203 « Infrastructures et services de transport »

- 1) Le Gouvernement a présenté au début du mois de septembre 2018 les grandes lignes de **la programmation des investissements de transport** pour les dix prochaines années qu'il soumettra au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités.
- 2) Cette programmation prévoit que l'Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF) sera dotée de **13,4 milliards d'euros** sur la période 2018-2022 pour investir dans les infrastructures de transport, soit un peu moins de **2,7 milliard d'euros par an**, puis de **14,3 milliards d'euros** sur la période 2023-2027, soit un peu moins de **2,9 milliards d'euros par an**.
- 3) Les **13,4 milliards d'euros annoncés** pour la période 2018-2022 constitueront **un effort financier très significatif de la part de l'État**, puisqu'ils représenteront **une hausse de 40 % des crédits qu'il consacrera aux infrastructures de transport**.
- 4) Sur cette somme, **3,4 milliards d'euros** devraient venir financer **de grands projets** déjà engagés, voire même déjà mis en service (cas des quatre LGV mises en service en 2016 et en 2017). **3,1 milliards d'euros** seront destinés à **la régénération des réseaux existants**, **4,0 milliards d'euros** au financement des contrats de projet État-Régions (CPER) et **1,7 milliard d'euros** au renouvellement du matériel roulant des trains d'équilibre du territoire.
- 5) Dès 2019, les dépenses de l'AFITF, dont votre rapporteure spéciale **déplore que le Parlement soit toujours aussi peu associé à leur détermination, augmenteront de 200 millions d'euros**, avec **un effort particulier** consenti pour **la régénération des réseaux existants** – notamment routier et ferré – et **les transports du quotidien**.
- 6) Le Gouvernement devra rapidement trouver **des ressources supplémentaires à affecter à cet établissement public**, s'il veut que **la trajectoire financière** annoncée soit **crédible** : **500 millions d'euros supplémentaires** seront en effet nécessaires dès 2020.
- 7) Les **crédits du programme 203** augmenteront en 2019, avec **une légère hausse de 2,3 %** en crédits de paiement (CP) à **3 213,2 millions d'euros**. La subvention à SNCF Réseau **augmentera de 1,2 %**, celle de Voies navigables de France **restera stable** et les crédits en faveur **du dragage des ports augmenteront de 40,8 %**.
- 8) SNCF Réseau devra en 2019 **poursuivre le grand plan de modernisation du réseau ferré** et bénéficiera prochainement d'un équilibre financier assaini grâce à la reprise de 35 milliards d'euros de sa dette par l'État en 2020 puis en 2022.

9) Les coûts du Grand Paris Express sont désormais estimés à **35 milliards d'euros**, contre **25 milliards d'euros** antérieurement, ce qui a conduit le Gouvernement à modifier le **calendrier du projet**. Il sera nécessaire de trouver rapidement **de nouvelles recettes pour le financer**, comme l'a montré un rapport de notre collègue député Gilles Carrez. Les effectifs de la Société du Grand Paris **vont quasiment doubler dès 2019 avec 430 ETP**, auxquels viendront s'ajouter **200 ETPT** supplémentaires en 2020.

10) **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**. Dans un contexte où **la taxe hydraulique va se transformer en redevance domaniale**, VNF va 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 » 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 2019 s'établit à **162,6 millions d'euros** en AE et **156,9 millions d'euros** en CP, en **légère hausse de 2,8 % en AE et stable en CP**.

3) Le principal fait saillant du programme 205 en 2019 est **l'effort que va consentir l'État en faveur de l'action interministérielle de la mer**, dont les crédits vont **augmenter de 77,8 % en AE et de 28,3 % en CP** pour acquérir **de nouveaux patrouilleurs**.

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

1) Depuis 2011, l'État est devenu **l'autorité organisatrice des lignes de train d'équilibre du territoire (TET)**, qui jouent un rôle important en matière d'aménagement du territoire, et sont exploitées depuis le 1^{er} janvier 2012 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 engagé 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 359,2 millions d'euros en 2019, en baisse de -6,3 % par rapport à 2018, dont 73,0 millions consacrés au déficit d'exploitation des lignes transférées aux régions. Le fait que les montants affectés au CAS commencent à diminuer tend à montrer que la réforme en cours commence à porter ses fruits.

Au 10 octobre 2018, 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 »

En matière d'infrastructures et de services de transport, les Gouvernements successifs ont régulièrement privilégié au cours des vingt dernières années, de grands projets, notamment de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse (LGV). Ces projets très ambitieux ont mobilisé les crédits budgétaires disponibles **au détriment de la modernisation des réseaux existants**, qui ont eu tendance à se dégrader.

En outre, il n'existait **aucune véritable programmation financière des investissements en matière d'infrastructures de transport**, si bien que les engagements pris, formellement ou non, par l'État, se sont accumulés, au point de devenir insoutenables.

Confronté à cette situation, le Gouvernement a voulu **remettre à plat la politique des transports** de notre pays au travers d'« Assises de la mobilité » qui se sont tenues à l'automne 2017.

Cette vaste concertation a permis de **faire émerger de nombreuses propositions** qui ont alimenté **le projet de loi d'orientation des mobilités**, qui devrait être déposé au Conseil des ministres en novembre 2018 puis débattu par le Parlement au premier semestre 2019.

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 financière, dont les grandes lignes sont déjà connues et qui porte sur la période 2018-2037, devrait permettre à notre pays de **disposer enfin d'une feuille de route claire et démocratiquement validée par le Parlement** dans un domaine stratégique pour notre avenir.

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.*

I. LE GOUVERNEMENT SOUHAITE AUGMENTER DE 40 % LE BUDGET CONSACRÉ AUX INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT SUR LA PÉRIODE 2018-2022 PAR RAPPORT À LA PÉRIODE 2013-2017

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 ».

Adopter **une programmation financière pluriannuelle des infrastructures de transports crédible** consiste donc avant tout à déterminer **le montant du budget de l'AFITF** pour les années à venir et à **identifier les recettes** qui lui permettront de le financer.

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est un **établissement public administratif de l'État** créé en 2004¹ 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. Elle est présidée depuis avril 2018 par le maire d'Angers Christophe Béchu.

Mais elle dépend entièrement pour son fonctionnement de la DGITM. Ainsi que le reconnaît elle-même l'AFITF, elle est « *un opérateur transparent* »², **une simple caisse de financement** dont les décisions **engagent directement l'État**.

Comme le rappelle le projet annuel de performances pour 2019, « *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**.

Source : *commission des finances du Sénat*

¹ Par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004.

² AFITF, *Rapport d'activité 2015*, octobre 2016.

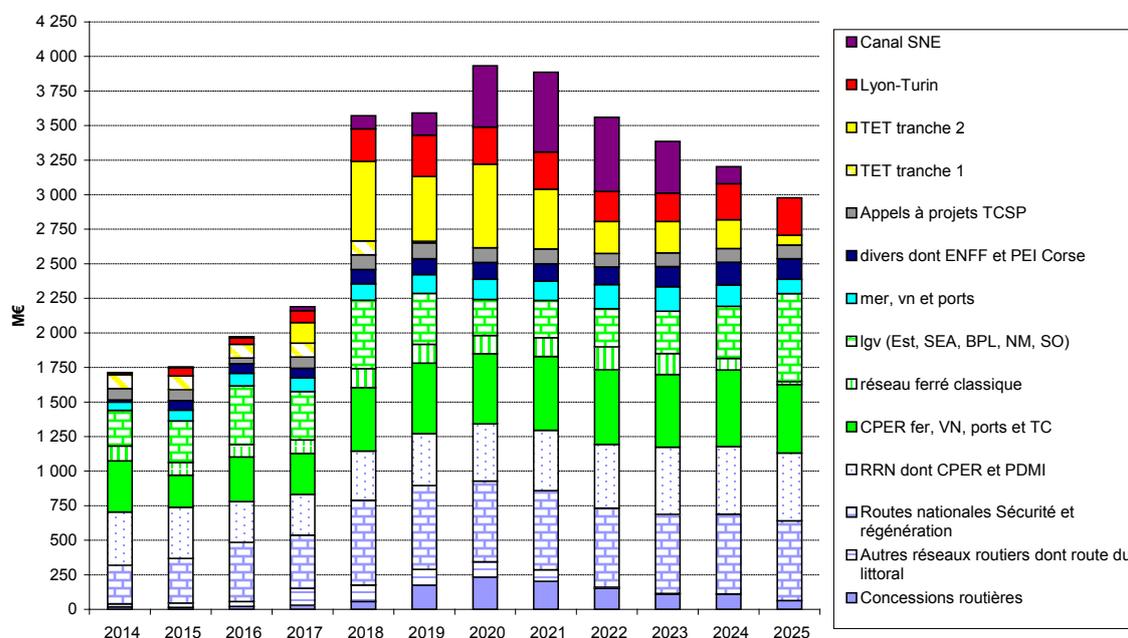
A. LE CONSEIL D'ORIENTATION DES INFRASTRUCTURES (COI) A PROPOSÉ AU GOUVERNEMENT TROIS SCÉNARIOS DE PROGRAMMATION FINANCIÈRE PLURIANNUELLE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

1. L'AFITF était confrontée à une impasse financière nécessitant des prises de décisions rapides

Dans son rapport d'information précité, le groupe de travail constitué par votre commission des finances sur le financement des infrastructures de transport avait montré que l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) faisait face à une véritable « *impasse financière* », compte tenu du très lourd passif financier hérité des politiques des transports menées depuis 20 ans. Et cela sans compter les multiples promesses faites par l'État ces dernières années et pour lesquelles aucun engagement financier n'avait été pris formellement.

Le schéma ci-dessous, 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.

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 eu 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 avaient été annoncés dans le passé, dont 7 milliards d'euros pour de nouveaux projets.**

C'est ce constat qui avait 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.**

Cette pause s'était traduite immédiatement par **le report de 800 millions d'euros de dépenses** qui étaient antérieurement prévues pour l'AFITF au titre de l'année 2018.

Le Gouvernement a ensuite confié à **un Conseil d'orientation des infrastructures de transport (COI)** présidé par l'ancien député Philippe Duron, la mission de lui proposer **une programmation pluriannuelle des infrastructures de transports crédible et financée.**

2. Le COI privilégiait un scénario central mobilisant 60 milliards d'euros pour l'AFITF au cours des 20 prochaines années

Le COI a rendu le 1^{er} février 2018 à la ministre des transports son rapport intitulé « Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir », dans lequel il proposait **trois scénarios de programmation financière pour les infrastructures de transport** en se projetant sur **une période de 20 ans, c'est-à-dire jusqu'en 2037.**

Il s'agissait de **rétablir la soutenabilité du budget de l'AFITF** mais également **d'affirmer des priorités stratégiques**, en dépit des nombreux engagements financiers pris par le passé et qui continueront longtemps à peser sur les comptes de l'agence (ce sera le cas, notamment, du financement des lignes LGV mises en service ces dernières années).

Le scénario n° 2 du COI, qui avait clairement la préférence de ses membres, mobilisait environ **60 milliards d'euros pour l'AFITF** au cours des vingt prochaines années. Il portait les dépenses de l'agence à **3,0 milliards d'euros par an** dès 2019, soit **55 % de plus que la moyenne de la période 2012-2016.** Il nécessitait de dégager **600 millions d'euros de recettes supplémentaires** pour le secteur des transports tous les ans.

Selon le COI, ce scénario permettait de passer enfin à la vitesse supérieure en matière de restauration et de modernisation des réseaux existants et de **débuter un certain nombre de grands projets de LGV** en commençant **par les nœuds ferroviaires**, dont la réduction de la saturation est également utile aux transports du quotidien.

Les deux scénarios alternatifs présentés par le Conseil d'orientation des infrastructures (COI)

Le scénario n° 1 du COI mobilise environ 48 milliards d'euros pour l'AFITF en vingt ans. Il consiste à maintenir les dépenses de l'agence à un niveau similaire à celui atteint en 2018, soit 2,4 milliards d'euros par an, soit 25 % de plus que la moyenne de la période 2012-2016.

Ce scénario présente un grand avantage : il n'est pas nécessaire de dégager de nouvelles ressources pour le financer. En revanche il ne permet pas de remettre totalement à niveau les réseaux existants, ni de décongestionner les nœuds ferroviaires. Il conduit à prolonger la pause sur les grands projets d'infrastructures nouvelles de 5 à 10 ans, ce qui signifie qu'aucun d'entre eux ne devrait être achevé d'ici 2050.

Le scénario n° 3 du COI, que la majorité de ses membres trouvent eux-mêmes peu réaliste compte tenu de la situation des finances publiques, mobilise 80 milliards d'euros en vingt ans pour l'AFITF et suppose un budget de 3,5 milliards d'euros par an sur la période 2019-2022, porté à 4,4 milliards d'euros par an sur la période 2022-2032, puis 4,0 milliards d'euros par an sur la période 2032-2037. Ce scénario, s'il permet la réalisation de la plupart des projets soumis au COI dans les meilleurs délais, implique d'affecter 1,1 milliard d'euros de plus à l'AFITF dès 2019 puis 2 milliards d'euros de plus à compter de 2023, c'est-à-dire de doubler pendant au moins dix ans la dépense par rapport à la période 2012-2016.

Pour élaborer ces trois scénarios, le COI a passé en revue l'ensemble des projets en matière d'infrastructures de transport pour lesquels des financements de l'État étaient sollicités, qu'il s'agisse :

- des projets relatifs au renouvellement, à la reconversion et à la modernisation des infrastructures gérées par l'État et ses opérateurs, de l'appui de l'État aux collectivités territoriales dans ce domaine, ainsi que les autres investissements de l'État portés par l'AFITF (en particulier les dépenses de renouvellement des matériels roulants des trains d'équilibre du territoire-TET) ;

- des projets de construction d'infrastructures nouvelles, à l'exception de quatre grands projets d'infrastructures qui, s'ils pèsent également sur les finances publiques, sont déjà lancés ou font l'objet d'accords internationaux : le Grand Paris Express, le Charles-de-Gaulle Express, la section internationale du tunnel du Lyon-Turin et le canal Seine-Nord-Europe.

Il a en revanche exclu de son champ d'investigation le transport aérien, qui ne reçoit pas de crédits de l'AFITF et fait l'objet depuis mars 2018 d'« Assises du transport aérien » dédiées.

Source : rapport du Conseil d'orientation des infrastructures de transport du 1^{er} février 2018

B. LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE ANNONCÉE PAR LE GOUVERNEMENT S'APPUIE SUR LE SCÉNARIO N° 2 DU COI LÉGÈREMENT REVU À LA BAISSÉ

1. 13,4 milliards d'euros pour la période 2018-2022 puis 14,3 milliards d'euros pour la période 2023-2027 consacrés aux infrastructures de transport

Le Gouvernement a présenté au début du mois de septembre 2018 les grandes lignes de la programmation des investissements de transport pour les dix prochaines années qu'il soumettra au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités.

Cette programmation prévoit que l'AFITF sera dotée de **13,4 milliards d'euros** sur la période 2018-2022 pour investir dans les infrastructures de transport, soit un peu moins de **2,7 milliard d'euros par an**, puis de **14,3 milliards d'euros** sur la période 2023-2027, soit un peu moins de **2,9 milliards d'euros par an**.

Si l'on se concentre sur la première période 2018-2022, qui correspond à la législature en cours, il peut être utile, pour le remettre en perspective, de comparer le chiffre de **13,4 milliards d'euros** annoncé à **trois autres montants**.

On constate tout d'abord que la « pause » puis la remise à plat de l'ensemble des projets d'infrastructures de transport menés par le COI ont permis de revoir substantiellement à la baisse les besoins de financement de l'AFITF : ceux-ci auraient représenté **18,5 milliards d'euros** sur la période 2018-2022, soit **38 % de plus que le montant finalement annoncé**, si l'État avait voulu tenir toutes les promesses formulées par le passé. Ce montant apparaissait **franchement déraisonnable** dans l'état actuel des finances publiques de notre pays.

En deuxième lieu, il apparaît que le scénario du COI dont se rapproche le plus la programmation financière retenue par le Gouvernement est le scénario n° 2 qui prévoyait **60 milliards d'investissements** en vingt ans, soit **15 milliards d'euros d'investissements sur la période 2018-2022**.

Il s'agit toutefois **d'un scénario 2**, puisque **manqueront 1,6 milliard d'euros** pour atteindre le scénario n° 2, ce qui a suscité des déceptions.

Afin de les atténuer, il peut toutefois être utile de comparer les montants annoncés par le Gouvernement à ceux dont a effectivement bénéficié l'AFITF sur la période 2013-2017, à savoir **9,5 milliards d'euros**.

On constate alors que **les 13,4 milliards d'euros annoncés** pour la période 2018-2022 constitueront **un effort financier très significatif de la part de l'État**, puisqu'ils représenteront **une hausse de 40 % des crédits qu'il consacrera aux infrastructures de transport**.

Sur cette somme, **3,4 milliards d'euros** devraient venir financer de **grands projets** déjà engagés, voire même déjà mis en service (cas des quatre LGV mises en service en 2016 et en 2017). **3,1 milliards d'euros** seront destinés à la **régénération des réseaux existants**, **4,0 milliards d'euros** au financement des contrats de projet État-Régions (CPER) et **1,7 milliard d'euros** au renouvellement du matériel roulant des trains d'équilibre du territoire.

Si l'on s'intéresse à la répartition de ces crédits par modes de transport, on constate que **51 %** des 13,4 milliards d'euros annoncés devraient être consacrés **au rail**, **38 % au routier**, **6 % au fluvial et au portuaire** et **5 % aux autres formes de mobilité**.

2. Cinq priorités affirmées, des projets reportés et d'autres annulés

Le Gouvernement souhaite que les investissements portés par l'AFITF, mais également par le budget du programme 203 et par les opérateurs publics tels que Voies navigables de France (VNF) ou SNCF Réseau, se concentrent au cours des vingt années à venir sur **cinq grandes priorités**, censées correspondre à **quatre ambitions** (« *faciliter les déplacements du quotidien* » ; « *accélérer la transition écologique* » ; « *contribuer à la cohésion des territoires* » ; « *renforcer l'efficacité des transports de marchandises* »).

La première d'entre elles consiste à **mieux entretenir et à moderniser les réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants**, dont l'état s'était **considérablement dégradé**, ainsi que de nombreux rapports l'avaient relevé, et notamment celui de notre commission des finances déjà cité.

Le réseau routier national non concédé devrait ainsi bénéficier de **31 % de moyens supplémentaires sur la décennie 2018-2027** par rapport à la décennie précédente. **3,6 milliards d'euros par an** devraient être investis par SNCF Réseau sur le réseau ferroviaire existant au cours des dix prochaines années, ce qui représente **une hausse de + 50 % par rapport à la décennie précédente**. L'AFITF verserait, à partir de 2019, **30 millions d'euros supplémentaires par an à Voies navigables de France (VNF)** jusqu'en 2022 puis **60 millions d'euros supplémentaires par an** à compter de 2023 en faveur du réseau fluvial. Eu égard à leur importance, votre rapporteure spéciale reviendra plus en détail sur **les enjeux financiers de la régénération et de la modernisation de chacun de ces trois réseaux** dans la suite du présent rapport.

La deuxième priorité du Gouvernement consiste à **désaturer les grands nœuds ferroviaire**, une priorité également clairement identifiée par le Conseil d'orientation des infrastructures, qui permet à la fois **d'améliorer le fonctionnement des services ferroviaires du quotidien (RER, TER)** mais

également de rendre plus crédible la perspective d'une réalisation de certaines grandes lignes LGV, en particulier la liaison Bordeaux-Toulouse.

Le Gouvernement prévoit que **2,6 milliards d'euros** pourraient être consacrés à cette priorité dans les dix ans à venir par l'État, SNCF Réseau et les collectivités territoriales, la part de l'État s'élevant à **1,3 milliard d'euros** via l'AFITF.

La troisième priorité affirmée par le Gouvernement est le **désenclavement routier des villes moyennes et des territoires ruraux**. Cette priorité se matérialiserait notamment par la réalisation d'une **vingtaine d'opérations de désenclavement routier** au sein des contrats de plan État-Région (CPER), pour **un montant de 1 milliard d'euros sur dix ans**. Il s'agit là de **répondre au sentiment de relégation** que ressentent un trop grand nombre de nos concitoyens.

Le Gouvernement fait **du développement des mobilités propres** (transports en commun, vélo, marche à pied, etc.), auxquelles votre rapporteure spéciale est très attachée, la quatrième de ses priorités et prévoit de lancer plusieurs appels à projets qui pourraient représenter environ **1,2 milliard d'euros** sur dix ans.

Enfin, la dernière priorité annoncée est celle **du rééquilibrage du transport de marchandise de la route vers le train et le transport fluvial**, qui s'accompagne nécessairement d'un **meilleur aménagement des ports et de leur hinterland**. Les crédits consacrés à cette politique par l'État représenteraient **1 milliard d'euros** au cours du quinquennat et **2,3 milliards d'euros** sur 10 ans.

Si elle est **très favorable au développement du fret ferroviaire et fluvial**, dont elle déplore l'effondrement depuis dix ans, votre rapporteure spécial attend toutefois du Gouvernement qu'il présente **une véritable stratégie** dans ce domaine afin que les financements annoncés soient véritablement efficaces et permettent de redresser enfin une situation aujourd'hui très préoccupante.

L'affirmation de ces différentes priorités n'est pas sans conséquences.

Elle se traduit notamment par un décalage dans le temps d'un certain nombre de projets, et notamment certains projets de nouvelles lignes à grande vitesse (LGV) mais également par **l'abandon pur et simple de certains projets** qui ne faisaient pas l'unanimité, tels que **l'autoroute A45 entre Lyon et Saint-Etienne**.

**C. COMME LE PRÉVOIT LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE
ÉLABORÉE PAR LE GOUVERNEMENT, L'AFITF VERRA SES MOYENS
AUGMENTER DE 10 % EN 2019**

**1. La répartition des crédits de l'AFITF en 2019 tend plutôt à
favoriser la modernisation des réseaux existants et les transports
du quotidien**

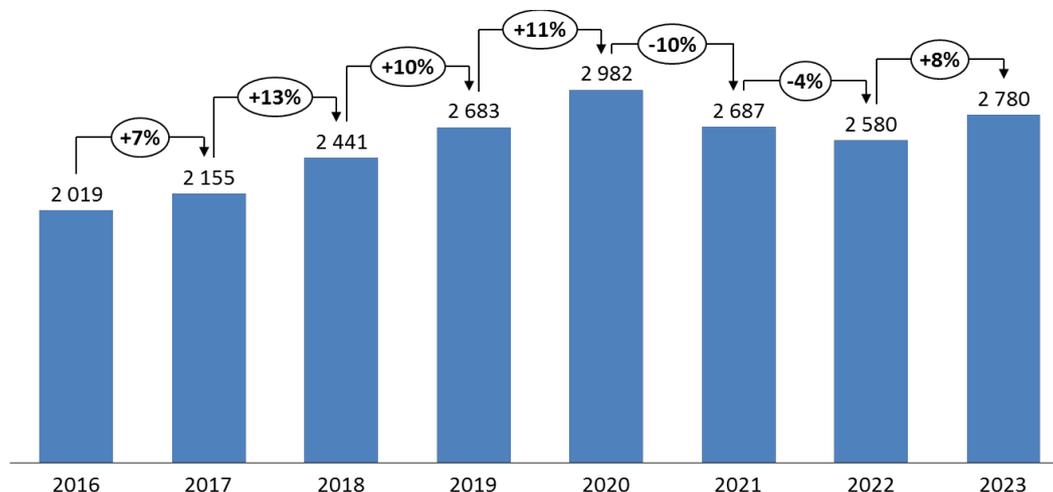
Les **13,4 milliards d'euros de crédits de paiement** que la programmation pluriannuelle des investissements dans les infrastructures de transport prévoit pour l'AFITF pour la période 2018-2022 devraient être répartis de la façon suivante :

Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses de l'AFITF (en millions d'euros courants)	2 441 + 327 au titre du règlement définitif de l'écotaxe	2 684	2 982	2 687	2 580	2 780

Les **2 780 millions d'euros** prévus pour l'année 2023 s'inscrivent pour leur part dans **l'enveloppe de 14,3 milliards d'euros annoncée pour la période 2023-2027**.

Comme le montre le graphique ci-dessous, ces montants traduisent bien **une nette montée en puissance du budget de l'AFITF** par rapport aux années 2016 et 2017 qui mérite d'être saluée compte tenu des contraintes qui pèsent sur nos finances publiques.

**Évolution du budget de l'AFITF entre 2016 et 2023
 (en millions d'euros courants)**



Source : AFITF

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 crédits de paiement de l'AFITF devraient atteindre **2 684 millions d'euros en 2019**, soit **une augmentation de près de 10 % par rapport au montant du budget de l'établissement pour 2018** (celui-ci s'établissait à 2 767 millions d'euros, mais il convient de retirer de ce montant les 326 millions d'euros exceptionnels qui correspondaient au règlement définitif du contrat de partenariat public-privé de l'écotaxe poids lourds) et de **24,5 % par rapport à l'exécution 2017**.

Le contrôle que le Parlement est en mesure d'effectuer sur le budget de l'AFITF demeure toujours aussi insatisfaisant

Pour assurer son financement, l'AFITF bénéficie de taxes qui lui sont affectées par l'État, à qui elle reverse ensuite les deux tiers de son budget sous forme de fonds de concours qui viennent compléter les crédits du programme n° 203 « Infrastructures et services de transport » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Mais ces fonds de concours ne sont qu'évaluatifs, si bien que le Parlement a impérativement besoin de connaître le budget initial prévisionnel de l'AFITF au moment où il se prononce sur les crédits du programme n° 203.

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.

L'an passé, votre rapporteur spécial avait réclamé que le budget prévisionnel de l'AFITF soit systématiquement transmis au Parlement avant l'examen de la 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.

De fait, même si ledit budget n'est adopté qu'en décembre par son conseil d'administration, il est déjà largement finalisé au moment où le Parlement examine le projet de loi de finances, puisqu'il est nécessairement établi parallèlement à celui du programme 203 dont il constitue le complément.

Une fois de plus, ce budget ne lui a pas été transmis et les quelques informations relatives à l'AFITF qu'elle a obtenues l'ont été au moyen des questionnaires qu'elle a envoyés et des auditions qu'elle a menées.

Elle ne peut donc que déplorer une nouvelle fois le fait que l'utilisation des crédits de l'AFITF demeure beaucoup trop soustraite à un contrôle effectif du Parlement.

Source : commission des finances du Sénat

Ces 2 684 millions d'euros de crédits de paiement de l'AFITF en 2019 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	2019	2019/2018
Réseau routier	831	932	1 100	+ 18,0 %
Réseau ferroviaire	672	729	720	- 1,2 %
Trains d'équilibre du territoire	259	271	380	+ 40,2 %
Voies navigables	102	105	110	+ 4,8 %
Ports	42	36	40	+ 11,1 %
Transports urbains	236	273	380	+ 39,1 %
Intermodalité / Fret	33	28	20	- 28,6 %
Autres	25	25	24	- 4,0 %
Total	2 200	2 400	2 680	+ 11,7 %

Votre rapporteur spécial considère que **deux sujets doivent être traités en priorité par le budget de l'AFITF** pour tenter de répondre aux besoins exprimés par nos concitoyens en matière de transports :

- 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 2019, pourtant très rigide puisque quasi-exclusivement composé d'engagements passés, tend à montrer que ces deux sujets devraient plutôt faire l'objet d'un traitement budgétaire privilégié l'an prochain.**

On peut notamment citer :

- la modernisation du réseau routier qui devrait bénéficier de 520 millions d'euros de l'AFITF, contre 480 millions d'euros en 2018, soit une hausse de + 8,3 % ;

- l'achat de matériel roulant pour les trains d'équilibre du territoire (TET), pour lequel 380 millions d'euros sont prévus, contre 271 millions d'euros en 2018, soit une forte augmentation de + 40,2 % ;

- les transports urbains, transports du quotidien par excellence, bénéficieront de 380 millions d'euros de crédits, contre 273 millions d'euros en 2018, soit une hausse très significative de 39,1 %.

2. Le montant des restes à payer de l'AFITF devrait légèrement diminuer en 2018, tout comme la dette de l'établissement 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 devrait avoir engagé au 31 décembre 2017 37,4 milliards d'euros depuis sa création et les mandatements s'élèveraient à 25,4 milliards d'euros.

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

Fin 2017, une somme d'environ 12,0 milliards d'euros restait ainsi à mandater, soit un montant légèrement supérieur à cinq exercices au regard du budget 2018 de l'AFITF.

Ce montant diminuerait légèrement en 2018, pour atteindre 11,8 milliards d'euros en fin d'année, les engagements totaux de l'AFITF représentant à cette échéance 40,0 milliards d'euros et les mandatements 28,2 milliards d'euros.

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.

(en milliers d'euros)

Année	Restes à payer
2018	2 235
2019	1 697
2020	1 412
2021	1 048
2022	674
2023	507
2024	354
2025	303
Au-delà de 2025	3 770
Total	12 000

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

En outre, l'AFITF est endettée : fin 2018 l'agence devra encore **221 millions d'euros à SNCF Réseau** 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 50 millions d'euros en 2018.**

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

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018
LGV Est 2	159	0	27	
LGV SEA	512	406	255	221
Autres	6	4	-	
Total Principal	677	410	282	221
Pénalités financières	30	37	46	50
Total	707	447	328	271

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

3. Alors qu'il n'est nullement garanti que l'AFITF perçoive effectivement les 2,7 milliards d'euros que lui promet le Gouvernement, 500 millions d'euros de recettes supplémentaires devront être dégagées dès 2020

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 (**13,4 % des recettes prévues en 2019**) ;

- **la taxe d'aménagement du territoire (TAT)¹** acquittée par les concessionnaires d'autoroute, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers (**19,5 % des recettes** prévues en 2019) ;

- **une partie du produit des amendes des radars automatiques** du réseau routier national (**18,6 % des recettes** prévues en 2019) ;

- **une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE – 44,9 % des recettes** prévues en 2019), **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° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 avait affecté 1 076 millions d'euros à l'AFITF, le présent projet de loi de finances lui affecte 1 206 millions d'euros en 2019.

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 2019 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 25 avril 2016 qui prévoit **le transfert à la région de plusieurs lignes de trains d'équilibre du territoire (TET)**.

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

Les recettes de l'AFITF en 2017, 2018 et en 2019

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2019/2018
Taxe d'aménagement du territoire	565	472	523	+ 10,8 %
Redevance domaniale	350	355	360	+ 1,4 %
Amendes radars	400	450	500	+ 11,1 %
TICPE	735	1 076	1 206	+ 12,1 %
Plan de relance autoroutier	100	60	60	-
Versement région Normandie	-	35	35	-
Total	2 150	2 448	2 684	+ 9,6 %

Comme c'est le cas depuis 2015, le budget de l'AFITF sera avant tout financé par le **produit de la TICPE**, pour un montant fixé à **1 206 millions d'euros en 2019**, soit **une hausse de 12,1 %** par rapport au montant perçu en 2018. Il s'agit là d'un exemple **d'utilisation vertueuse de la fiscalité écologique** : une partie des recettes d'une taxe pesant sur les carburants routiers sont affectées à **une agence qui finance en majorité des modes de transport alternatifs à la route**.

Le produit de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) affecté à l'AFITF **augmentera lui aussi de 10,8 %** pour atteindre **523 millions d'euros** en 2019, contre **472 millions d'euros** en 2018. L'affectation à l'Agence de ces recettes supplémentaires sera notamment permise par **la baisse de 24 millions d'euros** du montant de TAT affectée **au compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »** (voir *infra*).

Les recettes de la **redevance domaniale** devraient être **légèrement supérieures à celles de 2018**, à **360 millions d'euros**.

Si les montants de produit de ces trois taxes affectées à l'AFITF prévus en loi de finances apparaissent **plutôt fiables**¹, il n'en va **pas de même** en revanche pour sa **quatrième recette majeure**, à savoir le **produit des amendes radar**.

¹ L'agence s'attend quand même à un moins-perçu de redevance domaniale de 8 millions d'euros en 2018.

Le Gouvernement estime que l'AFITF percevra à ce titre 500 millions d'euros en 2019, un montant en hausse de 11,1 % par rapport à 2018.

Mais cette estimation n'apparaît nullement réaliste, puisque l'AFITF s'attend d'ores-et-déjà, selon son secrétaire général adjoint entendu par votre rapporteure spéciale, à enregistrer **un très important moins-perçu de 200 millions d'euros sur cette recette en 2018, soit 44 % de moins que ce qui lui avait été promis.**

Le fait que les recettes de l'AFITF atteignent véritablement **2,7 milliards d'euros en 2019 apparaît donc pour le moins douteux. Partant, il est peu probable que l'agence soit à même de couvrir toutes ses dépenses prévues pour 2019 et elle risque fort de devoir reporter certaines d'entre elles, comme elle s'apprête du reste à le faire pour les dépenses de 2018.**

Le problème ne va faire que s'aggraver avec la poursuite de la hausse du budget de l'AFITF en 2020, qui **nécessitera une forte augmentation de ses recettes pérennes.** Compte tenu de la surestimation persistante ces dernières années du produit des amendes radars, c'est **500 millions d'euros de recettes supplémentaires** qu'il faudra trouver pour l'agence dès l'an prochain, ce dont le Gouvernement convient lui-même.

Selon les réponses au questionnaire de votre rapporteure spéciale, plusieurs pistes sont actuellement explorées. Sont ainsi examinés **un nouveau recours à la TICPE**, sur le modèle de ce qu'avait prévu la loi de finances pour 2015 afin de compenser la suppression de l'écotaxe (voir encadré *supra*). **Une telle mesure**, dans le contexte actuel d'hostilité à la hausse des taxes sur les carburants, **apparaît toutefois difficile à envisager.**

Est également évoquée avec persistance la création **d'une redevance temporelle** ou **d'une vignette pour certaines catégories d'usagers**, en particulier **les poids lourds.** Cette solution aurait l'avantage de faire participer **les entreprises de transport routier de marchandises étrangères** au financement de **la régénération des routes nationales qu'elles abîment** en les utilisant, mais ne devrait **pas pénaliser excessivement les transporteurs routiers nationaux.**

Sont également évoquées **la mise en place de péages** ou bien encore **des formes de taxation locales pour le financement de certains projets.**

II. UN PROGRAMME 203 PRINCIPALEMENT DÉDIÉ AUX SERVICES DE TRANSPORT

A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 AUGMENTERONT EN 2019 DE 5,5 % EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DE 2,3 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Le programme 203 « Infrastructures et services de transports » est doté pour 2019 de **3 385,2 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et de **3 213,2 millions d'euros** en crédits de paiement (CP) contre **3 209,1 millions d'euros** en AE et **3 141,5 millions d'euros** en CP en 2018.

Il bénéficiera donc en 2019 **d'une nette hausse de 5,5 % de ses crédits en AE**, avec **176,1 millions d'euros supplémentaires**, et de **2,3 % de ses crédits en CP**, avec **71,7 millions d'euros supplémentaires**.

Parmi les principaux postes qui bénéficieront de **ces crédits budgétaires supplémentaires**, figurent :

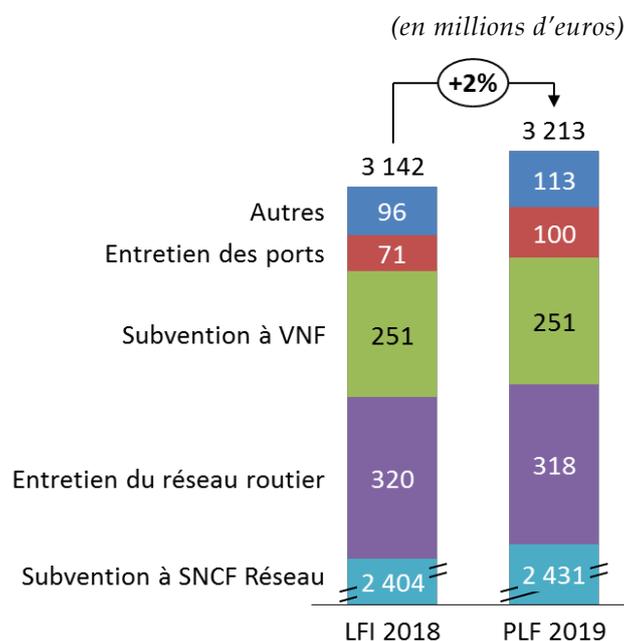
- **les concours financiers à SNCF Réseau, en hausse de 28 millions d'euros à 2 431 millions d'euros en CP ;**

- **l'entretien des ports, auquel 29 millions d'euros (AE=CP) supplémentaires** seront consacrés en 2019 ;

- **les aides à la pince pour le transport combiné, qui bénéficieront de 10 millions d'euros en CP de plus qu'en 2018 ;**

- **les lignes aériennes d'aménagement du territoire, auxquelles 10 millions d'euros supplémentaires en CP** seront dévolus en 2019.

Répartition des crédits de paiement du programme 203 en 2018 et en 2019



Comme l'illustre le graphique ci-dessus et comme le montre le tableau ci-après, **la subvention à SNCF Réseau** continuera en 2019 à représenter **71,3 % des crédits du programme 203** avec **2 431,3 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 **317,7 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*).

**Évolution des crédits du programme 203
entre 2018 et 2019**

(en millions d'euros)

<i>Programme 203</i>	<i>Autorisations d'engagement</i>			<i>Crédits de paiement</i>		
	LFI 2018	PLF 2019	Écart	LFI 2018	PLF 2019	Écart
01-Routes-développement	-	-	-	-	-	-
04-Routes-entretien	321,1	335,9	4,6 %	320,0	317,7	- 0,7 %
41-Ferroviaire	2 402,3	2 430,3	1,2 %	2 403,5	2 431,3	1,2 %
42-Voies navigables	251,4	251,4	-	251,4	251,4	-
43-Ports	70,9	99,8	40,8 %	70,9	99,8	40,8 %
44-Transports collectifs	27,3	162,6	495,6 %	27,3	22,6	- 17,2 %
45-Transports combinés	77,4	27,1	-65,0 %	22,4	32,1	43,3 %
47-Fonctions support	15,6	17,8	14,1 %	15,6	17,8	14,1 %
50-Transport routier	4,8	5,6	16,7 %	4,8	5,6	16,7 %
51-Sécurité ferroviaire	7,5	-	-100 %	1,0	-	- 100 %
52-Transport aérien	30,9	54,7	77,0 %	24,7	34,9	41,3 %
TOTAL	3 209,1	3 385,2	5,5 %	3 141,5	3 213,2	2,3 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019

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 2019 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 **97,2 millions d'euros** en AE et 92 millions d'euros en CP, contre 92,3 millions d'euros en AE et 90,3 millions d'euros en CP estimés dans la loi de finances initiale pour 2018.

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 du programme 203 pour 2019

(en millions d'euros)

Programme 203	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01- Routes - développement	586,8	589,0
04- Routes - entretien	516,0	516,0
41- Ferroviaire	584,0	613,4
42- Voies navigables	1,4	1,4
43- Ports	32,4	31,6
44- Transports collectifs	240,0	280,2
45- Transports combinés	58,0	6,3
47- Fonctions support	1,9	1,9
50- Transport routier	-	-
51- Sécurité ferroviaire	32,0	32,0
52- Transport aérien	-	-
TOTAL	2 052,4	2 071,8

Source : projet annuel de performances pour 2019

Le montant des fonds de concours prévus pour 2019 s'élève à **2 052,4 millions d'euros** en AE et **2 071,8 millions d'euros** en CP, alors qu'ils représentaient respectivement **1 375,1 millions d'euros** en AE et **1 479,1 millions d'euros** en CP en 2018. La hausse attendue de ces crédits entre 2018 et 2019 est donc de **677,3 millions d'euros** en AE, soit **une**

augmentation massive de +49,2 % et de 573,3 millions d'euros en CP, soit une augmentation également très forte de +38,8 %.

Au total, pour 2019, le montant complet des autorisations d'engagement inscrites sur le programme 203 s'élèvera donc à **5 437,6 millions d'euros**, contre **4 584,2 millions d'euros** en 2018, soit **une hausse de 18,6 %**. Celui des crédits de paiement atteindra pour sa part la somme de **5 285,0 millions d'euros**, contre **4 620,6 millions d'euros** en 2018, soit **une hausse de 14,4 %**.

Les fonds de concours représentent 37,8 % des autorisations d'engagement et 39,2 % des crédits de paiement du programme 230 en 2019, alors que cette proportion était plutôt de 32 % environ, tant en AE qu'en CP, les années précédentes. Cette évolution traduit la montée en puissance des financements en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), nettement plus dynamique que celle des crédits directement inscrits au programme 203.

B. LA MODERNISATION ET LE DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES RESTERONT EXCLUSIVEMENT FINANCÉS PAR DES FONDS DE CONCOURS EN 2019

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 2019 **586,7 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **589,0 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 **386,7 millions d'euros** en AE et **389 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 **200 millions d'euros** en AE et en CP.

Le projet annuel de performances pour 2019 précise d'ailleurs que *« la modernisation des infrastructures routières nationales sur le réseau non concédé s'effectue principalement au travers de l'exécution des volets routiers des CPER 2015-2020, cofinancés par les collectivités territoriales à hauteur de 44 % »*.

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

Alors que l'année 2018 a été marquée par la mise en service de **l'autoroute A 34 entre Charleville Mézières et la frontière belge**, dont le coût total a représenté 483,0 millions d'euros, de nombreux projets seront financés par les crédits des fonds de concours transitant par l'action 01 en 2019, parmi lesquels **la route Centre Europe Atlantique** dans la région Bourgogne ainsi que **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**.

C. L'EFFORT EN FAVEUR DE L'ENTRETIEN DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL NON CONCÉDÉ, TRÈS DÉGRADÉ, VA AUGMENTER DE 25 % SUR LA PÉRIODE 2018-2022

Les crédits de l'action 04 « Routes-entretien » couvrent **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**.

Pour mémoire, le réseau national non concédé comprend **12 000 kilomètres de routes et 12 000 ponts, soit 1 % des routes françaises et 5 % des ponts**. D'une valeur estimée à **140 milliards d'euros**, il est le support de **18 % du trafic écoulé par la route**.

Portant **10 % des crédits du programme 203**, l'action 04 bénéficiera en 2019 de **335,9 millions d'euros en AE et de 317,7 millions d'euros en CP**, soit **une hausse significative de 4,6 % en AE** mais **une légère baisse de -0,7 % en CP**, qui s'explique par **le débasage des loyers budgétaires** décidé par le Gouvernement et ne devrait donc **pas avoir d'impact sur le montant des crédits effectivement disponibles**, identique à celui de 2018.

Les crédits de l'action 04 seront complétés en 2019 par **des fonds de concours** évalués à **516 millions d'euros en AE et en CP**, dont **496 millions d'euros** en provenance de l'AFITF.

Les **20 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 **851,9 millions d'euros en AE et 833,7 millions d'euros en CP** qui seront consacrés à **l'entretien et à la régénération du réseau routier national non concédé**, soit des montants en hausses respectives de **51,7 millions d'euros** et de **26,7 millions d'euros** par rapport aux montants qui étaient prévus dans la loi de finances initiale pour 2018.

Il convient en particulier de noter que l'enveloppe portée par l'AFITF représentera en 2019 **un effort supplémentaire** par rapport à 2018 de **42 millions d'euros en AE et de 34 millions d'euros en CP**, sachant que les crédits consacrés par l'AFITF à l'entretien et à la régénération du réseau

routier national non concédé avaient déjà **augmenté de 100 millions d'euros** en 2018 par rapport à 2017.

Il y a en effet **urgence à moderniser notre réseau routier non concédé : l'état de la structure des chaussées du réseau se dégrade depuis 2009 et 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. L'effondrement du pont de Gênes en Italie le 14 août 2018 a montré combien le manque d'investissements dans ces infrastructures pouvait avoir des conséquences dramatiques.**

Le Gouvernement a demandé **un audit externe de l'entretien du réseau routier national non concédé** à deux bureaux d'études suisses pour **préparer le projet de loi d'orientation des mobilités.**

Les auteurs de l'audit proposent à l'État **trois scénarios d'investissements pour les vingt prochaines années :**

- **un scénario à 670 millions d'euros par an, soit la moyenne consacrée à l'entretien et à la modernisation du réseau ces dix dernières années.** Selon l'audit, ce niveau d'investissement impliquerait *« une aggravation de la dégradation du réseau », « des risques inacceptables et durables pour la sécurité se réaliseraient avec notamment un nombre très important de ponts qu'il faudra fermer ou limiter à la circulation » ;*

- **un scénario à 800 millions d'euros par an, soit le montant consacré au réseau en 2018,** avec lequel *« la dégradation du réseau serait lente et des choix possibles pour sauvegarder une partie des actifs, par exemple les ponts ou les réseaux les plus circulés. Mais une partie du réseau serait à terme affectée par des fermetures ou des limitations de circulation » ;*

- **un scénario à 1 milliard d'euro,** qui permettrait d'enrayer véritablement la spirale de dégradation du réseau.

Sur la base de cet audit, le Gouvernement prévoit dans la programmation des investissements dans les transports qui sera annexé au projet de loi d'orientation des mobilités que les crédits d'entretien, d'exploitation et de modernisation du réseau routier national non concédé seront progressivement augmentés sur la décennie pour atteindre 850 millions d'euros par an d'ici 2022 puis 930 millions d'euros sur la période suivante.

Une telle hausse représente un effort très significatif de + 25 % sur le quinquennat 2018-2022 par rapport au quinquennat précédent. La hausse serait même de + 31 % sur la décennie 2018-2027 par rapport à la décennie précédente si les chiffres envisagés pour 2022-2027 sont effectivement maintenus lors du prochain quinquennat.

Au total, il est désormais avéré que notre pays devra consentir de lourds investissements pendant une bonne vingtaine d'année pour être en mesure de sauvegarder notre patrimoine routier.

D. DANS LA MESURE OÙ LES CONTRATS ÉTAT-RÉGIONS 2015-2020 NE DEVRAIENT ÊTRE RÉALISÉS QU'À 60 % EN 2020, IL EST HAUTEMENT PROBABLE QU'ILS SERONT PROLONGÉS JUSQU'EN 2022

L'ensemble des opérations prévues par les contrats État-régions (CPER) pour la période 2015-2020 représente **une somme totale de 24,2 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 **277,9 millions d'euros de VNF**), qui se répartissent de la façon suivante :

Fer	2 098,6 millions d'euros
Routes	3 332,3 millions d'euros
Fluvial	2,4 millions d'euros + 277,9 millions d'euros VNF
Ports	359,8 millions d'euros
Transports collectifs en Île-de-France	1 412,1 millions d'euros
Circulations douces	14,6 millions d'euros

Le taux d'avancement prévisionnel prévu fin 2018 au niveau national est de 38,5 % pour le volet ferroviaire des CPER et de 34,7 % pour leur volet routier, soit des niveaux relativement faibles, qui signifient clairement que **les CPER 2015-2020 sont en train de prendre un important retard**.

Selon la DGITM, l'État, via l'AFITF, prévoit de leur consacrer 748 millions d'euros par an environ de 2019 à 2022, soit un peu plus de 10 % par an de l'enveloppe totale de 7,2 milliards d'euros à laquelle il s'est engagé. Eu égard à ce rythme peu rapide, le taux prévisionnel d'avancement des CPER en 2020 serait de 60 %.

Selon une pratique courante, il pourrait alors être procédé à **un report de ces CPER à 2022**, tout en sachant que **le taux de réalisation des projets pour une génération de CPER n'est que de 80 % environ**. L'élaboration de la nouvelle génération de contractualisation États-régions serait alors réalisée avec les nouveaux exécutifs régionaux élus en 2021.

E. PARMIS LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME 203, MÉRITENT D'ÊTRE SIGNALÉS LA POURSUITE DE LA HAUSSE DES CRÉDITS CONSACRÉS AU DRAGAGE DES PORTS AINSI QUE LE FINANCEMENT DE NOUVELLES LIGNES AÉRIENNES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

En 2019, l'action 43 « Ports » sera dotée de **99,8 millions d'euros** (AE=CP), soit une somme **en forte hausse de 40,8 %** par rapport à 2018. Sur ce montant, **93,6 millions d'euros** seront consacrés à **l'entretien des accès et des ouvrages d'accès des grands ports maritimes (GPM)**, c'est-à-dire à leur **dragage**, qui constitue une priorité pour l'État depuis le comité interministériel de la mer (CIMer) de 2016.

Cette somme représente **une nouvelle augmentation très conséquente de près de 29 millions d'euros** par rapport à 2018, sachant que les crédits consacrés au dragage des ports avaient déjà été rehaussés en cours de gestion de **26 millions d'euros** en 2017, puis avaient bénéficié **d'une hausse de 19 millions d'euros** dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2018. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, les crédits disponibles permettront désormais de **couvrir en quasi-totalité les charges des ports français**, de mettre en œuvre les dispositions de l'article R. 5313-69 du code des transports¹ et, surtout, de les faire bénéficier **du même niveau de remboursement que les autres principaux ports en Europe**.

L'action n° 52 « Transport aérien » verra elle aussi ses crédits fortement augmenter en 2019 avec **54,7 millions d'euros** en CP et **34,9 millions d'euros** en AE, soit **23,8 millions d'euros** de plus en AE (+ 77 %) et **10,2 millions d'euros** de plus en CP (+ 41,2 %).

Ces crédits serviront notamment à financer le soutien aux lignes aériennes d'aménagement du territoire, pour **25,1 millions d'euros** en AE et **13,6 millions d'euros** en CP, soit **des montants en hausse de 46,8 %** et de **195,7 %** par rapport à ceux qui étaient prévus en 2018.

Si l'État apporte de longue date **son soutien à un certain nombre de lignes** telles que **Paris-Le Puy (0,7 million d'euros** de CP en 2019), **Paris-Aurillac (7,24 millions d'euros** en AE et **1,8 million d'euros** en CP), **Paris-Rodez (2,9 millions d'euros** en AE et **0,5 million d'euros** en CP) ou bien encore **Paris-Brive (1,3 million d'euros** de CP), il prévoit de consacrer en 2019 **15,0 millions d'euros** en AE et **4,0 millions d'euros** en CP pour cofinancer avec les collectivités territoriales **de nouvelles lignes aériennes d'aménagement du territoire**, ce qui marque **une inflexion politique**.

¹ *Cet article dispose que « l'État supporte les frais de l'entretien et de l'exploitation des écluses d'accès, de l'entretien des chenaux d'accès maritime, de la profondeur des avant-ports et des ouvrages de protection contre la mer. Pour l'exécution de ces travaux, il supporte dans les mêmes conditions les dépenses relatives aux engins de dragage ».*

Le projet annuel de performances pour 2019 indique en effet que *« les Assises du transport aérien devraient faire émerger une nouvelle politique en faveur des liaisons d'aménagement du territoire. Celles-ci sont en effet un outil important de désenclavement et de développement économique des territoires. Elles constituent une alternative rapide et efficace à des infrastructures terrestres qui nécessitent des investissements lourds et de longs délais de réalisation et contribuent au maintien local des entreprises et de l'emploi »*.

À noter également que 12,8 millions d'euros en AE et 3,9 millions en CP seront consacrés en 2019 au financement de la desserte aérienne internationale de Strasbourg¹, indispensable pour assurer un accès aux institutions européennes depuis Amsterdam, Madrid et Prague, cette dernière ville ayant vocation à être remplacée par Munich à l'occasion du renouvellement de la convention de délégation de service public qui interviendra en 2019.

Parmi les autres postes de dépenses significatifs du programme 203, il convient de signaler que **l'augmentation de 10 millions d'euros en 2019 des crédits de l'action 45 « Transports combinés » permettra de couvrir la part supplémentaire de financement auparavant apportée par le fonds de financement de la transition écologique (FFTE).**

Quant à l'augmentation des crédits de l'action 45 « Fonction support », elle servira à consacrer **2,2 millions d'euros** au financement de la participation de la France à **l'Exposition universelle qui se tiendra à Dubaï en 2020** et portera, entre autres, sur **le thème des mobilités.**

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

A. SNCF RÉSEAU, QUI BÉNÉFICIE DE NOMBREUX SOUTIENS FINANCIERS DE L'ÉTAT, POURSUIT LE GRAND PLAN DE MODERNISATION DU RÉSEAU STRUCTURANT ET BÉNÉFICIERA D'UN ASSAINISSEMENT DE SA SITUATION FINANCIÈRE À LA SUITE DE LA RÉFORME VOTÉE AU PRINTEMPS 2018

La loi n° 2018-515 pour un nouveau pacte ferroviaire, si elle portait principalement sur l'ouverture à la concurrence du marché domestique de voyageurs et sur la réforme du cadre social des personnels de la SNCF, a également prévu la réorganisation et la transformation en sociétés nationales à capitaux publics de SCNF Mobilités et de SCNF Réseau.

¹ 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 renouvelées en 2016 conformément à l'engagement de l'État inscrit au contrat triennal 2015-2017 *« Strasbourg capitale européenne »*.

En 2019 et dans les années suivantes, SNCF Réseau va pouvoir poursuivre ses missions, notamment **la modernisation du réseau structurant trop longtemps négligé, dans un contexte financier assaini** grâce notamment à **la reprise d'une partie de sa dette** par l'État.

1. Porter à 3,6 milliards d'euros par an le montant des investissements en faveur du réseau structurant le plus circulé devrait permettre de véritablement le moderniser

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**¹.

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**.

Pour y remédier, SNCF Réseau a conçu en 2013 **un grand plan de modernisation du réseau** qui vise à **régénérer notre patrimoine ferroviaire en péril**.

Les engagements pris dans le cadre du contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau le 20 avril 2017 prévoyaient des investissements de 2,5 milliards d'euros par an en 2018 et en 2019 puis de 3 milliards d'euros par an à compter de 2020 en faveur du réseau.

S'il s'agissait d'un progrès par rapport à la situation antérieure, ce montant paraissait néanmoins **insuffisant pour répondre à l'ensemble des besoins**, comme l'avait montré le rapport d'information de notre commission des finances **« Infrastructures de transport : sélectionner rigoureusement, financer durablement »**² présenté en septembre 2016, qui estimait **« qu'il serait nécessaire de porter l'effort consenti par SNCF Réseau entre 3,5 et 4,5 milliards d'euros pendant 15 ans »**.

Comme le Gouvernement l'avait annoncé au moment de la discussion du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire, la programmation des investissements dans les transports prévoit désormais que **SNCF Réseau investira 3,6 milliards d'euros par an dans le réseau existant**, soit un montant nettement plus conséquent que celui qui était

¹ Dans un passé récent, l'État a clairement privilégié 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.

² 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.

prévu précédemment et **plus en adéquation** avec ce que notre commission des finances avait préconisé.

Un sujet d'inquiétude toutefois : les crédits que l'État est censé apporter à SNCF Réseau via l'AFITF pour l'amélioration de la sécurité du réseau, en particulier celle des passages à niveaux, sont régulièrement inférieurs aux montants promis à l'opérateur. Votre rapporteure spéciale souhaite que cette difficulté soit rapidement corrigée, compte tenu de l'importance de cette question.

2. Si l'État va reprendre 35 milliards d'euros de dettes de SNCF Réseau, l'opérateur devra également améliorer sa productivité pour éviter de s'endetter de nouveau

Au 31 décembre 2018, la dette financière nette de SNCF Réseau en valeur de remboursement hors ICNE¹ devrait représenter **environ 48,2 milliards d'euros**, soit **3 milliards d'euros de plus** qu'au 31 décembre 2017.

Lors de la discussion du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire, l'État s'est engagé à **reprendre 35 milliards d'euros de dette de SNCF Réseau** dans le cadre de la transformation de l'opérateur **en société anonyme à capitaux publics**. Cette reprise se fera en deux temps : **25 milliards d'euros** seront repris en 2020 et **10 milliards d'euros** en 2022.

Le mécanisme retenu devrait permettre de décharger immédiatement l'entreprise **d'une part considérable des frais financiers de 1,5 milliard d'euros** par an générés par le montant actuel de sa dette.

Il devra également permettre de **garantir un traitement équitable de l'ensemble des créanciers** notamment obligataires de SNCF Réseau.

Les réponses au questionnaire de votre rapporteure spéciale précisent en outre que « *quel que soit le montage financier retenu, les effets de la reprise de dette sur le budget de l'État feront l'objet d'un suivi précis année après année afin que la représentation nationale, et l'ensemble des Français, sachent exactement ce qu'ils paient pour leur système ferroviaire* ».

Il convient de noter que la reprise partielle de la dette de SNCF Réseau par l'État n'aura en revanche **aucun impact sur le déficit public et sur la dette publique, la dette de SNCF Réseau** étant désormais considérée comme **intégralement publique** (voir l'encadré *infra*).

¹ Intérêts courus non échus.

La dette de SNCF Réseau est désormais considérée comme une dette publique

Dans un communiqué de presse en date du 6 septembre 2018, l'Insee a annoncé sa décision **de reclasser**, en accord avec Eurostat, **SNCF Réseau dans la catégorie des administrations publiques (APU)** à compter de l'année 2016.

SNCF Réseau avait été classé hors APU en 1997 car ses recettes marchandes représentaient plus de 50 % de ses coûts de production. L'Insee a estimé que **ce n'était plus le cas depuis 2016**, compte tenu des nouvelles préconisations européennes pour **le calcul de la consommation de capital fixe (CCF)**.

La consommation de capital fixe (CCF), qui fait partie des coûts de production de SNCF Réseau, correspond à **la dépense d'investissement que devrait consentir chaque année l'entreprise pour compenser l'usure et l'obsolescence des lignes ferroviaires en service**.

Pour calculer sa CCF, SNCF Réseau se base sur une valeur des infrastructures calculée sur la base des flux futurs de revenus générés par leur exploitation. Cette valeur est très sensible à la fois **aux hypothèses retenues en matières de durée de vie des lignes ferroviaires**, mais également **de trajectoire des péages futurs**.

Soucieux de limiter au maximum le risque d'une sous-estimation des coûts de production, Eurostat a demandé à l'ensemble des pays européens de retenir désormais **des hypothèses hautes quant au calcul de la CCF**.

L'Insee a procédé à **une nouvelle estimation de la CCF de SNCF Réseau** qui l'a conduit à constater que **la part des coûts de production de SNCF Réseau couverte par des recettes marchandes**, si elle était bien supérieure à 50 % pour 2015 et les années antérieures, **était passée sous ce seuil en 2016, en 2017 et qu'il en irait très probablement de même en 2018**.

L'Insee a donc décidé **de reclasser SNCF Réseau dans la catégorie des administrations publiques à compter de 2016**, en considérant désormais que cet opérateur est **un organisme divers d'administration centrale (ODAC)**.

Le fait que SNCF Réseau soit désormais considérée comme **une administration publique** (en l'occurrence, un ODAC) en comptabilité nationale entraîne deux conséquences :

- **son déficit** doit être comptabilisé dans **le déficit public** ;
- **sa dette** doit être entièrement reclassée en **dette publique**, et non plus seulement une fraction de sa dette comme c'était le cas depuis 2014.

L'Insee a donc revu à la hausse le déficit public de **3,2 milliards d'euros** en 2016 et de **2,2 milliards d'euros** en 2017 pour **prendre en compte le déficit de SNCF Réseau**.

Dans le même temps, la requalification de l'intégralité de la dette de SNCF Réseau en dette publique à partir de 2016 conduit à **majorer la dette publique de la France de 35,8 milliards d'euros** en 2016 et de **39,4 milliards d'euros** en 2017.

Cette opération comptable entraîne une forte hausse du poids de la dette publique par rapport au PIB, passé de **95,6 %** en 2015 à **98,2 %** en 2016 puis **98,5 %** en 2017.

Pour mémoire, **10 milliards d'euros de dettes** de SNCF Réseau étaient déjà comptabilisés dans la dette publique depuis 2014 et étaient assimilés à **une dette de l'État**. L'intégralité de la dette de SNCF Réseau étant désormais considérée comme celle **d'un ODAC**, les 10 milliards d'euros précités ne seront plus attribués à l'État.

Source : commission des finances du Sénat

Plusieurs autres mesures financières annoncées par le Gouvernement au moment de l'examen du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire vont venir modifier les équilibres du **contrat de performance décennal que l'opérateur avait signé avec l'État le 20 avril 2017** et nécessiteront l'élaboration au cours des prochains mois **d'une nouvelle trajectoire financière pour SNCF Réseau.**

Il sera en particulier demandé à l'établissement **de réaliser des efforts de productivité supplémentaires de l'ordre de 380 millions d'euros en 2026**, portant ainsi la productivité à mettre en œuvre à **plus de 1,6 milliard d'euros en 2026.**

Deuxième mesure d'ores-et-déjà annoncée : **la révision de la trajectoire d'évolution des péages des activités commerciales** (fret et TGV), dont les chroniques d'indexation seront ramenées **au niveau de l'inflation générale des prix (IPC)**, alors qu'une forte augmentation de 1,3 milliard d'euros sur la période 2017-2026 **des péages perçus auprès des entreprises ferroviaires** était jusqu'ici prévue, au risque **d'aggraver la logique malthusienne** dont souffrait depuis trop longtemps notre système ferroviaire et qui conduisait à faire circuler trop peu de trains en raison de niveaux de péages trop élevés.

Enfin, SNCF Réseau bénéficiera **du renforcement de la règle d'or** prévue par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire.

3. Les crédits d'intervention du programme 203 à destination de SNCF Réseau augmenteront en 2019 et l'opérateur bénéficiera également 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 **72 % des crédits dudit programme**, porte pour 2019 **2 430,3 millions d'euros** en AE et **2 431,3 millions d'euros** en CP, de crédits d'intervention **en faveur de SNCF Réseau**, soit un montant **légèrement supérieur de 1,2 %** aux 2 421,6 millions d'euros de 2018.

Cette hausse des concours de l'État à SNCF Réseau devrait se poursuivre dans les années à venir puisque **le contrat de performance décennal de l'opérateur prévoit qu'ils augmenteront de 450 millions d'euros au total sur la période 2017-2026.**

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 2019 :

- 1 696,8 millions d'euros (AE=CP) pour **le financement de l'utilisation du réseau ferré national par les TER**, contre 1 668,4 millions d'euros en 2018. 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 ;

- 536,6 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*), contre 527,7 millions d'euros en 2018;

- 196,9 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**, contre 224,3 millions d'euros en 2018.

Par ailleurs, **0,96 million d'euros** de crédits de paiement sont prévus pour le financement en 2019 **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 2019 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 221 millions d'euros à SNCF Réseau** au titre de la ligne à grande vitesse (LGV) Sud Europe Atlantique (SEA).

B. 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) 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* ».

Le réseau du Grand Paris Express

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.

Source : Société du Grand Paris (SGP)

1. Le coût du Grand Paris Express est désormais estimé à 35 milliards d'euros

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

Mais de nouvelles estimations rendues publiques à l'automne 2017 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**.

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	7 850
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	-	1 480
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 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 Gouvernement a confirmé le 22 février 2018 la réalisation de l'ensemble du réseau mais a substantiellement modifié les dates de mises en service de certaines lignes, comme le précisent les extraits du dossier de presse qu'il avait présenté au moment de ces annonces.

Le nouveau calendrier de mise en service des lignes du Grand Paris Express

« Le Gouvernement confirme un objectif de mise en service de certaines lignes à l'horizon 2024 pour répondre aux deux priorités suivantes :

- La mise en service des lignes qui bénéficient au plus grand nombre de franciliens à l'horizon 2024, car supportant le trafic de passagers le plus important :

- o Les extensions de la ligne 14 au nord et le tronçon commun des lignes 16 et 17, jusqu'en Seine-Saint-Denis ;
- o l'extension de la ligne 14 au sud jusqu'à l'aéroport d'Orly ;
- o la ligne 15 sud, qui offre une liaison transversale entre les territoires au sud de Paris ;
- o la ligne 14 et le tronçon commun des lignes 16 et 17 sont également nécessaires pour le bon déroulement des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024.

- L'objectif d'une mise en service de la ligne 16 entre le Bourget et Clichy-Montfermeil à l'horizon 2024, essentielle pour la cohésion territoriale de la Métropole. [...] Le prolongement de la ligne jusqu'à Noisy-Champs sera ensuite réalisé au plus tard en 2030.

Pour toutes les autres lignes, l'objectif est d'assurer une mise en service la plus rapide possible, en respectant les deux critères fixés : maîtrise du coût à terminaison et respect du délai de livraison.

- La réalisation de la ligne 18 est indispensable pour desservir le plateau de Saclay, accompagner son développement universitaire, de recherche et d'innovation au rayonnement mondial, et permettre de renforcer son attractivité :

<ul style="list-style-type: none">○ La liaison entre l'aéroport d'Orly et le plateau de Saclay doit être réalisée au plus tard en 2027. [...]○ L'objectif de mise en service de la deuxième section de la ligne 18 jusqu'à Versailles est maintenu en 2030, comme prévu initialement. [...] <p>- La ligne 17 Nord doit accompagner le développement des territoires entre Paris et Roissy :</p> <ul style="list-style-type: none">○ Le Gouvernement demande à la Société du Grand Paris d'engager sans délai les procédures de marchés pour la réalisation de la ligne 17 Nord jusqu'au Triangle de Gonesse, avec l'objectif d'une mise en service en 2027. [...]○ Par ailleurs, les appels d'offre seront lancés sur cette section afin de déterminer s'il est possible de desservir la gare du Bourget aéroport pour l'échéance des Jeux olympiques de 2024.○ La ligne sera ensuite prolongée jusqu'au Mesnil-Amelot au plus tard en 2030. [...] <p>- Le bouclage de la ligne 15 sera réalisé en 2030 par la réalisation des lignes 15 Est et 15 Ouest. »</p> <p><i>Source : dossier de presse de la nouvelle feuille de route du Grand Paris Express présenté par le Gouvernement le 22 février 2018</i></p>
--

Le Gouvernement a également demandé à la nouvelle équipe dirigeante de la SGP de réduire le coût du projet de 10 % en procédant à un vaste travail d'optimisation qui est actuellement en cours.

En ce qui concerne l'avancement du projet, toutes les lignes du Grand Paris Express ont désormais obtenu leur déclaration d'utilité publique. Les travaux sont en cours sur les lignes 14, 15 sud, et le tronçon commun des lignes 16 et 17. Le marché de génie civil correspondant au prolongement de la ligne 16 entre le Bourget et Clichy-Montfermeil a été notifié récemment.

Selon les réponses au questionnaire de votre rapporteure spéciale, la mise en service de la ligne 14 et du tronçon commun des lignes 16 et 17 pour les Jeux Olympiques de 2024 n'est pas remise en cause. En ce qui concerne les lignes 17 et 18, les premiers appels d'offre sont en cours. Le premier marché de génie civil de la ligne 17 sera notifié au début de l'année 2019.

2. La montée en puissance du Grand Paris Express va se poursuivre en 2019 avec la poursuite des travaux de génie civil sur la ligne 15 sud et les travaux préparatoires des lignes 14 sud et 16

Si le budget pour 2019 de la Société du Grand Paris (SGP) n'est pas encore connu, il devrait de nouveau augmenter par rapport à celui de 2018, qui s'élève à **2 924 millions d'euros**, contre **1 879 millions d'euros** en 2017, soit **une très forte hausse de 55,6 %** en l'espace de seulement un an.

a) Des dépenses d'investissement et d'intervention en forte progression en 2018

La très forte augmentation des dépenses de la SGP observée ces dernières années s'explique avant tout par celle de ses investissements, qui devraient représenter 2 013 millions d'euros en 2018 en crédits de paiement. Ce chiffre comprend les dépenses liées aux travaux de génie civil de la ligne 15 sud, les travaux préparatoires des lignes 14 sud et 16, 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 **542 millions d'euros** en 2018 pour financer le prolongement au nord de la ligne 14, la participation au plan de mobilisation des transports de la région Île-de-France et l'adaptation des réseaux existants.

b) Des recettes qui devront être renforcées pour tenir compte de la hausse du coût du projet

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

- de **trois recettes fiscales affectées**, pour un montant de **590 millions d'euros** en 2018 (**66 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.).

Ces recettes ne paraissent toutefois **plus suffisantes** depuis que le coût total du projet a été réévalué à **35 milliards d'euros**.

Dans son rapport remis au Premier ministre en juillet 2018 sur les ressources de la société du Grand Paris², le député Gilles Carrez estime que la SGP devrait pouvoir mobiliser **entre 200 et 250 millions d'euros de ressources annuelles supplémentaires** et ce, dès 2019.

Il préconise ainsi **une hausse de 150 millions d'euros de la taxe locale sur les bureaux en Île-de-France, une augmentation comprise entre 30 millions d'euros et 50 millions d'euros de la taxe spéciale d'équipement**

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 Les ressources de la Société du Grand Paris, rapport du député Gilles Carrez, juillet 2018.

et **50 à 70 millions d'euros provenant de taxes diverses**, telles qu'une affectation d'une part de TICPE ou la mise en place d'un péage urbain.

c) Un recours de plus en plus important à l'emprunt

Depuis 2015, la SGP a dépensé davantage qu'elle ne percevait de recettes, ce qui l'a conduit à **consommer progressivement le fonds de roulement qu'elle avait accumulé depuis 2010**. Elle l'a totalement **épuisé depuis 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)¹, 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** l'an dernier et a reçu **la note Aa2/Prime-1**, ce qui montre que **les marchés financiers considèrent sa structure financière comme particulièrement robuste**.

En 2018, la SGP a notamment bénéficié d'un tirage de 300 millions d'euros auprès de la CDC (en revolving indexé sur l'inflation), d'un tirage de 300 millions d'euros également auprès de la BEI (amortissable à 40 ans) et d'une première émission obligataire verte de 1,75 milliard d'euros (emprunt à 10 ans au taux de 1,15 %).

La SGP souhaite avoir remboursé **tous ses emprunts à l'horizon 2070**, mais cet objectif ne sera réalisable que si elle bénéficie de ressources supplémentaires, selon le rapport de Gilles Carrez mentionné ci-dessus.

d) La SGP va enfin voir ses effectifs augmenter substantiellement à compter de 2019

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, votre rapporteure spéciale **s'était inquiétée 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'était que de 240 ETP en 2018**.

¹ 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.

Ce chiffre était 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.

Le Gouvernement a entendu les inquiétudes qui s'exprimaient sur le sujet puisque **les effectifs de la SGP vont quasiment doubler dès 2019 avec 430 ETP** prévus par le projet de loi de finances. Le mouvement devrait se poursuivre en 2020 avec probablement **200 ETP supplémentaires environ**.

Votre rapporteure spéciale salue ces attributions de postes supplémentaires à la SGP, car elle considère que celle-ci ne doit **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)**.

Il est indispensable qu'elle dispose de **collaborateurs en nombre suffisant pour contrôler avec précision et minutie toutes les tâches qu'elle confie à ces intervenants extérieurs**.

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)

C. VOIES NAVIGABLES DE FRANCE VA PERCEVOIR DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENTS SUPPLÉMENTAIRES DE L'AFITF POUR MENER À BIEN LA RÉNOVATION DE SON RÉSEAU

1. La taxe hydraulique, qui représente le quart des ressources de VNF, sera transformée en redevance à compter de 2020

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 françaises**. 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 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.

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 spéciale a pu constater, après s'en être déjà émue l'an dernier, qu'il ne disposait toujours 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**.

VNF devrait compter **4 289 ETPT** en 2019, dont **4 264** sous plafond et **25** hors plafond (il s'agit d'emplois aidés). Son schéma d'emploi pour 2019 prévoit **une diminution de 96 ETP** par rapport à 2018. Sa **masse salariale** devrait représenter 256,6 millions d'euros en 2019, contre 257,2 millions d'euros en 2018.

Ces chiffres sont conformes aux efforts que le Gouvernement a demandés à l'opérateur dans le cadre d'Action publique 2022, à savoir **diminuer ses effectifs d'une centaine d'ETP par an**, pour **passer sous la barre des 4 000 ETP d'ici la fin de la législature**. **1 900 départs à la retraite** sont prévus dans les dix ans à venir, soit **près de 50 % des effectifs actuels**, si bien que les objectifs assignés à l'opérateur apparaissent relativement réalistes.

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 2019, soit **un montant identique à ceux de 2018 et de 2017**, ce qui lui permettra quasiment de couvrir ses dépenses de personnel.

VNF percevra pour la dernière fois en 2019 **les recettes de la taxe hydraulique**, que l'article 29 du présent projet de loi de finances prévoit de **plafonner à hauteur de 127,5 millions d'euros** contre 127,8 millions d'euros en 2018.

Répondant à une demande récurrente des dirigeants de VNF, l'article 9 du projet de loi de finances pour 2019 prévoit en effet de **supprimer cette taxe, dont le rendement tendait à se réduire** sous l'effet de la diminution du nombre de centrales thermiques et nucléaires d'EDF, principal redevable, et qui, de plus, voyait **sa conformité au droit européen remise en cause dans le cadre de plusieurs contentieux**.

La taxe hydraulique devrait donc être remplacée par **une redevance domaniale**, créée par voie réglementaire. Son fait générateur devrait être le même que celui de la taxe hydraulique, à savoir **le prélèvement ou le rejet d'eau**, quel qu'en soit le but (refroidissement d'installations industrielles, irrigation, eau potable, évacuation des eaux, etc.). Votre rapporteure spéciale veillera à ce que cette nouvelle redevance soit bien instituée au cours de l'année 2019, de façon à pouvoir **remplacer la taxe hydraulique dès le 1^{er} janvier 2020** sans que les ressources de VNF n'aient à pâtir de cette substitution.

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**.

2. VNF va devoir investir massivement, avec le soutien financier de l'État, sur son réseau, dont un audit a montré qu'il avait impérativement besoin d'être régénéré

Plusieurs épisodes de crues survenues ces dernières années ont mis en évidence **les fragilités du vieillissant réseau de voies navigables** géré par VNF, avec notamment **la rupture d'une digue sur le Loing** en 2016.

La ministre chargée des transports a demandé à la direction de l'établissement de faire réaliser **un audit** qui a mis en évidence **l'insuffisance des investissements réalisés ces dernières années** en matière de voies navigables, compte tenu de l'état du réseau.

Il fait ainsi état d'un besoin d'investissement de **245 millions d'euros** par an pendant dix ans², dont **120 millions d'euros pour le réseau à grand gabarit**.

En 2017 et en 2018, VNF a investi **161 millions d'euros** puis **165 millions d'euros pour la régénération, la modernisation et le développement de nos voies navigables**, soit des montants très inférieurs

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

² Parmi ces 245 millions d'euros par an, les trois cinquièmes correspondent à la seule gestion hydraulique du réseau, les deux cinquièmes restant correspondant aux investissements pour la navigation.

aux chiffres avancés par l'audit. L'opérateur avait bénéficié à cette fin de subventions de l'AFITF qui représentaient **respectivement 70 millions d'euros** en 2017 et **80 millions d'euros** en 2018.

L'audit ayant montré combien **ces montants demeuraient insuffisants pour empêcher la dégradation du réseau**, la programmation des investissements dans les transports prévoit que **l'État augmentera les crédits de l'AFITF consacrés à sa régénération et à sa modernisation** pour atteindre **110 millions d'euros** par an entre 2019 et 2022 puis **130 millions d'euros** par an entre 2023 et 2027. L'objectif visé est d'atteindre un montant d'investissement total moyen de **190 millions d'euros** par an, en prenant en compte également les capacités d'investissement propres de VNF et les cofinancements des collectivités territoriales.

De fait, les subventions d'investissement de l'AFITF à VNF devraient représenter **113 millions d'euros** en 2019 soit une hausse de **33 millions d'euros (+ 41,3 %)** par rapport aux 80 millions de 2018. Cette forte augmentation, bienvenue, permettra à l'établissement d'investir **196 millions d'euros dans son réseau**, contre 165 millions d'euros en 2018 ce qui permettra de progresser vers **une véritable remise en état et une régénération du réseau**.

PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE »

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 **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)**.

Il finance également l'enseignement professionnel maritime : lycées professionnels maritimes, École nationale supérieure maritime (ENSM), bourses des élèves, etc.

Alors que le programme 205 avait connu une modification importante avec le rattachement de 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 **au 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 »², son périmètre sera stable en 2019.

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

² Ce changement de du périmètre budgétaire était 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.

Évolution des crédits du programme 205 entre 2018 et 2019, et exécution 2017

(en euros)

	Exécution 2016		LFI 2018		PLF 2019		Variation 2019 / 2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01- Sécurité et sûreté maritimes	23 894 722	25 419 818	31 617 455	31 622 455	29 675 680	29 060 680	-6,1 %	-8,1 %
02- Gens de mer et enseignement maritime	25 800 066	25 711 026	27 750 000	27 750 000	27 288 675	27 303 675	-1,7 %	-1,6 %
03- Flotte de commerce	72 035 677	72 035 677	81 220 000	81 220 000	81 220 000	81 220 000	-	-
04- Action interministérielle de la mer	10 026 245	7 361 095	10 130 000	10 125 000	17 988 100	12 988 100	+77,8 %	+28,3 %
05- Soutien au programme	8 762 236	8 662 538	7 400 000	7 400 000	6 450 000	6 330 000	-12,8 %	-14,5 %
Total programme 205	140 518 946	139 190 154	158 117 455	158 117 455	162 622 455	156 902 455	+2,8 %	-0,1 %

Source : projet annuel de performances pour 2019

La dotation du programme en 2019 s'établit à 162,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 156,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Il devrait donc connaître l'an prochain une hausse de 2,8 % de ses AE et une très légère baisse de **-1,2 million d'euros** de ses CP en raison **du débasage des loyers budgétaires**.

Le programme 205 est caractérisé par **un fort taux de dépenses contraintes et inéluctables**, puisque 150 millions d'euros environ correspondent au fonctionnement technique et opérationnel des services des affaires maritimes, y compris le maintien en conditions opérationnelles des équipements.

Mais 4 % des crédits du programme financeront également en 2019 une première tranche de **6,9 millions d'euros** du plan de modernisation des affaires maritimes qui devrait représenter **33,9 millions d'euros** sur la période 2018-2022.

Selon le directeur des affaires maritimes, entendu par votre rapporteur, **ce plan vise l'acquisition de moyens** (nautiques, systèmes d'information) permettant de réaliser les objectifs de la démarche « **Administration Maritime 2022** » engagée sa direction.

Selon le directeur des affaires maritimes, entendu par votre rapporteur spécial, le programme 205 devrait se voir appliquer en 2019 **une réserve de précaution de 3 %** de ses crédits hors titre 2 (masse salariale), soit **4,5 millions d'euros** en AE et **4,4 millions d'euros** en CP, un niveau quasi-identique à celui de 2018. À noter que le programme ne bénéficie pas de **mesure de dégel automatique** prévue par la lettre plafond.

A. LA SÉCURITÉ ET LA SÛRETÉ MARITIME, BIEN QU'AU CŒUR DES MISSIONS DE L'ÉTAT EN MER, VERRONT LEURS CRÉDITS NETTEMENT DIMINUER EN 2019

L'action 01 du programme 205 est dédiée à **la sécurité et à la sûreté maritimes**, qui sont des missions régaliennes par excellence.

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**.

Regroupant **18,2 % des crédits du programme**, l'action 01 est dotée de **29,7 millions d'euros d'autorisation d'engagement (AE)** et de **29 millions d'euros de crédits de paiement (CP)** pour 2019, soit **une forte baisse de 1,9 million d'euros (-6,1 %) des crédits en AE** et de **2,6 millions d'euros (- 8,1 %) en CP**. A ces crédits budgétaires devraient toutefois venir s'ajouter **3,3 millions d'euros de fonds de concours**.

Une somme de **13,5 millions d'euros** en AE et de **13,7 millions d'euros** en CP, en baisse respectivement de **1,8 million d'euros** en AE et de **0,9 million d'euros** en CP par rapport à 2018, sera 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.

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** sur la période 2018-2022.

L'acquisition d'un nouveau baliseur pour le port de La Rochelle avait constitué la priorité de 2018. En 2019, des crédits seront consacrés à l'achat **d'une nouvelle vedette baptisée Giraglia**.

8,2 millions d'euros en AE et **7,4 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 **Spatonav** (outil de surveillance du trafic maritime commun à l'ensemble des gardes côtes).

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, continuera à augmenter pour la troisième année consécutive, puisqu'elle atteindra **6,2 millions d'euros (AE=CP)**, soit **une hausse de 34,8 %**.

1,7 million d'euros (AE=CP) sera consacré en 2019 **aux 16 centres de sécurité des navires**, chargés du contrôle des navires au titre de l'État du pavillon et de l'État du port.

B. LA STABILITÉ DES CRÉDITS DE FORMATION ET DES ACTIONS EN FAVEUR DES GENS DE MER NE TRADUIT PAS ENCORE D'AMÉLIORATION DE LA GESTION DE L'ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE MARITIME (ENSM)

L'action 02 « Gens de mer et enseignement maritime », qui rassemble **16,8 %** des crédits du programme 205, regroupe **27,3 millions d'euros (AE=CP)** consacrés 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 **baisse de 2,5 % en CP par rapport à 2018**.

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, soit une somme strictement identique à celle de 2018.

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

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.

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 **18,3 millions d'euros** en 2019, soit **une somme inférieure de 250 000 euros environ à celle de 2018**. Cette subvention finance à plus de **80 % la masse salariale** de l'opérateur, qui représente, comme en 2018, **235 équivalents temps plein travaillés (ETPT) sous plafond et 16 ETPT hors plafond**.

Son contrat d'objectifs et de performance 2018-2022 est en cours de signature et devrait prendre en compte certaines **des recommandations émises par la Cour des comptes** dans l'insertion de son rapport public annuel 2018 intitulée « *L'École nationale supérieure maritime : un avenir à clarifier* », dont le ton était « *alarmiste* », pour reprendre les termes de la Cour.

Celle-ci avait estimé notamment que la réforme ayant abouti à la création de l'ENSM avait été **mal conduite**, que **la gouvernance** de l'école n'était **pas satisfaisante** et que le maintien de l'école **sur quatre sites** était **trop coûteux**. Elle appelait en conséquence à **la fermeture des sites de Saint-Malo et de Nantes**.

Parmi les autres mesures financées par l'action 02, **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 **1,9 million d'euros** par les crédits de l'action 02.

C. LES EXONÉRATIONS DE CHARGES PATRONALES EN FAVEUR DU TRANSPORT MARITIME SERONT STABLES EN 2019 POUR SOUTENIR UN SECTEUR QUI FAIT FACE À UNE TRÈS FORTE CONCURRENCE AU NIVEAU MONDIAL

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 regroupe **49,9 % des crédits du programme 205, soit 81,2 millions d'euros (AE=CP)**, un montant strictement identique à celui de 2018. Les armateurs continueront donc à bénéficier l'an prochain 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**.

Pour mémoire, le Gouvernement avait d'abord envisagé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018 de revenir sur cette extension d'allègements de cotisations avant de finalement la maintenir.

Au total, les crédits de l'action 03 pour 2019 comprennent à ce stade :

- la compensation pour **41,7 millions d'euros (AE=CP)**, contre **41,3 millions d'euros** en 2018, 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) ;

- 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 30,6 millions d'euros** contre **30,4 millions d'euros** en 2018 ;

- le remboursement à la **Compagnie générale maritime et financière (CGMF)** à hauteur de **8,9 millions d'euros (AE=CP)** contre **9,5 millions d'euros** en 2018 **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**.

D. DES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'ACTION INTERMINISTÉRIELLE DE LA MER EN HAUSSE DE 77,8 % EN AE ET DE 28,3 % EN CP EN RAISON DE L'ACQUISITION DE NOUVEAUX PATROUILLEURS

L'action 04 « Action interministérielle de la mer » regroupe **18 millions d'euros** en AE et **13 millions d'euros** en CP, soit des montants **en très forte hausse de 7,9 millions d'euros** en AE (+ 77,8 %) et de **2,9 millions d'euros** en CP (+ 28,3 %) par rapport à 2018.

Ces crédits, qui représentent désormais **11,1 % 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 **15,6 millions d'euros** en AE et de **10,6 millions d'euros** en CP contre **8,15 millions d'euros** en 2018, 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)**.

Cette augmentation des crédits de l'AEM s'explique :

- par le **paiement** (2,6 millions d'euros en CP) **du navire « Île de la Réunion »** qui va remplacer l'actuel patrouilleur Austral Osiris ;

- par **l'engagement de 8 millions d'euros** de crédits en AE pour acheter **un nouveau patrouilleur de 40 mètres pour la Méditerranée**. Cette acquisition sera faite dans le cadre de la réforme du segment hauturier du contrôle et de la police des pêches.

1,6 million d'euros (AE=CP), soit un niveau analogue à celui de 2018, 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).

480 000 euros, contre 500 000 euros en 2018, 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 **6,5 millions d'euros** en AE et 6,3 millions d'euros en CP, contre **7,5 millions d'euros** en 2018, soit **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 »

Depuis 2011, l’État est devenu **l’autorité organisatrice des lignes de trains d’équilibre du territoire (TET)**, qui jouent un rôle important en matière **d’aménagement du territoire**, et sont exploitées depuis le 1^{er} janvier 2012 sous la dénomination « Intercités ».

En tant qu’autorité organisatrice, l’État **détermine le plan de transport que doit réaliser SNCF Mobilités** (fréquence des trajets par lignes, nombres d’arrêts à réaliser par gares).

En contrepartie, il verse chaque année à l’opérateur ferroviaire **des compensations¹ pour financer une partie de son déficit résultant de l’exploitation des TET** ainsi que **le programme pluriannuel de maintenance de régénération de leur matériel roulant**.

Les obligations respectives de l’opérateur ferroviaire et de l’État sont formalisées dans des conventions d’exploitation², qui s’inscrivent dans le cadre déterminé par le règlement européen (CE) n° 1370/2007 dit « règlement OSP »³ (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’État⁴**.

La convention actuellement en vigueur, valable pour la période 2016-2020, a été adoptée le 27 février 2017. Elle traduit **les profondes évolutions de l’offre TET** survenues depuis trois ans, avec notamment **le transfert de nombreuses lignes aux régions**.

Les compensations versée par l’État à SNCF Mobilités, mais également celles qui sont désormais **prévues pour les régions** dans le cadre du transfert de certaines lignes TET, sont portées par **le compte d’affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transport conventionnés de**

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 Le 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 détermine 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.

³ 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.

⁴ Les modalités de calcul de cette compensation sont précisées par l’annexe du règlement OSP.

voyageurs », qui a été créé par l'article 65 de la loi de finances pour 2011¹, et comporte deux programmes :

- le programme n° 785 « **Exploitation des services nationaux de transport conventionnés** », dont les crédits s'élèveront à **286,2 millions d'euros** en 2019 en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), contre **301,9 millions d'euros** en 2018, soit **une baisse de - 5,2 %** ;

- le programme n° 786 « **Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés** », qui retracera en 2019 **73,0 millions d'euros de crédits (AE=CP)**, contre **81,3 millions d'euros** en 2018, soit **une baisse de - 10,2 %**.

Les crédits du CAS représenteront au total **359,2 millions d'euros (AE=CP)** en 2019, un montant **en baisse de - 6,3 %** par rapport aux **383,2 millions d'euros** prévus par la loi de finances initiale pour 2018.

**Crédits inscrits au CAS « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » en 2019
(AE=CP)**

(en millions d'euros)

	2017 (exécuté)	2018 (LFI)	2019 (PLF)	Variation 2018-2019
01-Contribution à l'exploitation des services nationaux de transport conventionnés	300,0	227,2	197,0	-13,3 %
02-Frais d'enquêtes, d'études et de conseil relatifs à l'exploitation des services nationaux de transport conventionnés	0,6	1,5	1,0	-33,3%
03- Contributions versées aux régions au titre de l'exploitation des services nationaux de transports antérieurement conventionnés	-	73,2	88,2	+20,5 %
Total programme 785	300,6	301,9	286,2	-5,2 %
01-Contribution au matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés	100,0	81,3	73,0	-10,2 %
02-Frais d'enquêtes, d'études et de conseil relatifs au matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés	-	-	-	-
Total programme 786	100,0	81,3	73,0	-10,2 %
TOTAL CAS	400,6	383,2	359,2	-6,3 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019

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

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

La première ressource du CAS est le produit de **la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)**, dont le montant s'élèvera à **226 millions d'euros** en 2019, soit la même somme qu'en 2018, supérieure de 20 millions d'euros aux montants perçus en 2017 et en 2016.

La TREF, codifiée à l'article 235 *ter* ZF du code général des impôts, 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 évoquée ci-dessous, la TREF pèse pour l'heure **uniquement sur les comptes de SNCF Mobilités**.

La deuxième ressource du CAS est **la contribution de solidarité territoriale (CST)**, qui devrait rapporter **16 millions d'euros** au CAS en 2019, soit, là encore, le même montant qu'en 2018.

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**.

Jusqu'en 2016, la CST représentait une ressource majeure du CAS, puisque son produit lui rapportait **116 millions d'euros**.

Mais, dans le cadre de **la convention d'exploitation des « trains d'équilibre du territoire » 2016-2020 signée le 27 février 2017**, l'État s'est engagé à ce que cette taxe pesant uniquement sur le chiffre d'affaires de SNCF Mobilités **diminue 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.

Cette diminution de la CST visait 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).

Enfin, le CAS perçoit **une fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT)**, pour un montant fixé à **117,2 millions d'euros** par l'article 32 du présent projet de loi de finances pour 2019.

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.**

Ces dernières années, **le produit de TAT affecté au CAS** avait **augmenté substantiellement** afin de financer la hausse de ses crédits mais également pour compenser **la baisse des recettes de la contribution de solidarité territoriale (CST)**. Le montant de TAT affecté au CAS était ainsi passé de **19 millions d'euros** en 2016 à **42 millions d'euros** en 2017 puis **141,2 millions d'euros** en 2018.

Ces affectations supplémentaires successives avaient entraîné une **baisse à due concurrence des recettes de TAT affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**, qui avait reçu en contrepartie **une fraction plus importante des recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**.

Les dépenses du CAS étant appelés à **diminuer de 24 millions d'euros** en 2019, il apparaît donc pertinent de **baisser à due concurrence le montant de la TAT** qui lui est affecté, afin que cette somme puisse être **de nouveau fléchée vers l'AFITF** qui en a besoin pour financer le programme d'investissements prévu par le Gouvernement.

Avant 2011 : une péréquation interne à la SNCF

Avant 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, 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**.

Source : commission des finances du Sénat

I. CES TROIS 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

A. FRÉQUENTATION EN BAISSÉ, SATISFACTION DES CLIENTS EN RECUŁ, DÉGRADATION DE LA QUALITÉ DE SERVICE : LA RÉFORME DES LIGNES TET ÉTAIT INDISPENSABLE

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 du 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.

En se basant sur les conclusions du rapport remis en 2015 par la commission « TET d'avenir » présidée par l'ancien député Philippe Duron, le Gouvernement a procédé à **une réforme en profondeur de l'offre de lignes TET**, qui s'est traduite :

- par des fermetures de lignes de nuit ;
- par des transferts de lignes de jour aux régions ;
- par la signature d'une nouvelle convention entre l'État et SNCF Mobilités pour la période 2016-2020.

Le fait que les crédits que porte **le programme n° 785 « Exploitation des services nationaux de transport conventionnés »**, destinés à compenser les déficits d'exploitation des lignes TET, passent de **301,9 millions d'euros en 2018 à 286,2 millions d'euros en 2019**, soit **une baisse de - 5,2 %**, tend à montrer que **cette réforme commence à produire ses premiers effets en termes de réduction de dépenses pour l'État**.

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

B. AU TERME DE LA RÉFORME DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE (TET), L'ÉTAT RESTERA L'AUTORITÉ ORGANISATRICE DE DEUX LIGNES DE NUIT ET DE SIX LIGNES DE JOUR

1. Une réforme qui amène l'État à se concentrer sur des lignes structurantes ou qui jouent un rôle essentiel en matière d'aménagement du territoire

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 Intercités¹, le Gouvernement 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 2017².

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 2019.

En ce qui concerne les lignes de jour, le Gouvernement a confirmé qu'il restait bien 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. Des schémas directeurs, élaborés conjointement par l'État, SNCF Mobilités et SNCF Réseau, en concertation avec les acteurs locaux, devraient être prochainement finalisés pour chacune d'entre elles.

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

¹ Chaque billet vendu nécessitait plus de 100 euros de subventionnement public en moyenne.

² 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.

**Lignes d'aménagement du territoire
dont l'État reste l'autorité organisatrice**

Lignes de nuit	Lignes de jour structurantes	Lignes de jour d'aménagement du territoire
Paris-Briançon	Paris-Orléans-Limoges-Toulouse	Nantes-Bordeaux
Paris-Rodez-Latour-de-Carol	Paris-Clermont-Ferrand	Toulouse-Hendaye
	Bordeaux-Toulouse-Marseille	Nantes-Lyon

Source : projet annuel de performances pour 2019

Selon le projet annuel de performances pour 2019, « cette démarche permettra d'améliorer à court, moyen et long termes **la qualité du service offert aux voyageurs et la compétitivité de l'offre TET**, et de définir une véritable stratégie de desserte TET articulée avec les services TGV et TER ».

2. En 2019, la compensation versée par l'État à SNCF Mobilités diminuera de -13,3 %

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**. Leur montant représentera **197,0 millions d'euros** en 2019, un montant en baisse de **-13,3 %** par rapport aux **227,2 millions d'euros** prévus en 2018.

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

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 ».

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 **1,0 million d'euros** en 2019 (contre 1,5 million d'euros en 2018), **une somme relativement importante** qui s'explique par **les suites 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.

C. LE TRANSFERT DE LIGNES TET AUX RÉGIONS SE POURSUIVRA EN 2019 ET SE TRADUIRA PAR UNE HAUSSE DE LA COMPENSATION QUE L'ÉTAT LEUR VERSERA POUR COMPENSER LE DÉFICIT D'EXPLOITATION DE CES LIGNES

À la suite d'un important travail de concertation avec les régions, **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 en 2015 de 22 régions métropolitaines à 13 grandes régions.

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 Occitanie¹.

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

De nombreuses reprises de lignes ont eu lieu en 2017 et en 2018 par les régions Grand Est (Hirson-Metz, Reims-Dijon et Paris-Troyes-Belfort), Centre-Val-de-Loire (Paris-Montargis-Cosne-Nevers, Paris-Orléans-Tours, Paris-Bourges-Montluçon), Nouvelle Aquitaine (Bordeaux-Ussel, Bordeaux-Limoges et Bordeaux-La Rochelle) et Occitanie (Clermont-Ferrand-Nîmes).

À compter du 1^{er} janvier 2019, **la région Hauts-de-France** deviendra à son tour responsable des deux lignes Paris-Amiens-Boulogne et Paris-Saint-Quentin-Maubeuge/Cambrai.

En contrepartie du transfert de ces lignes aux régions, **l'État s'est engagé à renouveler, via l'AFITF, une partie du matériel roulant de ces lignes** (voir *infra*) et à prendre à sa charge **une partie de leur déficit**

¹ 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.

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.

En conséquence, la loi de finances pour 2018 est venu modifier les dispositions de l'article 65 de la loi de finances pour 2011¹ qui avait créé le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » pour prévoir que **les dépenses du CAS peuvent désormais 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 ».

En 2018, **73,2 millions d'euros** ont ainsi été 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.

En 2019, cette somme, désormais retracée dans l'action 03 « Contributions versées aux régions au titre de l'exploitation des services nationaux de transports antérieurement conventionnés » du programme 785 **augmentera de 15,2 millions d'euros** pour atteindre **88,2 millions d'euros**.

Cette hausse de 20,8 % traduit la poursuite du mouvement de transfert de la responsabilité de nombreuses lignes TET de l'État aux régions, puisqu'elle correspond à la compensation qui sera versée à la région Hauts-de-France. Les sommes versées aux autres régions seront identiques à celles de 2018.

Le tableau ci-dessous précise **le contenu financier des accords conclus entre l'État et les différentes régions qui ont repris des lignes TET**, tant en ce qui concerne la participation de l'État au financement de leur déficit d'exploitation, qu'en ce qui concerne le financement de leur nouveau matériel roulant (voir infra).

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

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 Régionalis 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 Régionalis 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.**

D. 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 ces dernières années** 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** pour les lignes dont il conserve la charge 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**. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, **les efforts de productivité** demandés à SCNF Mobilités représentent **50 millions d'euros** sur la période 2016-2020.

C'est l'opérateur ferroviaire 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, qui a d'ores-et-déjà augmenté de 3,7 % en 2017, ce qui a permis **une augmentation des produits du trafic de 13,2 millions d'euros.**

À cet égard, le fait que **la prévision actualisée du taux de remplissage pour 2018 soit désormais de 37 %** alors qu'elle n'était que de 33 % dans le projet annuel de performances annexé à la loi de finances initiale, tend à montrer que cette tendance positive se poursuit, ce qui constitue **un signe encourageant.**

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.

Selon les réponses au questionnaire, « *la trajectoire financière de la convention 2016-2020 devait faire l'objet de deux révisions respectivement en 2017 et 2019, afin de prendre en compte notamment la réalisation ou non des hypothèses relatives à la construction de la trajectoire financière. Les travaux relatifs à la première révision de cette trajectoire financière sont en phase conclusive et devraient être formalisés dans un avenant à la convention TET à l'automne 2018* ».

Il est essentiel que **les efforts de productivité demandés à l'opérateur ferroviaire soient effectivement réalisés** et que **les progrès en matière de remplissage des trains se confirment dans la durée**, afin que les compensations versées par l'État à SNCF Mobilités pour l'exploitation des lignes TET **puissent continuer à se réduire substantiellement en 2020 et dans les années qui suivront**, elles qui n'avaient fait que croître jusqu'en 2017.

II. LE MATÉRIEL ROULANT DES LIGNES TET DEVRAIT ÊTRE PROFONDÉMENT RENOUELÉ DANS LES ANNÉES À VENIR GRÂCE À DES SUBVENTIONS DE L'AFITF, QUI REPRÉSENTERONT PLUS DE 3,5 MILLIARDS D'EUROS

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'amélioration de la qualité de service des TET**, en particulier en matière de régularité et de confort.

A. LA DIMINUTION DE - 10,2 % EN 2019 DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA MAINTENANCE ET AU RENOUELEMENT DU MATÉRIEL ROULANT PORTÉS PAR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE...

Le programme 786 « *Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés* », doté de **73,0 millions d'euros en 2019** contre **81,3 millions d'euros en 2018** et **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**.

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**.

La **baisse tendancielle des crédits portés par ce programme** traduit toutefois le **vieillissement du matériel actuel des lignes TET** dont l'État est l'autorité organisatrice et montre qu'il faut rapidement le renouveler, comme le prévoit l'**ambitieux programme d'investissements** porté par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) en la matière.

B. ...NE DOIT PAS MASQUER L'EFFORT FINANCIER CONSIDÉRABLE - PLUS DE 3,5 MILLIARDS D'EUROS - QUE VA CONSENTIR L'AFITF SUR CE POSTE DE DÉPENSES EN 2019 ET DANS LES ANNÉES QUI SUIVRONT

Ces dernières années, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a été chargée de financer d'importants programmes de renouvellement du matériel roulant des lignes TET.

Le tableau ci-dessous dresse une liste, amenée à se compléter dans les années à venir, des projets que l'Agence va devoir financer, et qui représentent déjà **un montant total de plus de 3,5 milliards d'euros**.

Montant des financements apportés par l'AFITF déjà décidés pour le renouvellement du matériel roulant des lignes TET

Année de signature de la convention	Matériel roulant	Montant financé par l'AFITF	Lignes bénéficiaires	Autorité organisatrice
2013	34 rames « <i>Coralia Liner</i> »	510 millions d'euros	Paris-Troyes-Belfort, Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon	Région Grand Est et État
2016	40 rames « <i>Omneo Premium</i> »	720 millions d'euros	Paris-Caen-Cherbourg/Trouville-Deauville et Paris-Rouen-Le Havre	Région Normandie
2017	30 rames « <i>Coradia Liner</i> »	362 millions d'euros	Paris-Boulogne, Toulouse-Hendaye, Bordeaux-La Rochelle, Bordeaux-Limoges, Bordeaux-Ussel, le Cévenol et la desserte de Montluçon	Régions et État
2018	19 rames « <i>Regio 2N</i> »	250 millions d'euros	Paris-Amiens-Boulogne et Paris-Saint-Quentin-Maubeuge/Cambrai	Région Hauts-de-France
2019	32 rames « <i>Omneo Premium</i> »	480 millions d'euros	Paris-Orléans-Tours, Paris-Bourges-Montluçon et Paris-Montargis-Nevers	Région Centre-Val-de-Loire
2019 ou 2020	Nombre de rames non encore déterminé	1,2 milliard d'euros	Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand et Bordeaux Toulouse-Marseille	État

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Afin de pallier l'obsolescence des locomotives thermiques TET, l'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

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.

maintenance en conséquence. **Ces nouvelles rames ont été déployées en 2016 et 2017, pour 19 d'entre elles sur la ligne Paris-Troyes-Belfort** (ce matériel roulant a été transféré à la région Grand Est le 1^{er} janvier 2018 lors de la reprise de la ligne), **les 15 autres étant mutualisées entre les lignes 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 « Coradia Liner » 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 (voir le tableau *supra* pour la liste des engagements financiers par région).

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, dont trois ont commencé à se concrétiser.**

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 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.

Une convention similaire, d'un montant de **250 millions d'euros**, a été signée en juillet 2018 par le Président de l'AFITF, pour **l'achat de 19 rames Regio 2N** à destination des lignes reprises par la région Hauts-de-France. Elle devrait être prochainement signée par le président du conseil régional, ainsi que par le préfet de région.

Une convention **d'un montant de 480 millions d'euros** pour l'achat de **32 rames Omneo premium** est également en cours de conclusion avec la région Centre-Val-de-Loire.

Enfin, le Gouvernement s'est 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.**

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 distances¹ ;

- **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.

Les résultats de cet appel d'offre devraient être connus **à l'automne 2019**. Le coût prévisionnel du renouvellement du matériel roulant des lignes Paris-Limoges-Toulouse et Paris-Clermont-Ferrand est estimé à **800 millions d'euros**, auxquels pourraient s'ajouter **400 millions d'euros pour la ligne Bordeaux-Toulouse-Marseille**, dont les modalités de renouvellement du matériel restent à définir.

¹ Acoustique silencieuse, qualité des sièges, information des voyageurs à bord, vidéosurveillance, accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, accueil des vélos, connectivité internet.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré, à l'initiative du Gouvernement, les crédits du programme 203 « Infrastructures et services de transport » de **19 590 975 euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Elle a en revanche majoré de **433 799 euros** (AE=CP) les crédits du programme 205 « Affaires maritimes ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen des rapports 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 75 à 76 *quinquies*) et les comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » et « Transition énergétique », de Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale, sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Affaires maritimes » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et 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. – Nous examinons à présent le rapport spécial de M. Jean-François Husson 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 les articles 75 à 76 *quinquies*, ainsi que sur les comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » et « Transition énergétique ».

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » retracent le financement des politiques publiques menées en matière d'environnement, de transition énergétique et de transport.

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une augmentation de ces crédits de 1,7 % à périmètre courant, qui s'élèvent à 11,5 milliards d'euros, et une augmentation similaire si l'on exclut de son périmètre les transports analysés par nos collègues Fabienne Keller et Vincent Capo-Canellas.

Cette hausse découle principalement de deux éléments : d'une part, la dynamique importante des dépenses portées par le programme 345, en particulier les dispositifs liés à la péréquation tarifaire en faveur des zones non interconnectées - en hausse de 88 millions d'euros - ou encore la

budgetisation des dépenses liées à la fermeture de la centrale de Fessenheim, soit 91 millions d'euros ; et, d'autre part, l'augmentation des moyens alloués au programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » en raison du financement du plan Biodiversité et de l'organisation du congrès mondial de la nature de l'Union internationale pour la conservation de la nature, qui se tiendra à Marseille en 2020.

Dans un contexte d'urgence écologique, ces efforts apparaissent toutefois nettement insuffisants : les 10 millions d'euros alloués au financement du plan Biodiversité semblent dérisoires face aux enjeux actuels, alors que le Fonds mondial pour la nature rappelait récemment que, entre 1970 et 2014, 60 % de la population d'animaux sauvages avait disparu.

L'augmentation des crédits alloués à la mission est surtout contrebalancée par une fiscalité écologique punitive qui s'abat sur les Français sans que les rendements supplémentaires qui en découlent pour l'État ne financent des mesures nouvelles en faveur de la transition énergétique et écologique, comme l'a démontré le rapporteur général.

Lors de l'examen de la mission, l'année dernière, j'avais tiré la sonnette d'alarme au regard du coup de massue fiscal qui attendait les Français. L'accélération et le raidissement de la trajectoire carbone ou de la convergence par le haut des fiscalités de l'essence et du gazole traduisent une conception punitive de la fiscalité énergétique. Le chèque énergie et la prime à la conversion ne m'apparaissent pas comme des contreparties suffisantes, loin s'en faut.

De plus, le premier bilan du « plan Climat », dressé par Nicolas Hulot quelques semaines avant sa démission, est largement en deçà des très fortes ambitions politiques affichées par le Gouvernement. Dans un contexte d'urgence écologique, l'adoption de feuilles de route, si elle permet de donner un cap à l'action gouvernementale, n'est plus suffisante lorsqu'elle n'est pas accompagnée de moyens. Je pense, par exemple, à la feuille de route pour l'économie circulaire, qui ne se traduit, à ce stade, que par une augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) proposée par le PLF, ou au plan de rénovation énergétique des bâtiments. Le report répété de la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) illustre en outre les attermoissements du Gouvernement sur la politique énergétique de notre pays pour ces prochaines années.

Ainsi, l'écart entre les intentions et les actes ne cesse de s'agrandir. En raison de l'insuffisance des moyens alloués à la transition écologique et énergétique, les résultats ne sont pas au rendez-vous : les émissions de gaz à effet de serre de notre pays sont reparties à la hausse en 2018, ce qui révèle l'échec des politiques menées.

Après ce constat d'ensemble, j'aimerais vous présenter les enjeux auxquels sont confrontés certains opérateurs, après la vaste réforme de leur financement opérée dans le cadre de la loi de finances pour 2018, à laquelle le projet de loi de finances pour 2019 n'apporte que des ajustements mineurs.

Les agences de l'eau restent sous contrainte, dans un contexte d'extension de leurs missions. Depuis cette année, les agences versent annuellement entre 240 et 260 millions d'euros à l'Agence française pour la biodiversité (AFB), et entre 30 et 37 millions d'euros à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Je m'étais opposé à cette réforme, qui rompait totalement avec le principe de la redevance selon lequel « l'eau paye l'eau ».

Comme si cela n'était pas suffisant, la loi de finances initiale pour 2018 a abaissé de 2,3 milliards d'euros à 2,105 milliards d'euros le plafond annuel des redevances des agences de l'eau à compter du 1^{er} janvier 2019, ce qui conduit à une diminution du plafond des recettes des agences de 195 millions d'euros par rapport à 2018. L'individualisation des versements dus par chaque agence en écart à son propre plafond de recettes, proposée à l'article 29 du PLF pour 2019, permettra aux agences de mieux calibrer le niveau de leurs recettes. Mais il ne s'agit que d'un moindre mal par rapport à la baisse du plafond mordant prévue pour 2019, qui pourrait entraîner une baisse des taux des redevances, à rebours d'une politique de maîtrise de l'utilisation de la ressource en eau.

Les agences de l'eau sont donc confrontées à un effet de ciseaux important, entre la diminution de leurs moyens - baisse du plafond mordant et contribution aux opérateurs de la biodiversité - et l'élargissement de leurs missions, qui les conduira inévitablement à resserrer leur budget d'intervention.

J'en viens à deux opérateurs très contraints, l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Alors que les dépenses d'intervention constituent le premier poste de dépenses de l'AFB, avec 102 millions d'euros, une part significative est en réalité préfléchée, par exemple, sur le volet national du plan Ecophyto. Au total, seuls 5 millions d'euros environ par an permettent de financer des actions non récurrentes. L'ONCFS, financé par une contribution annuelle des agences de l'eau et par les redevances cynégétiques, voit son budget grevé de près de 20 millions d'euros par la baisse du rendement des redevances cynégétiques, qui découle de l'article 75 du PLF pour 2019. À ce stade, le Gouvernement ne propose aucune compensation du manque à gagner pour l'ONCFS. C'est pourtant dans ce contexte qu'un projet de loi portant création d'un nouvel établissement public fusionnant l'ONCFS et l'AFB a été présenté, le 14 novembre, en conseil des ministres. Cette fusion doit permettre de rapprocher les services de terrain de ces deux organismes, afin notamment d'atteindre ces effectifs minimaux en matière de police de l'environnement.

Le financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) a été entièrement rebudgétisé en 2018. Cette rebudgétisation entendait lui assurer des recettes stables. Pour 2019, la subvention diminuerait, pour s'établir à 603 millions d'euros, contre 609 millions d'euros en 2018. 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 l'objectif de 38 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale de chaleur d'ici à 2030, le ministre de la transition écologique et solidaire a annoncé à plusieurs reprises une augmentation du « fonds chaleur », qui serait porté à 300 millions d'euros, sans en préciser les modalités de financement.

S'agissant de la politique de gestion de la biodiversité, 10 millions d'euros seront consacrés en 2019 au plan Biodiversité. C'est bien moins que les 600 millions d'euros annoncés par l'ancien ministre lors de la présentation du plan. En réalité, 510 millions d'euros proviendraient d'un redéploiement des interventions des agences de l'eau entre le X^{ème} et le XI^{ème} programme d'intervention. Bref, l'État procède à un véritable tour de passe-passe.

La politique de lutte contre la pollution de l'air est dénuée d'ambition, dans un contexte de risque de plus en plus important de condamnation de la France par la justice européenne. À la suite de la décision du Conseil d'État du 12 juillet 2017, des feuilles de route devaient être élaborées pour parvenir à une amélioration rapide et notable de la qualité de l'air dans l'ensemble des territoires français présentant des dépassements des normes de qualité de l'air. Celles-ci présentent en réalité peu de mesures contraignantes et ont conduit la Commission européenne à saisir la Cour de justice d'un recours en manquement en mai 2018. Je porterai une attention particulière aux mesures qui seront proposées dans le volet « mobilité propre » du projet de loi d'orientation des mobilités.

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 leur mise en œuvre opérationnelle. Le projet de loi de finances propose en outre d'augmenter le taux d'intervention du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), notamment pour les travaux de confortement parasismiques des bâtiments d'enseignement scolaire aux Antilles ou encore pour les travaux de réduction de la vulnérabilité réalisés dans le cadre des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) à la suite des inondations dans l'Aude. Ces modifications n'entraînent pas de risque particulier relatif à la soutenabilité du fonds, dont les recettes ont été plafonnées à 137 millions d'euros à compter de 2018.

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 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, dont le montant est arrêté tous les ans par une délibération de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et qui représenteront 7,8 milliards d'euros en 2019, soit une hausse de 4,4 % par rapport à 2018, principalement due à l'augmentation du coût du soutien aux énergies renouvelables électriques. Ces charges, qui étaient financées jusqu'en 2015 par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) en dehors de tout contrôle parlementaire, 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 ».

C'est le programme 345 qui porte les crédits du chèque énergie, qui remplace depuis le 1^{er} janvier 2018 les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz. Ce dispositif, qui bénéficie cette année à 3,7 millions de ménages en situation de précarité énergétique, est présenté par le Gouvernement comme une des deux contreparties à la hausse de la fiscalité sur les produits énergétiques, avec la prime à la conversion, sur laquelle je reviendrai. Alors que son montant moyen était de 150 euros en 2018, il va augmenter en 2019 à 200 euros, ce qui restera très insuffisant pour compenser l'augmentation des taxes qui frappent de plein fouet les ménages disposant de revenus faibles ou modestes.

À la suite des annonces du Premier ministre le 14 novembre 2018, l'Assemblée nationale a voté en seconde délibération 115 millions d'euros en autorisations d'engagement et 100 millions d'euros en crédits de paiement supplémentaires pour étendre le bénéfice du chèque énergie aux ménages appartenant aux deux premiers déciles de revenus, soit 2,2 millions de ménages supplémentaires et 5,9 millions au total. Même si cet élargissement du dispositif est bienvenu, les crédits qui seront consacrés au chèque énergie en 2019 - 835,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 766,6 millions d'euros en crédits de paiement - ne représentent qu'une faible part du produit de la fiscalité écologique, que le Gouvernement considère et utilise de fait comme une fiscalité de rendement.

Le CAS « Transition énergétique », doté de 7,3 milliards d'euros pour 2019, porte avant tout les 5,2 milliards d'euros de soutien aux énergies renouvelables électriques, en hausse de 5 % par rapport à 2018 en raison du fort dynamisme des filières photovoltaïque et éolienne. Il est financé de façon quasi exclusive par des recettes issues de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), ce qui apparaît cohérent et conforme à la vocation de la fiscalité écologique : les hausses de

cette taxe devraient exclusivement avoir pour objet le financement de ce type de dépenses, et non l'abondement du budget général.

Un mot sur le CAS « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) », cher à notre collègue Jacques Genest, qui a lui a consacré un rapport très complet en février 2017. Le montant des aides versées à ce titre aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité pour le financement des travaux d'électrification en zone rurale sera stable en 2019, après la diminution de 4,5 % qu'il avait subie en 2018. Le FACÉ joue un rôle essentiel pour accompagner les territoires ruraux dans leur développement démographique et économique en matière de réseaux électriques. Les crédits du programme 794 étant systématiquement sous-exécutés, diminuer ses crédits au profit du programme 793, comme le prévoit cette année le projet de loi de finances, apparaît pertinent.

Le CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres » porte les crédits relatifs aux aides à l'achat ou à la location de véhicules neufs émettant peu de CO₂ - c'est le bonus automobile - ainsi qu'au retrait de véhicules qui en émettent beaucoup - c'est la prime à la conversion - et est financé par le malus automobile. Ces crédits augmenteront très fortement en 2019, de 121,6 %, pour atteindre 860 millions d'euros, après que le Gouvernement a fait adopter par l'Assemblée nationale en seconde délibération 250 millions d'euros de crédits supplémentaires. Si les crédits destinés aux bonus - 264 millions d'euros - sont stables, ceux qui sont destinés à la prime à la conversion - 596 millions d'euros - augmenteront de 388,5 % : ils seront donc quasiment multipliés par cinq. Cette hausse est financée par un nouveau durcissement du malus automobile.

Les conditions d'attribution du bonus automobile, qui avait été recentré sur les véhicules électriques en 2018, resteront les mêmes en 2019, l'objectif étant de soutenir l'achat de 40 000 véhicules électriques. Alors que le Gouvernement avait prévu de distribuer 100 000 primes à la conversion en 2018, le succès du dispositif a été beaucoup plus important que prévu avec 300 000 demandes d'aides enregistrées cette année. Près de 70 % des bénéficiaires en 2018 sont des ménages non imposables et 80 % des véhicules mis au rebut devraient être des véhicules roulant au diesel. Les recettes du malus, très dynamiques en raison d'une hausse très forte des immatriculations, notamment de véhicules polluants, permettront de financer la très grande majorité de ces primes, même s'il faudra également transférer des crédits depuis le programme « Énergie, climat et après-mines ».

Confronté à la colère de nos compatriotes pénalisés par l'augmentation des prix des carburants, le Gouvernement a annoncé qu'il prévoyait désormais de distribuer 1 million de primes à la conversion sur la durée du quinquennat - contre 500 000 précédemment -, dont au moins 200 000 en 2019. Le montant de la prime à la conversion va passer de 2 000 euros à 4 000 euros pour les ménages appartenant aux premiers déciles de

revenus, ce qui représentera un coût de 150 millions d'euros ; 100 millions d'euros financeront les primes à la conversion accessibles aux automobilistes effectuant un trajet travail-domicile supérieur à 60 kilomètres aller-retour par jour. Ces deux mesures sont positives, même si elles ne sont pas suffisantes, loin s'en faut.

Au total, le budget de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » n'est pas à la hauteur des enjeux. Les crédits sont globalement en hausse, notamment en faveur de la transition énergétique, mais la lutte contre la pollution de l'air et la politique de l'eau sont très décevantes, pour ne rien dire du coup de massue fiscal que constitue la hausse de la fiscalité énergétique. Surtout, celle-ci ne finance aucune mesure nouvelle d'accompagnement des ménages dans la transition écologique et énergétique.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, je proposerai donc à notre commission des finances de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Je vous propose en revanche d'adopter les crédits des comptes d'affectation spéciale « Transition énergétique », « Aides à l'acquisition de véhicules propres » et « FACÉ ».

J'en viens aux six articles rattachés à la mission « Écologie, développement et mobilités durables », dont je vous propose l'adoption.

L'article 75 permet de mieux prendre en compte les enjeux de solidarité territoriale dans la fixation de la clé de répartition entre les agences de l'eau de leur contribution annuelle à l'AFB et à l'ONCFS. Il diminue les redevances cynégétiques nationales, mais le Gouvernement ne compense toutefois pas la perte de recettes qui en découle pour l'ONCFS.

L'article 76 revoit l'assiette et les taux de la redevance pour pollutions diffuses pour inciter les agriculteurs à réduire davantage l'utilisation des produits phytopharmaceutiques les plus risqués pour la santé humaine et l'environnement. Cette mesure, issue des états généraux de l'alimentation, représente un produit supplémentaire de 50 millions d'euros, qui seront affectés au financement d'actions d'accompagnement des agriculteurs vers l'adoption de pratiques plus respectueuses de l'eau et de la biodiversité.

L'article 76 *bis*, introduit par l'Assemblée nationale sur l'initiative du Gouvernement, autorise l'État à financer des études de faisabilité pour les projets de production d'électricité dans les zones non interconnectées. Il s'agit de rendre possible un projet d'alimentation électrique de la Martinique et de la Guadeloupe à partir de la Dominique.

L'article 76 *ter* attribue au Médiateur de l'énergie la responsabilité d'arrêter son budget, en supprimant une disposition obsolète qui prévoyait que celui-ci était établi par le Gouvernement.

L'article 76 *quater* instaure un paiement dématérialisé des redevances perçues par les agences de l'eau lorsque leur montant excède 1 000 euros.

Enfin, l'article 76 *quinquies* prévoit diverses mesures s'agissant du fonds Barnier, comme l'augmentation du taux d'intervention pour le confortement parasismique des bâtiments d'enseignement scolaire aux Antilles ou pour les travaux de réduction de la vulnérabilité réalisés dans le cadre des PAPI. Il est néanmoins prévu en contrepartie notamment une baisse du plafond de la mesure permettant la mobilisation du fonds pour les études, travaux et équipement des collectivités. Au total, ces mesures n'entraînent pas de risque particulier relatif à la soutenabilité du fonds.

J'envisage de déposer quelques amendements d'ajustement la semaine prochaine, sur le fonds Barnier en particulier.

M. Vincent Éblé, président. – Il revient maintenant à Fabienne Keller de nous présenter les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Affaires maritimes » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », ainsi que le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial. – Après que le président de la République avait annoncé une pause sur les grands projets d'infrastructures au mois de juillet 2017, le Gouvernement a souhaité remettre à plat la politique des transports de notre pays au travers d'assises de la mobilité qui se sont tenues à l'automne 2017. Cette vaste concertation a permis de faire émerger de nombreuses propositions, qui ont alimenté le projet de loi d'orientation des mobilités, qui devrait être très prochainement déposé au conseil des ministres, puis débattu par le Parlement au premier semestre 2019.

À ce projet de loi sera pour la première fois annexée une programmation financière pluriannuelle des infrastructures de transports, que notre commission avait réclamée il y a deux ans dans le cadre des conclusions de notre groupe de travail. La programmation financière du Gouvernement s'inspire des travaux menés par la Commission d'orientation des infrastructures (COI), présidée par l'ancien député Philippe Duron, qui avait proposé trois scénarios de dépenses plus ou moins ambitieux dans son rapport de février 2018.

Les grandes lignes de cette programmation financière, qui porte sur la période 2018-2037, sont déjà connues. Elle prévoit que l'Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF) sera dotée de 13,4 milliards d'euros sur la période 2018-2022 pour investir dans les infrastructures de transport, soit un peu moins de 2,7 milliards d'euros par an, puis de 14,3 milliards d'euros sur la période 2023-2027, soit un peu moins de 2,9 milliards d'euros par an.

Si l'on se concentre sur la première période 2018-2022, qui correspond à la législature en cours, il peut être utile de comparer le chiffre de 13,4 milliards d'euros à trois autres montants. On constate d'abord que la pause, puis la remise à plat de l'ensemble des projets d'infrastructures de transport menés par le COI ont permis de revoir substantiellement à la baisse les besoins de financement de l'AFITF : ceux-ci auraient représenté 18,5 milliards d'euros sur la période 2018-2022, soit 38 % de plus que le montant finalement annoncé, si l'État avait voulu tenir toutes les promesses formulées par le passé. Ce montant apparaissait franchement déraisonnable en l'état actuel de nos finances publiques.

Par ailleurs, il apparaît que le scénario du COI dont se rapproche le plus la programmation financière retenue par le Gouvernement est le scénario n° 2, qui prévoyait 60 milliards d'euros d'investissements en vingt ans, soit 15 milliards d'euros d'investissements sur la période 2018-2022. Il s'agit toutefois d'une version dégradée de ce scénario puisque manquera 1,6 milliard d'euros, ce qui a suscité des déceptions.

À cet égard, il peut toutefois être utile de comparer les montants annoncés par le Gouvernement à ceux dont a effectivement bénéficié l'AFITF sur la période 2013-2017, à savoir 9,5 milliards d'euros. On constate alors que les 13,4 milliards d'euros annoncés pour la période 2018-2022 constitueront un effort financier très significatif de la part de l'État, puisqu'ils représenteront une hausse de 40 % des crédits qu'il consacrera aux infrastructures de transport.

Cette augmentation des moyens dédiés au transport fera porter les efforts sur cinq priorités qui me paraissent en effet essentielles pour satisfaire les besoins de mobilité quotidiens de nos concitoyens.

Première priorité, mieux entretenir et moderniser les réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants, dont l'état s'était considérablement dégradé, comme l'avait montré il y a deux ans le rapport de notre groupe de travail. Le réseau routier national non concédé devrait ainsi bénéficier de 31 % de moyens supplémentaires sur la décennie 2018-2027 par rapport à la décennie précédente. Régénérer les infrastructures vieillissantes est avant tout une question de sécurité, comme l'a montré la tragédie de l'effondrement du pont de Gênes survenue en août dernier.

La deuxième priorité du Gouvernement consiste à dé-saturer les grands nœuds ferroviaires, ce qui permet à la fois d'améliorer le fonctionnement des services ferroviaires du quotidien, mais également de rendre plus crédible la perspective d'une réalisation de certaines grandes lignes LGV. Près de 2,6 milliards d'euros pourraient être consacrés à cette priorité dans les dix ans à venir par l'État, SNCF Réseau et les collectivités territoriales, la part de l'État s'élevant à 1,3 milliard d'euros *via* l'AFITF.

La troisième priorité affirmée par le Gouvernement est le désenclavement routier des villes moyennes et des territoires ruraux. Cette priorité se matérialiserait notamment par la réalisation d'une vingtaine d'opérations de désenclavement routier au sein des contrats de plan État-Région, pour un montant de 1 milliard d'euros sur dix ans. Il s'agit là de répondre au sentiment de relégation que ressentent un trop grand nombre de nos concitoyens, comme l'ont montré les mobilisations de ces derniers jours, un objectif que nous pouvons partager.

Le Gouvernement fait du développement des mobilités propres – transports en commun, vélo, marche, etc. –, auxquelles je suis très attachée, la quatrième de ses priorités et prévoit de lancer plusieurs appels à projets qui pourraient représenter environ 1,2 milliard d'euros sur dix ans.

Enfin, la dernière priorité annoncée est celle du rééquilibrage du transport de marchandises de la route vers le train et le transport fluvial, qui s'accompagne nécessairement d'un meilleur aménagement des ports et de leur hinterland. Les crédits consacrés à cette politique par l'État représenteraient 1 milliard d'euros au cours du quinquennat et 2,3 milliards d'euros sur dix ans.

Si je suis très favorable au développement du fret ferroviaire et fluvial, dont je déplore l'effondrement depuis dix ans, j'attends toutefois du Gouvernement qu'il présente une véritable stratégie dans ce domaine afin que les financements annoncés soient véritablement efficaces et permettent de redresser enfin une situation aujourd'hui très préoccupante.

L'affirmation de ces différentes priorités n'est pas sans conséquence. Elle se traduit notamment par un décalage dans le temps d'un certain nombre de projets, notamment certains projets de nouvelles lignes à grande vitesse, mais également par l'abandon pur et simple de certains projets qui ne faisaient pas l'unanimité, tels que l'autoroute A45 entre Lyon et Saint-Étienne.

Les dépenses de l'État en faveur des transports sont réparties entre l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et le programme 203 de la mission « Écologie ». Dès 2019, les dépenses de l'AFITF, dont je déplore que le Parlement soit toujours aussi peu associé à leur détermination, augmenteront de 200 millions d'euros, avec un effort particulier consenti pour la régénération des réseaux existants – notamment routier et ferré – et les transports du quotidien. Un bémol toutefois, le Gouvernement devra rapidement trouver des ressources supplémentaires à affecter à cet établissement public s'il veut que la trajectoire financière annoncée soit crédible – 500 millions d'euros supplémentaires seront en effet nécessaires dès 2020. Une vignette pesant sur les poids lourds est évoquée et il est possible qu'un amendement soit déposé par le Gouvernement sur ce sujet lors de l'examen au Sénat du projet de loi de finances.

Les crédits du programme 203 augmenteront en 2019, avec une légère hausse de 2,3 % en crédits de paiement, pour s'établir à 3,2 milliards d'euros. La subvention à SNCF Réseau augmentera de 1,2 %, celle de Voies navigables de France restera stable et les crédits en faveur du dragage des ports augmenteront de 40,8 %.

Quelques mots sur les trois grands opérateurs qui relèvent du programme 203 : SNCF Réseau, la Société du Grand Paris (SGP) et Voies navigables de France (VNF). SNCF Réseau devra poursuivre en 2019 le grand plan de modernisation du réseau ferré et bénéficiera prochainement d'une situation financière assainie grâce à la reprise, annoncée au moment de l'examen de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, de 35 milliards d'euros de sa dette par l'État en 2020 puis en 2022.

Les coûts du Grand Paris Express sont désormais estimés à 35 milliards d'euros, contre 25 milliards d'euros antérieurement, ce qui a conduit le Gouvernement à modifier le calendrier du projet. Pas moins de 140 millions d'euros de recettes annuelles supplémentaires ont été votés par l'Assemblée nationale pour le financer. Il s'agit là d'un montant très important, même si le rapport de notre collègue député Gilles Carrez sur les ressources du Grand Paris estime que le projet aurait besoin de 250 millions d'euros annuels. Les effectifs de la Société du Grand Paris vont quasiment doubler dès 2019 avec 430 équivalents temps plein (ETPT), auxquels viendront s'ajouter 200 ETPT supplémentaires en 2020. Il fallait absolument renforcer cet opérateur qui doit disposer de ressources humaines suffisantes pour mener à bien ce véritable projet du siècle en matière d'infrastructures.

VNF va devoir consentir d'importants efforts de réduction de son personnel d'ici à 2022, au rythme d'une centaine ETPT en moins par an. Dans un contexte où la taxe hydraulique va se transformer en redevance domaniale, VNF va bénéficier de subventions d'investissement plus importantes de l'AFITF pour remettre à niveau le réseau dont il a la charge, ce qui est une très bonne chose.

En définitive, je considère que la démarche globale de remise à plat de la politique des transports menée par le Gouvernement va dans le bon sens et qu'elle prend en compte les priorités que notre commission avait identifiées dans son rapport de septembre 2016 sur les infrastructures de transport, en particulier la nécessité d'investir pour remettre à niveau nos réseaux routier, ferroviaire et fluvial. Les efforts financiers qui seront consentis me paraissent également très substantiels, eu égard au caractère contraint de nos finances publiques, même si les recettes nouvelles à affecter à l'AFITF devront rapidement être déterminées.

J'en viens au programme 205 « Affaires maritimes », qui 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, dont 97 % outre-mer. La dotation du programme en 2019 s'établit à 162,6 millions d'euros en AE et 156,9 millions d'euros en CP, en légère hausse de 2,8 % en AE et stable en CP.

Le principal fait saillant de ce programme est l'effort que va consentir l'État en faveur de l'action interministérielle de la mer, dont les crédits vont augmenter de 77 % pour acquérir de nouveaux patrouilleurs. Pour le reste, les montants des crédits sont stables. L'État continuera en particulier à compenser les exonérations de charges patronales du transport maritime de fret et de service, un secteur confronté à une concurrence internationale exacerbée.

Si je suis favorable aux crédits des programmes 203 et 205 que je vous ai présentés, je n'appelle pour autant pas à adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », en raison des insuffisances évoquées par Jean-François Husson dans les programmes qu'il a analysés.

Il me reste à vous présenter les crédits du CAS « 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 CAS compense le déficit d'exploitation de SNCF Mobilités dû aux TET ainsi que la régénération du matériel roulant, qui avait beaucoup vieilli. 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. 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 dans le 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, la finalité étant d'améliorer le taux de remplissage des trains pour atteindre 38 % en 2020. Les chiffres de 2017 et de l'année en cours témoignent d'une amélioration de la fréquentation de ces trains, ce dont je me réjouis.

Les crédits affectés au CAS représenteront 359,2 millions d'euros en 2019, en baisse de 6,3 % par rapport à 2018, dont 73 millions consacrés au déficit d'exploitation des lignes. Le fait que les montants affectés au CAS commencent à diminuer tend à montrer que la réforme en cours porte ses fruits.

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

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » regroupe depuis 2017 les subventions pour charges de service public du Centre d'études et d'expertise sur 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 retrace également depuis 2018 les crédits du Commissariat général au développement durable (CGDD), soit 14,5 millions d'euros. Alors qu'il avait porté en 2018 les crédits dédiés au financement du soutien à l'économie sociale et solidaire (ESS), soit 18,9 millions d'euros, ceux-ci font désormais l'objet d'un programme spécifique.

Les trois opérateurs du programme se sont vus signifier par le Gouvernement des trajectoires financières ardues, mais claires jusqu'en 2022, ce qui a le mérite de rompre avec le manque de visibilité pluriannuelle dont ils souffraient jusqu'ici.

Météo-France, qui joue un rôle essentiel face à la multiplication des événements climatiques extrêmes, verra la subvention pour charges de service public portée par le programme 159 diminuer en 2019, pour atteindre 183,8 millions d'euros. Dans le même temps, ses effectifs baisseront de 94 ETPT, mouvement qui devrait se poursuivre dans les cinq ans à venir. On reste surpris de l'ampleur de cet effort.

Le réseau territorial, qui avait connu une très forte réorganisation entre 2012 et 2016, avec la fermeture de 55 implantations, va de nouveau évoluer fortement dans le cadre du programme Action publique 2022. Les effectifs présents dans ce réseau vont diminuer de 40 %, de nombreuses activités étant regroupées dans la Météopole de Toulouse. Cette centralisation est rendue possible par les évolutions scientifiques et technologiques, qui permettent désormais de conduire un certain nombre de tâches météorologiques à distance. J'ai vu notamment les installations parisiennes concernées.

Pour rester un opérateur météorologique de rang mondial, Météo-France va se procurer un nouveau supercalculateur susceptible de multiplier par cinq sa capacité de calcul. Ce nouveau matériel nécessitera un investissement total de 144 millions d'euros entre 2019 et 2025, dans le cadre du projet « Calcul 2020 ». Sur cette somme, 65,9 millions d'euros seront consacrés à la fourniture, très attendue, de capacités de calcul supplémentaire.

Selon le président-directeur général de l'établissement, l'État versera 26,4 millions d'euros pour le supercalculateur au lieu des 34,4 millions espérés. Sur cette somme, 5 millions d'euros sont prévus par le PLF pour 2019, quand 10 millions d'euros étaient attendus. J'avais interrogé la secrétaire d'État sur ce point. Cette situation conduira Météo-France à devoir présenter des budgets déficitaires et à puiser dans son fonds de roulement, qui devrait passer de 33 millions d'euros en 2018 à 12 millions d'euros en 2022. Il nous faudra veiller à ce que cet opérateur essentiel ne soit pas fragilisé, même si ses dirigeants semblent encore sereins.

L'IGN verra, lui aussi, sa subvention pour charges de service public diminuer en 2019, pour atteindre 91,7 millions d'euros, et ses effectifs perdre 63 ETPT. Alors que le modèle économique de l'IGN est sévèrement fragilisé par l'avènement de l'*open data*, son directeur général porte, dans le cadre du programme Action publique 2022, un projet d'établissement visant à faire de celui-ci l'opérateur interministériel unique en matière de données géographiques souveraines et à le transformer en pièce maîtresse de l'État plateforme pour l'information géographique.

Ce projet a été validé par le Gouvernement. Sa mise en œuvre devrait se traduire par une révision du décret statutaire de l'établissement et l'élaboration d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP), le précédent étant arrivé à échéance depuis presque trois ans : il était temps !

Le Céréma, pour sa part, cherche à se réinventer. Lorsque j'avais auditionné son directeur général l'an dernier, quelques jours avant sa démission, il m'avait expliqué que la situation n'était pas désespérée. Son successeur semble en avoir pris la mesure. Les moyens du Céréma diminueront fortement jusqu'en 2022, au rythme d'une réduction annuelle de 5 millions d'euros de la subvention pour charges de service public, qui atteindra 201,4 millions d'euros en 2019, et de 100 ETPT de ses effectifs.

S'il est clair que l'avenir de cet opérateur passe par une collaboration beaucoup plus intense avec les collectivités territoriales ainsi qu'avec l'agence nationale de cohésion des territoires en cours de création, l'exécutif devra veiller à lui allouer des moyens suffisants pour investir, car ses équipements scientifiques et techniques sont de plus en plus vétustes, ce qui est souvent problématique.

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) porte les 2,2 milliards d'euros de crédits de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). Il est exclusivement financé par le secteur du transport aérien. Dès lors, l'évolution du trafic et la bonne santé des compagnies françaises ont une influence décisive sur son équilibre financier.

Or le trafic aérien devrait bénéficier d'une croissance de 4,8 % en 2018 et comprise entre 2,7 % et 5 % en 2019, en dépit de la hausse du coût du carburant. La principale menace devrait venir du Brexit : une absence

d'accord entre les Britanniques et leurs partenaires européens au 29 mars 2019 pourrait avoir des effets très négatifs sur le trafic aérien en Europe.

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 est passée de 54,3 % en 2003 à 41 % en 2017.

La situation des compagnies françaises devrait être contrastée pour l'année 2018, en particulier pour Air France KLM, qui sort d'une crise importante grâce à l'accord salarial. Malgré certains facteurs positifs – notamment un été 2018 réussi –, les résultats du groupe seront pénalisés par la grève du premier semestre, dont le coût représente 335 millions d'euros – à rapporter aux 51 millions d'euros que coûtera l'accord salarial... Ils souffriront aussi de la hausse du prix du carburant, qui représente un surcoût de 500 millions d'euros par rapport à 2017.

Au total, il paraît clair pour tous les observateurs que la situation des compagnies françaises reste fragile. La ministre a lancé le 20 mars dernier des Assises nationales du transport aérien, qui ont donné lieu à une quinzaine de colloques et à trente-six réunions de treize groupes de travail. Si les travaux se sont terminés au mois d'octobre, la clôture des assises se fait toujours attendre.

Le groupe de travail consacré à la performance économique, que j'ai coprésidé avec notre collègue député Anne-Laure Cattelot, a notamment cherché à analyser le poids des charges fiscales et sociales qui pèsent sur les transporteurs aériens basés en France et les handicapent par rapport à leurs concurrents étrangers.

Le Gouvernement explique que les arbitrages ministériels sont en cours et que la clôture des assises n'interviendra qu'au premier trimestre 2019, ce qui est bien tardif. De nombreux acteurs du secteur souhaiteraient qu'un certain nombre de propositions de nature fiscale puissent être examinées dans le cadre du présent PLF, de sorte qu'elles puissent entrer en application dès l'an prochain et non pas être renvoyées à 2020 ou à une date ultérieure. Je vous proposerai quelques amendements à ce propos.

Le groupe de travail a étudié plusieurs hypothèses. D'abord, une baisse significative des taux de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, de sorte que son produit soit ajusté au niveau du plafond législatif de reversement au Fonds de solidarité pour le développement (FSD), c'est-à-dire 210 millions d'euros par an. Notre rapporteur général ne pourra qu'approuver ! Puis, un plafonnement des cotisations employeur pour les travailleurs hypermobiles que sont notamment les pilotes de ligne, car, sur le marché mondial, cela handicape nos compagnies. Nous avons aussi envisagé un retrait des taxes aéronautiques de l'assiette taxable à la TVA sur les billets d'avion inframétropolitains, ou une augmentation de 10 à 25 points de

l'abattement, actuellement de 40 %, dont bénéficie le trafic en correspondance sur la taxe d'aéroport, qui finance les dépenses de sûreté des aéroports, ou encore des modifications de l'assiette de cette même taxe d'aéroport.

Une première mesure issue des assises a été adoptée par l'Assemblée nationale lors de l'examen de la seconde partie du PLF. Un article prévoit désormais que, lorsque les coûts annuels des missions de sûreté et de sécurité d'un des plus gros aéroports français dépassent le seuil de 9 euros par passager embarqué, le tarif de la taxe d'aéroport est fixé de manière à couvrir 94 % de ces coûts, les 6 % restant étant à la charge exclusive de l'exploitant aéroportuaire concerné. Cette mesure va dans le bon sens, et je souhaite que nous en adoptions d'autres au Sénat.

J'en reviens au BACEA. Grâce à la croissance du trafic aérien, la DGAC bénéficiera de recettes quasiment identiques à celles de 2018, soit un montant légèrement supérieur à 2 milliards d'euros. Cette hausse limitée s'explique notamment par la restitution aux compagnies aériennes des trop-perçus de 2017 au titre de la redevance de route, que viendra compenser l'augmentation des recettes de la taxe de l'aviation civile (TAC).

Comme je vous l'avais indiqué dans le rapport d'information que je vous ai présenté le 13 juin dernier, les performances de la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA), encadrées par le droit européen dans le cadre du plan de performance *Second reference period* (RP2), restent insuffisantes. D'ailleurs, pour mobiliser ses équipes autour d'un projet ambitieux, il pourrait être utile de prévoir la conclusion d'une forme de contrat, analogue aux COP des établissements publics, qui viendrait formaliser des objectifs précis et chiffrés.

Si le taux de la redevance de route est compétitif, les retards dus au contrôle aérien continuent à augmenter en raison de l'obsolescence de ses équipements et de l'inadéquation de l'organisation du travail des contrôleurs aériens aux nouvelles caractéristiques du trafic. Je rappelle que ces retards en très forte progression – 5,7 millions de minutes de janvier à octobre 2018, soit 2,4 minutes par vol – coûtent 300 millions d'euros aux compagnies aériennes tous les ans. Moderniser les systèmes de la navigation aérienne est indispensable pour résorber ces retards. Or, les différents programmes de modernisation de la DSNA ne parviennent jamais à aboutir. Ainsi, le programme *4-Flight*, le plus important d'entre eux, conçu par l'industriel Thalès, était censé être livré en 2015. Or, la DSNA prévoit désormais de ne le mettre en service qu'à l'hiver 2022-2023, soit sept à huit ans après l'échéance initialement prévue, ce qui suscite l'inquiétude des contrôleurs aériens.

Il semblerait que la DSNA ait enfin pris conscience de la gravité de la situation – en partie grâce à mon rapport – puisque son projet annuel de performances pour 2019 indique que « la modernisation des équipements de navigation aérienne devient urgente et prioritaire et nécessite un effort

important pour que la concrétisation des projets devienne effective, dont en particulier *4-Flight* ». Encore faut-il s'en donner les moyens.

Cette prise de conscience pour le moins tardive se traduira en 2019 par une augmentation de 46,5 millions d'euros des investissements de la DGAC, qui atteindront 297,5 millions d'euros. Sur cette somme, 140,6 millions d'euros sont consacrés aux programmes de modernisation précédemment cités, dont le coût total, régulièrement revu à la hausse, représente désormais quelque 2 093,2 millions d'euros. Pour une telle somme, on est en droit d'exiger de l'efficacité !

Comme en 2018, le schéma d'emplois 2019 de la DGAC ne prévoit aucune suppression d'emplois. Sa masse salariale augmentera de 1,3 %, pour atteindre 935,1 millions d'euros. Sur cette somme, 12,7 millions d'euros correspondent aux mesures catégorielles prévues par le protocole social 2016-2019 de la DGAC, dont le coût global représente 55 millions d'euros, contre 27,4 millions d'euros pour le protocole social 2013-2015.

L'assainissement financier du BACEA se poursuivra en 2019, avec une diminution de sa dette pour la cinquième année consécutive : celle-ci s'est réduite de 37,3 % depuis 2015, et l'encours devrait atteindre 804,1 millions d'euros au 31 décembre 2019, soit un niveau inférieur à celui d'avant la crise du transport aérien de 2009.

En conclusion, je souhaite que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe, même si je considère que la gestion des grands programmes de modernisation de la navigation aérienne constitue un sujet de préoccupation.

Si les opérateurs du programme 159 font l'objet de baisses de leurs subventions pour charges de service public et d'effectifs plutôt sévères, les auditions de leurs responsables m'ont plutôt rassuré sur les perspectives de ces établissements publics.

Je suis donc favorable aux crédits de ce programme, ainsi qu'à ceux du nouveau programme relatif à l'économie sociale et solidaire, mais je n'appelle pas pour autant à adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». À l'instar de Fabienne Keller, je considère que les insuffisances évoquées par Jean-François Husson dans les programmes qu'il nous a présentés posent problème.

Mme Christine Lavarde. – Jean-François Husson a parlé de la fusion de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et de l'Agence française pour la biodiversité (AFB). Or l'AFB a été créée il y a deux ans par fusion de l'Agence des aires marines protégées, du groupement d'intérêt public L'Atelier technique des espaces naturels, de l'établissement public des parcs nationaux et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques. Est-ce à dire que le législateur est allé trop vite ? Faut-il vraiment mobiliser les crédits du PIA 3, le troisième programme d'investissements d'avenir, pour le plan Ecophyto ? Fabienne Keller a pointé le désengagement

continu de l'État du financement des contrats de plan État-région (CPER). Le constate-t-on également partout ?

M. Marc Laménie. – Dans le nucléaire, j'observe qu'une autorité administrative indépendante (AAI) est évoquée ce soir, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), quand nous avons parlé ce matin de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Ces deux organismes ont des missions différentes, mais qui se recoupent étroitement. Pourquoi ne figurent-ils pas dans la même mission ? Quels sont les engagements de l'État dans la lutte contre les inondations ? Ce qu'a dit Fabienne Keller sur le ferroviaire et les petites lignes m'attriste. L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) a des moyens limités, et la situation devient de plus en plus compliquée. La reprise de la dette de SNCF Réseau est aussi un sujet complexe. Le fret capillaire se développe-t-il ? Cela soutiendrait les petites lignes. Il y a des opérateurs, des chargeurs, et des clients potentiels. Or on voit de plus en plus de camions...

M. Antoine Lefèvre. – Nous avons tous été frappés par l'effondrement du viaduc de Gênes l'été dernier. Des diagnostics ou des contrôles sont-ils prévus ? Nos infrastructures aussi n'ont pas toujours été suffisamment entretenues... Y a-t-il enfin une prise de conscience ?

M. Philippe Dallier. – Bonne question !

M. Jérôme Bascher. – Je comprends que Météo-France paiera 22 millions d'euros sur ses fonds propres pour le supercalculateur. N'y avait-il pas moyen de mutualiser cet achat avec le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) ?

M. Rémi Féraud. – Jean-François Husson a bien montré qu'on ne retrouvait pas le produit de la fiscalité écologique dans le financement de la transition énergétique, pour laquelle les efforts sont insuffisants pour atteindre les objectifs. Y a-t-il des domaines où les efforts sont à la mesure des ambitions affichées ?

M. Patrice Joly. – En effet, la fiscalité énergétique est une fiscalité de rendement. Les problématiques de certains territoires ne sont pas prises en compte – d'où le mouvement des gilets jaunes. L'AFB et ses déclinaisons régionales peinent à se mettre en place. Est-il exact que la diminution du prix du permis sera financée par un prélèvement sur les agences de l'eau ? Le coût du Grand Paris Express sera de 35 milliards d'euros, alors que le budget de l'AFITF sera de 13 milliards d'euros sur la période 2018-2022. Cela nous renvoie à la problématique de l'aménagement du territoire et à un risque de concentration et de congestion. Quelle est la stratégie pour le fret ferroviaire ? Voilà des années qu'elle est loin d'être claire...

M. Thierry Carcenac. – Je partage les observations de Jean-François Husson sur les agences de l'eau : ce qui est prévu n'est pas raisonnable. Quelle est votre appréciation sur l'éolien maritime et les expérimentations récentes auxquelles il a donné lieu ? Va-t-on le

développer ? Les CPER n'ont été consommés qu'à 60 %, et il est prévu de les prolonger de deux ans. Cette durée, trop longue, est déraisonnable. La saturation des trains du quotidien et de la liaison à grande vitesse (LGV) se fait sentir en Occitanie. Le débat qui aura lieu prochainement ne pourrait-il déboucher sur des affectations de taxes pour ces projets, à l'image de ce qu'a proposé Gilles Carrez pour le Grand Paris ? On veut réorienter le Céréma vers l'aide aux collectivités territoriales. Quels seraient ses tarifs ?

M. Philippe Dominati. - Ma question a déjà été posée par Antoine Lefèvre.

M. Philippe Dallier. - Gilles Carrez s'est investi sur le sujet du financement des surcoûts du Grand Paris Express, puisque Paris ne doit pas demander à la province de payer... J'espère que le coût de 35 milliards d'euros n'augmentera plus. Il a proposé une solution classique : augmenter les taxes sur les bureaux et les parkings, provoquant une levée de boucliers de la part des chefs d'entreprise. N'y a-t-il pas d'autres pistes envisagées dans son rapport, même s'il n'y a que des mauvaises solutions ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Je partage les inquiétudes de Fabienne Keller sur l'AFITF et les infrastructures du Grand Paris Express. Nous restons dans des impasses budgétaires.

Je déposerai un amendement sur la taxe de solidarité sur les billets d'avion. Vu le niveau de taxe auxquelles sont soumises les compagnies françaises, il faudrait que les assises du transport aérien se traduisent par des décisions concrètes pour ne pas perdre davantage en compétitivité.

Jean-François Husson évoquait tous les sujets actuels dans son rapport l'année dernière - « bonnets rouges » à la place des « gilets jaunes » - , en pointant les deux problèmes liés à la hausse des tarifs de la TICPE : le Gouvernement fixe à l'aveugle une trajectoire pluriannuelle, sans connaître la trajectoire des prix du pétrole, qui actuellement augmente. Par ailleurs, le signal-prix peut parfois être un élément important pour changer le comportement des consommateurs, mais, là, il n'y a pas nécessairement d'alternative ni d'accompagnement prévu en zone rurale. Vouloir transformer toute la flotte automobile en voitures électriques en un projet de loi de finances est illusoire, de même pour les chaudières à fioul... Le Gouvernement voulait renforcer les moyens pour la transition énergétique, mais le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) passe de 1,6 milliard à 880 millions d'euros ; voilà la réalité ! Le Gouvernement est pris à son propre piège, alors que toute sa communication sur l'augmentation des taxes reposait sur le fait de donner davantage de moyens à la transition énergétique. La TICPE finance l'AFITF, les collectivités territoriales et le CAS - aux dépenses stables -, mais surtout le budget général de l'État. C'est une fiscalité de rendement.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. - Le rapporteur général a fait la synthèse !

La fusion entre l'AFB et l'ONCFS se fait à marche forcée, d'autant que l'AFB venait de finaliser son schéma immobilier. Cette accélération vise à clarifier le sujet de la police de l'environnement. C'est un peu prématuré.

Le financement du plan Ecophyto est compliqué, mais soyons indulgents. Les agences de l'eau travaillent avec la profession agricole, auparavant au travers des mesures agro-environnementales, désormais sur de nouvelles mesures pour protéger la qualité des eaux et la ressource en eau. Même si plusieurs programmes existent sur l'agriculture de demain, il ne serait pas idiot de financer une partie de ce plan par les programmes d'investissement d'avenir.

Marc Laménie, dans un monde nouveau, des établissements publics pourraient être fusionnés. Trois ETP sont transférés de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) à l'Autorité de sûreté nucléaire. Oui, les efforts sont insuffisants par rapport aux objectifs. Les arguments qui nous sont opposés varient durant la même semaine : tantôt le budget total correspond au budget du ministère, tantôt il doit aussi participer au budget général. Il manque une ligne directrice. Les Français ont encore plus de mal à comprendre que nous... Un effort incontestable est réalisé sur la prime à la conversion. Adressons-nous à tous les Français. Pour avoir des résultats économiques, il faut s'occuper des plus modestes, mais aussi des classes moyennes. Soyons-y attentifs, sinon nous déplacerons le curseur sur des fractures territoriales.

Les agences de l'eau et les comités de bassin ont été fortement menacés il y a un an mais le ministre a révisé sa copie, il y a six agences. L'effort reste fait à l'échelle de chaque bassin - sinon les plus méritants auraient été pénalisés. Il y a de vrais soucis sur la ressource, avec 200 millions d'euros de moins pour les agences de bassin. Mais tout d'un coup, on trouve 500 millions d'euros, soit deux fois et demie de plus, lorsque le peuple français se plaint du manque de mesures sur la conversion énergétique.

Les tarifs de rachat de l'électricité produite par l'éolien maritime ont baissé, et les projets sont en *stand-by*, alors qu'il y avait soi-disant urgence à inscrire ce sujet dans le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, car tout était quasiment prêt. En réalité, hormis à Dunkerque, peu de vagues à l'horizon... Par ailleurs, les habitants ne partagent pas forcément l'objectif dans d'autres endroits.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial. - Les contrats de plan pour la région Île-de-France prennent du retard ; le chiffre de 60 % est la projection et réalisation de projets à la fin des contrats de plan. Il est envisagé de les prolonger de deux ans, jusqu'en 2022. C'est un sujet important, qui recouvre souvent la question des petites lignes ferroviaires : l'État et SNCF Réseau sont très peu engagés, sauf pour l'investissement - à hauteur de 8 %. L'État doit assumer sa part.

Marc Laménie, nous n'avons pas fait d'étude spécifique sur le fret capillaire, qui est quasiment abandonné. Certaines lignes avec des trains non complets ont été totalement abandonnées, y compris pour les pondéreux. Cela rejoint la question de Patrice Joly sur la stratégie ferroviaire : le fret est largement abandonné, hormis quelques opérations ferroviaires sur certains axes. Nous ne sommes pas dans l'élaboration d'une stratégie... Nous avons des espoirs avec l'arrivée d'autres compétiteurs, mais ils n'ont pas beaucoup développé leur offre de fret ferroviaire.

À la suite de la catastrophe de Gênes, nous avons analysé le risque pesant sur les ponts français : 1 030 ponts sont en très mauvais état, 2 590 ont besoin d'entretien. C'est principalement lié à leur âge : ils ont été construits dans les années 1960-1970, époque de fort développement des infrastructures ; ils doivent être rénovés en profondeur.

Les financements sur les LGV sont quasiment arrêtés. La seule pour laquelle persiste un doute est la ligne Toulouse Bordeaux, à laquelle s'ajoute le cas particulier du Lyon-Turin, dont les tunneliers sont à l'œuvre.

Gilles Carrez a réalisé un rapport sur un sujet difficile. J'ai fait un rêve : dans les années 1960, le Gouvernement aurait acquis les terrains autour des nœuds ferroviaires et aurait ensuite tiré parti de la valorisation autour des gares du Grand Paris Express... Désormais, les taxes s'empilent, ce n'est pas satisfaisant. Et de tels dispositifs sont-ils applicables hors de Paris, ville où la base fiscale est importante ? La LGV Est a bénéficié de cofinancements par les collectivités territoriales, ce qui se traduit par de la fiscalité locale. Avez-vous envie de cette LGV ? Souvent, les bénéficiaires sont ceux qui se trouvent en bout de ligne, et non ceux qui sont sur le chemin...

Depuis plusieurs années, nous avons conscience d'un surcoût probable pour le Grand Paris Express car les primes de risque n'étaient pas ajustées ; tout ou presque devait être réalisé par tunnelier, ce qui représente un risque opérationnel énorme : on ne sait ce qu'on va trouver dans le sous-sol, et il faut parfois creuser très profond. Désormais, l'évaluation est plus honnête, avec des marges raisonnables. Les budgets vont être respectés jusqu'aux Jeux Olympiques, mais c'est moins garanti pour les tranches suivantes. Des recalages ont abouti à des arbitrages bizarres, conduisant parfois à ne pas terminer des boucles - ce qui était pourtant l'objectif, sortir du système radial...

Plus de 13 milliards d'euros pour les transports, c'est un beau budget pour les cinq ans à venir...

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. - Météo-France va puiser 21 millions d'euros dans son fonds de roulement dans les prochaines années ; il faudra voir quelle part sera affectée au supercalculateur. Pouvaient-on le mutualiser avec d'autres grandes institutions ? La question mérite d'être posée. Météo-France aurait souhaité être éligible aux programmes

d'investissements d'avenir (PIA), mais n'a pas été retenu pour ce projet. Un marché est en cours d'attribution, il était temps que ce projet se concrétise.

Sur le Céréma, je n'ai pas d'idée précise ni préconçue sur les tarifs. Pour que sa réorientation en direction des collectivités territoriales fonctionne, il faut que l'État le laisse consacrer une partie de sa matière grise, et donc de sa subvention pour charges de service public, à des actions pour les collectivités. Cette réorientation, majeure, passera par un changement de culture, et suppose que le Céréma reste présent sur les territoires.

Oui, il faut conclure rapidement les Assises du transport aérien et prendre les mesures nécessaires. Nous en débattons en séance publique.

M. Vincent Éblé, président. – Il n'y a pas d'amendement sur les crédits. M. Husson propose le rejet des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » et est rejoint par les autres rapporteurs spéciaux.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial. – Je m'abstiendrai.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter les articles 75, 76, 76 bis, 76 ter, 76 quater et 76 quinquies rattachés, le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », le CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres », le CAS « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) », le CAS « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et le CAS « Transition énergétique ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, et après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Elle a confirmé sa décision d'adopter sans modification les articles 75, 76, 76 bis, 76 ter, 76 quater et 76 quinquies rattachés, le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », le CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres », le CAS « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) », le CAS « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et le CAS « Transition énergétique ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la transition écologique et solidaire

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

- M. François POUPARD, Directeur ;
- M. Pascal BOUNY, Sous-directeur des affaires budgétaires.

➤ *Direction des affaires maritimes (DAM)*

- M. Thierry COQUIL, Directeur ;
- M. Hervé BRULÉ, Adjoint au Directeur.

Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)

- M. Bernard ROMAN, Président.

Voies navigables de France (VNF)

- M. Thierry GUIMBAUD, Directeur général.

Société du Grand Paris

- M. Thierry DALLARD, Président du directoire.

SNCF Mobilités

- M. Guillaume PEPY, Président du directoire ;
- Mme Laurence NION, Conseillère parlementaire.

SNCF Réseau

- M. Patrick JEANTET, Président-Directeur général ;
- M. Hugues de NICOLAY, Directeur général Adjoint ;
- Mme Laurence NION, Conseillère parlementaire.

Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

- M. Jean LE PAVEC, Secrétaire général adjoint.