

N° 113

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES TRANSPORTS FERROVIAIRES, COLLECTIFS ET FLUVIAUX

Par M. Louis NÈGRE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, président ; MM. Guillaume Jacques Arnell, Pierre Camani, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, M. Jean-Jacques Filleul, Mme Odette Herviaux, MM. Louis Nègre, Rémy Pointereau, Charles Revet, vice-présidents ; Mme Natacha Bouchart, MM. Jean-François Longeot, Gérard Miquel, secrétaires ; MM. François Aubey, Jérôme Bignon, Mme Annick Billon, M. Jean Bizet, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Patrick Chaize, Jacques Cornano, Michel Fontaine, Alain Fouché, Benoît Huré, Mmes Geneviève Jean, Chantal Jouanno, MM. Jean-Claude Leroy, Philippe Madrelle, Didier Mandelli, Jean-François Mayet, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaÿ, Hervé Poher, David Rachline, Michel Raison, Jean-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville, MM. Michel Vaspert, Paul Vergès.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. DE VIVES INQUIÉTUDES SUR LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT	7
A. L'ABANDON DÉFINITIF DE L'ÉCOTAXE.....	7
1. <i>Un camouflet à l'égard du Parlement...</i>	7
2. <i>... avec des conséquences lourdes pour le financement des infrastructures de transport</i>	10
a) <i>Le caractère incomplet du budget consacré aux transports terrestres pour 2015.</i>	10
b) <i>Une compensation du manque à gagner limitée à 2015.</i>	10
B. POUR UN « GRENELLE III » DU FINANCEMENT DE LA MOBILITÉ.....	12
1. <i>La nécessité d'aller plus loin que la stricte compensation de l'écotaxe</i>	12
2. <i>La suppression de la taxe « Grenelle II », un autre exemple du dialogue insuffisant entre le Parlement et l'État</i>	13
II. LES CRÉDITS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015 CONSACRÉS AUX TRANSPORTS FERROVIAIRES, COLLECTIFS ET FLUVIAUX	15
A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203	15
1. <i>Les crédits consacrés aux transports ferroviaires et collectifs</i>	15
2. <i>Les crédits consacrés au transport fluvial</i>	18
3. <i>Les crédits transversaux</i>	19
4. <i>Une réduction globale de 16,5 millions d'euros des crédits consacrés aux transports adoptée à l'Assemblée nationale</i>	20
B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉ DE VOYAGEURS ».....	20
III. LES DÉFIS ACTUELS DU SYSTÈME FERROVIAIRE	21
A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME FERROVIAIRE.....	21
B. LE FINANCEMENT DU SYSTÈME FERROVIAIRE.....	22
1. <i>Le poids de la dette</i>	22
2. <i>Des besoins importants en termes d'entretien et de régénération du réseau</i>	24
3. <i>Un trafic de fret menacé d'effondrement</i>	26
4. <i>L'enjeu de la lutte contre la fraude</i>	28
C. LE MAINTIEN DE LA COMPÉTITIVITÉ DE LA FILIÈRE FERROVIAIRE FRANÇAISE	29
D. LA DÉFINITION D'UNE STRATÉGIE POUR LES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE	31
1. <i>L'offre des trains d'équilibre du territoire aujourd'hui</i>	31
2. <i>Une redéfinition indispensable</i>	34
3. <i>Le rendez-vous encore manqué du renouvellement de la convention</i>	36
4. <i>Le renouvellement du matériel roulant, un autre exemple de l'attentisme de l'État concernant les TET</i>	37

E. UNE ARTICULATION INTELLIGENTE ENTRE LE RAIL ET LA ROUTE.....	38
TRAVAUX EN COMMISSION	41
I. AUDITION DE M. ALAIN VIDALIES, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES TRANSPORTS, DE LA MER ET DE LA PÊCHE	41
II. EXAMEN DU RAPPORT.....	55
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	69
ANNEXES	71
• Annexe 1 Synthèse de la contribution de l'État au système ferroviaire.....	71
• Annexe 2 La carte des trains d'équilibre du territoire	73

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le 29 octobre 2014, le secrétaire d'État aux transports, Alain Vidalies, a confirmé devant votre commission l'abandon définitif du dispositif de la taxe poids lourds, abandon qui a été entériné le lendemain par l'annonce de la résiliation du contrat signé avec Écomouv'.

Outre qu'elle a été prise de façon unilatérale par le Gouvernement, à peine trois mois après que le Parlement a validé une nouvelle fois le principe de cette taxe, cette décision est lourde de conséquences pour le financement des infrastructures de transport. Le manque à gagner résultant de cette mesure n'est, à ce stade, compensé que pour l'année 2015. En outre, le budget ne prévoit aucune provision pour l'indemnisation d'Écomouv', estimée à près de 840 millions d'euros, ce qui a conduit votre commission à le qualifier d'incomplet.

Enfin, même si le produit de l'écotaxe était intégralement compensé à partir de 2016, il manquerait des ressources pour financer le scénario 2 de la commission Mobilité 21, la liaison ferroviaire Lyon-Turin et le canal Seine-Nord.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur appelle de ses vœux un « Grenelle III » du financement de la mobilité, réunissant l'ensemble des parties prenantes, afin de garantir les financements dynamiques et pérennes pour une visibilité à long terme dans ce domaine.

Votre commission a aussi pris la mesure de l'ensemble des défis auxquels le système ferroviaire est actuellement confronté. La loi de réforme ferroviaire du 4 août 2014 a modifié la gouvernance du système. Votre commission devra en contrôler l'application et en mesurer les effets. Mais cette réforme n'a en rien réglé le problème du financement du système ferroviaire, lourdement pénalisé par sa dette excessive et en croissance continue. Cette question est d'autant plus préoccupante que le système ferroviaire fait toujours face à des besoins d'investissement conséquents en termes d'entretien et de régénération du réseau, et que la survie du fret continue de nécessiter un fort appui de la part de l'État.

Dans ce contexte, les bénéfices d'un renforcement de la lutte contre la fraude ne seraient pas négligeables, puisque celle-ci coûte chaque année près de 300 millions d'euros à la SNCF, 100 millions d'euros à la RATP, sans

compter les réseaux de transport de province. Votre commission présentera ainsi en séance un amendement à l'initiative de votre rapporteur, dans le but de rendre plus dissuasive la définition du délit de « fraude d'habitude » dans les transports.

Un autre enjeu fort réside dans la préservation de l'excellence de la filière ferroviaire française, la deuxième en Europe, aujourd'hui en grand danger. Son plan de charge devrait diminuer brutalement à partir de 2017, en raison d'un marché national en chute libre, mais aussi d'une perte de compétitivité sur les marchés étrangers. En conséquence, l'avenir de plusieurs sites de production est très menacé, et des pertes d'emploi sont d'ores et déjà anticipées. Cette situation risque d'avoir des conséquences irréversibles pour la filière, puisqu'elle va entraîner une perte de compétences.

Pour répondre à ces difficultés, l'État stratège, réaffirmé dans la loi de réforme ferroviaire, doit jouer pleinement son rôle, afin que notre pays adapte son modèle de production. Il s'agit de passer d'une industrie productrice d'engins sophistiqués, extrêmement performants mais peu exportables en raison notamment de leur coût, à une industrie plus sobre en termes de coûts et de prescriptions, capable de s'adapter à la demande internationale.

Un retour de l'État stratège est aussi très attendu en ce qui concerne l'avenir des trains d'équilibre du territoire, dont les défauts sont connus et relevés depuis longtemps : hétérogénéité de l'offre et absence d'articulation avec les TER, architecture financière qui n'incite pas à la responsabilisation de l'État et de la SNCF, matériel obsolète... La création par le Gouvernement d'une commission *ad hoc*, présidée par Philippe Duron, devrait contribuer à définir une stratégie claire dans ce domaine. Il est toutefois extrêmement regrettable que l'État n'ait pas saisi plus tôt l'opportunité du renouvellement de la convention signée avec la SNCF sur les TET, et ait perdu deux ans dans la gestion de ce dossier.

Enfin, la perspective de l'ouverture à la concurrence des transports par autocar devra être suffisamment encadrée, pour limiter à des cas justifiés le report du trafic ferroviaire vers la route. Les expériences étrangères ont en effet démontré qu'il s'agit là d'un risque réel.

Lors de sa réunion du 25 novembre 2014, votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du projet de loi de finances pour 2015 consacrés aux transports ferroviaires, collectifs et fluviaux.

Elle a émis un avis favorable à la présentation par le rapporteur d'un amendement, au nom de la commission, pour rendre plus dissuasive la définition du délit de fraude d'habitude.

I. DE VIVES INQUIÉTUDES SUR LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

A. L'ABANDON DÉFINITIF DE L'ÉCOTAXE

1. Un camouflet à l'égard du Parlement...

Le 29 octobre 2014, le secrétaire d'État aux transports, Alain Vidalies, a confirmé devant votre commission l'**abandon définitif du dispositif de la taxe poids lourds**, dont la suspension « sine die » avait été annoncée le 9 octobre par la ministre de l'écologie, Ségolène Royal.

Cette décision, prise de façon unilatérale par le Gouvernement, intervient à peine **trois mois après que le Parlement a validé une nouvelle fois le dispositif, certes remanié**, dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2014.

DE L'ÉCOTAXE AU PÉAGE DE TRANSIT POIDS LOURDS, DU PÉAGE DE TRANSIT POIDS LOURDS AU RENONCEMENT : LA « SAGA » DE LA TAXE POIDS LOURDS

Le projet initial d'écotaxe

La taxe poids lourds nationale, dite « écotaxe », a été introduite aux articles 269 à 283 *quinquies* du code des douanes par la loi de finances pour 2009.

Précédemment, une « taxe poids lourds alsacienne » avait été créée en 2006, en réaction à la mise en place d'une taxe kilométrique en Allemagne, la *LKW Maut*, à l'origine d'un report significatif de trafic sur le réseau alsacien. La création en 2009 de l'écotaxe, d'application nationale, a conduit à la considérer comme une « expérimentation » préalable à l'entrée en vigueur de la taxe nationale, mais les retards pris dans sa mise en œuvre ont finalement conduit le législateur à la supprimer en mai 2013.

Le réseau soumis à l'écotaxe, de 15 000 kilomètres environ, comprend 10 000 kilomètres de réseau national non concédé et 5 000 kilomètres de réseau local, susceptibles de subir un report « significatif » en raison de la mise en place de la taxe.

Son barème est défini en fonction du nombre d'essieux du véhicule, du poids total autorisé en charge et de sa classe d'émission EURO. En raison de leur périphéricité, les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées bénéficient d'une réduction de 30 % du taux kilométrique applicable sur le réseau situé sur leur territoire. Cette réduction atteint 50% en Bretagne. Des exonérations sont prévues pour certains types de véhicules¹.

Elle concerne 800 000 véhicules, dont 550 000 poids lourds français et 250 000 poids lourds étrangers.

¹ Les véhicules de transport de marchandises les véhicules d'intérêt général prioritaires, les véhicules, propriété de l'État ou d'une collectivité locale, affectés à l'entretien et à l'exploitation des routes et les véhicules et matériels agricoles définis par voie réglementaire, les véhicules à citerne à produits alimentaires exclusivement utilisés pour la collecte du lait dans les fermes...

Elle doit générer une recette brute annuelle de 1,1 milliard d'euros, dont 700 à 760 millions d'euros devaient revenir à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), 160 millions d'euros aux collectivités territoriales et 50 millions à l'État au moyen de la TVA.

Pour assurer la collecte de la taxe, l'État a choisi de recourir à un prestataire privé, à la suite d'un appel d'offres. C'est à la société Écomouv', détenue à 70 % par l'entreprise Autostrade per l'Italia, à 11% par Thalès, à 10 % par la SNCF, à 6 % par SFR et à 3 % par Steria, qu'a été confiée cette responsabilité. Un contrat de partenariat a été signé à cet effet le 20 octobre 2011. Il prévoit 21 mois de déploiement du dispositif et 11,5 années d'exploitation.

La taxe devait ainsi entrer en vigueur le 20 juillet 2013. Elle a toutefois subi deux reports en raison de difficultés techniques, au 1er octobre 2013, puis au 1er janvier 2014, avant que le Premier ministre annonce sa suspension le 29 octobre 2013, en raison des manifestations d'opposition à sa mise en œuvre.

De l'écotaxe au péage de transit poids lourds

Après l'annonce de la suspension de la taxe, les deux assemblées parlementaires se sont saisies du sujet.

La commission d'enquête du Sénat, présidée par Marie-Hélène Des Esgaulx, et dont le rapporteur était Virginie Klès¹, s'est penchée sur le contrat signé avec la société Écomouv'. Après avoir obtenu la communication de nombreuses pièces, dont la version intégrale du contrat de partenariat, l'ensemble des documents de la procédure d'appel d'offres et les rapports de suivi de l'avancement de la livraison du dispositif technique, la commission d'enquête a conclu que « le recours à un contrat de partenariat avait été dûment autorisé par le Conseil d'État saisi dans les formes prévues » et que « la consultation proprement dite conduisant au choix du prestataire in fine s'est déroulée dans le respect de l'égalité de traitement des candidats. » Elle a constaté les difficultés techniques rencontrées lors de la mise en place du dispositif et les retards pris par le prestataire, tout en appelant l'État à « sortir rapidement de l'impasse, en redéfinissant avec Écomouv' le périmètre de l'opération et les responsabilités réciproques de l'État et de son mandataire, tout en trouvant un nécessaire accord financier. »

La mission d'information de l'Assemblée nationale, présidée par le président de la commission du développement durable, Jean-Paul Chanteguet, a quant à elle réfléchi aux évolutions à apporter à la taxe, afin de permettre sa mise en œuvre effective. Elle a formulé un certain nombre de propositions destinées elles aussi à favoriser une entrée en vigueur rapide du dispositif.

À la lumière de ces propositions, le Gouvernement a proposé la transformation de l'écotaxe en un péage de transit poids lourds, adopté par le Parlement dans le cadre de la loi de finances rectificative du 8 août 2014.

Le réseau taxable a été limité aux grands itinéraires de transit international supportant un trafic de plus de 2 500 poids lourds par jour, ce qui l'a réduit de 15 000 kilomètres à 4 000 kilomètres. En revanche, son champ d'application a été peu modifié en ce qui concerne les redevables. La perception devait continuer à être effectuée par la société Écomouv' au moyen de boîtiers électroniques. Il a en revanche été mis fin à la distinction entre, d'une part, les camions immatriculés en France, obligés de disposer d'un tel boîtier électronique quel que soit leur itinéraire, d'autre part, les camions étrangers, autorisés à circuler sans boîtier sur le réseau non taxable.

¹ Commission d'enquête sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu in fine pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds.

Une perception « à blanc », sans collecte de recettes, était envisagée à partir du 1^{er} octobre 2014, avant une entrée en vigueur définitive de la taxe à compter du 1^{er} janvier 2015. 550 millions d'euros bruts (desquels la rémunération du prestataire doit notamment être soustraite) étaient attendus de cette redevance.

En parallèle, le 20 juin 2014, l'État a signé un protocole d'accord avec Écomouv', pour solder les différends existants au sujet des retards et des surcoûts, mais aussi exiger une révision à la baisse du montant des indemnités de résiliation en cas d'abandon de la taxe avant le 1^{er} novembre 2014. Cette clause traduit la part de responsabilité d'Écomouv' dans les difficultés auxquelles a été confronté le Gouvernement au moment de l'entrée en vigueur de la taxe.

La résiliation du contrat signé avec Écomouv' ou l'abandon définitif de la taxe

Le 9 octobre 2014, la ministre de l'Écologie et le secrétaire d'État aux Transports ont annoncé la « suspension sine die » du péage de transit poids lourds, ainsi que la création d'un « groupe de travail de co-construction d'une solution avec toutes les parties prenantes ». Lors de son audition devant votre commission le 29 octobre, Alain Vidalies a confirmé l'abandon du dispositif, avant d'annoncer le lendemain la résiliation du contrat avec la société Écomouv'.

La prononciation de cette résiliation avant le 1^{er} novembre a pour conséquence de réduire le montant maximal de l'indemnisation d'Écomouv' à 839 millions d'euros, au lieu de 950 millions d'euros. D'après la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), il s'agit d'une enveloppe maximale, car une négociation est en cours avec la société pour déterminer les modalités précises de la résiliation. La question de l'avenir des différentes composantes du dispositif technologique, qui pourront être réutilisées à d'autres fins, par exemple le recueil et diffusion d'informations sur la circulation, doit en particulier être réglée. Si la négociation aboutit, l'État aura alors deux mois pour payer l'indemnité. La perspective d'un contentieux n'est toutefois pas totalement exclue pour l'instant.

La taxe poids lourds répondait à trois objectifs :

- réduire les impacts environnementaux du transport de marchandises en imposant un signal prix au transport routier ;
- rationaliser à terme le transport routier sur les moyennes et courtes distances, en réduisant par exemple le nombre de déplacements à vide et en augmentant la charge transportée ou en améliorant la répartition du trafic entre réseau autoroutier et réseau non concédé ;
- accélérer le financement des infrastructures nécessaires à la mise en œuvre d'une politique de transport durable.

Elle avait fait l'objet d'un large consensus lors du Grenelle de l'environnement. Aussi, lorsque sa suspension a été annoncée une première fois, par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, le 29 octobre 2013, les deux assemblées parlementaires s'étaient saisies du sujet, et avaient appelé à une mise en œuvre effective de cette taxe, qui met en application le principe de l'« utilisateur-payeur ».

La résiliation du contrat signé avec Écomouv' traduit **l'abandon définitif de cette fiscalité écologique par le Gouvernement, sans aucune consultation du Parlement**. Les dispositions du code des douanes qui en déterminent les modalités n'ont en effet toujours pas été abrogées.

Cette méthode est d'autant plus dommageable que l'abandon de la taxe poids lourds a des **conséquences lourdes sur le financement des infrastructures de transport**.

2. ... avec des conséquences lourdes pour le financement des infrastructures de transport

a) Le caractère incomplet du budget consacré aux transports terrestres pour 2015

L'abandon de la taxe poids lourds entraînera **l'indemnisation par l'État de la société Écomouv', aujourd'hui évaluée à 839 millions d'euros**. Lors de son audition devant votre commission, le secrétaire d'État aux transports a indiqué que cette somme ne serait pas prélevée sur le budget de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

L'enveloppe de 839 millions d'euros inclut toutefois, à hauteur de 174 millions d'euros, les loyers dus à Écomouv' au titre de l'année 2014. Leur versement avait été reporté à 2015 à la demande de l'État mais ils devraient être acquittés par l'AFITF.

Par ailleurs, d'après le rapporteur spécial de la commission des finances, Marie-Hélène Des Esgaulx, le protocole d'accord signé en juin 2014 avec Écomouv' prévoit le paiement de cette indemnité par l'AFITF. Dans ce cadre, et comme elle l'a exposé devant votre commission, *« soit l'AFITF finance tout, et se retrouve privée de crédits pour les infrastructures de transports, soit cette indemnisation est prévue ailleurs, dans une loi de finances, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. »*

Cette lacune a conduit votre commission, à l'instar de la commission des finances, à considérer que le budget consacré aux infrastructures de transport pour 2015 est incomplet, et à appeler le Sénat à le rejeter pour cette raison.

b) Une compensation du manque à gagner limitée à 2015

L'abandon de l'écotaxe entraîne aussi **un manque à gagner de l'ordre de 700 à 760 millions d'euros par an pour l'AFITF, qui n'est compensé que pour l'année 2015**.

L'article 20 du projet de loi de finances prévoit en effet une augmentation **de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicable au carburant gazole**, de 2 centimes pour les véhicules particuliers, et de 4 centimes pour les transporteurs routiers de marchandises, qui bénéficient d'un niveau de taxation inférieur aux autres

véhicules. Il prévoit l'affectation de **1,139 milliard d'euros** du produit de la TICPE à l'AFITF **pour l'année 2015**. L'AFITF bénéficiera ainsi de plus de deux milliards de recettes en 2015.

LES RECETTES PRÉVISIONNELLES DE L'AFITF EN 2015

Recettes	Montant prévisionnel
Produit de la TICPE affecté	1 139 millions d'euros
Taxe d'aménagement du territoire	561 millions d'euros
Redevance domaniale	310 millions d'euros
Produit des radars	230 millions d'euros
Total	2 240 millions d'euros

Cette mesure est bienvenue, compte tenu des difficultés budgétaires auxquelles l'AFITF a été confrontée depuis 2013, en raison des reports puis de la suspension de la taxe poids lourds.

La subvention d'équilibre apportée par l'État, qui devait disparaître avec la mise en place de la taxe poids lourds, a en effet été réduite dès l'année 2013, passant de 939 millions d'euros à 660 millions d'euros, alors même que la taxe n'était pas entrée en vigueur. L'agence a pu compenser ce manque à gagner en 2013 par un prélèvement de 430 millions d'euros sur son fonds de roulement, qui était élevé. Mais elle n'a pu avoir recours au même mécanisme en 2014¹, et a seulement bénéficié de 656 millions d'euros de la part de l'État.

Ainsi, alors que son budget avoisinait les 2,2 milliards d'euros par an de 2011 à 2013, il a été réduit en 2014 à 1,8 milliard d'euros. D'après le président de son conseil d'administration Philippe Duron, ce budget « *peut être qualifié de crise*² ». L'AFITF a ainsi dû se contenter d'assurer le paiement des engagements antérieurs, en limitant au maximum les nouveaux. Elle a accumulé des retards de paiement vis-à-vis de Réseau ferré de France (RFF), à hauteur de 770 millions d'euros.

Fin 2013, le cumul des engagements contractés par l'agence s'élevait à un total de 33,8 milliards d'euros, dont 17,3 milliards avaient déjà été payés. Il subsistait ainsi 16,5 milliards d'euros de « restes à payer ». Dans ce contexte, pour réaliser les seuls engagements passés de l'État, un budget de 2,2 milliards d'euros par an est au minimum nécessaire.

¹ Elle n'a pu prélever que 83 millions d'euros sur son fonds de roulement.

² Audition devant votre commission le mardi 9 septembre, à l'occasion du renouvellement de son mandat.

Or, rien ne garantit qu'au-delà de 2015, l'augmentation de la fiscalité sur le gazole, aujourd'hui facilitée par la baisse du prix des carburants, sera pérennisée, ni qu'une partie de son produit continuera à être affectée à l'AFITF.

B. POUR UN « GRENELLE III » DU FINANCEMENT DE LA MOBILITÉ

1. La nécessité d'aller plus loin que la stricte compensation de l'écotaxe

Pour trouver des recettes de substitution au péage de transit poids lourds, le Gouvernement a mis en place un groupe de travail composé des représentants des transporteurs routiers et des chargeurs. Votre rapporteur est **circonspect quant à la méthode suivie, qui dépossède le Parlement de ses compétences et réserve une question aussi importante à un petit comité composé de représentants d'intérêts catégoriels.** Il souhaite aussi souligner que cette mesure est loin de correspondre à l'enjeu que constitue le **financement des infrastructures de transport.**

En effet, le Gouvernement s'est engagé à financer plusieurs opérations d'envergure. Il a ainsi annoncé pour décembre 2014 la remise des résultats du troisième appel à projets pour le développement des transports collectifs en site propre (TCSP). S'y ajoutera le volet « mobilité multimodale » des contrats de plan État-régions en cours de négociation, qui devrait atteindre 6,7 milliards d'euros. Enfin, le Gouvernement a réitéré son engagement à financer le scénario 2 de la commission Mobilité 21, le plus ambitieux en termes de développement et d'amélioration des infrastructures de transport.

LES DEUX SCÉNARIOS DE LA COMMISSION MOBILITÉ 21

La commission Mobilité 21, composée de parlementaires de sensibilités diverses et de personnalités qualifiées, a été créée en octobre 2012 pour hiérarchiser les projets d'infrastructures du schéma national des infrastructures de transport (SNIT) élaboré à la suite du Grenelle de l'environnement et formuler des recommandations en vue de créer les conditions d'une mobilité durable. Elle a formalisé deux scénarios de financement des infrastructures de transport.

Le premier scénario repose sur l'hypothèse d'un budget annuel de l'AFITF de 2,26 milliards d'euros par an jusqu'en 2030, ce qui équivaut à un total cumulé de 31,6 milliards d'euros. Compte tenu des engagements déjà pris par l'AFITF¹, à hauteur de 22,9 milliards d'euros, ainsi que des dépenses nécessaires pour la modernisation des réseaux et le renouvellement des matériels roulants, ce scénario permettrait le lancement de 8 à 10 milliards d'euros de projets nouveaux.

¹ A la date de remise des travaux de la commission, soit en juin 2013.

Le second scénario est plus ambitieux, puisqu'il propose un montant d'investissements nouveaux de l'ordre de 28 à 30 milliards d'euros. Il repose toutefois sur l'hypothèse d'une amélioration de la conjoncture économique et la mobilisation de sources supplémentaires de financement, à hauteur de 400 millions d'euros par an, en plus des recettes attendues de l'écotaxe qu'il faut désormais compenser.

Votre rapporteur ne peut que saluer l'engagement du Gouvernement sur ces différentes opérations. Il note toutefois que leur réalisation dépendra de l'attribution effective de recettes pérennes et suffisantes à l'AFITF.

La commission Mobilité 21 avait estimé à **2,5 milliards d'euros** le budget annuel de l'AFITF nécessaire pour la réalisation du scénario 2. **La stricte compensation du manque à gagner résultant de l'écotaxe ne sera donc pas suffisante. Il faut en outre ajouter à ce scénario 2 deux grands projets sur lesquels le Gouvernement s'est engagé, le Lyon-Turin et le canal Seine-Nord.**

Pour répondre à l'enjeu qui est posé, votre rapporteur appelle donc à la réunion d'un « Grenelle III » du financement de la mobilité, réunissant l'ensemble des parties prenantes.

Il tient par ailleurs à marquer son attachement au maintien de l'AFITF, dont l'utilité a été remise en question par certains, notamment à la commission des finances. Cette structure présente en effet **l'avantage de sanctuariser le financement des infrastructures suivant une logique vertueuse de report modal** : ses recettes, majoritairement issues de la route, financent pour plus de la moitié des modes de déplacement plus respectueux de l'environnement (transports ferroviaires, collectifs et fluviaux). Pour votre rapporteur, l'état des infrastructures de transport françaises justifie le fléchage de recettes qui, sinon, seraient noyées dans la masse des crédits budgétaires. En outre, et comme l'a relevé Marie-Hélène Des Esgaulx elle-même, l'AFITF réunit dans son conseil d'administration *« des personnes d'horizons divers (plusieurs administrations centrales, élus locaux, parlementaires, personnalités qualifiées), permettant une décision plus éclairée sur les choix et les priorités des infrastructures à financer. »*

2. La suppression de la taxe « Grenelle II », un autre exemple du dialogue insuffisant entre le Parlement et l'État

L'article 8 du projet de loi de finances vise à supprimer plusieurs taxes « à faible rendement ». Il **supprime, en particulier, la taxe forfaitaire sur le produit de la valorisation des terrains nus et immeubles bâtis résultant de la réalisation d'infrastructures de transport collectif en site propre ou d'infrastructures ferroviaires hors Ile-de-France, dite « taxe Grenelle II », codifiée à l'article 1609 *nonies* F du code général des impôts.**

LA TAXE GRENELLE II

Cette taxe, facultative, peut être instituée :

- lorsqu'il s'agit de la réalisation d'infrastructures de transport collectif en site propre, sur délibération des autorités organisatrices de transports urbains ;

- lorsqu'il s'agit de la réalisation d'infrastructures ferroviaires, sur délibération des régions ou de l'État.

Elle est affectée au budget de l'autorité organisatrice de transport, et destinée exclusivement au financement de la réalisation, du réaménagement, ou de la modernisation des équipements et infrastructures de transport. Lorsqu'elle est instituée par l'État, elle revient à l'AFITF.

Elle est assise sur un montant égal à 80% de l'écart entre le prix de cession et le prix d'acquisition du bien (actualisé). Son montant ne peut dépasser 5% du prix de cession.

Lorsque la cession porte sur des biens situés à moins de 800 mètres d'une entrée de gare de voyageurs prévue pour le projet d'infrastructure au titre duquel la taxe a été instituée, le taux de la taxe est de 15 % pour les autorités organisatrices de transports urbains, 5 % pour la région et 5 % pour l'État.

Au-delà de cette distance, et lorsque la cession porte sur des biens situés à une distance de moins de 1 200 mètres d'une entrée de gare de voyageurs prévue pour le projet d'infrastructure au titre duquel la taxe a été instituée, le taux de la taxe est de 7,5 % pour les autorités organisatrices de transports urbains, 2,5 % pour la région et 2,5 % pour l'État.

LE CAS DU GRAND PARIS

Une taxe similaire avait été créée pour le financement du Grand Paris par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, avant d'être supprimée dès la loi de finances rectificative pour 2010, qui l'a remplacée par la taxe spéciale d'équipement du Grand Paris.

Pour justifier cette substitution, l'évaluation préalable de l'article 15 du projet de loi de finances rectificative pour 2010 indiquait que la taxe sur le produit de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis, « ne remplit que très imparfaitement son objectif. En effet, l'impact des travaux du Grand Paris sur la valorisation du foncier devrait se diffuser sur l'ensemble de la capitale et non se concentrer sur le périmètre situé à l'abord immédiat des gares. En outre, la taxe prévue s'applique à la fois aux personnes physiques et aux personnes morales mais elle fait peser sur ces dernières une charge excessive en raison notamment de l'absence d'un mécanisme de réduction de l'assiette analogue à celui qui est prévu pour les personnes physiques. De plus, la taxation des cessions de titres de sociétés immobilières dont l'actif est partiellement situé dans le périmètre de taxation risque de créer des situations complexes et difficiles à gérer. Enfin, les stipulations de certaines conventions fiscales rendent possible son contournement, incitant à l'évasion fiscale et créant de fortes inégalités entre investisseurs résidents et non résidents. »

Instituée par l'article 64 de la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010, à l'initiative de votre rapporteur, cette taxe du même nom n'a jamais été mise en œuvre. C'est la raison qu'invoque le Gouvernement pour en proposer la suppression aujourd'hui.

Votre rapporteur tient toutefois à faire remarquer qu'elle n'a jamais pu être mise en œuvre, faute de parution du décret d'application prévu au même article 1609 *nonies* F. L'argument avancé par le Gouvernement semble donc peu opérant.

De son côté, la commission Mobilité 21 avait rangé la mise en œuvre effective de la fiscalité sur la valorisation foncière liée à la création d'une infrastructure parmi les « *pistes intéressantes à discuter* ».

Dès lors, le Gouvernement aurait dû justifier davantage le motif de cette suppression.

II. LES CRÉDITS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015 CONSACRÉS AUX TRANSPORTS FERROVIAIRES, COLLECTIFS ET FLUVIAUX

A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203

Les crédits consacrés aux transports ferroviaires, collectifs et fluviaux figurent dans le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », en particulier dans les actions suivantes :

- l'action n° 10 « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires » ;

- l'action n° 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires » ;

- l'action n° 13 « Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres » ;

- l'action n° 14 « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens » ;

- l'action n° 15 « Stratégie et soutien », regroupant les dépenses transversales au programme.

1. Les crédits consacrés aux transports ferroviaires et collectifs

L'action n° 10 « **Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires** » regroupe des crédits destinés en priorité à l'amélioration de la performance du réseau ferroviaire. Ils participent aussi au développement du réseau ferré national et européen ainsi que des transports collectifs.

La priorité donnée à la modernisation du réseau existant tire les conclusions du constat effectué par l'école polytechnique de Lausanne sur l'état du réseau ferré national réalisé en 2005¹ et actualisé en 2012². Elle a été confirmée par la commission Mobilité 21.

Alors que cette action bénéficiait de 2,886 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en loi de finances initiale pour 2014, ce montant s'élève à **2,477 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2015³. Cette diminution s'explique :

- pour 334 millions d'euros, par la **suppression de la subvention d'équilibre que versait l'État à l'AFITF depuis 2009**, pour compenser l'insuffisance de ses recettes. Fixée initialement à 334 millions d'euros pour 2014⁴, cette subvention a finalement atteint 656 millions d'euros⁵, en raison de la suspension de la taxe poids lourds ;

- pour 75 millions d'euros, par le **transfert des sommes consacrées à la redevance de quai** acquittée pour les trains régionaux de voyageurs (72,9 millions d'euros TTC) **et à l'augmentation des redevances de gare** payées pour les mêmes trains (2,3 millions d'euros TTC) au ministère de l'Intérieur pour abonder la dotation générale de décentralisation (DGD) des régions. En effet, en application du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire, ces redevances incombent désormais aux régions.

L'intégralité des crédits de l'action n° 10 revient à Réseau ferré de France (RFF). À périmètre constant, le concours que lui apporte l'État est identique à celui retenu dans la loi de finances pour 2014. Il se décompose de la façon suivante :

- 1 662 millions d'euros pour le financement de la redevance d'accès facturée par RFF pour l'utilisation du réseau ferré national hors Île-de-France par les trains régionaux de voyageurs (TER) ;

- 525 millions d'euros pour le financement de l'utilisation du réseau ferré national par les trains d'équilibre du territoire (TET), dont l'État est l'autorité organisatrice ;

- 290 millions d'euros pour le financement de l'utilisation du réseau ferré national par les trains de fret. Ce montant inclut 237,3 millions d'euros

¹ *Audit sur l'état du réseau ferré national français, par MM. Robert Rivier & Yves Putallaz, École polytechnique fédérale de Lausanne – LITEP Laboratoire d'Intermodalité des Transports et de Planification, 7 septembre 2005.*

² *Audit revisité sur l'état du réseau, par MM. Yves Putallaz et Panos Tzieropoulos, École polytechnique fédérale de Lausanne – LITEP Laboratoire d'Intermodalité des Transports et de Planification, septembre 2012.*

³ *Ce montant est identique en autorisations d'engagement (AE).*

⁴ *Source : projet de loi de finances pour 2014.*

⁵ *Source : budget rectificatif de l'AFITF.*

visant à assurer, en 2015, la neutralité financière de la réforme de la tarification de 2010 pour les entreprises ferroviaires de fret.

Les crédits de cette action sont complétés par des fonds de concours provenant de l'AFITF, qui correspondent essentiellement à la part de l'État dans le financement des opérations contractualisées dans les contrats de plan État-région 2000-2006 et les contrats de projet 2007-2013, pour les volets ferroviaire, transport combiné et transport collectif. Ils sont évalués à 350 millions d'euros en AE et 371,3 millions d'euros en CP, mais il s'agit d'une estimation, le budget de l'AFITF pour 2015 ne devant être arrêté qu'en décembre.

L'action n° 13 « **Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres** » est transversale aux différents modes de transports terrestres. Elle vise à :

- soutenir le report modal ;
- assurer un fonctionnement concurrentiel équitable des secteurs de transport ;
- soutenir les mesures de prévention contre les accidents ;
- accompagner les professions en difficulté.

Ses crédits s'élèvent à **53,8 millions d'euros en CP**, soit une diminution de 0,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, et 48,8 millions d'euros en AE, auxquels devraient s'ajouter des fonds de concours et attributions de produits, à hauteur de 32,6 millions en CP et 37 millions en AE.

Au sein de cette enveloppe, **30 millions d'euros** servent à compenser à la SNCF les huit **tarifications sociales nationales** décidées par l'État afin de favoriser l'accès de certaines populations au transport ferroviaire. Il s'agit, par ordre décroissant d'utilisation, des billets familles nombreuses, des billets d'allers-retours populaires, des abonnements élèves, étudiants et apprentis et des abonnements de travail, qui représentent à eux quatre 90% du trafic concerné, ainsi que des tarifs réformés et pensionnés de guerre, du tarif accompagnateur de personnes handicapées civiles, du tarif promenade d'enfants et du permis de visite aux tombes.

Ces crédits ont fait l'objet d'une diminution régulière au fil des ans. Ils ont été réduits de 70 à 50 millions d'euros en 2012, puis 40 millions d'euros en 2013 et 30 millions d'euros dans le projet de loi de finances initiale pour 2014, montant qui a finalement été abaissé à 27,9 millions d'euros en raison des contraintes budgétaires de l'État.

11,4 millions d'euros en AE et **16,4 millions d'euros en CP**, en diminution de 100 000 euros par rapport au projet de loi de finances pour 2014, sont destinés au **soutien du transport combiné ferroviaire**. Ils couvrent deux types de dépenses :

- le financement de services d'autoroutes ferroviaires, en particulier le nouveau service public de ferroutage franco-italien qui doit succéder au service exploité depuis 2003 entre Aiton et Orbassano, conformément aux termes de l'accord de Luxembourg du 9 octobre 2009 relatif au service de ferroutage entre la France et l'Italie ;

- le soutien au transport combiné, dont le dispositif a été prorogé pour la période 2013-2017.

En ce qui concerne la promotion de la politique des transports, plusieurs dispositifs sont prévus :

- 1,3 million d'euros en AE et CP, en diminution de 100 000 euros par rapport au projet de loi de finances pour 2014, représente la contribution de l'État au financement des enquêtes-ménages-déplacements (EMD) ;

- 900 000 euros en AE et CP doivent financer, comme l'an dernier, des opérations d'organisation et de structuration des transports urbains et interurbains, favorisant les expériences innovantes, le développement de l'accessibilité des transports ou de l'intermodalité ;

- 450 000 euros en AE et CP, en augmentation de 50 000 euros, sont destinés à encourager le développement de l'usage du vélo et de sa complémentarité avec les autres modes de transport collectif, en appui des propositions et des actions du coordinateur interministériel nommé à cet effet.

Les crédits de l'action n° 13 devraient être complétés par des fonds de concours de l'AFITF. 33 millions d'euros en AE et 28,6 millions d'euros en CP sont par exemple prévus pour la mise en sécurité des passages à niveau et des tunnels, mais il s'agit encore une fois d'estimations.

2. Les crédits consacrés au transport fluvial

L'action n° 11 « **Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires** » comprend la **subvention pour charges de service public versée à l'établissement public Voies navigables de France (VNF)**, à hauteur de **262 millions d'euros en AE et en CP**. Cette subvention participe au financement du fonctionnement de l'établissement, y compris sa masse salariale, ainsi que des opérations d'investissement, dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance de l'établissement.

Ce montant est en diminution de 3,3 millions d'euros par rapport au projet de loi de finances pour 2014. Des variations de périmètre expliquent cette diminution à hauteur de 215 000 euros.

LES VARIATIONS DE PÉRIMÈTRE ENTRE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2014 ET LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014 RELATIFS AUX TRANSPORTS FLUVIAUX

En compensation des dépenses d'entretien et de fonctionnement du domaine public fluvial de la Sèvre niortaise, dont la propriété a été transférée à l'institution interdépartementale de la Sèvre niortaise à compter du 1er janvier 2014, 146 502 euros ont été transférés au programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

De la même façon, à la suite du transfert de la propriété du domaine public fluvial du port de Saint-Laurent du Maroni au bénéfice de la communauté de communes de l'ouest guyanais le 1er janvier 2009, 224 361 euros ont été transférés au programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dans la mesure où ils sont intégrés à la dotation globale de décentralisation.

Enfin, la mise en œuvre de la convention internationale du 6 décembre 1982 sur l'aménagement du Rhin prévoit le remboursement de la TVA à l'Allemagne lorsque celle-ci réalise des travaux sur le territoire français. Lorsqu'ils sont réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de VNF, il revient à l'établissement public d'effectuer ce remboursement. C'est la raison pour laquelle 156 000 euros ont été ajoutés à la subvention pour charges de services public versée à VNF.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

L'action n° 14 « **Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens** » comporte **7,6 millions d'euros de crédits (en AE et en CP) de soutien au transport combiné maritime et fluvial**, un montant identique à celui du projet de loi de finances pour 2014.

700 000 euros sont également prévus, comme l'an dernier, pour le **soutien économique aux transporteurs fluviaux et maritimes**. Cette enveloppe représente essentiellement la participation de l'État au plan d'aide à la modernisation et à l'innovation 2013-2017, qui finance des aides à la modernisation des flottes et à l'innovation.

3. Les crédits transversaux

L'action n° 15 « **Stratégie et soutien** », regroupe les dépenses transversales au programme « Infrastructures et services de transport ». Ses crédits de paiement sont fixés à 18,3 millions d'euros, en diminution de 3,7 % par rapport à la loi de finances initiales pour 2014. Ils comprennent, d'une part, les dépenses d'études générales et de prospective (9 millions d'euros), d'autre part, les dépenses de logistique de la DGITM ou de services qui lui sont rattachés (9,3 millions d'euros).

4. Une réduction globale de 16,5 millions d'euros des crédits consacrés aux transports adoptée à l'Assemblée nationale

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement qui réduit de 16,5 millions d'euros les dépenses du programme 203 consacré aux infrastructures et services de transport. L'exposé des motifs indique que cette diminution est permise par des économies sur les dépenses non obligatoires du programme, **mais le Gouvernement n'a pas encore indiqué de façon détaillée quels crédits seront touchés par cet ajustement et donc la gravité de l'impact de cette réduction de crédits.**

B. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉ DE VOYAGEURS »

Les trains d'équilibre du territoire (TET) désignent depuis 2011 plusieurs services de transport de voyageurs, assurés par des trains Corail, Intercités, Corail TéoZ et Corail Lunéa. Ces services ne correspondent, en théorie, ni à des prestations de train à grande vitesse (TGV), ni à des prestations de transport express régional (TER).

Jusqu'en 2011, ils étaient gérés et financés par la SNCF, dont la politique a été de supprimer progressivement les lignes les plus déficitaires. Afin de mettre fin à la diminution continue de l'offre proposée, l'État a signé une convention triennale avec la SNCF le 13 décembre 2010, par laquelle il est devenu l'autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire. Il en définit ainsi les obligations en matière de desserte, de fréquence et de maintenance du matériel roulant existant. En contrepartie de ces obligations de service public et conformément au **règlement européen dit « OSP »¹**, il verse à l'entreprise ferroviaire **une subvention pour couvrir le déficit d'exploitation des trains et assurer un bénéfice raisonnable à l'entreprise, destiné à rémunérer le risque qu'elle prend.**

Dans les faits, la majeure partie de cette activité reste financée par la SNCF, comme avant la signature de la convention, dans la mesure où la subvention de l'État est essentiellement financée par l'entreprise ferroviaire elle-même. Le compte d'affectation spéciale qui finance la subvention de l'État pour l'exploitation de ces trains est en effet abondé par les trois recettes suivantes :

- la **contribution de solidarité territoriale (CST)**, due par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs, qui représente 90 millions d'euros ;

¹ Règlement n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route.

- la **taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)**, acquittée par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs dont le chiffre d'affaires soumis à la CST est supérieur à 300 millions d'euros ; son produit s'élève à 200 millions d'euros ;

- une **fraction de la taxe d'aménagement du territoire** payée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, à hauteur de 19 millions d'euros.

C'est la raison pour laquelle la Cour des comptes n'a pas hésité à qualifier ce mécanisme d'« *habillage juridique de la situation antérieure* » et de « *réforme en trompe l'œil* », dans un rapport particulier du 2 juillet 2014 sur les trains d'équilibre du territoire.

Pour l'année 2014, un ajustement a dû être prévu dans la loi de finances rectificative présentée en conseil des ministres le 12 novembre 2014, afin de préserver l'équilibre du CAS. La SNCF a en effet été déficitaire en 2013, ce qui prive le CAS du produit de la TREF en 2014. L'article 2 de la loi de finances rectificative prévoit ainsi, pour 2014, la création d'une taxe additionnelle à la TREF, qui lui est similaire, mais inclut dans le champ de son assiette les dotations aux amortissements. Cette modification prend la forme, pour 2014, d'une taxe exceptionnelle créée *ad hoc*, mais sera intégrée, à partir de 2015, au calcul de la TREF elle-même, afin de sécuriser cette recette du CAS, toujours à hauteur de 200 millions d'euros par an.

En dépenses, le compte d'affectation spéciale retrace les contributions de l'État pour l'exploitation de ces services, à hauteur de 191 millions d'euros (AE et CP), ainsi que pour la maintenance du matériel roulant, à hauteur de 118 millions d'euros (AE et CP), soit un montant total de **309 millions d'euros**, identique à celui consacré aux trains d'équilibre du territoire en 2014.

III. LES DÉFIS ACTUELS DU SYSTÈME FERROVIAIRE

A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME FERROVIAIRE

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, à laquelle votre rapporteur s'est opposé, a modifié la gouvernance du système ferroviaire.

Elle a réuni, et c'est une mesure positive, au sein d'un gestionnaire d'infrastructure unifié, dénommé SNCF Réseau, les activités aujourd'hui exercées par RFF, SNCF Infra et la direction des circulations ferroviaires (DCF).

Cet établissement public à caractère industriel et commercial a été intégré à un groupe public ferroviaire, composé d'un EPIC « de tête », la SNCF, et de deux EPIC « filles », SNCF Mobilités, chargée de l'exploitation des services de transport, et SNCF Réseau. La SNCF sera en particulier

chargée du pilotage stratégique du groupe, ainsi que de missions transversales ou mutualisées. La réforme induit ainsi le transfert de près de 60 000 personnes, 50 000 vers SNCF Réseau, et environ 10 000 vers l'EPIC de tête.

La loi a affirmé le rôle de l'État dans la supervision et l'organisation du système ferroviaire. Il devra notamment conclure un contrat avec chacun des EPIC du groupe public ferroviaire, afin de formaliser leurs objectifs et d'en faciliter le suivi.

Le rôle de l'autorité de régulation des activités ferroviaires, l'ARAF, a été renforcé. Son avis conforme sera désormais nécessaire pour les redevances relatives aux prestations offertes dans les gares ou liées à l'accès aux autres infrastructures de service. Ses prérogatives ont été étendues au contrôle de la trajectoire financière de SNCF Réseau, définie dans le contrat conclu avec l'État. L'autorité a été dotée d'une commission des sanctions, composée de trois magistrats.

La loi prévoit aussi l'instauration d'un cadre social commun, applicable à l'ensemble des salariés du secteur ferroviaire. Un décret-socle déterminera les règles relatives à la durée du travail, tandis qu'une négociation collective a été lancée pour la conclusion d'une convention collective de branche.

Il appartient désormais à votre commission de suivre l'application de cette réforme. Son entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 2015, mais les trois EPIC ne seront pleinement constitués qu'au cours du premier semestre de l'année 2015, en raison des délais prévus pour la consultation des différentes instances de représentation des personnels. Votre commission entendra, en application de l'article 13 de la Constitution, les présidents des trois EPIC du groupe public ferroviaire.

B. LE FINANCEMENT DU SYSTÈME FERROVIAIRE

1. Le poids de la dette

La dette de Réseau ferré de France atteint près de 33,7 milliards d'euros à la fin de l'année 2013. Elle augmente de façon régulière, de **3 milliards d'euros par an**, en raison du déficit structurel du réseau existant et de la participation financière de RFF aux investissements de développement du réseau. Elle devrait continuer à augmenter à ce rythme jusqu'en 2016. À partir de 2017, ce rythme devrait décélérer pour atteindre, à partir de 2020, un milliard d'euros par an, à condition qu'aucun projet de développement nouveau ne soit lancé. La tendance à l'augmentation de l'endettement n'est donc pas prête de s'inverser, malgré les conséquences financières qu'elle implique pour le gestionnaire du réseau. Ses frais

financiers annuels s'élèvent aujourd'hui à près d'1,4 milliard d'euros, dans un contexte pourtant plutôt favorable sur le marché du crédit.

La réforme ferroviaire adoptée cet été n'a malheureusement pas apporté de réponse tangible à la question de la dette.

Sur le stock de la dette, elle a seulement prévu, ce qui est manifestement insuffisant, à l'article 11, la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi, « *relatif à la trajectoire de la dette de SNCF Réseau et aux solutions qui pourraient être mises en œuvre afin de traiter l'évolution de la dette historique du système ferroviaire* ». L'article indique que « *ce rapport examine les conditions de reprise de tout ou partie de cette dette par l'État ainsi que l'opportunité de créer une caisse d'amortissement de la dette ferroviaire.* » Cette disposition n'est pas à la hauteur du problème.

Sur les flux, deux mesures du projet de loi sont en partie destinées à réduire l'endettement du système :

- l'instauration d'une règle de maîtrise de l'endettement, dont **l'effet dépendra des ratios déterminés par le Parlement, et de son application effective par les différentes parties concernées ;**

- le « retour de l'État stratège » et la conclusion de contrats entre l'État et les différents EPIC du groupe public ferroviaire. Là encore, **l'effet escompté dépendra de la capacité effective de l'État à exercer ce rôle de stratège.** L'attentisme dont il a récemment fait preuve au sujet des trains d'équilibre du territoire¹ n'encourage malheureusement pas à l'optimisme dans ce domaine.

LA RÈGLE DE MAÎTRISE DE L'ENDETTEMENT PRÉVUE PAR LA LOI DE RÉFORME FERROVIAIRE

Les règles de financement des investissements de SNCF Réseau sont établies en vue de maîtriser sa dette, selon les principes suivants :

1° les investissements de maintenance du réseau ferré national sont financés selon des modalités prévues par le contrat signé entre l'État et SNCF Réseau ;

2° les investissements de développement du réseau ferré national sont évalués au regard de ratios définis par le Parlement.

En cas de dépassement d'un de ces ratios, les projets d'investissement de développement sont financés par l'État, les collectivités territoriales ou tout autre demandeur.

En l'absence de dépassement d'un de ces ratios, les projets d'investissement de développement font l'objet, de la part de l'État, des collectivités territoriales ou de tout autre demandeur, de concours financiers propres à éviter toute conséquence négative sur les comptes de SNCF Réseau au terme de la période d'amortissement des investissements projetés.

¹ Cf. *infra*.

Les règles de financement et les ratios mentionnés au premier alinéa et au 2° visent à garantir une répartition durable et soutenable du financement du système de transport ferroviaire entre gestionnaires d'infrastructure et entreprises ferroviaires, en prenant en compte les conditions de la concurrence intermodale.

Pour chaque projet d'investissement dont la valeur excède un seuil fixé par décret, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires émet un avis motivé sur le montant global des concours financiers devant être apportés à SNCF Réseau et sur la part contributive de SNCF Réseau, au regard notamment des stipulations du contrat qu'il a signé avec l'État. Cet avis porte notamment sur la pertinence des prévisions de recettes nouvelles, en particulier au regard de leur soutenabilité pour les entreprises ferroviaires, ainsi que sur l'adéquation du niveau de ces recettes avec celui des dépenses d'investissement projetées.

En complément de ces mesures législatives, les présidents de la SNCF, Guillaume Pepy, et de RFF, Jacques Rapoport, se sont engagés à réaliser conjointement 1 milliard d'économies en trois à cinq ans, par des gains de productivité internes ou résultant des synergies permises par le regroupement des services chargés de l'infrastructure au sein d'une entité unique. **Il appartiendra au Parlement d'en vérifier la réalisation.**

Ces mesures ne seront toutefois pas suffisantes pour inverser la tendance, et ne sauraient dissimuler l'ampleur du défi que constitue la réduction des coûts de production de notre système. D'après une étude réalisée par l'union des transports publics et ferroviaires (UTP), l'emploi d'un conducteur de fret par la SNCF coûte jusqu'à 30 % plus cher que chez ses concurrents ! Les comparaisons internationales ne sont pas meilleures.

L'application d'un cadre social homogène à l'ensemble des entreprises du secteur ferroviaire, nouveaux entrants compris, n'est donc pas de nature à rassurer votre rapporteur sur cette question des coûts.

Pour faire baisser les coûts des services de transport ferroviaire, votre rapporteur avait proposé, dans le cadre des débats sur la réforme ferroviaire, leur ouverture à la concurrence, à l'image de ce qui s'est passé en Allemagne. Il n'a pas été suivi, mais tient à souligner que la mesure sera néanmoins un jour ou l'autre imposée par Bruxelles, et sans doute dans un futur relativement proche. **Dès lors, ne pas s'y préparer serait une grave erreur.**

2. Des besoins importants en termes d'entretien et de régénération du réseau

L'endettement du gestionnaire d'infrastructures est d'autant plus préoccupant que celui-ci devra assumer, dans les prochaines années, des dépenses importantes d'entretien et de régénération du réseau.

La France a accumulé un retard certain dans ce domaine, mis au jour par l'audit Rivier réalisé par l'école polytechnique de Lausanne en 2005. À la suite de ce constat, deux plans de rénovation ont été lancés, de 2006 à 2010 et de 2008 à 2012, qui ont permis une augmentation des dépenses de renouvellement de 88 % entre 2006 et 2011, particulièrement notable à partir de 2008.

DÉPENSES DE RENOUVELLEMENT PAR TYPE D'ACTIFS SUR LA PÉRIODE 2006-2011

<i>en M€ courants</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2006-2011	Écart Plan/ Réalisé
Voie	609	597	751	1 033	1 105	1 156	5 251	280
Ouvrages d'art et ouvrages en terre	127	124	126	152	132	184	845	-92
Traction électrique	48	64	55	64	63	56	350	48
Signalisation et télécom	77	92	132	175	177	239	892	-78
Autres	18	19	16	17	17	18	105	-16
TOTAL	879	896	1 080	1 441	1 494	1 653	7 443	142
<i>Évolution n/n-1</i>		2%	21%	33%	4%	11%	88%	
Écart Plan/Réalisé	40	-14	-9	46	39	40	142	

Source : RFF et Cour des comptes

Mais cet effort n'a pas suffi à inverser la tendance au vieillissement du réseau, comme l'a démontré l'actualisation de l'audit Rivier de septembre 2012 :

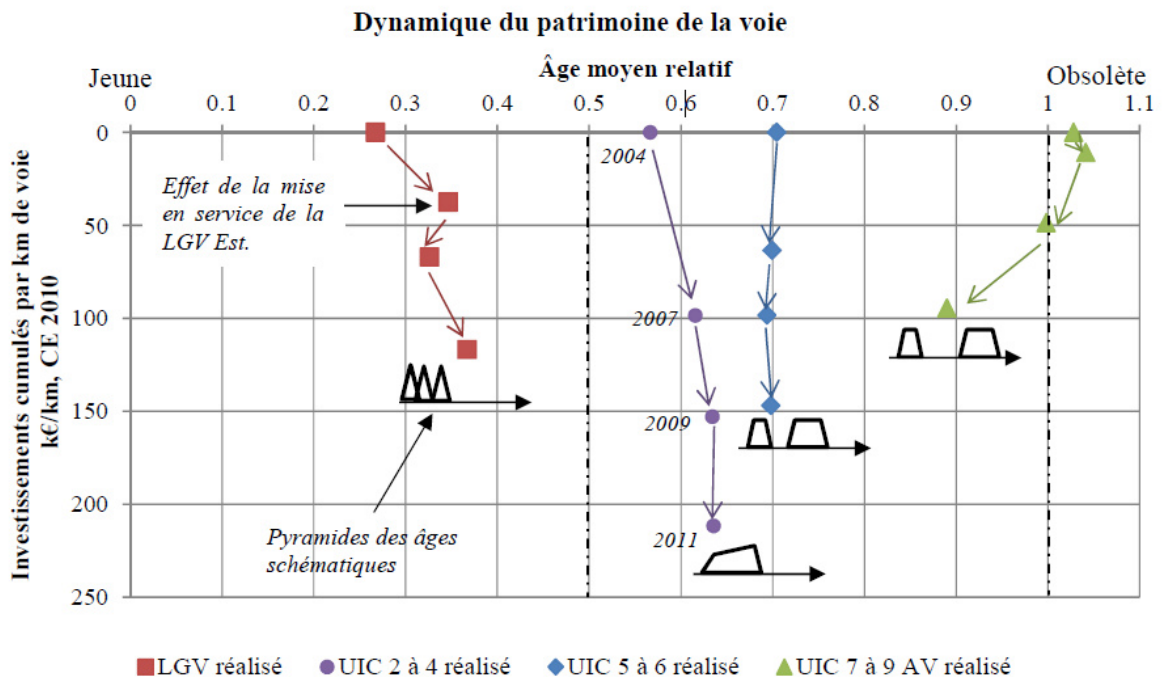


Figure 6 : Dynamique d'évolution du patrimoine des voies et des appareils de voie
 [En abscisse on lit l'âge moyen relatif du patrimoine et en ordonnée le cumul des montants investis en renouvellement, par km de voie, aux horizons temporels indiqués au droit des points. Les figures schématisées illustrent la forme des pyramides des âges qui caractérisent le patrimoine correspondant]

À la suite de ce constat, le Gouvernement a demandé à RFF d'élaborer un **grand plan de modernisation du réseau (GPMR)**, qui a été adopté par son conseil d'administration le 13 septembre 2013. Avec une enveloppe de 15 milliards d'euros sur six ans, soit 2,5 milliards d'euros par an, ce plan s'attache en particulier à résoudre les difficultés rencontrées en zone dense et dans les nœuds ferroviaires. Il vise à rendre le réseau plus performant, en diminuant les incidents liés à l'infrastructure et leurs conséquences pour l'exploitation, afin d'améliorer la régularité des trains. Il a aussi pour vocation d'augmenter la capacité du réseau en termes de circulation des trains et de maintenir un haut niveau de sécurité.

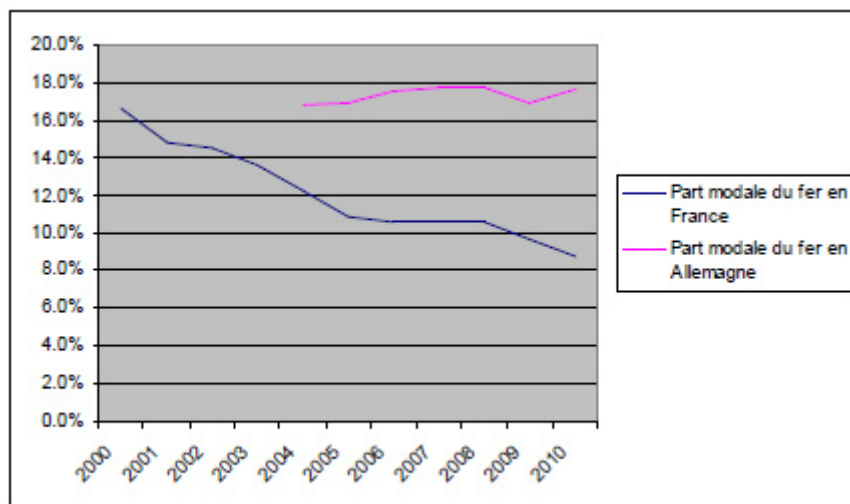
Ce plan de modernisation est une bonne nouvelle, mais ne suffit pas pour mettre un frein au vieillissement du réseau.

3. Un trafic de fret menacé d'effondrement

La part modale du transport ferroviaire de marchandises a atteint près de 10 % en 2012. Ce chiffre reste toujours en-deçà des proportions atteintes par le passé, comme des objectifs fixés dans la loi « Grenelle I ». Celle-ci prescrit, à son article 11, une augmentation de 14 % à 25 % de la part modale du transport de marchandises non-routier et non-aérien à échéance

2022, et à plus court terme, une augmentation de 25 % de la part modale du fret non-routier et non-aérien d'ici 2012¹.

PART MODALE DU FERROVIAIRE DANS LE TRANSPORT DE MARCHANDISES, EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE (EN %)



Sources : SOeS, rapports de la CCTN 2000 à 2010, BMVBS, Deutsche Bahn

La situation n'est donc pas satisfaisante, d'autant qu'elle pourrait encore se détériorer. D'après le président de RFF, 65 % du trafic de fret ferroviaire pourrait être rapidement transféré sur la route.

Pour mobiliser l'ensemble des acteurs et élaborer un programme d'actions concertées, le précédent ministre des transports, Frédéric Cuvillier, avait mis en place une conférence ministérielle périodique pour le fret ferroviaire, à partir de septembre 2013. Cinq groupes de travail avaient été créés, afin de réfléchir aux sujets suivants :

- domaine de pertinence du fret ferroviaire : le cadre économique et réglementaire, l'articulation avec les autres modes ;
- fret de proximité et action des acteurs locaux ;
- fret ferroviaire et grands ports maritimes ;
- fret ferroviaire et utilisation de l'infrastructure ;
- innovation technologique et évolutions de la réglementation.

Ils ont rendu leurs conclusions en février 2014. Les grands axes retenus sont :

- développer le fret de proximité par l'expérimentation sur des territoires, sur la base d'un diagnostic de la demande de fret ferroviaire et du réseau capillaire qui permet une desserte fine des territoires ;

¹ Ces augmentations étant calculées sur la base de l'activité fret enregistrée en 2006.

- assurer une meilleure promotion du fret ferroviaire, qui apparaît souvent comme une « boîte noire » pour les chargeurs du fait notamment de sa technicité et de son jeu d'acteurs ;

- améliorer la qualité, la disponibilité et la robustesse des sillons fret, condition essentielle pour rendre le fret ferroviaire plus fiable et plus compétitif pour les industriels ;

- faire des grands ports maritimes des acteurs centraux du fret ferroviaire, en intégrant dans leurs projets stratégiques des objectifs de développement du fret ferroviaire et en optimisant les enjeux de desserte et de capacité du réseau ;

- soutenir l'innovation technologique et simplifier la réglementation, deux conditions essentielles pour améliorer la compétitivité du fret ; sur le second point, le lancement d'un groupe de travail interdisciplinaire a été annoncé ;

- mesurer l'efficacité des dispositifs de soutien au secteur et réfléchir à leur optimisation.

Un comité de suivi *ad hoc* est chargé de définir les modalités de pilotage de chacune des mesures retenues et d'assurer le suivi de leur mise en œuvre.

Votre rapporteur salue la prise de conscience et la méthode suivie pour répondre aux enjeux soulevés. **Il importe désormais de s'assurer de la mise en œuvre effective de mesures permettant au fret ferroviaire de se remettre à niveau.**

Une interrogation persiste également sur la pérennité de la « compensation fret ». Cette compensation a été créée au moment de la réforme de la tarification de l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, à la fin 2009, pour en neutraliser l'impact pour les entreprises de fret. Sans cette compensation, leur péage aurait augmenté de plus de 200%.

Or, les contraintes budgétaires actuelles conduisent l'État à ne pas assumer la totalité de cette compensation en 2013, où il a **manqué 120 millions d'euros à RFF. Ce sujet devra faire l'objet d'une vigilance particulière.**

4. L'enjeu de la lutte contre la fraude

La lutte contre la fraude constitue un levier important en termes de recettes, dans la mesure où **la fraude coûte chaque année plus de 300 millions d'euros à la seule SNCF, 100 millions d'euros à la RATP, sans compter les réseaux de transport de province.**

La SNCF a certes déjà mis en place un certain nombre d'actions. Elle a par exemple limité, à compter du 2 septembre 2014, la durée de validité des billets sans réservation à sept jours, au lieu de deux mois, pour éviter l'utilisation multiple de billets non compostés. Une mise à jour des forfaits de régularisations, non actualisés depuis 2003, est aussi prévue, pour en garder le caractère dissuasif.

La SNCF développe par ailleurs des opérations d'accueil-filtrage à quai, afin d'inciter à l'achat de titre de transport avant la montée dans le train. En parallèle, la mise en place d'un dispositif sécurisé de contrôle d'accès au train avec auto-validation par le client (comme les portiques d'accès existant en Ile-de-France) est en cours d'analyse pour les axes concentrant les plus forts volumes et taux de fraude.

La SNCF réalise également des efforts de développement du digital (sur Internet fixe et mobile), pour rendre le service de distribution accessible 24 heures/24.

D'autres actions sont envisagées, pour fiabiliser les adresses recueillies et améliorer le processus de recouvrement des pénalités.

Votre rapporteur salue le développement de cette réflexion au sein de la SNCF. Il constate cependant que, pour renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude, c'est l'ensemble du cadre juridique qui doit être revu.

Aussi, à l'initiative de votre rapporteur, votre commission présentera un amendement en séance, afin de rendre plus dissuasif le délit de fraude d'habitude dans les transports.

En vertu de l'article L. 2242-6 du code des transports, ce délit est passible de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende. Il est aujourd'hui caractérisé lorsque la personne concernée a fait l'objet, sur une période inférieure ou égale à douze mois, de plus de dix contraventions pour avoir voyagé sans titre de transport ou munie d'un titre de transport non valable ou non complété, qui n'ont pas donné lieu à une transaction (c'est-à-dire au paiement d'une indemnité forfaitaire).

L'amendement présenté par votre commission réduit à deux le nombre de contraventions n'ayant pas donné lieu à une transaction nécessaire pour être passible du délit de fraude d'habitude.

C. LE MAINTIEN DE LA COMPÉTITIVITÉ DE LA FILIÈRE FERROVIAIRE FRANÇAISE

La filière ferroviaire, qui a été pendant longtemps l'un des atouts de la France, est en grand danger.

Elle est la deuxième industrie ferroviaire d'Europe, après celle de l'Allemagne. En matière d'ingénierie, elle occupe même la première place en

Europe¹. En termes de service, la SNCF est le premier opérateur européen dans la grande vitesse. La France brille aussi par ses prouesses en matière de transit de masse, grâce au déploiement des RER et des métros automatiques à grande capacité. Or, ces sujets constituent un fort enjeu de développement dans l'ensemble du monde. L'ensemble de la filière réalise 4,1 milliards d'euros de chiffre d'affaires, dont 1,2 milliard à l'export.

Mais elle est aujourd'hui confrontée à deux types de difficultés :

- l'exacerbation de la concurrence internationale ;
- la fin d'un pic de renouvellement des matériels, en France.

Sur le marché mondial, la filière française a longtemps bénéficié d'une forte avance technologique, qu'elle a perdue. Elle est aujourd'hui confrontée à une concurrence forte de la Chine et des pays de l'Europe de l'Est.

Sur le marché français, la filière souffre de la concurrence d'autres modes de transport, tels que l'aérien *low-cost*, qui bénéficie de la baisse du prix des carburants, ou encore l'autocar, en phase de développement.

Toutes les prévisions confirment que le plan de charge de la filière va nettement diminuer à partir de 2017, faute de commandes suffisantes². Cette situation est d'autant plus dommageable que cette perte de vitesse interviendra après un pic de production en 2015, durant lequel le niveau de production exigé dépassera les capacités de la filière, ce qui engendrera des surcoûts. Ainsi, la demande n'a pas suffisamment été lissée dans le temps.

Cette baisse de régime crée une réelle inquiétude dans le secteur, menacé de devoir débaucher progressivement son personnel. **À horizon 2018, 10 000 emplois, sur les 30 000 que compte la filière, sont menacés³. Les conséquences en seront perceptibles dès 2015 pour l'ingénierie.**

Votre rapporteur appelle à une réaction rapide, compte tenu de l'irréversibilité des pertes de compétences induites par cette situation.

L'organisme Fer de France, qui représente la filière et dont le président est Pierre Mongin, président-directeur général de la RATP, a proposé plusieurs pistes de travail, qui doivent être encouragées.

Outre une mobilisation importante des ressources sur la recherche et le développement, **la France doit adapter son modèle de conception. Elle doit passer d'une industrie productrice d'engins extrêmement performants mais très sophistiqués et donc peu exportables, en raison notamment de leur coût, à une industrie plus sobre en termes de coûts et de prescriptions, capable de s'adapter à la demande étrangère.**

¹ Source : Fer de France.

² D'après la fédération des industries ferroviaires (FIF), la production de TGV va fléchir à partir de 2017 pour devenir nulle en 2019, tandis que l'activité TER « s'écroule dès 2016 pour devenir quasiment nulle en 2017 ».

³ Source : Les Échos.

Si les travaux en cours pour l'élaboration du train à très grande vitesse du futur doivent être salués, il est impératif d'encourager parallèlement le développement de produits répondant la demande mondiale, qui s'oriente plutôt vers la grande vitesse (de 200 à 250 km/h).

Il faudrait aussi autoriser, sur le marché français, des **expérimentations visant à regrouper la commande publique entre plusieurs donneurs d'ordre**. Cette mesure permettrait d'éviter la démultiplication des coûts de développement des produits et de capitaliser davantage sur les acquis au lieu de recréer, pour chaque commande, un nouveau modèle en repartant de 0.

Face à cette situation, l'État stratège, qui a été réaffirmé dans la loi de réforme ferroviaire, doit jouer pleinement son rôle pour rééquilibrer les relations entre les entreprises ferroviaires et les donneurs d'ordre. C'est la raison pour laquelle votre rapporteur avait soutenu l'affirmation de l'Etat stratège lors des débats de juillet dernier sur la réforme ferroviaire.

D. LA DÉFINITION D'UNE STRATÉGIE POUR LES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE

1. L'offre des trains d'équilibre du territoire aujourd'hui

En 2014, le périmètre couvert par la convention pour l'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET) comprend les lignes suivantes¹ :

Périmètre	Ligne
Jour	Paris-Caen-Cherbourg/Trouville-Deauville
	Paris-Evreux-Serquigny
	Paris-Rouen-Le Havre
	Paris-Granville
	Paris-Amiens-Boulogne
	Paris-Saint-Quentin-Maubeuge/Cambrai
	Paris-Montargis-Cosne-Nevers
	Paris-Bourges-Montluçon
	Paris-Orléans-Tours
	Nantes-Tours-Lyon
	Caen-Le Mans-Tours
	Reims-Dijon
	Hirson-Charleville-Metz
	Paris-Troyes-Culmont-Belfort
	Quimper-Nantes-Bordeaux-Toulouse
	Hendaye-Toulouse
	Bordeaux-Lyon
	Paris-Clermont-Ferrand
	Paris-Limoges-Toulouse-Cerbère
	Bordeaux-Marseille-Nice
Clermont-Ferrand - Nîmes	
Clermont-Ferrand - Béziers	

¹ Cf. carte en annexe.

Nuit	Paris-Briançon
	Paris-Latour-de-Carol/Luchon/Cerbère
	Paris-Toulouse/Rodez-Albi
	Paris-Tarbes-Hendaye
	Paris-Savoie
	Paris-Nice
	Luxembourg/Strasbourg-Nice/Cerbère

L'offre TET intègre ainsi :

- des grandes lignes rejoignant des villes non reliées par la grande vitesse (radiales au départ de Paris ou transversales), y compris des trains de nuit ;

- des lignes à courte ou moyenne distance assurant la desserte du grand bassin parisien, radiales au départ de Paris, « *en concurrence avec une offre TER parfois identique* », comme le reconnaît la convention signée entre l'État et la SNCF ;

- des lignes d'«irrigation» du territoire, transversales, assurant des liaisons interrégionales avec des fréquences restreintes.

Le périmètre de l'offre TET a fait l'objet des évolutions suivantes depuis 2012.

LES ÉVOLUTIONS DE L'OFFRE TET DEPUIS 2012

En 2012

- Strasbourg-Lyon : suppression des dessertes TET consécutives à la mise en circulation du TGV Rhin-Rhône ;

- Metz-Lyon : suppression des dessertes TET consécutives à la mise en circulation du TGV Rhin-Rhône ;

- Orléans-Les Aubrais : suppression des navettes, remplacées par le tramway ;

- Paris-Troyes-Belfort-Mulhouse : limitation à Belfort, comme prévu dans la convention ;

- Adaptation générale des dessertes en lien avec la mise en œuvre du cadencement.

En 2013

- Clermont-Nîmes-Marseille : limitation à Nîmes, comme prévu dans la convention ;

- Hendaye-Genève : suppression, comme prévu dans la convention ;

- Marseille-Nice : un aller-retour pour cause de travaux (sans substitution).

En 2014

- Paris-Rouen-Le Havre : remplacement de Rouen-Dieppe par un service de TER (en raison du matériel) ;
- Paris-Royan : suppression, pour cause d'absence de matériel ;
- Hendaye-Nice : suppression, comme prévu dans la convention ;
- Bordeaux-Lyon : limitation à Limoges de la voie nord.

Source : SNCF

Le trafic des trains d'équilibre du territoire représente **9 % du trafic national de voyageurs**. Il diminue de façon régulière depuis 2008 (-5,6 % en 2013 par rapport à 2012, -9,2 % en 2012 par rapport à 2011, ce dernier chiffre étant alors justifié par les refontes d'offres liées à la mise en service du TGV Rhin-Rhône et par la « crise des sillons¹ »).

<i>en milliards de voyageurs-kilomètres</i>	2012	2013	Evolution 2013/2012
TGV France	46,6	45,9	-1,5 %
<i>dont TGV domestique</i>	43,3	42,8	-1,0 %
<i>IDTGV</i>	3,3	3,1	-7,5 %
International (hors Eurostar)	4,8	4,9	2,1 %*
Autres trains SNCF Voyages	0,2	0,3	50 %*
Total SNCF Voyages (hors Eurostar)	51,6	51,1	-0,9 %
TER	14,2	14,0	-1,4 %
Intercités	8,1	7,6	-5,6 %
Transilien	12,0	12,3	2,2 %
Total SNCF Proximités	34,3	33,6	-2,2 %
Total Voyageurs (SNCF)	85,9	84,7	-1,4 %

(Evolutions calculées sur les données hors arrondis, sauf *)

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

Le remplissage moyen des trains était de 37 % en 2013, mais ce chiffre varie en pratique entre moins de 30 %, sur certaines lignes transversales, et plus de 60 %, sur quelques lignes radiales au départ de Paris.

¹ Liée aux travaux sur l'infrastructure, elle a souvent conduit à une mise en vente tardive des trains, surtout pour les trains de nuit et la transversale sud.

L'activité TET reste cependant la moins subventionnée. Elle est déficitaire à hauteur de 25 % environ (avec toutefois de fortes disparités), alors que les activités TER et Transilien le sont respectivement à 65 % et 62 %.

2. Une redéfinition indispensable

Dès la signature de la convention entre l'État et la SNCF, en décembre 2010, celle-ci a été considérée comme un document à caractère transitoire. Elle gelait en effet **une situation héritée du passé**.

L'exploitation des TET fait aujourd'hui l'objet d'un certain nombre de critiques.

L'hétérogénéité de l'offre TET et la confusion entre les activités TER et TET, déjà relevées lors des Assises du ferroviaire organisées à l'automne 2011 par la ministre de l'écologie Nathalie Kosciusko-Morizet et le ministre des transports Thierry Mariani, ont à nouveau été dénoncées par la commission Mobilité 21, présidée par Philippe Duron, en juin 2013, puis dans le rapport particulier de la Cour des comptes du 2 juillet 2014.

L'imbrication des offres TER et TET est particulièrement frappante en ce qui concerne les relations avec le grand bassin parisien. Les TET y remplissent une mission de cabotage, qui relève davantage des TER. Les tarifications TER y sont d'ailleurs acceptées. Cette imbrication revient à faire bénéficier aux régions, sur certains tronçons, de transports de proximité qu'elles n'ont pas à subventionner, aux dépens de l'attractivité de l'offre TET pour les voyageurs de longue distance. Par ailleurs, certaines liaisons TER assurent des liaisons interrégionales, traversant parfois plus de deux régions.

La consistance de l'offre TET est le fruit de l'histoire, davantage que l'application d'une stratégie ferroviaire de l'État. Ainsi, le rapport de la commission n° 3 des Assises du ferroviaire invitait déjà l'État à « *clarifier le périmètre de l'offre qu'il propose en vue de l'échéance de la convention signée avec la SNCF (au 1^{er} janvier 2014 ou, en cas de prorogation d'un an de la convention, au 1^{er} janvier 2015). Des choix doivent être arrêtés dans le souci d'une meilleure articulation des offres dans le respect des compétences de chacun. L'État a toute légitimité pour déterminer la consistance des services d'intérêt national ; il n'a pas vocation, même si les pressions sont grandes, à se substituer aux autorités organisatrices régionales dans la réponse à des besoins strictement locaux.* » La commission Mobilité 21 a abouti aux mêmes conclusions. Le 9 juillet 2013, le Gouvernement a pour sa part annoncé, dans le cadre du plan « Investir pour l'avenir », un diagnostic des complémentarités entre les dessertes TER et Intercités.

D'après la Cour des comptes, l'offre TET « *devrait être recentrée sur des liaisons de moyenne distance comportant peu d'arrêts intermédiaires, et sur un nombre limité de liaisons de longue distance complémentaires de la grande*

vitesse. Cela suppose de regrouper au sein des TER les lignes assurant du transport de cabotage, pendulaire ou interrégional, exploitées au profit d'une clientèle locale et requérant un matériel adapté au transport de masse. » La commission Mobilité 21 a identifié quatre lignes structurantes en particulier : Paris-Clermont-Ferrand, Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Caen-Cherbourg, Bordeaux-Marseille-Nice.

La Cour des comptes pose aussi la question « *du maintien de certaines lignes, radiales ou transversales, dont les trains présentent sur certains tronçons des taux de remplissage inférieurs à 30 % et des taux de subventionnement élevés¹* ». Elle évoque aussi le remplacement de certaines dessertes par des liaisons routières, qui « *doit au minimum être étudié* », une piste aussi évoquée par la commission Mobilité 21.

Outre l'absence de définition stratégique de l'offre TET de la part de l'État, le **pilotage insuffisant de la convention** a souvent été dénoncé. **L'État devrait en effet contrôler davantage la réalisation par la SNCF de ses engagements. Encore faudrait-il qu'il en ait les moyens.** D'après la Cour des comptes, les moyens consacrés par l'État à la fonction d'autorité organisatrice des TET sont à peine ceux dont dispose une région moyenne pour assurer sa mission d'autorité organisatrice des TER. En outre, l'État a nécessairement des relations plus éloignées avec les voyageurs que les autorités régionales. Enfin, ses rapports avec la SNCF sont caractérisés par une **asymétrie d'information** notable.

L'architecture financière particulière retenue, au sein du compte d'affectation spéciale, **ne contribue pas à responsabiliser les deux acteurs concernés.** Par exemple, si la SNCF est incitée à augmenter la qualité du service par des bonus, ces bonus sont financés... par un relèvement de la contribution de la même SNCF au CAS ! L'État n'a quant à lui qu'une faible incitation à réduire le déficit d'exploitation des trains, puisqu'il ne contribue pas directement à leur financement. Ainsi, en 2012, il est revenu sur le programme de suppression de lignes prévu par la convention initiale, sans en assumer le surcoût, puisque celui-ci a été financé par un relèvement de la contribution de la SNCF au CAS. La question du maintien de ce schéma de financement devra aussi se poser à l'aune de la perspective de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.

Un autre enjeu du renouvellement de la convention réside dans les **arbitrages à venir** entre les différents services de transport (TGV, TER, fret) **pour l'accès à l'infrastructure**, à l'heure où le réseau ferroviaire devrait connaître de nombreux travaux, notamment à la suite de la mise en place d'un grand plan de modernisation du réseau.

¹ La Cour a ainsi relevé que quatre lignes de jour ont des taux de remplissage inférieurs à 25 % et des déficits allant de 54 à 83 %.

3. Le rendez-vous encore manqué du renouvellement de la convention

Alors que la convention entre l'État et la SNCF devait arriver à échéance le 31 décembre 2013, le Gouvernement et la SNCF ont décidé l'an dernier de la prolonger jusqu'au 31 décembre 2014.

Lors de son audition devant les commissions des finances et du développement durable du Sénat le 29 octobre 2014, le secrétaire d'État aux transports, Alain Vidalies, a annoncé **une nouvelle prolongation de cette convention jusqu'à fin 2015, et la création d'une commission sur l'avenir de ces trains**. Cette commission sera présidée par Philippe Duron, qui avait déjà présidé la commission Mobilité 21, et devra rendre ses travaux dans un délai de six mois.

LA COMMISSION « AVENIR DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE »

Cette commission est composée de :

- 5 parlementaires : Annick Billon, Dominique Orliac, Dominique Bussereau, Jean-Jacques Filleul, et Jean-Vincent Placé ;

- 2 élus régionaux : Claude Gewerc, président du conseil régional de Picardie, et Luc Bourdige, vice-président du conseil régional d'Auvergne, chargé des transports ;

- 4 personnalités qualifiées : Jean-Marie Bertrand, président de chambre honoraire à la Cour des comptes ; Marc d'Aubreby, coordonnateur du collège « Transports Terrestres » du Conseil général de l'environnement et du développement durable ; Deniz Boy, chargé de mission au Commissariat général à l'égalité des Territoires ; Pierre Zembri, directeur du laboratoire Ville Mobilité Transport de l'École des Ponts, de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux, et de l'Université Paris Est Marne-la-Vallée.

À la suite de ces travaux, il est à espérer que le Gouvernement sera en mesure de mettre en œuvre une stratégie claire. En vertu de l'article 3 de la loi portant réforme ferroviaire, il devra ensuite présenter devant le Parlement un schéma national des services de transport, incluant les transports d'intérêt national conventionnés et non conventionnés.

LES NOUVEAUX ARTICLES L. 1212-3-1 À L. 1212-3-3 DU CODE DES TRANSPORTS, CRÉÉS PAR
L'ARTICLE 3 DE LA LOI PORTANT RÉFORME FERROVIAIRE

Art. L. 1212-3-1. Le schéma national des services de transport fixe les orientations de l'État concernant les services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt national.

Art. L. 1212-3-2.-Le schéma mentionné à l'article L. 1212-3-1 détermine, dans un objectif d'aménagement et d'égalité des territoires, les services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés par l'État qui répondent aux besoins de transport. Il encadre les conditions dans lesquelles SNCF Mobilités assure les services de transport ferroviaire non conventionnés d'intérêt national.

Art. L. 1212-3-3.-Le schéma mentionné à l'article L. 1212-3-1 est actualisé et présenté au Parlement au moins une fois tous les cinq ans.

Votre rapporteur salue évidemment la méthode poursuivie, qui a déjà fait ses preuves pour la hiérarchisation des projets du schéma national des infrastructures de transport (SNIT), dans le cadre de la commission Mobilité 21. Il regrette toutefois vivement que l'État ait perdu deux ans dans la reprise en main de ce dossier, et espère que cette commission sur l'avenir des TET se saisira bien de l'ensemble des questions posées, à savoir la définition de la stratégie de l'Etat, mais aussi le financement du service et l'incitation donnée à la SNCF pour qu'elle respecte ses engagements et améliore la qualité du service.

4. Le renouvellement du matériel roulant, un autre exemple de l'attentisme de l'État concernant les TET

Le parc des TET est aujourd'hui composé de 276 locomotives de ligne, de 19 automoteurs tri-caisses et de 1 847 voitures, dont l'âge moyen avoisine les 35 ans. Leur renouvellement constitue donc un enjeu essentiel pour l'avenir.

Le 9 juillet 2013, le Premier ministre a annoncé, dans le cadre du plan « Investir pour la France », des **crédits pour le renouvellement du matériel roulant des TET**, financés par l'AFITF en dehors du compte d'affectation spéciale. En 2013, une première tranche de 510 millions d'euros, avec une option de 100 millions d'euros, a été engagée pour financer l'achat de 34 rames « Coradia Liner », en remplacement des locomotives diesel en fin de vie à compter de 2015. Ces crédits sont versés depuis 2014 à la SNCF par tranche annuelle de 100 millions d'euros.

En outre, un appel d'offres devrait être lancé en 2015 pour une deuxième tranche d'investissements, destinée cette fois-ci au renouvellement des anciens trains Corail, à compter de 2018-2019. Enfin, une troisième tranche a été annoncée pour le renouvellement des lignes du grand bassin parisien.

Loin de constituer un engagement particulier en faveur des trains d'équilibre du territoire, le financement de la première tranche d'investissements était la condition *sine qua non* de la poursuite de leur exploitation au-delà de 2015. La vétusté du parc des locomotives diesel, toutes âgées de plus de quarante ans, imposait en effet leur remplacement de façon urgente.

Afin d'éviter une procédure de mise en concurrence, dont la durée, estimée à six ans, n'aurait pas permis le renouvellement de ces matériels avant leur défaillance, il a été choisi de recourir à un contrat-cadre d'octobre 2009 portant sur la fourniture de rames automotrices Regiolis destinées aux TER. Ainsi, **les rames Coradia Liner sont des évolutions des rames Regiolis destinées au transport de cabotage régional.** Or, c'est précisément ce type de service de transport dont le maintien dans le champ de la convention des TET est remis en cause.

L'urgence de la situation a ainsi obligé l'État à investir dans un certain type de matériel, avant même d'avoir une stratégie claire sur les futurs contours de l'offre TET. Or, comme l'a démontré la Cour des comptes dans son rapport particulier, la nécessité de ce renouvellement était prévisible. Elle n'est devenue une « urgence » qu'en raison de l'attentisme de l'État dans ce domaine, pourtant régulièrement interrogé par la SNCF.

En ce qui concerne les deuxième et troisième tranches d'investissement, elles ne semblent pas encore acquises. Les réponses au questionnaire budgétaire fournies par le ministère indiquent qu'elles « *nécessite[nt] au préalable que les disponibilités budgétaires de l'AFITF soient confirmées.* » Leurs montants n'ont pas encore été chiffrés et dépendront de l'évolution de l'offre des TET.

Alors que le Gouvernement a fait du retour de l'État stratège l'un des axes forts de sa réforme ferroviaire - un objectif qu'approuve pleinement votre rapporteur -, il convient désormais de passer de la parole aux actes.

E. UNE ARTICULATION INTELLIGENTE ENTRE LE RAIL ET LA ROUTE

Votre rapporteur a été fort surpris de voir que le Gouvernement, après avoir défendu en juillet des positions totalement contraires à celles qu'il avait prises en faveur de l'ouverture à la concurrence du rail, propose, en octobre, la libéralisation du transport par autocar. Une telle disposition devrait en effet figurer dans le projet de loi pour l'activité et l'égalité des chances économiques du ministre de l'économie, Emmanuel Macron.

Votre rapporteur n'est en principe pas opposé à cette mesure, qui devrait permettre, au contraire, de réduire les coûts du transport. Il signale cependant la nécessité, pour le Gouvernement, de limiter cette mesure à des itinéraires qui le justifient. En effet, cette ouverture à la concurrence, qui a déjà eu lieu en Allemagne, n'a pas seulement créé un nouveau trafic de passagers moins soucieux du temps passé dans les transports et plus regardants sur leur coût. Elle a aussi détourné du transport ferroviaire une partie de la population.

TRAVAUX EN COMMISSION

I. AUDITION DE M. ALAIN VIDALIES, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES TRANSPORTS, DE LA MER ET DE LA PÊCHE

Réunie le mercredi 29 octobre 2014, la commission a entendu, en commun avec la commission des finances, M. Alain Vidalies, secrétaire d'Etat chargé des transports, de la mer et de la pêche.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. – Nous accueillons Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, qui s'est rendu disponible pour venir nous parler d'un sujet brûlant d'actualité : la suspension *sine die* de l'écotaxe et plus largement le financement des infrastructures de transport. L'écotaxe, devenue à l'occasion de la loi de finances rectificative de cet été le péage de transit poids lourds, devait financer l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Avec les membres de la commission du développement durable, nous avons souhaité vous entendre, afin de comprendre comment le Gouvernement entend assurer le financement des infrastructures en 2015 et les années suivantes. Les besoins sont considérables : projets de ligne à grande vitesse, canal Seine-Nord, ligne Lyon-Turin ou encore de multiples aménagements routiers dans nos territoires.

Je vous remercie de votre présence, qui ne suffira pas à épuiser les sujets d'intérêts communs entre nos deux commissions. J'espère que nous pourrions tenir prochainement une audition conjointe sur la transition énergétique et la fiscalité écologique.

M. Rémy Pointereau, vice-président de la commission du développement durable. – Je vous prie d'excuser l'absence du président de la commission du développement durable, Hervé Maurey. Nous sommes heureux de vous accueillir devant la commission des finances et la commission du développement durable réunies : au Sénat, nous ne dissociions pas les problématiques de transport et d'aménagement du territoire des considérations financières.

C'est pourquoi nous sommes perplexes depuis l'annonce par la ministre de l'écologie, Mme Ségolène Royal, de la suspension *sine die* du péage de transit poids lourds, qui devait succéder à l'écotaxe et sur laquelle nous regrettons vivement que la ministre ne soit pas venue s'expliquer elle-même.

Cette suspension soulève en effet de nombreuses interrogations. Elle intervient trois mois à peine après l'adoption par le Parlement de ce dispositif. Or les travaux menés au Sénat comme à l'Assemblée nationale

avant l'été concluait clairement qu'il était possible et nécessaire qu'un tel dispositif entre rapidement en vigueur.

Nos rapporteurs, M. Jean-Yves Roux - pour les transports routiers - et M. Louis Nègre - pour les transports ferroviaires et collectifs -, vous interrogeront sur les conséquences de cette décision. Je souhaite pour ma part insister sur la question, cruciale, du financement des infrastructures de transport, sur laquelle nous avons de vraies inquiétudes. Le Gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre le scénario 2 de la Commission Duron. Comment le pourra-t-il ? Un récent rapport de la Cour des Comptes souligne la faible rentabilité des lignes à grande vitesse, mais il faut prendre en compte les problématiques d'aménagement du territoire. Merci d'avance des réponses précises que vous nous apporterez.

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche. - Merci de m'avoir convié à cette réunion conjointe de vos deux commissions, dont je suis heureux de rencontrer les nouveaux membres.

Le Gouvernement a décidé de suspendre *sine die* l'écotaxe au terme d'un long processus au cours duquel les difficultés techniques rencontrées et l'incompréhension qu'elle suscitait ont conduit plusieurs d'entre vous à se faire l'écho du sentiment d'injustice qu'elle faisait naître. Dès le mois de juin, le Gouvernement a tenté d'améliorer cette situation en limitant le périmètre de la taxe à 4 000 kilomètres de routes non concédées. Les difficultés persistant, le Gouvernement, en concertation avec les transporteurs et les chargeurs, a décidé la suspension *sine die*.

Nous devons tous réfléchir aux raisons de l'échec de l'écotaxe et du péage de transit poids lourds. Je pense que le système retenu ne pouvait qu'engendrer des difficultés dès lors que la loi garantissait la répercussion de la taxe des transporteurs sur les chargeurs. Par cette innovation singulière, le législateur s'immisçait dans les rapports contractuels ! Les dérapages qui ont suivi étaient d'autant plus regrettables que les transporteurs n'ont jamais vraiment remis en cause le principe de leur participation au financement des infrastructures qu'ils utilisent. Ce sont les modalités qui ont été contestées, et parfois violemment - ce qui a donné lieu à des troubles à l'ordre public, perturbants pour toute une profession si essentielle à notre économie. Le principe pollueur-payeur a été transformé par le dispositif retenu, qui faisait peser la taxe sur toute la chaîne de production, jusqu'à devenir méconnaissable - et inapplicable.

Cet échec est aussi dû, selon moi, à la méthode retenue. Le contrat liant l'État à la société Ecomouv' imposait des charges de fonctionnement très importantes. Il aurait sans doute fallu réfléchir à deux fois avant de confier le prélèvement d'une taxe à une entreprise privée - encore une première en France. Nous procédons actuellement à une expertise juridique de ce contrat, sur laquelle nous nous fonderons pour prendre nos décisions dans quelques jours. Nous serons particulièrement attentifs à la situation des

douaniers, comme l'a déjà indiqué Christian Eckert, ainsi qu'à celle des salariés d'Ecomouv', dont les représentants seront reçus cette semaine par Ségolène Royal et moi-même.

La suspension a été décidée au terme de nombreux échanges, notamment avec les responsables des fédérations professionnelles du transport routier. Le Gouvernement n'entend pas renoncer au principe pollueur-payeur dans le financement des infrastructures. Tous s'accordent à trouver naturel que les transporteurs participent au financement de l'entretien des infrastructures du pays. Un groupe de travail a été créé à la suite de l'annonce de la suspension, pour chercher avec les transporteurs des recettes de substitution. Je le préside, il s'est réuni pour la première fois le 16 octobre dernier. L'étude d'une solution alternative à moyen terme, susceptible d'être mise en œuvre le 1^{er} janvier 2016, constitue un premier axe de travail. Les transporteurs étrangers devront être mis à contribution.

Pour répondre aux besoins de financement des infrastructures en 2015, le Gouvernement a inscrit dans le projet de loi de finances une hausse de quatre centimes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour les poids lourds, qui sera fléchée comme recette de l'AFITF. Cette disposition a été adoptée par l'Assemblée nationale mardi dernier, et j'espère que le Sénat confirmera ce choix. Ainsi, le budget de l'AFITF pour 2015 sera équivalent à celui de 2014 : environ 1,9 milliard d'euros. Aux 800 millions d'euros de recettes résultant de l'augmentation de deux centimes pour les véhicules légers, s'ajouteront les 350 millions d'euros issus de l'augmentation de quatre centimes pour les poids lourds, celle-ci se décomposant en une hausse de deux centimes similaire à celle imposée aux véhicules légers et une hausse de deux centimes remettant en cause l'exonération, pour les transporteurs, de la part de TICPE appelée « contribution climat - énergie », qui avait été octroyée du fait de la mise en place du péage de transit poids lourds.

Les négociations que nous conduisons avec les transporteurs devront déterminer une recette pérenne pour l'AFITF. Les poids lourds contribueront au même titre que tous les autres véhicules à l'effort de financement des infrastructures. Une nouvelle réunion du groupe de travail aura lieu en décembre, en vue de laquelle les fédérations de transporteurs sont invitées à présenter leurs propositions alternatives.

Le financement des infrastructures, qui sont un moteur de croissance et d'emploi, et contribuent à une meilleure desserte des territoires et donc à une plus grande égalité, doit être assuré. Une redevance d'usage, prélevée par la création d'une vignette, a été proposée par une organisation de transporteurs et certains chargeurs. Les poids lourds qui utilisent une ressource publique comme le réseau routier non concédé doivent contribuer à son entretien et à sa modernisation ; ils le reconnaissent d'ailleurs volontiers. Une autre solution serait de s'adresser aux sociétés

concessionnaires d'autoroutes (SCA), à la suite de l'avis rendu par l'Autorité de la concurrence. Le Premier Ministre a engagé une concertation avec elles.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. - Pourquoi avoir parlé de report *sine die* et non, ce qui aurait été plus honnête, de suppression de l'écotaxe ? Si celle-ci est supprimée, il faut modifier le code des douanes et les collectivités territoriales, qui comptaient sur une part non négligeable de cette recette - en particulier les conseils généraux - doivent en prendre leur parti. Le secrétaire d'État chargé du budget ayant annoncé la réaffectation des personnels, il est clair que le dispositif est enterré.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial de la commission des finances. - L'écotaxe a été adoptée, et modifiée, par le Parlement, à une majorité très large, tant à droite qu'à gauche. Il s'agissait de créer une véritable taxe écologique, en application du Grenelle de l'environnement. La ministre de l'écologie, en annonçant autoritairement sa suspension *sine die*, fait preuve d'un profond mépris pour le Parlement. La suspension *sine die*, d'ailleurs, cela n'existe pas ! Pourquoi ne pas parler d'abandon ? La mission du Gouvernement est d'exécuter les décisions votées par le Parlement, ou de revenir vers celui-ci s'il estime qu'une autre politique doit être menée. Nous ne sommes pas dans ce cas de figure. La ministre de l'écologie considère que l'on peut se passer du Parlement : ce n'est pas une bonne manière et ce n'est, en tout cas, pas notre conception de la démocratie.

La décision de supprimer l'écotaxe, prise à la hâte, est un désastre financier. Avez-vous suffisamment pris en compte l'existence du contrat qui lie l'État à la société Ecomouv' ? Que la perte de recettes soit compensée par la hausse des taxes sur le diesel, voilà une belle avancée ! C'est 1,2 milliard d'euros qui seront payés par des Français, quand quelques 30 % de l'écotaxe étaient supportés par les transporteurs étrangers. Ségolène Royal voulait taxer ceux-ci, avant de s'apercevoir qu'une directive européenne s'y oppose. Le résultat actuel est le pire possible : la facture sera acquittée par les véhicules légers ou les poids lourds français. Aberrant !

Pour recouvrer l'écotaxe, l'État a signé un contrat avec la société Ecomouv'. Celle-ci a rempli ses engagements : le système qu'elle a mis en place fonctionne. L'État l'a d'ailleurs reconnu cet été en signant un protocole additionnel. Il se trouve donc engagé à la fois par le contrat initial et par l'avenant de cet été. La suspension de l'écotaxe n'a pas de conséquence sur le contrat qui, lui, se poursuit. La commission d'enquête du Sénat, que j'ai présidée, a passé le contrat au crible, quand celle de l'Assemblée nationale se préoccupait surtout des solutions alternatives. Nous n'avons rien trouvé ! La société Ecomouv' était bien la moins chère. Si le contrat ne peut être exécuté du fait d'une décision unilatérale du Gouvernement, celui-ci devra indemniser son partenaire privé, tout en mettant à la casse un système technologique hautement performant. Beau résultat !

Dans le cadre d'une procédure à l'amiable, l'indemnité devrait atteindre 830 millions d'euros, si du moins la décision est prise avant le 31 octobre. Notre audition se situe donc à un moment clef. Après, le coût devrait augmenter d'au moins 100 millions d'euros. Le Gouvernement peut aussi emprunter la voie contentieuse. Dans ce cas, l'indemnité pourrait s'élever jusqu'à 1,5 milliard d'euros : Ecomouv' pourra, très légitimement, demander des dommages et intérêts. Le Gouvernement va-t-il faire le choix de la responsabilité budgétaire en procédant à la résiliation du contrat d'ici vendredi ?

Le budget des transports est-il sincère ? Vous nous avez brillamment montré comment le budget de l'AFITF sera maintenu aux alentours de 2 milliards d'euros. Mais quid de l'indemnisation d'Ecomouv' ? Celle-ci doit figurer dans les comptes de l'AFITF, et représente, au mieux, une somme d'environ 830 millions d'euros à verser en 2015.

Ma dernière question porte sur une information lue dans la presse. Avez-vous demandé à Corinne Lepage d'examiner la constitutionnalité du contrat ? S'agit-il d'une plaisanterie ? Sinon, combien coûte cette expertise ? Le choix de Corinne Lepage a-t-il résulté d'une mise en concurrence de plusieurs candidats ? Notre commission d'enquête a conclu que le contrat qui liait l'État à la société Ecomouv' est conforme à la Constitution. Y serait-il contraire, vous savez bien, pour avoir été avocat dans une vie antérieure, que nul - pas même l'État - ne peut se prévaloir de sa propre turpitude ! Il est faux de dire, comme vous l'avez fait, que l'État a confié le recouvrement d'une taxe à une entreprise privée. C'est, à tout le moins, un raccourci. Bref, cette décision aboutit à un véritable gâchis d'argent public et ce, à des fins purement politiciennes.

M. Louis Nègre, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. - Je prends acte du fait que l'écotaxe est morte et enterrée : il est vrai que le dispositif avait déjà été détricoté cinq fois, et qu'il n'en restait plus grand-chose.

Il est vrai que les transporteurs s'en plaignaient. Mais comment l'exécutif peut-il suspendre une décision du Parlement ? Si j'ai bien compris, la hausse de quatre centimes par litre de diesel ne compensera nullement la perte de recettes, de l'ordre de six centimes.

L'augmentation de deux centimes est une mesure d'urgence : il fallait garantir le budget de l'AFITF, dont la pérennité préoccupait tous les utilisateurs des infrastructures. Cependant, vous le savez, Bercy est toujours à l'affût et, quelle que soit la couleur du Gouvernement, cherche toujours à combler les déficits d'autres secteurs que celui des transports. L'affectation de cette ressource nouvelle doit donc être durablement garantie.

Où en sommes-nous du troisième appel à projets ? Quelques 80 collectivités territoriales ont présenté 120 projets. L'appel à candidature date de septembre 2013. Les réponses ont été rendues en décembre 2013.

Nous approchons de décembre 2014, aucune décision n'est encore prise... Serez-vous, dans ce dossier, le père Noël ?

Le Gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre le scénario 2 élaboré par la commission Mobilité 21. Celui-ci coûtera quelque 30 milliards d'euros. Sera-t-il vraiment appliqué ?

J'ai voté contre la réforme ferroviaire parce que votre Gouvernement ne s'était pas préoccupé du traitement de la dette, qui dépasse 42 milliards d'euros et devrait gonfler jusqu'à 60, voire 80 milliards d'euros. Les rapports de l'école polytechnique de Lausanne comme ceux de la Cour des Comptes confirment que les travaux de renouvellement nécessaires n'ont pas été effectués. Une telle dette n'y aidera pas ! L'ouverture à la concurrence fera baisser les coûts d'exploitation d'environ 20 % : voilà une poire pour la soif ! La réforme ferroviaire ne s'attaquait pas non plus à la fraude, qui coûte plus de 500 millions d'euros par an. Comment notre pays peut-il accepter une telle situation ? Il l'encourage même : non seulement les contrôleurs ont parfois du mal à identifier les contrevenants, mais ceux-ci peuvent se trouver en contravention jusqu'à dix fois par an avant que la contravention ne se transforme en délit ! Et ce droit de tirage est renouvelé chaque année le 1^{er} janvier.

Le plan de charge de l'industrie ferroviaire pour les années 2016 et 2017 est catastrophique. Je vous ai alerté plusieurs fois sur ce point. Dans l'industrie lourde, lorsqu'une usine ferme, il est bien difficile de l'ouvrir à nouveau. Nos constructeurs - Alstom, Bombardier, Thales - sont parmi les meilleurs dans le monde. Ils annoncent qu'ils fermeront peut-être certaines usines. Qu'allez-vous faire, face à cette urgence, pour rétablir la situation de l'industrie ferroviaire ?

Le Président de la République s'était engagé à faire le TGV du futur. M. Montebourg avait annoncé sa sortie en 2018. Où en sommes-nous ?

Vous avez débloqué environ 450 millions d'euros pour acheter 36 rames de TET : très bien, mais c'est insuffisant. Quand on prend le train Corail, on a l'impression de voyager non pas en France mais dans un pays en voie de développement...

M. Jean-Jacques Filleul. - Vous exagérez !

M. Louis Nègre, rapporteur pour avis. - Nullement. Le financement de la mobilité en France n'est pas stabilisé ni pérennisé. Il s'agit d'une des composantes fortes de l'attractivité de notre territoire. Je vous propose donc de tenir un Grenelle 3 consacré au financement de la mobilité.

M. Jean-Yves Roux, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. - Avez-vous entamé la procédure de résiliation du contrat liant l'État à la société Ecomouv' ? Combien coûtera-t-elle ? Avez-vous envisagé d'indemniser les sociétés de télépéage ? Quel avenir pour les salariés de la société Ecomouv', qui se retrouveront subitement sans emploi ?

Qu'avez-vous prévu pour les fonctionnaires des douanes ? Que deviendront les portiques ? La compensation du manque à gagner par une hausse de la fiscalité suffira-t-elle ? Le Gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre le scénario 2 défini par la commission Mobilité 21. Pourra-t-il financer cet engagement ?

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. – Pourquoi avons-nous annoncé la suspension du contrat et non sa résiliation ? Parce que la résiliation produit des effets immédiats, que vous avez bien rappelés. Certes, l'État pourrait assumer les conséquences financières de cette décision. Mais nous avons estimé qu'une analyse juridique approfondie du contrat s'imposait pour déceler d'éventuels problèmes. Ancien ministre des relations avec le Parlement, j'ai le plus grand respect pour les travaux du Sénat, mais l'État a le devoir de conduire toutes les diligences nécessaires. La constitutionnalité du contrat a été mise en cause par un professeur lors des auditions de la commission d'enquête, qui se référait à une décision du Conseil constitutionnel de 2003. Nous avons la responsabilité des deniers publics et donc nous avons le devoir d'aller au bout de cette démarche. Si la résiliation doit être prononcée, il y aura une discussion avec la société soit de nature transactionnelle, soit de nature contentieuse. Dans tous les cas, nous avons évidemment bien en tête la date du 31 octobre.

Suspendre l'exécution d'un contrat relève bien de la responsabilité du pouvoir exécutif, sans préjudice des pouvoirs du Parlement. De surcroît, la mise en œuvre du péage de transit poids lourds allait jusqu'au 31 décembre 2015.

C'est vrai, cet échec est invraisemblable. Cette mesure avait été adoptée à l'unanimité. Les transporteurs eux-mêmes étaient d'accord. S'ils acceptaient le principe consistant à les faire payer, ils n'allaient tout de même pas jusqu'à féliciter le Parlement ! Au cours des débats, l'idée apparemment géniale est apparue de faire payer les chargeurs. Mais le chargeur, c'est l'agriculteur du coin, c'est le petit producteur de légumes, qui a découvert que les politiques avaient décidé d'augmenter la facture de l'expédition de leurs produits de 7 % à 10 %. Ce n'était pas très habile... En recherchant des solutions alternatives, je m'efforce d'éviter de reproduire cette erreur. Le marché s'était trouvé perturbé : plus personne ne sachant quels seraient les prix, les transactions s'étaient interrompues.

Nous avons constaté qu'une partie du corps social ne pouvait pas accepter cette loi, n'en déplaît au Parlement. Du reste, certains parlementaires soutenaient localement la contestation...

La modification fiscale que je vous ai présentée est valable pour 2015. Il n'est pas impossible qu'elle soit pérennisée, car certains transporteurs lui trouvent plusieurs avantages. Cependant, un système de vignettes permettrait de faire payer les poids lourds étrangers. À vrai dire, nous ne savons pas dans quelle mesure ceux-ci font leurs pleins en France.

L'inconvénient de la vignette est que le paiement n'est pas proportionnel au nombre de kilomètres parcourus. Nous devons aussi garder à l'esprit que le prix du pétrole peut augmenter à nouveau. Dans ce cas, une action sur la fiscalité sera sans doute nécessaire. Le calendrier des groupes de travail est établi. Ils devront parvenir à leurs conclusions avant le mois de juin 2015, afin qu'un nouveau système puisse entrer en application le 1^{er} janvier 2016.

Sur le troisième appel à projets, nous avons procédé après les élections municipales à des vérifications auprès des nouveaux élus. Ce travail est fini, et nous donnerons nos réponses courant décembre. Le scénario choisi après les travaux de la commission Mobilité 21 n'est aucunement remis en cause.

L'ouverture à la concurrence des systèmes de transport est prévue par le volet politique du quatrième paquet ferroviaire et par la loi ferroviaire elle-même. Les pays européens ne débattent plus que de la date à retenir. Nous devons prendre des précautions. L'ouverture à la concurrence posera la question de l'aménagement du territoire ; il est peu probable qu'elle améliore la situation des lignes pour lesquelles vous m'écrivez régulièrement.

C'est l'une des principales critiques que l'on peut faire au récent rapport de la Cour des comptes : sa vision ne peut être tout à la fois statique et comptable. Un débat sur l'aménagement du territoire et sur son financement s'impose : il ne trouvera pas sa réponse dans l'ouverture à la concurrence. Il est de notre responsabilité de les mener de front.

Le bilan des trains d'équilibre des territoires (TET) n'est satisfaisant ni pour la SNCF, ni pour l'État. Le service rendu n'est pas à la hauteur de l'idée de « trains d'aménagement du territoire ». J'ai donc décidé de renouveler pour un an la convention qui venait à échéance et de mettre en place en attendant une mission du même type que « Mobilité 21 ». Personne ne peut réfléchir aux questions soulevées par les TET et les trains express régionaux (TER) sans prendre conscience de la mutation que préparent vos débats sur les compétences des régions : les chantiers qui leur échappent aujourd'hui relèveront peut-être demain de leur gestion interne. Comme le note la Cour des comptes, il ne s'agit pas d'abandonner les TGV au profit des TER, mais d'assurer un niveau d'excellence sur les trains du quotidien. Telle est la réflexion qu'aura à conduire cette nouvelle mission.

L'état du réseau ferroviaire n'est pas satisfaisant. Des choix ont été faits ces dernières années à la demande pressante des grands élus. Lorsqu'a été lancée l'idée de quatre TGV en même temps, les gestionnaires du réseau se sont adaptés tant bien que mal. La réalité de Brétigny est passée par là. Notre priorité est désormais la maintenance du réseau. Nous avons perdu cette culture de la maintenance, avec les conséquences que nous observons sur la vie quotidienne de nos concitoyens. Il est vrai qu'il est plus facile de décider de rénover une ligne, avec des résultats visibles et positifs, que

d'assurer la maintenance au quotidien : cela ne se voit pas, mais c'est pour moi indispensable. Il s'agit désormais de rattraper vingt ou vingt-cinq ans de défaut de maintenance.

Louis Nègre avait également raison de m'interroger sur les fraudes. Près de 500 millions d'euros de fraude, ce n'est pas acceptable. La conclusion s'impose que notre système de contrôle n'est pas opérationnel et appelle une réorganisation.

Je réponds à Jean-Yves Roux d'une phrase : nous recevrons les salariés d'Ecomouv'. Christian Eckert a rassuré les douaniers, notamment sur la localisation de leur activité. Quant aux portiques, si nous en devenons propriétaires, les collectivités territoriales pourront en avoir l'usage.

M. Michel Bouvard. - J'ai avec Thierry Carcenac la charge du rapport spécial sur les douanes. Que vont devenir leurs 130 agents recrutés et affectés à Metz ? Les douanes peuvent-elles gérer le redéploiement de 130 personnes vers d'autres fonctions ? Quelles dépenses ont été engagées par l'État en plus de celles du recrutement ?

Vous l'avez dit de manière courtoise, monsieur le ministre : les parlementaires qui avaient voté le texte ont fait bon marché de leur responsabilité collective. Il ne s'est plus trouvé personne pour défendre la mesure lorsque nous avons été confrontés aux difficultés du système. Cette réforme connaît ainsi le même sort que celle de la révision des bases d'imposition, votée dans un beau consensus parlementaire et qui n'a jamais vu le jour. Nous avons pourtant depuis des années un problème de financement des transports. Le Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), destiné à apporter un financement durable aux infrastructures de transport, a été sacrifié par un gouvernement de la même majorité que celui d'aujourd'hui. On bute toujours, quinze ans plus tard, sur les difficultés de financement de l'AFITF. Nous avons renoncé à un dispositif qui existe pourtant dans d'autres pays européens et qui avait le mérite d'autoriser une déclinaison française. Je m'interroge dès lors sur le projet, dans lequel nous avons déjà investi un milliard d'euros, de nouvelle infrastructure ferroviaire sous les Alpes. Le Premier ministre a rappelé qu'il s'agissait d'une priorité du Gouvernement et du Président de la République. Nous allons devoir répondre à un appel à projet européen dans lequel nous serons interrogés précisément sur son financement. Or le système Ecomouv' aurait pu être appliqué au transit alpin, que ce soit par les tunnels routiers au Nord ou par le passage littoral au Sud, où le flux des poids lourds est considérable. Il s'agit bien, là aussi, de taxer du transit international et de le faire contribuer à la réalisation d'infrastructures indispensables tant pour des raisons environnementales que d'arrimage de l'Italie du Nord à l'économie de notre pays. Quelle sera demain notre crédibilité pour justifier de nouvelles mesures financières ? Où trouverons-nous les ressources nécessaires ?

En 1995, je rapportais le budget des transports terrestres : j'avais déjà soulevé alors les problèmes de l'absence de pouvoir de police des contrôleurs et du coût de gestion des amendes, plus élevé que leur montant. Il est donc urgent que nous trouvions le courage de faire quelques réformes, notamment en donnant des pouvoirs de police aux contrôleurs.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je partage, monsieur le ministre, votre avis sur l'échec de l'écotaxe. La commission d'enquête du Sénat a examiné longuement le dossier. Alors que l'écotaxe avait été votée avec la loi de finances pour 2009, aucun décret d'application n'est sorti avant mai 2012. Il est vrai qu'Écomouv' non plus n'était pas prêt.

Je me réjouis que le gouvernement ait réglé le problème du financement de l'Afitf pour 2015, même si nous sommes d'accord pour souhaiter des solutions pérennes.

La commission du développement durable a reçu mercredi dernier Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence et l'a entendu au sujet de la privatisation des autoroutes en 2006 et des contrats avec les sociétés concessionnaires. Nous en voyons aujourd'hui les conséquences : hausses de tarifs injustifiées aux yeux de la Cour des comptes elle-même ; autorisation accordée aux SCA de déduire de leurs résultats les intérêts de leurs emprunts, pour un avantage cumulé de trois milliards d'euros à ce jour ; financement par l'État, à hauteur de 405 millions, de la mise en place du télépéage à trente kilomètres à l'heure, ce qui n'a pas empêché les SCA d'intégrer cet investissement dans le calcul de l'augmentation des péages.

La taxe à l'essieu a été ramenée au minimum par le gouvernement de l'époque avant même que l'écotaxe ait été mise en œuvre. Peut-être y a-t-il là une marge de manœuvre lors de vos discussions avec les transporteurs routiers... Avez-vous abordé ce sujet lors des tables rondes auxquelles vous avez participé avec eux ?

M. Éric Doligé. – Je suis choqué de voir l'État tenter de se soustraire à un contrat qu'il avait signé. Vous n'avez pas répondu à la question d'Albéric de Montgolfier : les collectivités territoriales attendent depuis des années le produit de cette taxe. Elles investissent, financent et entretiennent les infrastructures sans disposer des recettes correspondantes. Les avez-vous elles aussi passé par pertes et profits ?

M. François Aubey. – Pourrions-nous aborder le transport aérien ?

Mme Michèle André, présidente. – Ce sujet n'entre pas tout à fait dans le champ de l'audition d'aujourd'hui, tel que nous l'avons arrêté en accord avec le ministre. Je vous informe que la commission des finances vient d'admettre le principe de reconstituer le groupe d'études sur l'aviation civile.

Mme Marie-France Beaufils. – Nous avons émis de fortes réserves au sujet d'Écomouv' et le choix du PPP n'avait pas eu notre accord. Des taxes

ayant depuis longtemps été instaurées dans d'autres pays européens, les transporteurs ont dévié leurs trajets vers la France, tout en continuant à faire le plein dans leur pays d'origine. Cela confirme la nécessité d'un outil propre à contraindre les transporteurs à contribuer à l'entretien de notre réseau routier.

Envisagez-vous d'aborder la possibilité de la participation des sociétés concessionnaires d'autoroutes au financement de l'AFITF ? Nous ne verrions d'ailleurs pas d'un mauvais œil la renationalisation des autoroutes, dont les ressources viendraient alimenter l'AFITF. Cette idée fait d'ailleurs son chemin dans la presse spécialisée.

Je partage entièrement votre avis sur la taxation des poids lourds : il faut tenir compte de la façon dont les transporteurs la répercutent sur les chargeurs, dont l'activité est souvent fragile. Raison de plus pour suivre la piste des sociétés autoroutières.

La question des infrastructures ferroviaires et du matériel est, comme l'a souligné Louis Nègre, très préoccupante. L'étude de l'école de Lausanne avait démontré l'ampleur des dégradations, et l'accident de Brétigny l'a, hélas, confirmée.

Deux pays nous apportent la preuve que les financements publics sont indispensables à régler ce problème : l'Angleterre et l'Allemagne, toutes deux contraintes de réinvestir par le budget de l'État dans le redressement des infrastructures. La commission met beaucoup d'espoir dans l'ouverture à la concurrence : on voit ce qu'il en a été dans ces deux pays.

Le rapport de la Cour des comptes n'intègre pas, comme il le devrait, son étude du TGV dans le schéma national de transport, sa vision en est trop partielle et son analyse trop étroite.

Mme Évelyne Didier. – Le découpage par mode de transport et par type d'activité ne permet pas d'équilibrer l'aménagement du territoire : il s'agit de financer les infrastructures peu rentables par celles qui le sont davantage.

Étant lorraine, des environs de Metz, je sais que la rupture du contrat avec Ecomouv' n'affecte pas seulement des douaniers, mais aussi des personnels qui ont été formés sur place et ont commencé à y travailler. On leur a promis beaucoup. Il n'est pas étonnant qu'ils soient en difficulté et s'inquiètent de leur avenir. Les 130 emplois d'Ecomouv' méritent toute notre attention.

Voilà trente ans que le réseau ferroviaire est négligé. C'est une responsabilité collective qui appelle la mise en œuvre d'une politique volontariste et des engagements budgétaires réguliers.

Le transport routier doit, vous l'avez dit, participer au financement des infrastructures. Si les transporteurs en ont accepté le principe, nous attendons qu'ils fassent effectivement preuve de bonne volonté. Le transport

ferroviaire contribue, par la location des sillons, au financement de l'infrastructure ferroviaire. Il y a donc distorsion de concurrence, de ce point de vue, entre les deux modes de transport.

Quant aux contrôleurs, n'oublions pas qu'ils constituent tout le personnel de bord des trains, dans lesquels ils ne sont souvent que deux, voire seuls. Or leurs fonctions débordent largement celle du contrôle.

M. Maurice Vincent. - J'assume mes interventions auprès de vous pour suspendre la taxe sur les poids lourds dans la région stéphanoise ; tous les parlementaires s'accordaient à dire qu'elle était dangereuse. Le Gouvernement a pris une bonne décision sans laquelle la France aurait été bloquée trois semaines.

Tirons les leçons de cet échec et mettons en place un système simple et pratique pour financer les infrastructures. La vignette pourrait être une bonne solution. Faisons simple, concret. Je suis heureux que le scénario 2 ait été retenu pour l'autoroute à péage A 45 entre Lyon et Saint-Etienne.

M. Jérôme Bignon. - Le défaut d'entretien des voies met en danger la sécurité des passagers, mais aussi l'aménagement du territoire : les voies mal entretenues finissent par être déclassées. C'est une manière détournée d'abandonner des lignes secondaires qui revêtent pourtant un intérêt nouveau, à la lumière de notre souci du développement durable. J'ai été l'un des premiers à signer, il y a 30 ans, une convention entre la région Picardie et la SNCF : ceux qui riaient alors seraient assez ridicules maintenant que les TER ont pris l'importance que l'on sait.

Je prends le train quatre fois par semaine entre la Somme et Paris : j'ai pu constater que le contrôle demande de la détermination et du courage ; cela dépasse parfois le métier de contrôleur et s'apparente à une opération de police. Vous ne montez pas dans un avion ou un bateau sans avoir été contrôlé. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour les trains ? C'est une invitation à monter sans payer, puisqu'il n'y a pas de contrôle dans trois trains sur quatre. Quelqu'un d'un peu marginal serait fou de payer dans ces conditions. D'ailleurs, le contrôle est préalable dans certains trains : cela ne scandalise personne !

Le premier ministre a dit que le canal Seine-Nord se ferait mais qu'il fallait de l'argent. L'Union européenne est prête à en donner, comme sur le Lyon-Turin. Ce serait dommage de ne pas en profiter, notamment à la veille d'un rapprochement très étroit entre Picardie et Nord-Pas de Calais...

M. Rémy Pointereau, vice-président de la commission du développement durable. - Je m'interroge sur la hausse de quatre centimes sur le gazole, qui pénalisera globalement les consommateurs et non les acteurs que l'on veut cibler : les transporteurs étrangers utilisent de plus en plus souvent des réservoirs de grande capacité ; ceux qui transitent entre l'Espagne et la Belgique ou l'Allemagne feront le plein dans un pays où le carburant est moins cher. Nos transporteurs, submergés notamment par des

coûts de main d'œuvre bien plus élevés – sans parler des horaires – que leurs concurrents, risquent d'en souffrir. Il faut certes financer l'agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). Mais cela suffira-t-il ?

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. – Les quatre centimes devraient produire 1,15 milliard d'euros.

M. Rémy Pointereau, vice-président de la commission du développement durable. – Donc, si l'on enlève les 800 millions qu'il faudra verser à Ecomouv', il ne reste rien, puisque l'AFITF est en retard de paiement de 500 millions d'euros sur les lignes actuellement en travaux.

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. – Les recettes consacrées au financement des infrastructures sont non seulement fléchées, mais sécurisées pour l'année 2015. Quoi qu'il arrive, ce n'est pas sur ce budget là que l'on viendra ponctionner les sommes nécessaires au paiement d'une indemnité. Notez bien que je ne dis pas que l'État devra faire face à une telle somme. Mais, pour répondre à votre question et à l'hypothèse dans laquelle vous vous placez, je peux vous rassurer : on ne va pas diminuer les ressources disponibles pour les infrastructures au motif qu'il y aurait une indemnité à payer. Pour ma part, je ne dis pas qu'il y aura une indemnité à payer.

Le Lyon-Turin est un enjeu important non seulement pour le million de camions qui circulent sur cet axe, mais aussi pour l'équilibre territorial autour de l'arc alpin : sans cette infrastructure, le trafic en provenance d'Italie se réorienterait vers la Suisse et l'Allemagne. Il serait irresponsable de ne pas être au rendez-vous de l'Union européenne, qui propose d'en financer 40 % : c'est considérable ! Il faudra aller vite, puisque le dossier doit être déposé avant le 26 février. Comment le financer ? Il faut examiner si la directive Eurovignette peut être mise en œuvre sur ce tronçon : le financement de cette infrastructure par une vignette spécifique ou une majoration de vignette me semble justifié. Vous avez élargi l'assiette de cette vignette éventuelle au transit alpin au sens large : c'est sans doute cela qui fera débat. Est-ce la bonne solution ? Le Premier ministre désignera deux parlementaires en mission pour répondre à cette question.

La privatisation des autoroutes fait partie du débat. Le Premier ministre a engagé le débat avec les sociétés d'autoroute ; parallèlement, l'Assemblée nationale a créé une mission d'information sur ce sujet ; je sais que des initiatives comparables sont en préparation au Sénat. Le Gouvernement n'est pas resté l'arme au pied sur ces questions : il a augmenté de 50 % les redevances domaniales, produisant 100 millions d'euros en 2013 ; mais soyons honnêtes : cette recette nouvelle pour l'État ne réduit pas les bénéfices des sociétés, puisqu'elle peut être répercutée sur les péages.

La taxe à l'essieu présente un inconvénient de taille : elle ne concerne que les camions français. Nous devons l'écarter. Je n'ai pas de

statistiques sur le carburant ; on croit généralement qu'il est moins cher ailleurs. En fait, ce problème se pose moins qu'avant, compte tenu de l'évolution des prix dans les pays voisins, y compris avec quatre centimes supplémentaires. Le gazole est moins cher en France qu'en Espagne ou en Italie ; son prix est sans doute comparable en Allemagne et en Grande-Bretagne. Vérifiez !

Neuf collectivités attendaient une recette particulière de l'écotaxe pour un montant de 20 millions d'euros. Il faut être honnêtes : si le contrat s'arrête, elles n'en bénéficieront pas.

Vous parlez de l'exemple anglais : prenons en compte le coût pour l'usager. Dans des capitales comme Londres, le métro ou le train est considérablement plus cher qu'à Paris. Des pays ont fait le choix d'un système où le déplacement n'est pas considéré comme un service public, et devient, sinon un luxe, du moins une dépense comparable aux loyers. Nos concitoyens arbitreront, mais ils doivent le savoir.

Je ne raconterai pas d'histoires sur l'A 45 : nous attendons le résultat de la recherche compliquée d'un équilibre financier avec la participation des collectivités locales. Nous assumerons ensuite publiquement le débat. Le canal Seine-Nord présente un enjeu considérable : il ne faut pas se borner à faire un tuyau qui offrirait à Anvers un accès plus rapide à Paris ! Ce canal peut donner l'occasion de réaliser une grande opération d'aménagement desservant aussi Dunkerque et le Havre. Une mission a été confiée à Rémi Pavros ; je réunirai des élus à la demande du Premier ministre pour avancer sur le terrain.

Les formes alternatives de contrôle existent ; c'est par exemple remplacer le contrôle systématique par un seul contrôleur, impossible dans un train bondé, par un contrôle régulier et aléatoire par des équipes. C'est ce qui est vécu au quotidien par de nombreux usagers, notamment dans le Transilien. La question sur un contrôle préalable dans les trains mérite réflexion. L'accès direct est un des avantages comparatifs du train, mais les nouvelles technologies n'effaceraient-elles pas les inconvénients d'un contrôle préalable ?

Mme Michèle André, présidente. – Je vous remercie pour la qualité de votre écoute et la précision de vos réponses.

II. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mardi 25 novembre 2014, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits relatifs aux transports ferroviaires, collectifs et fluviaux du projet de loi de finances pour 2015.

M. Hervé Maurey, président – Nous examinons le rapport pour avis sur les crédits « Transports ferroviaires, collectifs et fluviaux », pour lequel nous avons désigné Louis Nègre rapporteur pour avis. Louis Nègre est un vrai spécialiste de ces questions et je ne doute pas qu'il va pouvoir nous donner un éclairage intéressant sur ce budget.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je vais d'abord vous présenter rapidement les crédits du projet de loi de finances pour 2015 consacrés aux transports ferroviaires, collectifs et fluviaux. Je reviendrai ensuite sur deux sujets d'actualité : les conséquences de l'abandon de l'écotaxe sur le financement des infrastructures de transport et l'avenir de notre système ferroviaire – vous verrez que les défis à relever sont nombreux.

En ce qui concerne les crédits, nous examinons en fait trois séries de dispositions :

- une partie des crédits inscrits au programme budgétaire 203 intitulé « Infrastructures et services de transport » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ;

- les montants des fonds de concours attendus en 2015 pour les transports ferroviaires, collectifs et fluviaux, parmi lesquels figurent, au premier rang, les crédits de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ;

- le compte d'affectation spéciale « services nationaux de transport conventionné de voyageurs », qui concerne les trains d'équilibre du territoire (TET).

Je commence par les crédits et fonds de concours consacrés aux transports ferroviaires et collectifs. Nouveauté par rapport aux années précédentes, la subvention d'équilibre versée par l'État à l'AFITF, qui avait vocation à s'éteindre avec l'entrée en vigueur de l'écotaxe, et qui était encore de près de 660 millions d'euros en 2014, disparaît complètement en 2015. Cette suppression est plus que compensée par l'affectation de 1,1 milliard d'euros de recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), ainsi que le prévoit l'article 20 du projet de loi de finances.

À périmètre constant, l'enveloppe accordée à Réseau ferré de France – demain SNCF Réseau, avec l'entrée en vigueur de la réforme ferroviaire – est identique à celle votée en loi de finances pour 2014. Elle s'élève à 2,5 milliards d'euros et couvre la redevance d'accès facturée par le

gestionnaire d'infrastructure pour l'exploitation des trains express régionaux, les TER, comme des trains d'équilibre du territoire, les TET, ainsi qu'une participation de l'État pour l'utilisation du réseau par les trains de fret.

Ce financement devrait être complété par 372 millions d'euros de fonds de concours provenant de l'AFITF, pour le financement d'opérations contractualisées dans les contrats de projet État-régions jusqu'en 2013. Il s'agit toutefois encore d'une évaluation, le budget de l'AFITF devant être arrêté en décembre.

En ce qui concerne les crédits consacrés au soutien et à la régulation des transports terrestres, 30 millions d'euros sont prévus, comme l'année dernière, pour compenser à la SNCF les tarifications sociales nationales imposées par l'État. 16 millions d'euros sont dédiés au soutien au transport combiné ferroviaire, un montant quasiment stable par rapport à l'année dernière. Enfin, 29 millions d'euros de fonds de concours de l'AFITF devront notamment servir à la mise en sécurité des passages à niveau et des tunnels.

J'en viens aux crédits octroyés aux transports fluviaux. La subvention versée à Voies navigables de France s'élève à 262 millions d'euros, en diminution de 1 % par rapport au projet de loi de finances pour 2014. Le montant consacré au soutien au transport combiné fluvial et maritime, de 8 millions d'euros, est préservé.

Enfin, je rappelle que 18 millions d'euros sont consacrés aux dépenses transversales du programme « infrastructures et services de transport », en diminution de 3,7 % par rapport à l'an dernier. Ils servent à financer les études et les dépenses de logistique de la direction générale des infrastructures de transports et de la mer (DGITM) ou des services qui lui sont rattachés.

Sur le papier, les crédits consacrés aux transports ferroviaires, collectifs et fluviaux sont donc globalement préservés par rapport à 2014. Mais les députés ont adopté, en seconde délibération, une réduction de 16,5 millions d'euros des crédits consacrés aux infrastructures et services de transport, tous modes confondus. Si la somme peut paraître limitée, on ignore quels crédits seront touchés par cette mesure. Le Gouvernement indique que cette baisse portera sur des « dépenses non obligatoires », mais il est des dépenses « non obligatoires » auxquelles l'on ne saurait renoncer, même si elles n'ont pas encore été engagées juridiquement. Je ne donnerai qu'un seul exemple : l'entretien du réseau ferroviaire.

Autre problème, beaucoup plus grave : il manque 840 millions d'euros. Un oubli majeur ! Je veux évidemment parler de l'indemnisation d'Écomouv', qui n'est provisionnée à aucun endroit dans ce budget. Dès lors, comment ne pas le considérer comme problématique ? Vous remarquerez que j'emploie un vocabulaire plus modéré que Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial de la commission des finances, qui l'a qualifié d'insincère.

J'en viens au compte d'affectation spéciale, qui retrace les recettes et dépenses affectées aux trains d'équilibre du territoire. Celui-ci n'évolue pas par rapport à l'année dernière. Il est doté de 309 millions d'euros, destinés à financer l'exploitation de ces services et la maintenance du matériel roulant. Ses recettes proviennent quasi-exclusivement de la SNCF, par le biais de la contribution de solidarité territoriale et de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires. Seuls 19 millions d'euros sont issus du produit de la taxe d'aménagement du territoire imposée aux sociétés concessionnaires d'autoroutes. Je reviendrai dans un instant sur ce point.

Je voudrais, dans un deuxième temps, m'attarder sur la question du financement des infrastructures de transport.

Comme vous le savez, le Gouvernement s'est engagé à compenser intégralement le manque à gagner résultant de l'abandon de l'écotaxe pour 2015, ce qu'il a effectivement fait en prévoyant une augmentation de la fiscalité sur le gazole. L'AFITF devrait ainsi bénéficier de 2,24 milliards d'euros de recettes pour 2015, ce qui est positif.

Par ailleurs, devant la commission, le ministre Alain Vidalies a annoncé pour décembre la remise des résultats du troisième appel à projets dédié aux transports collectifs en site propre (TCSP). Je suis soulagé. S'y ajoutera le volet « mobilité multimodale » des contrats de plan État-régions, pour 6,7 milliards d'euros. C'est très bien.

Enfin, le Gouvernement a réitéré son engagement à financer le scénario 2 de la commission Mobilité 21, le plus ambitieux. Je ne peux que m'en réjouir.

Mais comment va-t-on y arriver, concrètement ? L'abandon de l'écotaxe est seulement compensé pour 2015. Il ne permet même pas à l'AFITF de rattraper tous les retards de paiement accumulés en 2013 et 2014, en raison de l'insuffisance de ses ressources. Cette insuffisance est due au fait que la subvention d'équilibre de l'État a été réduite avant même que les recettes de l'écotaxe commencent à être perçues ! L'AFITF a ainsi accumulé plus de 770 millions d'euros de dettes vis-à-vis de RFF.

D'après Philippe Duron, le président du conseil d'administration de l'AFITF, il lui faudrait un budget annuel de 2,5 milliards d'euros pour financer le scénario 2, auxquels s'ajoutent encore deux chantiers d'envergure, le tunnel Lyon-Turin et le canal Seine-Nord, qui ne sont pas comptabilisés dans ce scénario.

Autant dire que nous sommes très loin du compte ! Et au lieu de trouver des recettes pérennes pour le financement des transports, le Gouvernement en supprime ! Je ne reviens pas sur l'écotaxe, qui a été abandonnée moins de trois mois après avoir été modifiée par le Parlement et validée sous une nouvelle forme, le péage de transit poids lourds. Je fais ici référence à la taxe « Grenelle II », que j'avais fait adopter en tant que rapporteur dans la loi du même nom. Elle devait permettre aux autorités

organisatrices des transports de récupérer une partie de la revalorisation foncière liée au développement de nouvelles infrastructures de transports ferroviaires ou collectifs. Le Gouvernement justifie sa suppression par le fait qu'elle n'a jamais été appliquée. Encore aurait-il fallu, pour cela, que son décret d'application soit pris ! Je ne veux pas m'attarder sur ce sujet, qui est mineur par rapport aux sommes que nous cherchons à obtenir, mais il s'ajoute au précédent.

Pour répondre à l'enjeu qui est posé, j'appelle de mes vœux la réunion d'un « Grenelle III » dédié au financement de la mobilité. Pourquoi réserver cette question cruciale à un groupe de travail restreint et confidentiel, dont on ignore, qui plus est, la composition exacte, mais dans lequel les fédérations de transport routiers ont la plus large place ? Car il faut non seulement compenser les 760 millions d'euros perdus avec l'abandon de l'écotaxe, mais aussi trouver les recettes supplémentaires permettant de financer la maintenance ou la modernisation des infrastructures de transport, le scénario 2 de la commission Mobilité 21, et s'attaquer à l'effet de ciseau catastrophique entre l'augmentation continue des charges et la baisse continue des recettes. Les transports sont le seul service public où les recettes diminuent. Et ce sont les collectivités territoriales qui doivent compenser le manque à gagner.

Je voudrais aussi réagir aux doutes exprimés par la commission des finances au sujet de l'utilité budgétaire de l'AFITF. Je comprends que cette agence dérange, sur le strict plan de l'orthodoxie budgétaire. Elle possède tout de même l'énorme avantage de sanctuariser les crédits consacrés aux transports suivant une logique vertueuse de report modal : ses recettes sont issues de la route, essentiellement des concessionnaires d'autoroutes, et sont affectées, pour plus de la moitié, à des modes plus respectueux de l'environnement - transports ferroviaires, collectifs et fluviaux. L'agence présente aussi l'avantage de réunir dans son conseil d'administration plusieurs acteurs du financement de ces infrastructures - des élus locaux, des parlementaires, les différentes administrations concernées -, qui sont ainsi associés au processus d'engagement des dépenses d'infrastructures. Ce serait, il me semble, une erreur et surtout un risque énorme de perdre ces crédits en les noyant dans la masse des dépenses budgétaires courantes.

Pour finir, je voudrais vous présenter les défis que doit relever notre système ferroviaire. Pour faire preuve d'honnêteté, je m'appuierai sur le point de vue de la gauche. Qu'ai-je vu dans les journaux d'hier ? *Aujourd'hui en France* évoque dans un titre le cri de colère des présidents de régions Haute-Normandie et Basse-Normandie contre la SNCF, en raison de retards de plus en plus fréquents, de pannes de matériel, du manque de chauffage, des toilettes fermées, d'une communication défailante... Le catalogue des récriminations s'allonge dans ces régions présidées par des socialistes.

M. Hervé Maurey, président. - Je confirme !

M. Louis Nègre, rapporteur. – Toujours hier, le député de la Gironde Gilles Savary, qui a été rapporteur de la loi sur la réforme ferroviaire, signe un article intitulé « Chemins de fer : on va dans le mur ? Alors, on continue ! ». Ce n'est pas moi qui le dis ! Je termine avec un article des *Échos* qui nous informe que « L'industrie ferroviaire redoute 10 000 suppressions d'emplois ». D'après le journal, « *les sites industriels du leader français, Alstom, encaisseraient l'essentiel de cette dégringolade, notamment à Belfort (plus d'activité à la fin du programme TGV en cours), à Aytré (agglomération de La Rochelle) et à Reischoffen, en Alsace. Le site de Bombardier de Crespin (Nord) ne serait pas non plus épargné, avec une charge en chute libre dès fin 2015* ». Je rappelle que l'industrie ferroviaire française est la troisième industrie ferroviaire du monde, nous devons la défendre ! On s'évertue à créer de nouvelles filières, il faut aussi tout faire pour sauver celles qui ont bien fonctionné jusqu'à aujourd'hui !

Le Gouvernement a fait adopter cet été une réforme ferroviaire qui change en particulier la gouvernance du système. Mais la réforme ne répond pas à une question fondamentale, qui est celle de la dette. Celle du gestionnaire du réseau atteint aujourd'hui près de 34 milliards d'euros, et croît de 3 milliards par an ! Même si SNCF Réseau réalise des efforts de productivité, l'accroissement de sa dette pourra, dans le meilleur des cas, être réduit à 1 milliard d'euros par an à partir de 2020, mais on n'inverse pas encore la tendance !

Or, nous devons encore assumer des investissements importants pour l'entretien et la régénération du réseau. L'audit de l'école polytechnique de Lausanne nous a ouvert les yeux en 2005 et 2012. Nous avons commencé à rattraper notre retard dans ce domaine, mais nous n'avons pas encore réussi à arrêter le vieillissement du réseau ! Les besoins sont tout aussi importants pour le fret ferroviaire, qui, lui, est carrément menacé de disparition, alors qu'il reçoit la subvention la plus haute possible de la part des pouvoirs publics.

J'avais tenté d'apporter une première solution, en proposant, l'ouverture à la concurrence du rail, qui a déjà été mise en place dans d'autres pays européens. Les présidents de région étaient d'accord, mais je n'ai pas été suivi. Il faut que la maison SNCF évolue pour se préparer à cette ouverture à la concurrence, qui finira bien par arriver. En attendant, des promesses de gains de productivité ont été faites. Dont acte. À nous de suivre précisément leur réalisation. Mais pourrions-nous fermer les yeux longtemps sur le problème du surcoût de notre système national, qui peut aller jusqu'à 30% par rapport aux autres pays ? Nous verrons ce qui ressortira des négociations en cours sur le cadre social harmonisé applicable à l'ensemble du secteur, nouveaux entrants compris, mais je dois vous avouer que je suis inquiet.

Une autre piste de travail réside dans la lutte contre la fraude. Elle coûte chaque année 300 millions d'euros, rien que pour la SNCF. S'y ajoutent

100 millions pour la RATP, et certainement, pour les transports collectifs de province, une somme de l'ordre de 100 millions également. Nous arrivons ainsi à une perte de 500 millions d'euros environ - un demi-milliard -, soit plus que le montant du troisième appel à projets pour les transports collectifs en site propre !

La SNCF commence à réagir. Elle a par exemple réduit la durée de validité des billets sans réservation à 7 jours pour éviter l'utilisation multiple d'un billet non composté. Elle compte aussi réactualiser ses forfaits de régularisation, pour préserver leur caractère dissuasif. Mais c'est en fait l'ensemble du cadre juridique prévu pour lutter contre la fraude qui doit être revu. Savez-vous que pour être passible d'un délit de « fraude d'habitude », il faut avoir eu plus de dix contraventions en une année ? Je vous proposerai un amendement pour modifier ce système que j'estime en fait incitatif à la fraude.

Au-delà de ces éléments je voudrais mettre l'accent sur trois autres sujets qui constituent une vive préoccupation pour le secteur ferroviaire.

Premièrement, notre filière ferroviaire, la troisième du monde, est en grand danger. Après avoir été pendant longtemps l'un des atouts de la France, son plan de charge va nettement diminuer à partir de 2017, faute de commandes suffisantes, en France bien sûr, mais aussi à l'étranger, où la filière souffre d'une forte concurrence de la Chine, mais aussi de l'Europe de l'Est. Il y a une réelle inquiétude du secteur, menacé de devoir débaucher progressivement son personnel, avec pour conséquence, une perte de compétence évidente. Il faut absolument mettre un frein à cela. Il s'agit d'une industrie lourde, qui ne peut pas être relancée aisément, une fois que les compétences sont perdues. Une fois qu'un site industriel est fermé, il est quasiment impossible de le rouvrir.

L'organisme Fer de France, qui représente la filière et dont le président est Pierre Mongin, a réfléchi à plusieurs pistes de travail, que nous devons à mon sens encourager. Par exemple, il faudrait revoir notre modèle : à force de rechercher la sophistication, nous perdons en souplesse et notre offre, souvent plus chère, s'adapte ainsi moins bien à la demande étrangère, qui recherche davantage la sobriété.

De même, s'il faut évidemment prévoir le train à très grande vitesse du futur, la demande mondiale s'oriente plutôt vers la grande vitesse (200 - 250 km/h), à laquelle nous répondons mal. Comme j'avais réussi à l'introduire dans le projet de loi de réforme ferroviaire, j'insiste sur la nécessité pour notre pays d'imaginer des matériels exportables dès l'origine et pas uniquement franco-français.

Aujourd'hui, en France, un appel d'offres pour la sortie d'un nouveau matériel comporte près de 4 000 spécifications ! Et nous arrivons à créer un produit extrêmement performant, mais que nous sommes ensuite incapables de vendre à l'étranger. Nous devons réfléchir, au sein de notre

commission, à l'avenir de cette filière. C'est pour ça que j'étais favorable à l'affirmation de l'État stratège. Je ne vois que l'État pour imposer à des groupes de pression, qui peuvent être très forts, une vision d'intérêt général.

Il faudrait aussi autoriser, sur le marché français, des expérimentations visant à regrouper la commande publique entre plusieurs donneurs d'ordre, afin d'éviter la démultiplication des coûts de développement des produits. L'État stratège, dont nous avons consacré l'existence dans la loi cet été, doit aider à mieux équilibrer les relations entre les donneurs d'ordre et l'industrie ferroviaire.

L'État stratège doit aussi être attentif à l'évolution de l'offre des trains d'équilibre du territoire, qui est un autre sujet de vive préoccupation. Il s'agit des trains Intercités qui assurent une diversité de services, avec un matériel souvent obsolète.

Ces trains étaient gérés et financés par la SNCF, avant que l'État en devienne l'autorité organisatrice en 2011, en signant une convention avec la SNCF. Mais cette convention, qui devait arriver à échéance fin 2013, a d'emblée été considérée comme provisoire, puisqu'elle ne faisait que geler la situation héritée du passé. Le Gouvernement a décidé l'année dernière de la prolonger d'un an, jusqu'à la fin 2014. Cette année, qu'apprend-on ? Qu'une convention similaire, une sorte de « convention-relais », va être signée pour laisser encore un an à l'État pour définir sa stratégie dans ce domaine. Où est donc cet État stratège que le Gouvernement revendique tant ?

Or, les problèmes à régler sont nombreux. Tout d'abord, l'architecture retenue pour assurer le financement des TET, via un compte d'affectation spéciale majoritairement abondé par la SNCF elle-même, a été qualifiée par la Cour des comptes d'« habillage juridique de la situation antérieure ». De fait, ce mécanisme n'est pas de nature à responsabiliser les deux parties concernées. La SNCF est censée recevoir des bonus si elle améliore la qualité de son service, mais ces mêmes bonus sont en fait financés par une augmentation de sa propre contribution au compte d'affectation spéciale ! Pour sa part, l'État n'assume pas le surcoût résultant de ses décisions, puisque c'est la SNCF qui est la variable d'ajustement budgétaire.

En ce qui concerne l'offre en elle-même, elle est très hétérogène, et crée une véritable confusion entre les services TER et TET. C'est un défaut connu depuis longtemps. Il faut que l'État définisse une stratégie claire dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle il vient de créer une commission « Duron II », qui doit rendre ses conclusions d'ici six mois. Je ne peux que me réjouir de la méthode poursuivie, qui a porté ses fruits, à travers la Commission Mobilité 21, pour la hiérarchisation du schéma national des infrastructures de transport (SNIT). Mais il est vraiment dommage que l'État ait perdu deux ans sur ce dossier !

Et que dire du fait qu'après avoir refusé catégoriquement, en juillet, l'ouverture à la concurrence dans le rail, le Gouvernement nous annonce tout d'un coup, en octobre, l'ouverture à la concurrence du transport en autocar ! C'est contradictoire. Où est la cohérence ?

Par conviction, je suis favorable à ce type de mesure, qui permet de faire baisser les coûts et d'améliorer la qualité du service. Mais il y a un risque sérieux de report du train vers la route, qui est de fait la véritable concurrence ! Or, si nous n'améliorons pas la qualité de service dans nos trains, la libéralisation de l'autocar ne va pas seulement attirer de nouveaux utilisateurs, qui autrement ne voyageraient pas, elle va aussi capter le trafic ferroviaire, ce qui risque de créer une spirale de détérioration du service ferroviaire. Nous devons être extrêmement vigilants pour que ces évolutions soient maîtrisées et favorables aux usagers.

Je vous remercie de votre attention et vous prie de m'excuser d'avoir été un peu long - mais les enjeux sont nombreux et de taille !

Comme vous l'aurez compris, je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

M. Jean-Jacques Filleul. - La concurrence viendra, mais il faut que la SNCF soit prête, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. L'ouverture à la concurrence ne va pas nécessairement régler tous les problèmes du système ferroviaire.

Le rapport de Louis Nègre a abordé nombre de défis du système ferroviaire français, qui ne résultent pas des problèmes de positionnement politique de la gauche ou de la droite, mais proviennent de la SNCF elle-même. Je ne suis pas marié des deux ans et demi qui se sont écoulés depuis l'élection du président de la République. Le Gouvernement est confronté à des problèmes très complexes.

Nous appellerons à voter pour le budget 2015. Non qu'il soit mirobolant, mais il est marqué par une certaine stabilité, ce qui est positif dans le contexte actuel et compte tenu des enjeux. Le Gouvernement a garanti les moyens de l'AFITF jusqu'en 2017. Elle bénéficiera d'un peu plus de deux milliards d'euros. Nous en sommes satisfaits, après une période de flottement qui nous a beaucoup agacés, à la suite de l'abandon de l'écotaxe. Nous ne sommes pas heureux de cette décision d'abandon, et aurions préféré disposer des moyens nécessaires à la réalisation du scénario 2 de la commission Mobilité 21.

Je me suis moi aussi inquiété des propos de la commission des finances au sujet du maintien de l'AFITF, créée en 2005 au moment de la privatisation des sociétés d'autoroutes. L'agence garantit en effet la sanctuarisation des crédits consacrés aux infrastructures.

Je suis aussi préoccupé, comme le rapporteur, sur les mises en chantier. Mais il faut rappeler qu'une partie de nos difficultés résulte du

lancement simultané de quatre lignes à grande vitesse, alors que nous n'en avons pas les moyens. Si elle a satisfait les grands élus des régions concernées, cette décision a été prise sans étude. Elle a réduit à néant tous les moyens de RFF pour l'entretien du réseau, ce qui était une erreur. Dans son rapport, la Cour des comptes ne dit pas autre chose, en démontrant que la politique du tout-TGV n'est pas la bonne. On ne peut pas prendre de telles décisions à l'emporte-pièce, alors qu'elles engagent le pays sur autant d'années !

Je suis aussi inquiet, parce qu'il n'y a plus de moyens financiers pour les commandes de rames dont l'industrie a besoin. J'adhère aux recommandations de la Cour des comptes sur les TGV en fin de cycle. Pour les TER, les régions manquent de moyens. Les deux contrats-cadres signés par les régions permettaient la commande de 1 860 trains, sur lesquels 315 ont été effectivement demandés. Comme personne ne dispose de moyens financiers supplémentaires, il y aura des pertes d'emploi, ce qui est regrettable.

La réforme ferroviaire est un outil fantastique. Elle va entrer en vigueur en 2015, mais ne sera véritablement sur les rails qu'en juillet 2015. La SNCF nous l'a garanti. Elle crée un groupe public ferroviaire intégré, composé d'un EPIC de tête, la SNCF, et de deux EPIC « filles », SNCF Réseau et SNCF Mobilités. Nous allons la suivre de très près. Avec Louis Nègre, nous avons rencontré les dirigeants concernés, qui nous ont indiqué que la mise en œuvre de la réforme se passait correctement pour l'instant.

Les trains d'équilibre du territoire sont un problème important. Le ministère a créé une commission *ad hoc*, dirigée par Philippe Duron, comme la commission Mobilité 21. Son objectif est de clarifier l'articulation entre les différents services, TGV, TET et TER, et de déterminer le type de matériel dont nous aurons besoin dans les années à venir, ce qui est d'autant plus important que la clientèle pourra choisir, en face, de prendre l'autocar.

Nous voterons ce budget. Notre système ferroviaire a besoin de votes positifs.

M. Hervé Maurey, président. - Je rappelle que nous entendrons la semaine prochaine la Cour des comptes, sur son rapport consacré à la grande vitesse ferroviaire, et que nous entendrons les présidents des trois EPIC du groupe public ferroviaire au tout début de l'année prochaine.

M. Gérard Cornu. - Ce que nous avons vu pour les budgets ferroviaires et routiers est affligeant, sans même parler de l'indemnisation d'Écomouv'. On va dans le mur, soit en klaxonnant, si l'on approuve tout, même l'absence des 800 millions d'euros, soit en disant stop. Lorsque la majorité du Sénat était la même que celle du Gouvernement, il lui est déjà arrivé de s'y opposer ! Affirmer qu'il y a des incertitudes et rejeter l'adoption de ces budgets nous grandirait. Nous savons que l'ensemble des

infrastructures va être pénalisé, ce qui est extrêmement grave. Nous mesurons là l'inconséquence d'un Gouvernement qui ne sait plus où l'on va.

M. Rémy Pointereau. - Les arguments du rapporteur sont objectifs, puisqu'il cite Gilles Savary et les présidents de régions. Je suis inquiet de l'absence de provision pour l'indemnisation d'Écomouv', qui risque de poser problème. Je constate un manque de cohérence par rapport à la volonté de favoriser des modes de transport plus respectueux de l'environnement. Nous faisons l'inverse. Pour toutes ces raisons, le groupe UMP votera contre ces crédits.

Les propositions du rapporteur, ainsi que son amendement, sont tout à fait intéressants. Je reconnais que la situation du système ferroviaire vient de loin, ce qui octroie à l'actuel Gouvernement des circonstances atténuantes.

Mme Évelyne Didier. - Même si les tendances politiques avaient été inversées, nous aurions entendu le même constat. Les gouvernements qui se sont succédé ces trente dernières années sont tous responsables, ce qui n'exonère pas le Gouvernement actuel de ses responsabilités dans ce domaine.

Si l'ouverture à la concurrence permettait de faire baisser les coûts, cela se saurait ! Je vous renvoie à l'exemple de l'ouverture à la concurrence dans le domaine de l'énergie. Cette proposition n'est pas à la hauteur des problèmes auxquels nous sommes confrontés s'agissant du financement des infrastructures.

Je suis favorable à la sanctuarisation des crédits permise par l'AFITF. Cette idée d'une suppression doit venir de Bercy, qui a tendance à préférer tout mélanger dans un pot commun, pour décider ensuite de sa répartition.

Il faut trouver des moyens pour l'AFITF. Dans mon groupe, nous avons proposé de nous intéresser à la rente des autoroutes.

Nous sommes devant une série de décisions qui, dans le temps, sont assez incompréhensibles et incohérentes, ce qui est vraiment inquiétant, pour notre industrie surtout, qui était un fleuron. J'ignore pour quelle raison elle n'a pas voulu, su ou pu s'adapter, mais je confirme, après avoir visité l'usine de Reischoffen, que c'est préoccupant. Il est donc important d'essayer de trouver des solutions.

Je ne suis pas opposée à la lutte contre la fraude. Je voudrais même qu'on aille beaucoup plus loin. Si on arrivait à être efficace contre l'évasion fiscale, la fraude aux cotisations sociales, etc., on récupérerait une cinquantaine de milliards d'euros. Je vous invite donc à faire preuve d'audace dans ce domaine et à combattre la fraude là où elle est élevée. A défaut, nous n'y arriverons pas sur le plan budgétaire.

Mme Annick Billon. - On voit bien que la priorité est donnée à l'entretien et à la maintenance, pour assurer l'efficacité et la sécurité du

système ferroviaire. Le rapporteur peut-il nous préciser les crédits qui y sont affectés dans ce projet de loi de finances ? Y a-t-il un plan pluriannuel, qui donne de la visibilité dans ce domaine ?

Je suis tout à fait favorable à l'amendement du rapporteur. La fraude dans les transports n'est pas du tout du même ordre que celle évoquée à l'instant par notre collègue. Il faut éviter de stigmatiser les entreprises, qui ne sont pas les seules à frauder, loin de là.

Mme Odette Herviaux. – Tant que les négociations avec Écomouv' n'ont pas abouti, je ne vois pas en quoi il serait nécessaire d'inclure 800 millions d'euros dans ce budget. On ne sait pas encore quand, ni sous quelle forme cette indemnité devra être payée.

Je partage l'inquiétude exprimée sur les industries ferroviaires. Les TGV mériteraient parfois d'être remplacés, mais les moyens ne sont pas là. Les TER ont été victimes de leur succès. En raison de l'abondance des besoins, le matériel s'est usé plus vite que ce qui avait été prévu au départ. Il faudrait pouvoir remplacer ce matériel en confortant la filière française.

Nous voterons cet amendement sur la fraude. Les fraudes ne sont pas nécessairement là où on pourrait le croire, puisque je vois très souvent des personnes en première classe qui essaient de frauder, et sont en plus très désagréables avec le personnel de la SNCF.

M. Hervé Maurey, président. – MM. Dantec, Bignon et Mandelli ont demandé la parole, mais le rapporteur doit bientôt nous quitter...

M. Louis Nègre, rapporteur. – Je m'engage à leur répondre à une autre occasion.

Notre débat n'est pas superficiel, c'est un débat de fond. Que fait-on pour sauver notre pays, ses performances, ses compétences, ses emplois ?

Le budget n'est pas mirobolant, et je vous remercie de l'avoir reconnu, Jean-Jacques Filleul. Mon interrogation ne porte pas sur le montant des crédits, car je connais les difficultés actuelles de notre pays. Comme je l'ai dit, il y a une stabilité des ressources. Le problème est que je ne suis pas sûr qu'en face de ces ressources théoriques, l'argent soit, en pratique, disponible. Il y a un doute sur les engagements financiers qui ont été pris. Pour répondre à Odette Herviaux, à la place du Gouvernement, j'aurais provisionné de l'agent pour l'indemnisation d'Écomouv'. Les portiques sont installés, les salaires ont été payés. Il faut au moins provisionner ces dépenses, qui sont inéluctables. Je ne parle pas du calcul des indemnités, parfois évaluées à 1,5 milliard d'euros. Je reproche au Gouvernement de reculer devant ses problèmes financiers, au lieu de les anticiper et de les mettre sur la table.

De la même façon, je me suis prononcé contre la réforme ferroviaire, qui n'a pas abordé de front le problème de la dette qui plombe le système.

M. Jean-Jacques Filleul. – Cela fait quarante ans...

M. Louis Nègre, rapporteur. – Ce n'est pas une raison pour reculer ce problème encore de deux ans, comme un répit qu'on demande à un bourreau...

La loi sur la réforme ferroviaire a prévu la remise, dans deux ans, d'un rapport pour savoir ce qu'on va faire. Il y a le feu au lac. Il faudrait avoir une vision à plus long terme.

Je conviens que l'ouverture à la concurrence ne résoudrait pas tous les problèmes. Je regarde tout simplement de l'autre côté du Rhin, où le coût de production du kilomètre de train est de 20 à 40 % moins cher ! Je voudrais que nous fassions aussi bien que l'Allemagne – et nous en sommes tout à fait capables – sans qu'il y ait de troubles sociaux.

M. Jean-Jacques Filleul. – La SNCF n'est pas prête.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Depuis la première directive européenne d'ouverture à la concurrence, au début des années 2000, nous avons eu le temps de nous préparer ! Or, nous ne sommes pas prêts...

M. Jean-Jacques Filleul. – C'est la SNCF qui est en cause, pas nous...

M. Louis Nègre, rapporteur. – Effectivement. C'est pour cela que je suis favorable à l'État stratège. C'est l'établissement historique de la SNCF qui a conduit à un manque d'État stratège ou de Parlement stratège. Lorsque j'étais rapporteur de la loi Grenelle, je n'ai pas réussi à obtenir la présentation du schéma national des infrastructures de transports (SNIT) devant le Parlement, alors que cela me paraissait une bonne idée. On sent bien que tout le monde est un peu fautif.

Il est vrai que les quatre lignes à grande vitesse ont entraîné des dépenses considérables. Mais, à l'époque, la droite a fait ce choix avec le soutien de la gauche. Nous avons tous réagi de la même façon.

Ce n'est pas seulement Bercy qui est à l'origine de la remise en cause de l'AFITF, mais aussi la Cour des comptes. L'orthodoxie budgétaire, c'est beau, mais c'est, à l'arrivée, une catastrophe pour nos infrastructures.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits « transports ferroviaires, collectifs et fluviaux » du projet de loi de finances pour 2015.

M. Hervé Maurey, président. – Nous étudions l'amendement du rapporteur.

M. Ronan Dantec. – Je le trouve excessif, car on peut oublier deux fois sa carte dans l'année lorsqu'on prend tous les jours les transports en

commun. Il faut trouver un juste milieu entre 2 et 10. On crée un contentieux exagéré.

M. Louis Nègre, rapporteur. - Le pays va dans le mur avec ce type de raisonnement. Ce discours conforte l'idée que la fraude peut être tolérée. J'essaie de comprendre pourquoi notre pays fonctionne mal, sur un certain nombre de points. À partir du moment où l'on donne des excuses, on arrive vite à dix cas de fraude par an ! Ce n'est pas ma philosophie.

En outre, lorsque la contravention donne lieu à une transaction, c'est-à-dire lorsque l'utilisateur s'acquitte de l'indemnité forfaitaire, elle n'est pas comptabilisée. Cet amendement s'attaque donc bien à la fraude pure.

M. Hervé Maurey, président. - Je constate une large majorité de la commission sur cet amendement...

L'amendement est adopté à l'unanimité des suffrages exprimés.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 5 novembre 2014

- SNCF : M. **Guillaume Pepy**, président, Mmes **Sophie Boissard**, directrice générale déléguée Stratégie et développement, et **Karine Grossetête**, chargée des relations institutionnelles ;

- *Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)* : MM. **Thierry Guimbaud**, directeur des services de transport, **Christophe Saintillan**, directeur des infrastructures de transport, et **Didier Bouny**, adjoint au sous-directeur du budget, du contrôle de gestion et des services ;

- *Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)* : M. **Jean Lenoir**, vice-président ;

- *Fer de France* : MM. **Pierre Mongin**, président, **Xavier Léty**, délégué de Fer de France et directeur à la RATP, et **Alain Bullot**, délégué général de Fer de France ;

- *Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)* : MM. **Philippe Duron**, président et **Loïc Guinard**, secrétaire général ;

Mardi 18 novembre 2014

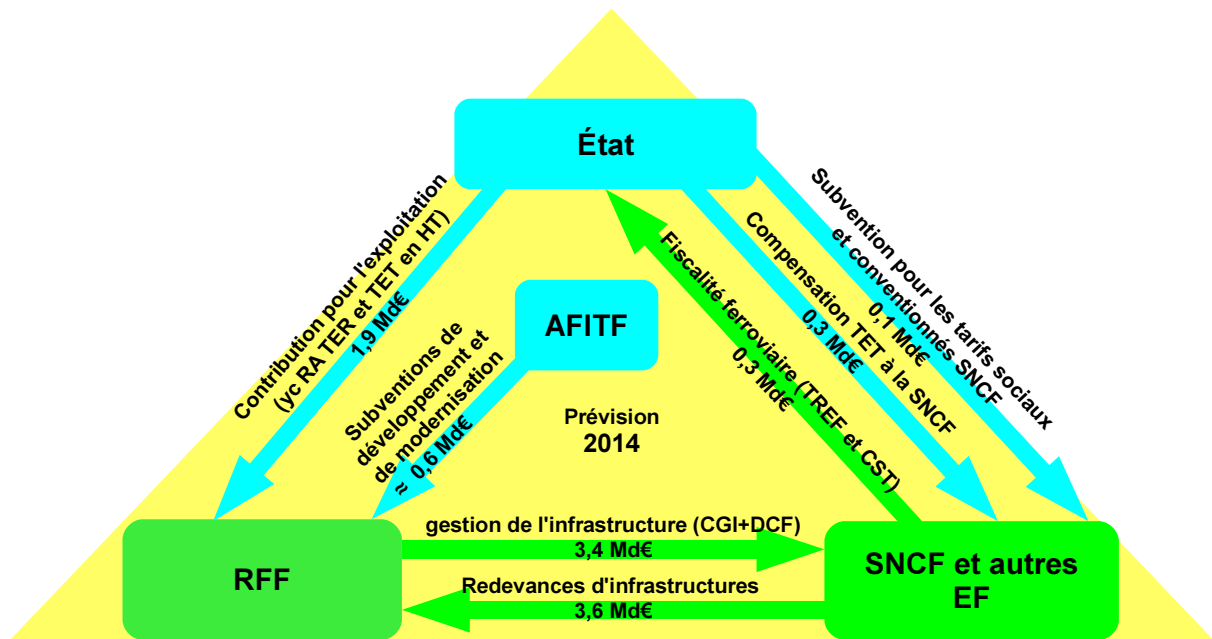
- *Réseau ferré de France (RFF)* : M. **Jacques Rapoport**, président, et Mme **Marie-Reine du Bourg**, responsable des relations parlementaires ;

- *Association des régions de France (ARF)* : MM. **Jacques Auxiette**, président de la commission « infrastructures et transports », président de la région des Pays de la Loire, **Amaury Lombard**, conseiller « transports » à l'ARF, et **Matthieu Liénard**, chargé de mission « transports » au conseil régional des Pays de la Loire.

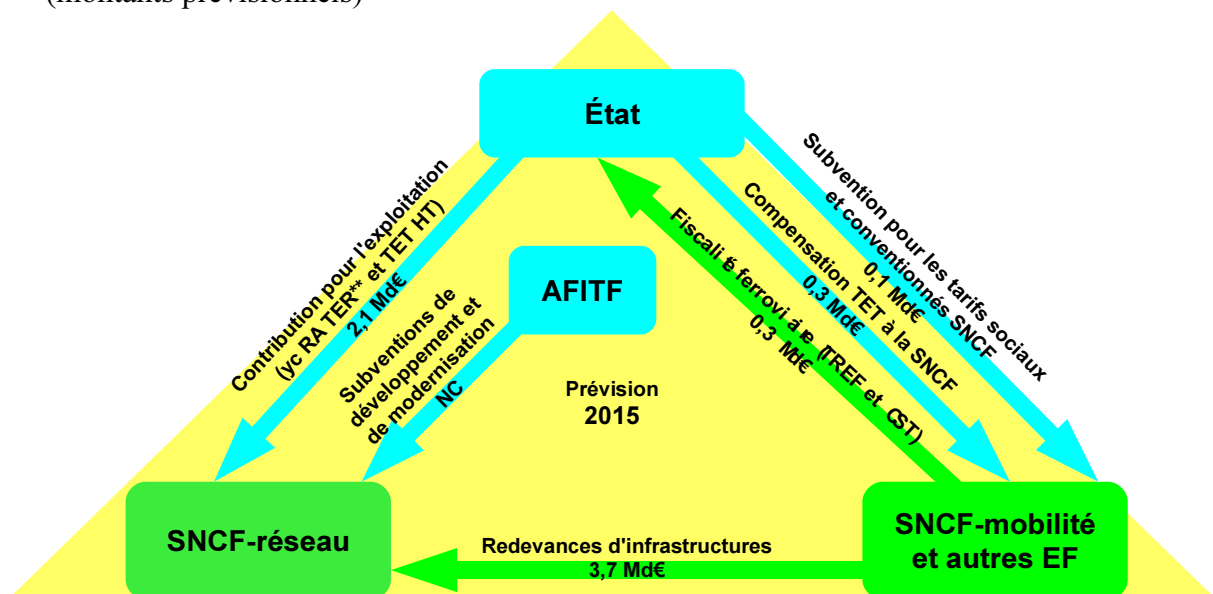
ANNEXES

Annexe 1
Synthèse de la contribution de l'État au système ferroviaire

En 2014
(montants en M€ HT)



En 2015
(montants prévisionnels)



NB : Ces schémas synthétiques ne reprennent pas les dépenses d'investissements de renouvellement et de développement du réseau de RFF, ni les dépenses d'investissements de la SNCF sur le matériel roulant.

Ils n'intègrent pas le versement éventuel d'un dividende de la SNCF à son actionnaire unique qu'est l'État. Le dividende versé en 2014 au titre des résultats 2013 s'élève à 174,5 millions d'euros. Le versement d'un dividende en 2015 au titre de l'exercice 2014 ne peut être connu pour le moment, dans la mesure où il sera déterminé qu'une fois les résultats de l'année 2014 connus.

Pour mémoire, la SNCF ne reçoit plus de contributions hors exploitation de l'État. Depuis le 1^{er} juillet 2007, la subvention d'équilibre du régime de retraite des personnels au statut est versée directement à la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français (CPRP). En 2013, l'État a versé 3,336 milliards d'euros à cet organisme autonome et a inscrit en loi de finances initiale pour 2014 une contribution de 3,363 milliards d'euros dans le cadre du programme 198 (« Régimes sociaux et de retraites des transports terrestres ») de la mission « Régimes sociaux et de retraites ».

Source : DGITM

Annexe 2 La carte des trains d'équilibre du territoire

— Dessertes de jour
- - - Dessertes de nuit

