

N° 153

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

## 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 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME IV

### ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

TRANSPORTS FERROVIAIRES ET FLUVIAUX

Par M. Roland RIES,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, président ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Esnol, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mmes Laurence Rossignol, Esther Sittler, M. Michel Teston, vice-présidents ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, secrétaires ; MM. Joël Billard, Jean Bizet, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marcel Deneux, Michel Doublet, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Benoît Huré, Daniel Laurent, Alain Le Vern, Jean-François Mayet, Stéphane Mazars, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, André Vairetto, Paul Vergès, René Vestri.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°10) (2012-2013)



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LES OBJECTIFS ET LES PRINCIPAUX CHIFFRES DU PLF 2013 : UNE INFLEXION RAISONNABLE AU BÉNÉFICE DU RÉSEAU EXISTANT</b> .....	9
<b>A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »</b> .....	9
1. <i>Présentation des objectifs transversaux</i> .....	9
2. <i>Présentation des crédits par action</i> .....	10
3. <i>Le fonds de concours à RFF</i> .....	12
4. <i>La subvention d'équilibre à l'AFITF</i> .....	13
5. <i>Les crédits aux voies navigables</i> .....	14
<b>B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORTS CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »</b> .....	15
<b>II. DES DÉCISIONS À PRENDRE EN 2013, CRUCIALES POUR LES TRANSPORTS TERRESTRES</b> .....	16
<b>A. PRIORISER LE SCHÉMA NATIONAL D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS</b> .....	16
<b>B. RÉNOVER LA GOUVERNANCE DU FERROVIAIRE</b> .....	18
<b>C. METTRE EN PLACE L'ÉCOTAXE POIDS LOURDS DANS LE CALENDRIER PRÉVU</b> .....	20
<b>D. LANCER LE TROISIÈME APPEL À PROJETS DES TRANSPORTS EN COMMUN EN SITE PROPRE (TCSP)</b> .....	21
<b>E. MODERNISER LES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE</b> .....	21
<b>F. TENIR LE CALENDRIER DU GRAND PARIS</b> .....	22
<b>G. ACCOMPAGNER LA MUTATION DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE ET LA MODERNISATION DU RÉSEAU FLUVIAL</b> .....	23
<b>TRAVAUX EN COMMISSION I. AUDITION DU MINISTRE</b> .....	27
<b>II. EXAMEN DU RAPPORT</b> .....	45



Mesdames, Messieurs,

Les transports ferroviaires et fluviaux, de même que les transports en commun en site propre (TCSP) sont au cœur de nos engagements de report modal : c'est dire, au moment où nous devons réexaminer l'armature même du schéma national des infrastructures de transports (SNIT), combien les crédits aux transports « terrestres » sont de première importance.

Avec ce projet de loi de finances, **le Gouvernement confirme son engagement pour le rail, le fleuve et les transports collectifs**. Quantitativement, en augmentant certaines lignes budgétaires stratégiques, par exemple les crédits à l'Agence de financement des infrastructures de transports (AFITF) ou ceux alloués aux trains d'équilibre du territoire (+ 14 %). C'est satisfaisant, sachant que l'ensemble de la mission « Ecologie » participe à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, en passant de 7,64 milliards d'euros en 2013 à 7,08 milliards d'euros en 2015 (- 7,9 % sur la programmation triennale). Qualitativement, ensuite, le Gouvernement donne la priorité à l'entretien des réseaux et à l'amélioration du service : qu'il s'agisse des trains du quotidien, de la régénération par RFF de 1000 kilomètres de voies ferrées par an, ou encore de la rénovation par VNF du réseau principal de nos voies navigables. Le Gouvernement prend à bras-le-corps la demande sociale pour des transports plus efficaces et un meilleur service, tout en faisant preuve de réalisme vis-à-vis de projets d'extension qui, pour avoir été inscrits au SNIT par la précédente majorité, sont très loin d'avoir tous trouvé leur pertinence économique et environnementale, a fortiori leur financement.

L'année qui vient sera très importante par les choix que notre pays devra prendre. Outre la reprise du schéma d'ensemble de nos infrastructures de transports, nous devons mener à bien **la grande réforme ferroviaire** annoncée par le ministre Frédéric Cuvillier le 30 octobre dernier et, très probablement, redéfinir le rôle et le périmètre des autorités organisatrices de transports, dans « **l'acte III** » de la **décentralisation**. Nous aurons à mettre en place **l'écotaxe poids lourds**, devenue le vecteur principal du financement des infrastructures alternatives à la route, depuis qu'en 2005 la précédente majorité, en privatisant les sociétés d'autoroute, a privé le report modal d'une source pérenne et dynamique de financement. Nous aurons encore à préciser **le devenir du Grand Paris**, et d'abord de son « grand métro », qui, en fonction de sa longueur et son tracé, améliorera plus ou moins la desserte de l'Île-de-France, enjeu de compétitivité pour notre territoire national tout entier, et la qualité de vie des Franciliens. Tout ceci, avec la possibilité de recourir à des

cofinancements européens dont nous ne connaissons pas l'ampleur puisque le budget « transports » de l'Union européenne dans la période 2014-2020 fait encore l'objet d'une âpre négociation.

Dans ce contexte, **votre rapporteur pour avis se félicite du courage et de la lucidité dont le Gouvernement fait preuve avec ce projet de budget.**

**Sur la « hiérarchisation » du SNIT**, le Gouvernement a choisi la bonne méthode : il faut bien sûr réexaminer les projets inscrits sur « la grande liste ouverte » par la précédente majorité, en y associant les élus, pour expliciter nos critères de priorité. Cette voie nous donne les meilleures chances pour atteindre nos objectifs de report modal, mais aussi, très pragmatiquement, pour mobiliser tous ceux qui peuvent agir dans ce sens, y compris à l'échelon européen – car la France aurait tort de ne pas utiliser le levier des financements européens dans le cadre des réseaux transeuropéens de transports (RTE-T). Le dossier particulier du canal Seine-Nord Europe fait légitimement l'objet d'une analyse complémentaire : le ministre des transports, avec la mission confiée à l'inspection des finances et au conseil général du développement durable, se garde de toute décision inconséquente sur un projet dont les coûts prévisionnels ont déjà augmenté de moitié en quelques années et dont les conséquences doivent être appréciées en détail.

**Sur le report modal**, le Gouvernement ne ménage pas ses efforts : l'écotaxe poids lourd s'appliquera dès l'an prochain, renforçant, à l'instar des Allemands ou des Suisses, nos moyens de financer des alternatives aux routes congestionnées ; les voies ferrées et fluviales font l'objet de programmes de rénovation ambitieux, pilotés par RFF pour le rail et par VNF pour le fluvial ; la réforme des opérateurs publics, réalisée l'an passé pour VNF et à venir l'an prochain pour RFF, renouvelle leurs méthodes et leurs ressources ; la part des crédits alloués aux infrastructures ferroviaires est confortée, ce qui augure bien de la réforme à venir sur la gouvernance du ferroviaire, mais ce qui permet également d'avancer sur des projets alternatifs au routier, à l'exemple du transport combiné ; enfin, le Gouvernement assume le choix de **soutenir les trains d'équilibre du territoire**, ce qui est également de bon augure pour l'indispensable renouvellement de leur matériel roulant.

**Sur la gouvernance du ferroviaire**, le Gouvernement fait le choix lucide d'un « pôle public ferroviaire unifié », parce que la séparation de la SNCF et de RFF a démontré son caractère dispendieux, tout y en ajoutant l'ambition – et le courage – d'une réforme globale qui harmonise le cadre social du travail dans le ferroviaire, condition d'une bonne préparation à l'ouverture complète du rail à la concurrence prévue en 2019, et qui associe mieux les principales autorités organisatrices des transports que sont les régions. Votre rapporteur pour avis espère que cette vaste réforme sera reconnue à sa juste valeur et mobilisera très largement au service du rail : c'est à cette condition que notre système ferroviaire retrouvera toute sa vitalité et son avenir, qu'il se désendettera et qu'il prendra la part plus importante que nous lui demandons sur le fret.

Ces points satisfaisants ne doivent pas, cependant, diminuer notre vigilance sur certaines des conditions propres à nous donner toutes les chances d'atteindre nos objectifs ambitieux de report modal et de « sobriété » environnementale.

La mise en place de l'écotaxe poids lourds **dans le calendrier prévu**, par exemple, est la condition minimale pour avoir une chance que les 400 millions qu'en escompte ce projet de loi de finances parviennent bien à l'Agence de financement des infrastructures de transports (AFITF), ou bien nous devons y revenir en collectif – mais où prélever une telle somme ? –, ou plus probablement encore, étaler davantage des projets déjà engagés où l'État doit parfois indemniser les opérateurs pour son retard.

La poursuite de **l'ambitieux programme de soutien aux TCSP**, ensuite, nous aidera également dans la réalisation de nos objectifs de report modal et de qualité environnementale. En 2009, l'État s'est engagé à cofinancer 1 500 km de lignes de TCSP supplémentaires d'ici 2020, en y consacrant 2,5 milliards d'euros. En deux ans, 1 100 km de lignes nouvelles ont été lancées, pour un coût total voisinant 14 milliards d'euros, dont 1,3 milliard de subventions : dans la période de crise que nous connaissons, ces investissements publics sont particulièrement utiles en soutenant de l'emploi local, en particulier notre filière industrielle du ferroviaire et des transports publics, très présente sur les appels d'offre. Les projets ne manquent pas pour continuer, certains sont fin prêts puisqu'ils figurent sur la liste complémentaire du deuxième appel à projet de 2011, au cœur de cible de la mobilité durable, qu'il s'agisse de bus, de trams, de navettes fluviales. Nos concitoyens les attendent et il est indispensable, pour que les collectivités programment ces investissements utiles, que l'État indique clairement son cofinancement. Ce sera l'objet du troisième appel à projets, annoncé pour l'an prochain et qui devra – c'est la conviction de votre rapporteur pour avis – rester focalisé sur les transports collectifs en site propre, ou bien le changement d'usage en ferait perdre la cohérence et gênerait les collectivités locales.

Autre défi, **les trains d'équilibre du territoire (TET)** ne peuvent plus se passer d'un plan ambitieux de rénovation de leur matériel roulant, ce qui fait d'un nouveau « tour de table » financier une condition de leur pérennité même. Leur déficit d'exploitation a fait un bond de 60 % depuis 2010, couvert par la subvention prévue à cet effet et inscrite au compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs ». Cette situation déplorable résulte d'un ensemble de facteurs où une certaine indécision de l'État a toute sa part de responsabilité. Les péages acquittés à RFF augmentent, des travaux contraignent l'offre, la vétusté d'une bonne partie du matériel dégrade le service, des lignes sont maintenues au-delà de ce qu'en prévoyait le contrat de service public : tout concourt à la « spirale » récessive qui s'accélère sous nos yeux et que retrace le déficit d'exploitation, passé de 200 à 325 millions d'euros en deux ans. Laisser courir cette situation, ce serait condamner les trains d'équilibre du territoire. Le défi

consiste donc à donner suite à l'ambitieux plan de modernisation présenté par la SNCF, d'un montant compris entre 2 et 3 milliards d'euros pour les seuls matériels roulants. Et nous le relèverons en inscrivant ce dossier prioritaire aux côtés de ceux du SNIT, de la réforme du ferroviaire et du financement du report modal dans son ensemble.

**La réalisation du « grand métro » du Grand Paris** paraît encore une condition indispensable pour le décongestionnement de la région capitale, dès lors qu'elle s'accompagne d'une rénovation de l'existant, tel que le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) y travaille depuis des années avec la SNCF, RFF et la RATP. Le milliard d'euros qui devait constituer la première tranche de la dotation en capital de la Société du Grand Paris (SGP) ne figure pas dans la loi de programmation budgétaire 2013-2015 ; il n'en faudra pas moins tenir le rythme, une fois le projet d'ensemble inscrit au SNIT, car l'intense préparation déjà menée à bien représente un temps précieux, pour la qualité de la desserte francilienne et la vie quotidienne des Franciliens.

Enfin, **il faut accompagner l'importante mutation en cours à Voies navigables de France**, engagé dans un très ambitieux plan de rénovation des principales voies d'eau françaises, et dans la recomposition de son propre format, avec un changement de statut et l'intégration des quelque 4 500 agents publics relevant de l'État jusqu'à la fin de 2012.

Sur la base de ces considérations et après en avoir débattu, **la commission, sur proposition de son rapporteur, a émis un avis favorable** à l'adoption des crédits relatifs aux transports ferroviaires et aux transports fluviaux de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » du projet de loi de finances pour 2013.



## **I. LES OBJECTIFS ET LES PRINCIPAUX CHIFFRES DU PLF 2013 : UNE INFLEXION RAISONNABLE AU BÉNÉFICE DU RÉSEAU EXISTANT**

### ***A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »***

#### **1. Présentation des objectifs transversaux**

Trois objectifs transversaux du programme 203, avec leurs indicateurs de performance, soulignent les priorités du Gouvernement en matière d'infrastructures ferroviaires et fluviales :

a/ « *Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports* » : il s'agit d'évaluer l'intérêt socio-économique comparé entre les nouvelles infrastructures ferroviaires, fluviales ou portuaires d'une part, et les nouvelles infrastructures routières d'autre part. Pour les grandes opérations – d'un montant supérieur à 83,1 millions d'euros –, le ministère évalue la différence entre les avantages socio-économiques pour la collectivité, notamment les effets sur le temps de transport, le bruit, la pollution atmosphérique, et les coûts d'investissement et d'entretien : cette comparaison détermine l'intérêt socio-économique du projet, à comparer entre différents modes. L'analyse porte également sur la maîtrise des coûts, avec un indicateur sur l'écart au coût prévisionnel.

b/ « *Améliorer l'entretien et la qualité des infrastructures de transports* » : c'est, aux dires de l'administration, la priorité numéro 1, et l'objectif vise à régénérer les voies (ferrées et fluviales), ainsi qu'à moderniser l'entretien et l'exploitation des infrastructures fluviales et portuaires à coût maîtrisé ; le ministère mesure le coût kilométrique de la régénération (renouvellement et mise aux normes de sécurité, hors TGV, aiguillage, ouvrage d'art et signalisation), l'état des ouvrages ferroviaires, et, s'agissant de la qualité de service, les retards ferroviaires (voyageurs et fret) imputables à l'infrastructure, ainsi que la disponibilité du réseau fluvial.

c/ « *Développer la part des modes alternatifs à la route dans les déplacements des personnes et le transport des marchandises* ». Cet objectif issu du Grenelle de l'environnement est mesuré par deux indicateurs visant le rail et le fluvial : la part modale des transports non routiers, c'est-à-dire les transports collectifs de voyageurs et les transports ferroviaires et fluviaux de marchandises ; la part d'aide au transport combiné dans le volume total de transport combiné de marchandises alternatif au tout routier. L'administration observe en 2011 une accélération de la croissance de l'usage des transports collectifs (+ 3,3 %, contre + 0,8 % en 2010), cette dynamique, qui renoue avec les années 2004-2008, étant tirée par celle des transports ferrés (+ 3,4 %) et celle des transports collectifs urbains de voyageurs (+ 3 %). On notera avec satisfaction que la voie ferrée progresse partout : les trains express régionaux

(TER) (+ 4,7 %), aussi bien que les déplacements ferroviaires de longue distance (+ 3,7 %). Le ferroviaire progresse fortement (+ 14 %) pour le fret : ce très bon chiffre compense trois années de fort recul : le fret ferroviaire ne fait que retrouver sa part modale d'avant 2008, autour de 9,5 %. Cette part ne pourra progresser que très lentement : l'objectif de 15 % en 2015 ne sera très probablement pas atteint, et le ministère prévoit plutôt une part modale autour de 10 %.

## 2. Présentation des crédits par action

Les crédits du programme 203 **diminuent d'un peu plus de 3,1 %**, à 4,04 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,07 milliards d'euros en crédits de paiements.

Cette baisse, cependant, ne correspond pas à une diminution réelle des moyens pour les infrastructures : elle tient surtout à deux facteurs comptables :

- d'abord, **la subvention pour charges de service public accordée à l'AFITF est réduite de 300 millions d'euros**, en prévision de l'entrée en vigueur de l'écotaxe poids lourds, qui viendra abonder directement l'Agence. Dans les faits, cette diminution de la subvention d'équilibre devrait être neutre pour l'Agence – pour autant que les sommes escomptées soient effectivement perçues ;

- dans le sens contraire, la subvention pour charges de service public accordée à Voies navigables de France (VNF) augmente **de plus de 197 millions d'euros** au titre du **transfert de plus de 4 400 agents** jusqu'à présent employés par l'État. Cette augmentation est neutre pour le budget général puisque ces crédits de personnels étaient auparavant inscrits sur le programme 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie* » de la présente mission.

### AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME 203

(en millions d'euros)	Crédits budgétaires			Fonds de concours et attributions de produits		
	LFI 2012	PLF 2013	variation (en %)	LFI 2012	PLF 2013	variation (en %)
Action 1 Développement des infrastructures routières	0,15			1 623	427,5	- 73,7
Action 10 Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	3 566,5	3 236,2	- 9,3	444,2	321	- 27,7

Action 11 <i>Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires</i>	135,4	332,4	+ 145,5	94	45	- 52,1
Action 12 <i>Entretien et exploitation du réseau routier national</i>	324,2	338,3	+ 4,3	311	276	- 11,3
Action 13 <i>Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres</i>	103,1	100,8	- 2,2	50	54	+ 8
Action 14 <i>Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens</i>	26,2	17,8	- 32,1			
Action 15 <i>Stratégie et soutien</i>	23,9	23,8	- 0,4	3,2	3	- 6,3
<b>Total</b>	<b>4 179,4</b>	<b>4 049,3</b>	<b>- 3,1</b>	<b>2 525,4</b>	<b>1 126,5</b>	<b>- 55,4</b>

Sources : loi de finances initiale pour 2012 et projet de loi de finances pour 2013

### CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 203

<i>(en millions d'euros)</i>						
	Crédits budgétaires			Fonds de concours et attributions de produits		
	LFI 2012	PLF 2013	variation (en %)	LFI 2012	PLF 2013	variation (en %)
Action 1 <i>Développement des infrastructures routières</i>	0,15			754,4	730,8	- 3,1
Action 10 <i>Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires</i>	3 566,5	3 236,2	- 9,3	318,1	419,9	+ 32
Action 11 <i>Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires</i>	138,4	337,3	+ 143,7	80	67,4	- 15,8
Action 12 <i>Entretien et exploitation du réseau routier national</i>	342,3	343,1	+ 0,2	336,6	318,5	- 5,4
Action 13 <i>Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres</i>	110,1	105,8	- 3,9	36	29	- 19,4
Action 14 <i>Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens</i>	26,6	27,7	+ 4,1		3,5	
Action 15 <i>Stratégie et soutien</i>	23,9	23,8	- 0,4	3,2	3	- 6,3
<b>Total</b>	<b>4 208</b>	<b>4 073,9</b>	<b>- 3,2</b>	<b>1 528,3</b>	<b>1 572,1</b>	<b>+ 2,9</b>

Source : loi de finances initiale pour 2012 et projet de loi de finances pour 2013.

### 3. Le fonds de concours à RFF

Outre la subvention d'équilibre de l'AFITF, les crédits du programme 203 pour le ferroviaire comprennent essentiellement le concours budgétaire de **2,536 milliards d'euros** versé à Réseau Ferré de France (RFF) pour la gestion de l'infrastructure, dont le montant est stable par rapport à 2012. Sur cette enveloppe, **1,63 milliard d'euros vont à la subvention pour l'utilisation du réseau ferré par les TER, 474 millions d'euros pour son utilisation par les trains nationaux classiques de voyageurs, et 435 millions d'euros pour son utilisation par les trains de fret.**

Ces crédits du programme 203 soutiennent deux priorités de RFF :

– Les **travaux de régénération du réseau existant** : comme l'a souligné l'étude de l'école polytechnique de Lausanne réalisée cette année, après celle de 2005, la régénération de 1000 kilomètres de voies par an, contre 500 kilomètres il y a quelques années, « rattrape » une partie seulement du retard pris. A ce rythme, le vieillissement devrait se « stabiliser » en 2017, ce qui reste un horizon tangible. Cependant, les coûts de régénération augmentent de 20 % entre 2011 et 2013. RFF explique la hausse par le fait que la régénération a d'abord concerné plutôt des lignes peu fréquentées, où l'intervention était moins chère, alors que le programme vise l'an prochain davantage le réseau principal – les travaux de nuit passeraient de 45 % en 2011 à 70 % en 2013.

– **La poursuite des quatre chantiers de lignes à grande vitesse déjà engagés** : le tronçon Tours-Bordeaux de la LGV Sud-Europe-Atlantique, la deuxième phase de la LGV Est européenne, le contournement ferroviaire de Nîmes et Montpellier, et la LGV Bretagne-Pays-de-la-Loire. Dans ces conditions, **aucune LGV nouvelle ne sera lancée avant 2016**, exception faite de la liaison Lyon-Turin, qui relève de la coopération bilatérale franco-italienne et sera discutée lors du sommet bilatéral du 3 décembre 2012.

Outre les questions liées à la gouvernance, Réseau Ferré de France a devant lui trois défis :

– **Stopper le vieillissement du réseau** en poursuivant l'effort de rénovation et en accélérant un grand projet de modernisation. Dans le cadre du contrat de performance signé entre RFF et l'État en novembre 2008, un vaste plan **de rénovation** a été engagé. Entre 2006 et 2011, l'investissement de rénovation a été multiplié par deux pour atteindre **13 milliards d'euros sur la période 2008-2015**. Pour accélérer le rythme des réalisations, RFF prépare un nouveau programme de modernisation du réseau, que l'opérateur propose de débattre **à l'échelle de grands secteurs géographiques**<sup>1</sup>, ce qui serait particulièrement bienvenu.

---

<sup>1</sup>Par exemple : Normandie, Nord-Picardie, Champagne-Lorraine-Alsace, Bourgogne-Franche Comté, Rhône Alpes-Auvergne, PACA, Languedoc-Roussillon, Centre-Poitou-Aquitaine-Midi-Pyrénées, Bretagne-Pays-de-Loire, Île-de-France et Bassin Parisien.

– **Améliorer la qualité de service** : les enquêtes de satisfaction montrent que des progrès ont déjà été réalisés, mais que beaucoup reste à faire. Les travaux eux-mêmes entraînent de nombreux retards et les changements horaires sont toujours une source de désagrément pour la clientèle. Cependant, RFF et la SNCF ont réalisé cette année un travail important de communication sur les changements horaires, en établissant clairement le lien avec les travaux de modernisation. Reste que les échéanciers devront être tenus, pour que « la fin des travaux » soit au rendez-vous et apporte une amélioration du service.

– **Développer les recettes du réseau pour atteindre l'équilibre économique**. Le contrat de performance 2008-2012 définit un modèle économique à l'équilibre où le réseau, de meilleure qualité et plus fréquenté, dégage des moyens suffisants pour son entretien et son renouvellement. Cependant, ce modèle économique est encore loin d'être à l'équilibre : le coût complet du réseau, estimé à **7 milliards d'euros par an**, n'est couvert que **pour moitié** par le produit des péages facturés aux utilisateurs ; les recettes progressent en moyenne de 1,2 % par an mais les charges augmentent de près de 3 % par an. Dans ces conditions, **le réseau perd encore entre 1 et 1,5 milliard d'euros par an**, qui s'ajoutent à une dette très importante : 28,6 milliards fin 2012 contre 20,5 milliards en 1997.

Votre rapporteur pour avis ne peut que souligner, après bien d'autres, **l'urgence qu'il y a de résoudre le double problème de la dette** et de la gouvernance du secteur ferroviaire. En tout état de cause, et sur le seul plan financier, il est devenu clair **que le réseau devra être à l'équilibre**, pour son exploitation comme pour son renouvellement. Cela suppose une amélioration du service, qui justifie les tarifs pratiqués, ainsi qu'une indispensable maîtrise des coûts d'infrastructures, ce qui passe bien sûr par la réforme institutionnelle.

Des **choix politiques** sont nécessaires, sur le format du réseau, son modèle économique et sa tarification : ces choix relèvent du Parlement et du Gouvernement, et c'est seulement s'ils sont explicités que les opérateurs trouveront leur cadre d'action. Le ministre des transports a annoncé une réforme d'ensemble, c'est de bonne méthode. Notre pays doit consentir un effort historique, ou bien nous perdrons un réseau ferroviaire dense qui est un véritable levier d'aménagement du territoire, au-delà même des enjeux de mobilité.

#### **4. La subvention d'équilibre à l'AFITF**

Le programme 203 réserve **700 millions d'euros** à la subvention d'équilibre versée à l'AFITF, en diminution de **37,7 %** par rapport à 2012 : le différentiel doit être **couvert par les recettes de la taxe kilométrique poids lourds**, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1<sup>er</sup> juillet 2013.

**L'équilibre du budget de l'AFITF est indispensable** pour mettre en œuvre les grands projets d'infrastructures : l'Agence, régulièrement critiquée par la Cour des comptes au nom de l'universalité budgétaire, assure une certaine « **sanctuarisation** » des crédits aux infrastructures, qui suffit à répondre aux critiques. Cependant, cette sanctuarisation perd toute réalité si la ressource dédiée à l'Agence ne lui apporte pas les revenus escomptés. Si cela se produisait, l'Agence devrait étaler davantage les engagements de l'État, au risque de pénalités financières particulièrement malvenues dans cette période d'argent rare où tant d'efforts sont faits pour plus d'efficacité.

Après avoir reculé de 12,7 % en 2010, les dépenses d'intervention de l'AFITF reculent de 8,3 % en 2011 passant de 2,15 milliards d'euros à 1,98 milliard d'euros. L'évolution des engagements ainsi que de leur répartition modale d'une année à l'autre dépend trop du cadencement des opérations pour être significative. Ce qui compte, c'est qu'à travers l'Agence, l'État redistribue des ressources prélevées sur les routes, aux modes non routiers.

## **5. Les crédits aux voies navigables**

Les crédits aux voies navigables représentent les trois quarts de l'action 11 *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires*. Ainsi, la subvention pour charges de service public versée à Voies navigables de France (VNF) s'élève à **254,6 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Sa forte progression par rapport à l'an passé tient à son changement de format : la subvention intègre désormais la masse salariale des quelque 4 000 agents de l'État qui sont affectés à VNF conformément à la loi du 24 janvier 2012. Cependant, cette opération est neutre financièrement puisque l'augmentation vient du transfert de 185 millions d'euros du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*.

Conformément à son contrat d'objectifs, VNF met en œuvre un important programme d'investissement pour remettre à niveau et moderniser les infrastructures du réseau principal de voies navigables.

**Le plan stratégique de VNF** prévoit en particulier :

– **la poursuite du programme de modernisation et de sécurisation du réseau à grand gabarit**, qui comprend en particulier la rénovation de 29 barrages ;

– **des investissements destinés à renforcer la capacité du réseau**, par exemple sur le canal du Rhône à Sète ou encore des études sur la mise à grand gabarit de la Seine amont.

**B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORTS CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »**

Institué par la loi de finances pour 2011, ce compte d'affectation spéciale compense l'exploitation d'**une quarantaine lignes ferroviaires** de transport de voyageurs qualifiées par l'État « d'équilibre du territoire » – et où circulent les trains « Corail », « TéoZ » et « Lunéa », désormais regroupés en « Intercités ». Le 13 décembre 2010, l'État et la SNCF ont signé une convention triennale relative à l'exploitation des trains « Corail » renommés trains d'équilibre du territoire (TET) : elle prend **fin au 31 décembre 2013**. L'État exerce la compétence d'autorité organisatrice des TET, en matière de desserte, de fréquence, et de maintenance du matériel roulant existant ; en contrepartie de ces obligations de service public, il verse à la SNCF une subvention pour couvrir le déficit d'exploitation.

Le CAS est composé de deux programmes :

– le programme 785 *Exploitation des services nationaux de transport conventionnés*, doté de **217,4 millions d'euros** pour 2013 au lieu de 187,7 millions en 2012 (+ **13,6 %**) : ces ressources compensent le déficit d'exploitation des TET et financent des enquêtes de satisfaction de la clientèle ;

– le programme 786 *Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés*, doté de **107,6 millions d'euros**, au lieu de 92,3 millions en 2010 (+ **14,2 %**) contribue aux investissements de maintenance et de régénération du matériel roulant existant.

Ce compte est abondé par **trois recettes** :

– **la contribution de solidarité territoriale (CST)**, due par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs ;

– **le produit de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)**, due par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs ayant des activités de transport de voyageurs et dont le chiffre d'affaires soumis à la CST est supérieur à 300 millions d'euros ;

– une fraction de **la taxe d'aménagement du territoire (TAT)**, acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Dans les faits, les deux premières taxes, qui représentent 83 % du CAS, sont acquittées par la SNCF, les 17 % du solde par les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

La convention de 2010 plafonnait à **210 millions** d'euros la compensation annuelle à la SNCF. Cependant, le déficit d'exploitation a dépassé ce plafond dès 2011, jusqu'à atteindre **325 millions** en prévision (**soit + 60 % en trois ans**).

Ce « bond » du déficit tient au cumul des facteurs suivants :

- la **facturation au coût réel** de charges qui avaient été évaluées forfaitairement (location de matériel roulant, prestations en gares plus coûteuses que prévues) ;
- la **compensation d'augmentations tarifaires plus faibles** que prévues contractuellement ;
- **des dessertes nouvelles**, comme Belfort et Mulhouse ;
- le **relèvement des barèmes des redevances de circulation** sur lignes classiques, suite à l'avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) : cette augmentation représenterait **75 millions d'euros** ;
- enfin, la **surcharge des sillons**, liée aux travaux d'infrastructures, oblige la SNCF à annuler des trains et à rembourser des billets – pour un coût évalué à 58 millions d'euros.

Dans ces conditions, le renouvellement de la convention sera l'occasion de redéfinir le modèle économique de ces trains, et de renouveler leur matériel roulant.

## **II. DES DÉCISIONS À PRENDRE EN 2013, CRUCIALES POUR LES TRANSPORTS TERRESTRES**

L'année qui vient est décisive pour les politiques publiques de transports terrestres : nous sommes à l'aune d'**une réforme de structures**, que nous devons ajuster aux changements non seulement de comportements, mais également des aspirations de nos compatriotes en matière de mobilité. Et comme les décisions d'infrastructures engagent pour des décennies, il nous faut anticiper sur ce que seront les demandes de demain, ainsi que nos ressources.

C'est dans cette perspective que votre rapporteur pour avis évoque dans les paragraphes suivants quelques-unes des grandes décisions que notre pays doit prendre en 2013, en espérant que cette contribution augure de débats approfondis et fructueux.

### ***A. PRIORISER LE SCHÉMA NATIONAL D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS***

Promulguée en août 2009, la loi « Grenelle I »<sup>1</sup>, tout en énonçant des objectifs qualitatifs et quantitatifs<sup>2</sup> d'infrastructures, avait prévu qu'avant la

---

<sup>1</sup> Loi n° 2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

<sup>2</sup> Tropisme des chiffres ronds, on se proposait par exemple de lancer 2 000 km de lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse d'ici 2020.



**fin 2009**, un Schéma national des infrastructures de transports (SNIT) définirait les orientations de l'État en la matière, avec un plan d'actions pour répondre aux engagements quantitatifs et qualitatifs du « Grenelle de l'environnement ».

La réalisation du SNIT, cependant, s'est avérée beaucoup plus longue que ne l'avait souhaité le législateur, ainsi qu'en témoignent **les étapes nombreuses qui ont été franchies entre 2009 et 2011** :

- le 25 juin 2009, « *cadrage préalable* » de l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ;
- à l'été et à l'automne 2010, avant-projet de SNIT (juillet) qui donne lieu à un avis du CGEDD (septembre) et à de nombreuses contributions d'élus et d'associations (été-automne) ;
- début 2011, **avant-projet consolidé** (janvier), puis rapport environnemental (février) et rapport d'évaluation globale (mars) préparés par le Commissariat général au développement durable (CGDD) ;
- au début et au printemps 2011, concertation sur cet avant projet consolidé, avec une consultation publique (du 27 janvier au 20 mars) ;
- fin octobre 2011, transmission de cet avant-projet au Conseil économique, social et environnemental (CESE) ;
- enfin, le 28 février 2012, avis du CESE.

L'étape suivante devait être un débat au Parlement, puis l'adoption du schéma. Le calendrier électoral a changé celui du SNIT et le document est resté à l'état de projet.

L'avant-projet lui-même inscrit un ensemble d'opérations qui représentent un coût total estimé par le CGDD à **245 milliards d'euros** et qui se répartissent entre :

- **105 milliards à l'optimisation des réseaux existants**, dont 63 % dans le ferroviaire, 27 % dans le routier, 6,5 % dans le portuaire, 1 % dans l'aérien ;
- **140 milliards pour le développement des infrastructures**, dont 76,5 % dans le ferroviaire, 11,5 % dans le fluvial, 9,5 % dans le routier, 2,3 % dans le portuaire et 0,5 % dans l'aérien.

Tout en reconnaissant que l'ensemble des projets ne sauraient être financés dans la période de référence considérée (soit 20 à 30 ans), l'avant-projet proposait cette **clé de répartition** des coûts : **36 %** pour l'État, **23 %** pour les collectivités territoriales et **41 %** par les opérateurs publics (RFF, VNF...) ou privés (concessions, délégations de service public, partenariats public-privé).

Cependant, le chiffrage de 245 milliards n'inclut pas le « grand métro » du Grand Paris (25 milliards d'euros), ni certains investissements pour

les transports collectifs sur l'ensemble du territoire (47 milliards d'euros). L'enveloppe large de ce projet avoisine ainsi plutôt, comme l'a relevé la Cour des comptes, les **320 milliards** d'euros. Qui plus est, des projets évoqués n'ont pas été évalués financièrement, par exemple le Barreau ferroviaire Est-Ouest (Rennes-Nantes-Poitiers-Limoges-Montluçon-Lyon) ou l'amélioration des liaisons Lorraine-Vallée du Rhône.

Dans ces conditions, le Gouvernement a eu la lucidité de reconnaître le caractère inopérant du SNIT tel que lui a laissé la précédente majorité, à tout le moins pour la programmation effective des infrastructures de transports. Le ministre Frédéric Cuvillier a dès lors repris courageusement l'ouvrage avec l'objectif de hiérarchiser entre les priorités et entre les projets. C'est pourquoi, **le 17 octobre 2012**, il a installé la **Commission « Mobilité 21 »**, composée de six parlementaires et de quatre personnalités qualifiées, « *chargée de trier, hiérarchiser, et mettre en perspective les grandes infrastructures* »<sup>1</sup> dans un délai de six mois (**avril 2013**) pour une présentation au Parlement.

Le SNIT a identifié une liste de projets, la notion même de schéma est très utile pour la programmation, mais aussi l'évaluation des infrastructures de transports. La lettre de mission à la commission « Mobilité 21 » insiste sur la recherche de « *solutions plus immédiates (...) permettant d'améliorer à court terme le service rendu aux usagers* » : votre rapporteur pour avis se félicite de cette inflexion réaliste, où les grandes perspectives pour l'avenir ne dissimulent pas les difficultés du présent – non plus que les améliorations qu'on doit lui apporter dans un horizon raisonnable.

Ensuite, il est particulièrement souhaitable que la hiérarchisation des projets, en tenant compte de leur calendrier possible, **associe davantage l'échelon européen** – car nos plus grandes infrastructures relèvent des RTE-T – **et l'échelon régional**, appelé à devenir une véritable autorité organisatrice de la mobilité durable. Votre rapporteur pour avis sera particulièrement attentif à ces deux points, tout au cours de l'année 2013.

## ***B. RÉNOVER LA GOUVERNANCE DU FERROVIAIRE***

Le ministre des transports a annoncé qu'**avant la fin du premier semestre 2013**, un projet de loi ambitieux viendrait rénover la gouvernance du ferroviaire. Il s'agirait de rétablir un lien fort entre la SNCF et RFF dans un « **pôle public ferroviaire unifié** », volet institutionnel d'une réforme bien plus large qui comprendrait également un « **cadre social harmonisé** » pour l'emploi dans le ferroviaire, une forme de **régionalisation** de la gouvernance ferroviaire ainsi qu'un vaste **plan pour résorber la dette** de notre système ferroviaire.

---

<sup>1</sup> Lettre de mission de M. Cuvillier aux membres de la Commission « Mobilité 21 », 17 octobre 2012.

**Votre rapporteur pour avis se félicite de voir le Gouvernement s'atteler à la réforme ambitieuse que le rail français et ses utilisateurs attendent depuis trop d'années.** Les réflexions ont été approfondies ces dernières années, à mesure que la séparation stricte du gestionnaire d'infrastructures et de l'opérateur, telle qu'elle a été décidée en 1997, est apparue inefficace et dispendieuse – le surcoût serait de **800 millions** d'euros par an, c'est tout à fait déraisonnable. Les Assises du ferroviaire, à l'automne 2011, ont fait apparaître un consensus sur **la nécessité de regrouper la gestion des travaux et celle des sillons**, le Gouvernement propose de le faire en constituant un « pôle public ferroviaire unifié », c'est un choix politique important qui devrait aider à la réalisation de la réforme plus large du ferroviaire. M. Frédéric Cuvillier l'a dit en présentant son vaste projet de réforme : il s'agit bien de **réunir la « famille cheminote »** trop longtemps séparée, pour donner toutes ses chances à notre système ferroviaire et le renforcer pour affronter la concurrence.

La réforme à venir devra tenir compte de la redéfinition en cours de qu'on appelle « **le quatrième paquet ferroviaire** », c'est-à-dire les conditions européennes d'ouverture de l'ensemble du réseau à la concurrence. Elles sont actuellement en négociation et l'engagement pour un pôle public unifié est bien le signe de la détermination du Gouvernement. De fait, **nos engagements européens** nous obligent, mais ils **ne coïncident pas toujours avec ce que la Commission européenne voudrait qu'ils soient**. En l'occurrence, l'avocat général de la Cour européenne de justice de l'Union européenne a estimé que la gouvernance allemande qui unifie le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur ferroviaire, est compatible avec le droit européen : les textes européens laissent aux États membres une marge pour organiser leur système ferroviaire, il est faux de prétendre que le droit européen oblige à une séparation institutionnelle. Dans ces conditions, il est bien légitime que la France choisisse **l'organisation qui présente le moins de désavantages**, sur le plan financier comme sur le plan social.

La question de la gouvernance est également liée à celle de **la dette du ferroviaire**, qui est devenue explosive : en 1997, RFF a « hérité » de 20 milliards de dettes, nous en sommes à 30 milliards et le système perd encore plus d'un milliard par an. Avec les investissements importants et nécessaires, qui permettent aujourd'hui à RFF de rénover 1 000 kilomètres de lignes par an, soit deux fois plus qu'avant, nous allons vers un endettement insupportable de **50 milliards dans quelques années !** Il faut donc trouver une solution, le Gouvernement s'y attèle et il a raison de lier l'ensemble des sujets, ceux de la gouvernance, de la dette, du cadre social et des conditions de concurrence.

## **C. METTRE EN PLACE L'ÉCOTAXE POIDS LOURDS DANS LE CALENDRIER PRÉVU**

Trop longtemps retardée, **l'écotaxe poids lourds** doit s'appliquer à compter du **1er juillet 2013**. Le principe en est tout à fait légitime, puisqu'il s'agit de faire payer au transport routier non pas l'intégralité du prix de la route, mais un peu plus qu'il ne la paie aujourd'hui, car le transport routier paie aujourd'hui un prix très en deçà du prix réel. Les camions devront donc payer, selon leur poids et selon leur sobriété, un forfait kilométrique pour l'usage des routes non concédées, sachant que, sur les autoroutes, ils paient déjà leur « éco-participation » dans le péage.

**Les grandes étapes nécessaires à la mise en place de la taxe ont été franchies avec succès**, non sans mal cependant pour le contrat de partenariat. Le réseau a été précisément identifié<sup>1</sup>, un dégrèvement a été défini pour les régions moins denses, où la taxe risquerait de renchérir trop le transport<sup>2</sup>, les poids lourds et le niveau de taxe ont été précisés<sup>3</sup>, l'opérateur a été choisi – il s'agit de Autostrade per l'Italia – et confirmé après que la contestation de concurrents a été éteinte<sup>4</sup>, des portiques ont commencé à être installés sur les routes pour gérer le télépaiement : en un mot, tout avance pour que la taxe soit effective à l'été 2013, conformément au calendrier prévu.

**Jeudi 15 novembre 2012**, devant les transporteurs routiers, Frédéric Cuvillier a annoncé **une répercussion intégrale et obligatoire de la taxe sur les chargeurs**, qui inclura les frais de gestion supportés par les entreprises de transport routier : c'est très important pour les routiers, qui s'inquiètent à juste titre de leurs difficultés à faire face à une nouvelle taxe qui, faute de pouvoir être répercutée sur les clients ou sur les chargeurs, resterait à leur seule charge. Cette répercussion sur les chargeurs oblige à passer par la loi. Le Gouvernement déposerait un projet de loi pour **janvier 2013 : ce qui compte avant tout, c'est que le calendrier de l'écotaxe ne s'en trouve pas modifié et que les 400 millions escomptés pour l'AFITF lui parviennent effectivement.**

---

<sup>1</sup> Le décret n° 2009-1588 fixant la liste des itinéraires du réseau national exonérés pour « faible trafic » a été publié le 20 décembre 2009. Le décret n° 2011-910 du 27 juillet 2011 fixe, quant à lui, la consistance du réseau routier local soumis à la taxe, totalisant environ 5 000 km de voiries.

<sup>2</sup> L'article 275-2 du code des douanes prévoit que les taux kilométriques sont minorés de 25% pour les régions comportant au moins un département métropolitain classé dans le décile le plus défavorisé selon leur « périphéricité » au sein de l'espace européen, apprécié au regard de leur éloignement des grandes unités urbaines européennes de plus d'un million d'habitants. Le décret n°2011-233 du 2 mars 2011 fixe la liste de ces départements. Il en résulte que les taux kilométriques seront minorés dans les trois régions d'Aquitaine, Midi-Pyrénées et Bretagne.

<sup>3</sup> Décrets n°2011-234 du 2 mars 2011 pour la taxe nationale et n°2011-899 du 27 juillet 2011 pour la taxe alsacienne.

<sup>4</sup> Le 8 mars 2011, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, saisi par un candidat non retenu, a annulé la procédure de passation du contrat, puis, le 24 juin 2011, le Conseil d'Etat saisi en cassation par l'Etat a rétabli cette procédure, ouvrant la voie à la signature du contrat lui-même, intervenue le 20 octobre 2011.

#### ***D. LANCER LE TROISIÈME APPEL À PROJETS DES TRANSPORTS EN COMMUN EN SITE PROPRE (TCSP)***

A l'issue du Grenelle de l'Environnement, **l'État s'est engagé à cofinancer 1 500 km de lignes de TCSP supplémentaires d'ici 2020, en y consacrant 2,5 milliards d'euros**. Entre 2009 et 2011, dans le cadre de deux appels à projets, l'État a mobilisé 1,3 milliard d'euros pour subventionner 119 projets qui représentent 1 100 km de lignes nouvelles et qui auront coûté près de 14 milliards au total. **Le rythme a donc été soutenu**, malgré la crise économique – en accompagnement de la crise économique, tant les travaux publics jouent leur rôle dans le soutien à l'activité locale, aussi bien que pour la mobilité des personnes à faible revenu. Il faut donc continuer, le Président de la République s'y est engagé, et Frédéric Cuvillier a annoncé le troisième appel à projets pour le premier semestre 2013, sans en préciser cependant le montant.

**Quel sera le montant sur lequel l'État, à travers les crédits de l'AFITF, va s'engager pour ce troisième appel à projets ?** Il faut le dire rapidement, c'est une condition nécessaire pour que les collectivités locales lancent de nouveaux projets l'an prochain, ou bien 2013 sera une « année perdue » pour les TCSP.

De fait, **les projets ne manquent pas**, à Bordeaux, à Brest, à Caen, à Chambéry, à Draguignan, à Istres-Martigues, à Lens, à Lille, à Marseille, à Montpellier, à Périgueux, à Sathonay-Trévoux, à Strasbourg, à Toulouse, à Antibes ou encore à Sète<sup>1</sup> – autant d'exemples de villes disposant de projets précis, prêts à être lancés, qu'il s'agisse de bus à haut niveau de service (BHNS), de trams, ou encore de navettes fluviales. Partout, les responsables locaux attendent l'indispensable cofinancement de l'État, et avec eux nos concitoyens, qui plébiscitent ces modes de transports collectifs. **Certains projets attendent depuis deux ans** puisqu'ils figuraient sur la liste complémentaire du deuxième appel à projets : il faut les engager sans tarder, ce doit être **une priorité de l'année 2013**.

Votre rapporteur veillera également à ce que les moyens de l'État prévus pour les TCSP aillent exclusivement aux **transports collectifs** : il semblerait que d'autres actions puissent être éligibles, comme le véhicule électrique ou le covoiturage. Ce serait dommageable aux projets de TCSP, qui ont déjà du mal à respecter leurs calendriers.

#### ***E. MODERNISER LES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE***

La présentation des crédits pour 2013 a montré que la convention signée en 2010 pour l'exploitation des trains d'équilibre du territoire était

---

<sup>1</sup> Le groupement des autorités responsables des transports (Gart) a évalué ces projets à 450 millions d'euros.

**sous-dimensionnée** : c'est bien 325 millions d'euros par an et non pas 210 millions qu'il faut pour couvrir le déficit d'exploitation de la quarantaine de lignes ferroviaires concernées. Cependant, **à ce niveau de subvention, ces lignes ferroviaires ne font que « survivre »**, là où il leur faut de sérieux investissements pour sortir de la spirale du déclin, où la diminution des recettes et la détérioration du service vont de pair. Chaque année, nous déplorons la **vétusté du matériel** : la moyenne d'âge des quelque 300 locomotives et 1 950 voitures Corail atteindrait **35 ans** ! Dans ces conditions, leur renouvellement est indispensable au maintien du service lui-même : son financement en revient à l'autorité organisatrice, c'est-à-dire à l'État. Le ministère des transports évalue le coût du renouvellement **entre 2 et 3 milliards d'euros**, qui pourraient être étalés sur une dizaine d'années.

La convention arrivant à **échéance fin 2013**, l'année qui vient devra faire de son renouvellement une priorité de premier plan. Quelles lignes ferroviaires considérons-nous comme indispensables à l'aménagement du territoire ? Quels moyens publics y consacre-t-on ?

La réponse relève d'abord **de la définition du réseau lui-même** et de la place qu'y occupent les TET, entre les TGV et les TER. Le réseau des LGV étant prévisible pour les cinq ans à venir, il devient urgent d'améliorer l'offre de TET modernisés qui pourraient atteindre une vitesse de 200 kilomètres à l'heure sur des lignes elles-mêmes régénérées. Quant à la complémentarité avec les TER, il est évident que la négociation est aussi à conduire avec les régions.

La nouvelle convention, ensuite, doit **modifier en profondeur la « péréquation intermodale » du financement des TET**. Dans la répartition de 2010, **la SNCF contribue à 83 % et les sociétés d'autoroutes à 17 % de la subvention d'équilibre des TET** ; cependant, la part des sociétés d'autoroute étant plafonnée, elle ne représente plus aujourd'hui que **10 %** de cette subvention : à ce niveau-là, peut-on encore parler d'une participation financière au report modal ? Votre rapporteur pour avis estime que la nouvelle convention devra attribuer une plus grande fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) aux trains d'équilibre du territoire, pour que la route contribue davantage au financement des TET.

#### ***F. TENIR LE CALENDRIER DU GRAND PARIS***

Votre rapporteur pour avis évoque ce point pour mémoire. Le Gouvernement n'a pas inscrit dans la loi de programmation budgétaire 2013-2015 **le milliard d'euros** qui devait constituer la première tranche de la dotation en capital de la Société du Grand Paris (SGP).

Cette décision s'est accompagnée de propos rassurants sur le fait que le Grand Paris se ferait « dans les temps ». Cependant, **le temps presse** : les

phases de consultation et de constitution des dossiers ont révélé un très large accord sur le projet ambitieux d'un « grand métro ».

S'il est bien légitime de vouloir un débat permanent sur le Grand Paris, pour plus de démocratie locale dans la région métropole, ce débat permanent ne doit pas signifier une indécision sur les infrastructures. Une fois les tracés retenus et concertés, **toute modification ferait perdre deux ou trois ans au projet**, au risque de le menacer tout entier. Des arbitrages financiers doivent encore intervenir pour parer au plus urgent dans la région capitale, où il y a tant à faire pour améliorer les transports en commun, mais la priorité aux trains du quotidien et au réseau existant ne doit pas se traduire par un blocage du développement du réseau.

#### ***G. ACCOMPAGNER LA MUTATION DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE ET LA MODERNISATION DU RÉSEAU FLUVIAL***

La loi « Grenelle I » entendait « **relancer le fluvial** », condition indispensable à la réduction de l'empreinte carbone des transports. Entre 2001 et 2010, le transport fluvial avait augmenté de 20 % (en tonnes kilométriques), alors même que les investissements ne suffisaient pas à entretenir les voies d'eau. L'objectif a donc été posé de « réinvestir », pour accélérer le report modal (en 2011, le fluvial ne représente que 3,6 % du tonnage transporté). La loi appelait à la modernisation du réseau, ainsi qu'à la réalisation de grands ouvrages comme le canal Seine-Nord Europe. De son côté, l'avant-projet consolidé du SNIT prévoit une enveloppe d'environ **9 milliards d'euros** pour le fluvial, hors projet du canal Seine-Nord Europe pour la réalisation de la liaison fluviale à grand gabarit Bray-Nogent et de la liaison fluviale à grand gabarit Saône-Moselle et Saône-Rhin.

Au début de cette année<sup>1</sup>, nous avons rénové la gestion de nos voies d'eau, en regroupant au sein de VNF – devenu établissement public administratif – ses 369 salariés de droit privé et les 4 400 agents de droit public qui travaillent principalement dans les services de la navigation.

**Cette réforme de l'opérateur doit faciliter la réalisation du programme de modernisation des voies d'eau engagé depuis deux ans.** VNF évalue ses besoins d'investissement à **2,7 milliards d'euros** qui se répartissent entre la remise en état et en sécurité du réseau (1,2 milliard), la modernisation des méthodes et la reconstruction de barrages manuels (400 millions), la mise en conformité environnementale (120 millions) et les travaux d'accroissement du gabarit (800 millions). Pour les quatre premières années (2010-2013), VNF mobilise **840 millions**.

Au-delà des investissements, VNF adapte **le service fluvial** à la demande en visant **une ouverture continue 24/24 sur le réseau principal**,

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France.

une ouverture de 12 heures par jour sur le réseau connexe et une ouverture saisonnière et à la demande sur le réseau secondaire. Ces objectifs s'accompagnent d'**une réorganisation de la maintenance et de l'exploitation**, aussi bien pour les effectifs (regroupement dans des unités à compétence géographique plus large) que pour les métiers (avec, par exemple, la mise en place d'une maintenance préventive et spécialisée sur l'ensemble du réseau).

**Votre rapporteur pour avis se félicite qu'avec 254,6 millions d'euros, la subvention pour charges de service public versée à VNF soit conforme au plan de modernisation engagé par l'opérateur.** Cependant, il faudra veiller à ce que la « relance du fluvial » prévue par l'avant-projet de SNIT, se traduise par, a minima, l'accompagnement de VNF dans la durée.

**Le projet de canal Seine-Nord** est à cet égard décisif. Inscrit dans la loi « Grenelle I »<sup>1</sup>, il a fait l'objet d'une première évaluation de **4,3 milliards d'euros**, y compris les quatre plateformes multimodales prévues. Cependant, **ce projet a évolué** : pour qu'il respecte mieux les écosystèmes, son tracé a été déplacé à flanc de coteaux, ce qui est une première ; ensuite, une bretelle y a été ajoutée vers Dunkerque, pour que les barges de 3 000 tonnes venues de ce grand port français puissent accéder au réseau. Dans ces conditions, le coût global voisinerait les **6 milliards d'euros**, ce qui remet en question le financement initialement envisagé.

Lancée en avril 2011, la procédure de dialogue compétitif est en cours, avec les deux finalistes Bouygues et Vinci. Des réservations foncières sont faites, l'autoroute A29 a été déplacée pour se conformer au tracé futur...

Pour l'aider dans sa décision, le Gouvernement a confié au Conseil général du développement durable et à l'Inspection générale des finances une mission d'analyse financière et environnementale du projet. Ses résultats sont attendus **fin 2012** : ils seront déterminants, en particulier pour établir si, dans les conditions actuelles de financement, un projet d'une telle envergure est possible.

Une même incertitude pèse sur le projet d'une liaison fluviale à grand gabarit entre les bassins de la **Saône et de la Moselle**, également prévue par la loi « Grenelle I ». L'objectif de l'appel d'offres, qui a les mêmes finalistes que Seine-Nord, est de signer le contrat en 2013, pour une mise en service du canal en 2020. Cependant, le financement n'est pas bouclé et le projet dans son ensemble dépendra des décisions prises sur le SNIT.

La mise à niveau de notre réseau suppose un effort important et continu, à hauteur des avantages que nous pouvons en espérer : pour les transports de marchandises, **la voie d'eau est plus fiable, plus sûre et moins**

---

<sup>1</sup> « (...) le canal à grand gabarit Seine-Nord Europe, qui permettra le report vers la voie d'eau de 4,5 milliards de tonnes-kilomètres par an, soit l'économie de 250 000 tonnes de dioxyde de carbone par an, sera réalisé. Ce programme (...) sera cofinancé dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé, par la Communauté européenne, les collectivités territoriales et l'État, sur la période 2009-2020 ».



**polluante que la route et que le train** ; dans notre vie quotidienne, « le grand linéaire » dont nous avons hérité prend de la valeur, nous redécouvrons l'importance de la gestion hydraulique pour l'accès à l'eau potable, pour les prélèvements d'eau par l'industrie et l'agriculture, pour la prévention des inondations et l'action contre la sécheresse, et plus généralement encore pour la qualité environnementale de notre société, pour sa biodiversité.



## TRAVAUX EN COMMISSION

### I. AUDITION DU MINISTRE

*Au cours de sa séance du mercredi 14 novembre 2012, la commission a auditionné M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué aux transports, à la mer et à la pêche, sur la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » du projet de loi de finances pour 2013.*

**M. Raymond Vall, président.** – Nous sommes heureux de vous accueillir, Monsieur le ministre délégué chargé des transports, pour évoquer prioritairement les sujets qui font l'objet d'un rapport pour avis de notre commission : le ferroviaire et le fluvial, dont les crédits sont rapportés par notre collègue Roland Ries ; les transports maritimes avec Charles Revet ; le transport routier avec Ronan Dantec ; enfin, les transports aériens avec Vincent Capo-Canellas.

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche.** – Synthétiser ce budget est un exercice délicat : il s'élève en effet à 8 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter plusieurs milliards d'euros d'investissement gérés par l'Agence de financement des infrastructures de transports en France (AFITF).

C'est d'abord un budget responsable et exigeant. Il organise la transition vers une politique des transports ambitieuse et réaliste. Nous avons d'ores et déjà engagé, depuis six mois, un certain nombre de réformes. Nous avons fait preuve de courage en nous attelant à la réforme du ferroviaire, puisqu'il a fallu battre en brèche l'idée que son organisation était intangible, que son efficacité ne pouvait être optimisée, que la charge de la dette continuerait à croître d'1,5 milliard d'euros par an de manière automatique... Au-delà de la maintenance de l'existant, le système ferroviaire doit être modernisé en profondeur. Le récent rapport de l'école fédérale polytechnique de Lausanne, après celui de 2005, constate que nous avons encore bien des progrès à faire puisque nos infrastructures ferroviaires continuent de se dégrader. Notre réforme doit rendre le système plus efficace, dans le respect des principes et du calendrier européen. Elle doit également préparer l'ouverture du secteur à la concurrence, parce que nous refusons de laisser les services voyageurs dans l'état d'impréparation où était le fret ferroviaire lors de son ouverture à la concurrence, avec tous les dégâts que cela a produit.

Ce n'est pas un budget de renoncement. Nous avons cherché des sources de financement innovantes, notamment pour l'AFITF. Nous avons en outre souhaité donner une suite crédible au schéma national des infrastructures de transports (SNIT), dont j'ai dit grand mal...

**M. Raymond Vall, président.** – ... Nous aussi !

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – ... mais auquel je veux donner une suite réaliste. Il faut savoir quelles sommes les départements et les régions, dont les financements viennent souvent en soutien des investissements de l'État, peuvent mobiliser.

Aujourd'hui, le SNIT, hors Grand Paris, est évalué à 245 milliards d'euros. Nous allons hiérarchiser, rendre plus crédibles et plus lisibles les investissements publics, notamment au regard de critères environnementaux, d'aménagement du territoire et de compétitivité économique.

Nous soutenons les filières industrielles en matière de transport. L'écotaxe poids lourds – mode de financement innovant – sera mise en place en 2013. Son produit s'élèvera à près de 400 millions d'euros au bénéfice de l'AFITF, dont la subvention est diminuée en conséquence. La redevance domaniale appliquée aux concessionnaires d'autoroutes rapportera près de 200 millions d'euros, au bénéfice d'investissements d'avenir, du report modal ou de la cohérence entre les schémas routier, ferroviaire, et fluvial.

Nous poursuivons les chantiers engagés et nous en lançons de nouveaux : le contournement de Nîmes et de Montpellier, la rocade L2 à Marseille, exemple d'une infrastructure payée depuis des années mais qui n'est toujours pas mise en service...

Une nouvelle impulsion est donnée aux programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI) : je souhaite qu'on remédie au faible taux d'exécution, 37 % environ, de la dernière génération de programmes. Le Gouvernement précédent aurait pris, devant l'Assemblée nationale, des engagements sur les PDMI de la prochaine génération, ceux de la période 2015-2020. Mais la procédure de ces programmes n'a même pas été initiée : comment l'État pourrait-il être lié par de telles promesses ? Les lettres d'engagement se sont multipliées avant les élections du printemps dernier : je le déplore.

Le budget annexe de l'aviation civile s'élève à 2 milliards d'euros. Notre priorité va à la mise en place du Ciel unique européen, c'est-à-dire aux programmes SESAR (*Single European Sky Air traffic management Research*) et FABEC (bloc d'espace aérien fonctionnel d'Europe Centrale), l'ensemble de règles et de dispositifs techniques nécessaires à la gestion intégrée du ciel européen. Nous recherchons de nouvelles recettes pour désendetter la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Pour le transport maritime et les infrastructures portuaires, nous avons, avec Delphine Batho, posé un nouveau cap, avec la politique maritime intégrée, respectueuse des principes économiques, sociaux et environnementaux d'un développement durable. Nous ne pouvons continuer à tourner le dos à la mer et aux enjeux relatifs aux infrastructures portuaires. Nous en reparlerons à l'occasion des discussions sur la décentralisation et la modernisation de l'État. Je recevrai prochainement l'ensemble des directeurs des grands ports maritimes, mais l'État ne saurait limiter sa vision à ceux-ci, il doit, plus largement, élaborer des stratégies de façades, vecteurs de

compétitivité et d'emplois. La pêche fait naturellement partie de ces réflexions. Energies marines renouvelables, développement de l'aquaculture... : la croissance bleue, c'est demain ! A condition toutefois d'avoir des lieux de gouvernance adaptés, des façades correctement exploitées, des ports désenclavés, des liaisons ferroviaires et fluviales efficaces avec les hinterlands.

La solidité de notre filière industrielle du ferroviaire est une condition de ce développement. J'ai évoqué le sujet avec le PDG d'Alstom. Je rencontre régulièrement les chefs d'entreprise qui ont besoin du soutien de l'État dans leur conquête de marchés extérieurs. Je rencontrerai tout à l'heure le ministre des transports koweïtien. Nous promovons la filière française partout où nous le pouvons. Je travaille avec Delphine Batho sur la question des énergies maritimes renouvelables. En matière ferroviaire, c'est la commande publique qui remplit les carnets de commande de nos entreprises, dont on sait qu'ils commenceront à se vider à partir de 2015. C'est aujourd'hui qu'il faut anticiper.

Notre budget s'élève à 8,12 milliards d'euros, en augmentation de 4 %. Les transferts à l'AFITF sont en hausse. Le compte d'affectation spéciale relatif aux trains d'équilibre du territoire (TET) est doté de 325 millions d'euros, contre 280 millions l'année dernière. Le budget de l'aviation civile s'élève à 2,1 milliards d'euros. Dans une période budgétaire difficile, nous mettons ainsi en œuvre une stratégie de soutien à nos territoires.

Les budgets des PDMI et des contrats de plan État-régions (CPER) sont en augmentation : 450 millions d'euros en 2013 contre 322 l'année précédente.

Nous avons aujourd'hui besoin de crédibilité dans la parole de l'État, de relations de confiance avec les collectivités territoriales sur les cofinancements, d'efficacité dans les investissements publics, de hiérarchisation – c'est cette dernière exigence qui m'a amené à créer la commission « Mobilité 21 ». Nous devons remédier à l'absence de continuité dans la stratégie depuis de nombreuses années, comme en témoignent le chantier de la L2 à Marseille ou les réalisations par tronçons, non reliés. Il est temps de restaurer la cohérence de l'action.

**M. Michel Teston, en remplacement de M. Roland Ries, rapporteur pour avis des crédits des transports ferroviaires et fluviaux.** –

Roland Ries vous adresse deux questions. La première concerne le troisième appel à projets pour les transports en commun en site propre (TCSP). Les autorisations d'engagement y afférant ne sont pas fléchées dans le bleu budgétaire. Les financements seront vraisemblablement apportés par l'AFITF : pouvez-vous nous le confirmer ? Quand les projets retenus dans ce cadre pourront-ils être lancés ? Il ne faudrait pas attendre 2014...

Le déficit des TET s'accroît, ce qui oblige l'État à inscrire 325 millions d'euros au projet de budget, contre 280 millions l'an passé – il est vrai que la ligne Paris-Belfort est cette année comprise dans le total. Le

financement de ces services est essentiellement assuré par l'augmentation de la taxe sur les entreprises ferroviaires, c'est-à-dire principalement la SNCF, tandis que les concessionnaires autoroutiers n'en acquittent qu'une faible part. Comment financer le report modal de façon plus équitable à l'avenir ?

J'ai moi aussi des questions à vous poser. Vous avez annoncé que le monopole de la SNCF sur le transport national de voyageurs serait préservé jusqu'en 2019. Pourquoi ne pas préparer d'ores et déjà le nouveau contrat État-SNCF pour les TET ? L'opérateur ferroviaire aurait ainsi la possibilité de programmer la modernisation des matériels et de lancer ses commandes dès aujourd'hui.

J'ai toujours été opposé à la séparation entre le gestionnaire d'infrastructures et l'exploitant. J'approuve donc les propositions que vous avez formulées à l'occasion du 75<sup>e</sup> anniversaire de la SNCF en matière de gouvernance ferroviaire. Cela étant, avez-vous obtenu du commissaire européen Siim Kallas la garantie que le 4<sup>ème</sup> paquet ferroviaire actuellement en préparation ne remettra pas en cause ces engagements ?

Enfin, observons que ce budget échappe totalement à la rigueur. L'écotaxe poids lourds apportera 100 millions d'euros supplémentaires au budget de l'AFITF : ses 400 millions d'euros de produit compenseront les 300 millions d'euros perdus dans le budget. L'effort de régénération du réseau demandé à RFF est confirmé, comme y appelle l'étude actualisée de l'école polytechnique de Lausanne. Le groupe socialiste approuve pleinement ce budget.

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – Votre conclusion me rassure et m'encourage. Le financement du nouvel appel à projets sera trouvé dans le budget de l'AFITF. Nous respectons le calendrier, puisque l'appel devrait être lancé en 2013. Il portera globalement sur la mobilité urbaine, en lien avec le groupement des autorités responsables de transports (Gart). L'accent sera mis sur l'innovation technologique. J'ai été interpellé à l'Assemblée nationale sur la place du vélo : nous serons également vigilants sur ce point. Enfin, nous serons attentifs à ce que les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations soient garantis à hauteur de 8 milliards d'euros pour faciliter le financement des collectivités territoriales.

Le coût des TET est supérieur à ce qui était prévu : nous faisons face, en augmentant notamment de 45 millions d'euros les crédits correspondants.

D'aucuns se sont étonnés de la faible participation d'autres sources de financement au soutien du report modal. Le budget de l'AFITF est essentiellement financé par les autoroutes. Le produit de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) s'élève à 565 millions d'euros ; l'écotaxe poids lourds représente environ 400 millions d'euros ; les amendes de radars avoisinent les 200 millions d'euros, à quoi il faut encore ajouter la redevance domaniale. La TAT se répercutant dans le prix des péages, nous ne l'avons pas augmentée, afin de protéger les usagers. Une telle décision n'aurait de toute façon pas eu d'effet sur des concessionnaires pour qui les années précédentes

ont été relativement fastes. Certains sont certes très endettés, mais ils dégagent près d'1,2 milliard d'euros de profit par an. Rappelons que l'ensemble du réseau autoroutier a été privatisé pour la modique somme de 15 milliards d'euros, sur lesquels seuls 4 milliards d'euros ont été affectés à l'AFITF ! Cette privatisation est choquante, l'agence aurait pu bénéficier de 1,5 à 2 milliards d'euros supplémentaires chaque année si les autoroutes étaient demeurées dans le secteur public... La situation serait plus simple.

L'écotaxe poids lourds sera effective rapidement. Le système ne remet pas en cause la pérennité des 37 000 entreprises du domaine routier, qui connaissent déjà une situation très compliquée : leurs marges ne dépassent pas 2 %. Le dispositif initialement retenu – par décret en date du 6 mai 2012, qui résonne tel un vœu de changement du gouvernement précédent – aurait totalement bloqué le secteur. Je serai demain au congrès de la Fédération nationale des transports routiers (FNTR) : je leur dirai que nous avons repris les discussions pour élaborer un dispositif qui ne défavorise pas exagérément le routier par rapport aux autres modes, et qui touche autant le routier étranger que français.

Sur les TET, l'État verse pendant trois ans à la SNCF une compensation annuelle de 325 millions d'euros. Il faut y ajouter des obligations de service public. La convention prévoit 300 millions d'investissements sur trois ans de la part de la SNCF, pour la rénovation du matériel roulant. J'ai évoqué ces questions tout récemment avec Guillaume Pépy.

D'après le commissaire Kallas, « *le 4<sup>ème</sup> paquet ferroviaire n'est pas écrit* », du moins pas complètement. Je plaide pour le respect du principe de subsidiarité : dès lors que les principes de transparence et de libre accès sont respectés, que le cadre général de la libéralisation est fixé, l'organisation de la structure du système ferroviaire doit rester de la compétence des États : nous avons en effet des histoires, des industries, des collectivités et des autorités qui sont propres à chacun. Pourquoi vouloir un modèle unique ? J'ai préféré exposer au commissaire Kallas notre philosophie en amont de la réforme...

S'agissant du transport public quotidien, les événements qui se sont produits récemment sur la ligne B du RER montrent que la sécurité, la qualité et la régularité doivent être au cœur de nos préoccupations.

**M. Francis Grignon.** – Le budget ne me pose pas de problème : 4 % d'augmentation, par les temps qui courent, ce n'est pas négligeable. En revanche, la préparation de l'avenir m'inquiète.

J'ai travaillé longtemps avec MM. Bussereau et Mariani sur la concurrence dans les TER et les TET ; j'ai aussi participé aux Assises du ferroviaire. La concurrence est inéluctable. Nous devons l'anticiper pour ne pas répéter les erreurs commises dans le secteur du fret. Michel Teston envisageait un financement des TET jusqu'en 2019 : nous devrions plutôt y organiser la concurrence rapidement pour tester le marché. Qu'en pensez-vous, monsieur le ministre ?

Je suis d'accord sur le gestionnaire d'infrastructures unique : il n'est plus possible de partager la direction de la circulation ferroviaire (DCF) entre Réseau ferré de France (RFF) et la SNCF. Mais nous devons garantir une séparation comptable rigoureuse, en évitant de bâtir une holding où remontent tous les bénéfices des filiales, comme l'a fait la Deutsche Bahn. Encore faut-il instaurer une vraie indépendance opérationnelle, afin que l'équité soit préservée dans la distribution des sillons. Le droit européen impose la séparation comptable, mais c'est tout ! Qu'allez-vous faire de la dette du groupement ? L'intégrer à celle de l'État pénaliserait la notation de la France.

L'économie ferroviaire a besoin d'une bonne complémentarité entre les TGV, les TET, les TER et les bus. Etre membre du conseil d'administration de la SNCF ne m'empêche pas de dire ceci : si l'on remplaçait les lignes parcourues quotidiennement par moins de cinq trains par jour par une navette de vingt bus, le trafic doublerait et les contributions publiques et les émissions de CO2 seraient réduites de 20 %. Ayons le courage d'affronter les élus locaux désireux de garder leurs lignes ferroviaires, cessons de faire rouler des TGV presque vides jusqu'aux fonds de vallée.

Vous travaillez beaucoup avec Alstom pour aider la filière industrielle ferroviaire, c'est une forme de patriotisme économique que je soutiens. Toutefois, est-on prêt à renforcer l'ensemble de la filière, à mieux la structurer, pour l'orienter à l'export ?

**M. Louis Nègre.** – Je remercie monsieur le ministre d'avoir pris le dossier des transports à bras le corps, alors qu'il n'était pas spécialiste de ce domaine très technique.

Nos chiffres ne concordent pas. Le programme 203 me semble diminuer de 135 millions d'euros d'une année sur l'autre, de 4,2 à 4,07 milliards d'euros. L'action 10, relative aux infrastructures de transports collectifs et ferroviaires, est en recul de 9,3 %, à 3,23 milliards d'euros.

Sur la gouvernance, vous savez quelle est ma position à l'égard d'un pôle public unifié entre la SNCF et RFF. La séparation est, à mes yeux, indispensable ; alourdir encore le diplodocus qui n'a pas fait montre d'agilité me paraît dangereux. Je suis par conséquent déçu par le choix politique qui a été fait, mais je reconnais qu'il y a une gouvernance démocratique et j'espère qu'il n'y aura pas de choc frontal avec l'Europe. Vous avez pris la précaution de rencontrer le commissaire Kallas en amont, nous aussi. Mais le problème de la gouvernance n'est pas prioritaire : peu importe que le chat soit noir ou blanc, pourvu qu'il attrape des souris. Le maître-mot, c'est la compétitivité du système et le service aux usagers. Je serai attentif à la gestion des ressources humaines dans cet ensemble unifié, et à l'étanchéité entre le gestionnaire unique d'infrastructures – cette idée me paraît en revanche excellente – et l'opérateur historique. Je suggère en outre de renforcer significativement le régulateur.

La seconde divergence philosophique que j'ai avec votre stratégie concerne l'ouverture à la concurrence. Je vois là le syndrome français de la



ligne Maginot : nous nous terrons dans nos bunkers au lieu d'être à l'offensive ! Ayons foi dans les compétences de la SNCF, elle a toute les capacités pour conquérir des parts du marché anglo-saxon. Nous repoussons toujours à plus tard l'ouverture à la concurrence et pendant ce temps, les Allemands, plus malins que nous, l'ont réalisée et le prix du kilomètre parcouru est à présent inférieur de 20 % à 30 % à nos prix.

Toute augmentation de la TVA était exclue d'ici la fin du quinquennat. Mais voilà que la TVA sur les transports passera finalement de 7 % à 10 % et ce sont 168 millions d'euros qui seront ainsi transférés sur les collectivités. Or les transports publics sont un service de première nécessité qui devrait rester soumis au taux réduit.

Je vous fais confiance sur les appels à projets. La quarantaine de projets de la première tranche représente un montant de 450 millions d'euros qui pourra être pris dans le budget de l'AFITF. Mais le Gart estime que la « mobilité durable » – vélo par exemple – doit rester secondaire par rapport aux transports publics classiques dont tout le monde a besoin.

Que pouvez-vous nous dire des 30 milliards d'euros de dette, dont personne ne parle, dans le cadre de la nouvelle gouvernance ?

Etes-vous certain que l'écotaxe rapportera 400 millions d'euros ?

Enfin, comment remplir les carnets de commande de l'industrie ferroviaire, qui n'a plus de visibilité après 2015 ?

**M. Jean-Jacques Filleul.** – On ne peut parler du passé comme vous le faites, monsieur Nègre. Le ferroviaire a une histoire. Nous avons été nombreux, mais pas suffisamment, à lutter sans succès contre la séparation en deux du système ferroviaire et à déplorer le niveau de la dette accumulée. Il n'y a eu depuis lors aucun règlement, alors mieux vaut rester modeste. Le ferroviaire dépasse les appartenances politiques : il est inclus dans les gênes du peuple français. J'ai apprécié la présentation du ministre ainsi que les questions, toujours intelligentes, de Michel Teston.

Je vous félicite, monsieur le ministre, des réformes entreprises et de votre engagement dans le rapport de force avec l'Union européenne...

**M. Louis Nègre.** – Gardons quand même les yeux ouverts.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – La doctrine libérale de la Commission met en péril notre système ferroviaire. Je défends le principe de subsidiarité.

La ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique (LGV-SEA) en cours de construction est un chantier considérable de 8 milliards d'euros. Les petites communes concernées souhaitent surtout l'attribution d'une redevance annuelle pérenne fondée sur les kilomètres d'implantation, à l'instar du système Cofiroute. Une grande partie de leur territoire communal supporte des infrastructures ferroviaires : est-il normal qu'elles n'aient en retour ni péage, ni gare ? Certaines, dont le territoire accueille des ouvrages d'art qui accompagnent ces infrastructures, s'inquiètent vivement des frais d'entretien

qu'elles auront à supporter dans quelques années. Nous devrions trouver une solution qui rendrait les concessionnaires propriétaires des ouvrages d'art.

**M. Rémy Pointereau.** – « Pas de renoncement » dit le ministre. Voilà qui me réjouit, mais je n'en attendais pas moins : le président de la République prône une relance par la croissance, or celle-ci passe par l'investissement dans les infrastructures d'avenir. Faisons la différence entre la mauvaise dette, née des dépenses de fonctionnement, et la bonne, qui finance les investissements.

Comment fonctionnera la commission Duron sur le SNIT ? Quelle est sa feuille de route ? Son cahier des charges ? Il semble que vous soyez en désaccord avec la ministre chargée de l'égalité des territoires. Vous placeriez la rentabilité avant tout, et elle, l'équité entre les territoires. Comment allez-vous vous accorder ?

Y aura-t-il désormais plus d'objectivité dans le choix et le traitement des dossiers ? Je pense notamment au barreau de Poitiers-Limoges, le TGV corrézien, qui va coûter très cher, pour une faible rentabilité.

Qu'entendez-vous par « financements innovants » ? Il faut faire partie du réseau dit central des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) pour accéder aux fonds européens : quelles sont les capacités d'investissement de l'Europe pour financer nos grandes infrastructures ?

**M. Henri Tandonnet.** – Une question de méthode se pose aux élus : lorsqu'on envisage la création d'une nouvelle ligne à grande vitesse (LGV), il faut engager une réflexion sur l'aménagement du territoire. C'est ce que nous faisons avec le Grand projet ferroviaire du Sud-ouest (GPSO) qui comprend la nouvelle ligne Bordeaux-Toulouse et une gare nouvelle dans l'Agenais, en moyenne Garonne. Vous avez heureusement autorisé RFF à poursuivre les études en cours, l'enquête publique se déroulera en juin prochain. Le chantier implique des aménagements sur la RN 21, une nouvelle sortie d'autoroute et divers aménagements urbains. Comment travailler rapidement avec les services de l'État pour garantir la mutualisation des moyens et donner au projet toute sa cohérence ? Si nous travaillons ensemble, nous pouvons réaliser des économies.

**M. Raymond Vall, président.** – Je m'associe à la question !

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – MM. Grignon et Nègre s'interrogent sur l'ouverture à la concurrence, en ayant sans doute à l'esprit ce qui s'est passé avec le fret. Le plan Fret prévoyait de porter à 25 % la part du non-routier – nous avons vu l'inverse, puisque la part du ferroviaire a reculé de 15 % à 9 % ! Il faut préparer davantage les changements, conforter nos opérateurs plutôt que de les affaiblir, sans quoi ils subissent avec la libéralisation brutale une véritable cannibalisation et ce n'est pas la régulation qui l'empêchera efficacement. Le rapport du Conseil économique, social et environnemental est très réservé sur l'ouverture anticipée en 2014, même sous la forme expérimentale et volontaire.

Tant que les règles sociales ne seront pas uniformisées, la concurrence allégée de toute obligation et le service public lesté par ses missions d'intérêt général ne pourront être à égalité de prix ! La différence de 20 % s'explique ainsi. C'est pourquoi nous souhaitons que la réforme concerne l'ensemble des opérateurs ferroviaires, qui sont déjà dix-huit aujourd'hui. Un décret « socle » fixera le cadre de référence, les grandes lignes de l'organisation du travail, les relations salariales. Ce sera le cadre des accords de branche et d'entreprise. Tout ceci suppose de la négociation.

La réforme est aussi une réponse à la dette. Si nous ne revoyons pas l'organisation de la SNCF et de RFF, la perte d'efficacité continuera de coûter 800 millions d'euros par an, c'est la moitié de la dette « automatique » que nous promet l'organisation actuelle. Avec la réforme, nous voulons stabiliser le volume de la dette, avant de la résorber – je signale qu'elle était de 25 milliards en 2008 et atteint 31 milliards aujourd'hui... – tout en évitant sa requalification en dette de l'État. La réforme sera difficile, mais sans elle, le chemin de fer français est condamné. C'est aussi pourquoi nous avons besoin de règles claires et d'un cadre social solide, avant toute ouverture supplémentaire à la concurrence.

Nous envisageons d'expérimenter un nouveau cadre de relations entre l'État et les collectivités régionales sur les lignes malades, celles où l'on observe des doublons entre TET et TER. Mais je n'ai nulle intention de me délester d'un fardeau sur les régions en leur demandant de rationaliser l'offre de transports, le travail sera fait en amont de la décentralisation des transports. Nous verrons comment optimiser l'offre sur les territoires concernés.

Je n'ai aucun antagonisme avec Cécile Duflot. Les enjeux diffèrent selon la nature des chantiers : les lignes à grande vitesse visent l'efficacité économique, l'électrification concerne plutôt les transports quotidiens, et la rénovation des lignes dépend de leur usage, mixte, voyageurs, ou fret. Tel barreau de 100 kilomètres pourrait relier deux morceaux de ligne grande vitesse : est-il prioritaire ? Comment le réaliser ? Quelle doit être sa vitesse maximale ? Pour quelle efficacité économique ? La commission Duron se penchera sur ces enjeux d'aménagement du territoire, d'efficacité environnementale et économique, dans les territoires riches en présidents de la République passés ou présent, aussi bien que dans les autres territoires...

Les petites communes peuvent signer des conventions avec RFF pour l'entretien des ouvrages d'art. Une enveloppe de l'ordre de 30 millions est prévue, par exemple, pour accompagner le chantier de la LGV Tours-Bordeaux, une autre de 14 millions pour la LGV Bretagne-Pays de la Loire.

**Mme Évelyne Didier.** – Le Sénat a voté une loi sur les ouvrages d'art, elle est sur le bureau de l'Assemblée nationale après avoir recueilli un large consensus. Ce texte ne fait pas de différence entre les petites et les grandes communes mais pose un principe général, car le problème de sécurité publique se pose de la même façon pour toutes et il emporte de lourdes responsabilités, financières, pénales. Si un pont s'effondrait en raison du

défaut d'entretien par une commune, le problème juridique serait des plus sérieux ! Quand ce texte sera-t-il examiné par les députés ?

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – Je n'ai pas la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées, mais à ma connaissance, la proposition n'est pas inscrite. J'ai le problème inverse avec une proposition de loi sur le transport aérien : votée à l'Assemblée nationale, elle n'est toujours pas inscrite à votre ordre du jour. Le texte voté par le Sénat n'est bien sûr pas opposable, mais vous n'avez pas tort : quelle que soit leur taille, les communes sont dans la même situation. Pour l'instant, je me contente d'indiquer qu'il existe des conventions avec RFF pour les communes rurales qui n'ont pas les moyens techniques d'entretenir les ouvrages d'art. Pour ce qui est de la concertation, si vous avez des difficultés, faites-le nous savoir. C'est notre rôle d'interpeller les différents acteurs.

Au-delà du coût élevé d'entretien des ouvrages d'art, les grands chantiers induisent d'autres travaux, comme le raccordement ou le détournement de voies, qui sont directement à la charge des collectivités et ne figurent pas toujours dans l'évaluation initiale. Toutes les collectivités réclament des lignes, elles doivent savoir que la dépense associée peut être très élevée.

La hausse de la TVA sera-t-elle répercutée sur les transports ? La question est posée. Un certain nombre d'opérateurs sont prêts à réfléchir avec nous et à ne pas répercuter toute la hausse dans leurs tarifs.

**M. Raymond Vall, président.** – Nous passons au volet routier.

**M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis des crédits du transport routier.** – Votre budget est un budget d'avant la commission SNIT. Je me réjouis que la route finance le rééquilibrage des transports, en particulier le secteur ferroviaire, et je retiens deux signaux forts : la mise en place d'un ministère à l'égalité des territoires et l'annonce par François Hollande de l'objectif de réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030. Cette échéance concorde avec l'échelle de temps d'élaboration des grandes infrastructures de transport.

Le débat que nous avons aujourd'hui ouvre celui que nous aurons au cours de l'année 2013 sur le SNIT. Quelle place y prendront les parlementaires ?

Pour évaluer, pour choisir des solutions, on a besoin de critères, de préférences acceptés par tous. On ne peut procéder au doigt mouillé comme l'État le fait parfois, je songe au bonus malus automobile. Les critères sociaux-économiques datent du rapport Boiteux II... Nous manquons de vision globale. Quelle est l'économie globale de la route ? Nous manquons d'éléments pour établir précisément l'ensemble des recettes et des dépenses de la route. Vos services doivent définir des critères afin que nous puissions prendre des décisions. Nous sommes en retard.

Une des questions clés est l'évaluation de l'intermodalité et de l'impact global. Le barreau ferroviaire de l'Essonne est par exemple un enjeu majeur pour la façade ouest, de Bordeaux à Brest. Il permettrait un gain de temps pour les passagers qui veulent se rendre à Bruxelles ou à Francfort. Il libérerait des sillons RER. Il faciliterait la stratégie des compagnies aériennes qui cherchent à drainer le plus grand nombre de passagers vers les deux plateformes parisiennes.

Quant aux PDMI, nous devons prendre en compte les modifications de l'environnement intervenues depuis l'inscription : telle rocade prévue se retrouve en zone Natura 2000 qui n'existait pas initialement. Une remise à plat s'impose.

Les enjeux de biodiversité exigent de faire passer un message clair. Les grandes infrastructures ne peuvent plus les négliger, je pense en particulier aux effets de coupure des LGV ou encore aux zones humides.

**M. Gérard Cornu.** – Vous nous annoncez un budget de transition : autrement dit, il s'appuie sur le budget précédent. Cécile Duflot nous a dit la même chose hier. Nous verrons quelles orientations vous adopterez lorsque la transition sera passée. Pas de renoncement, dites-vous encore. S'il n'y a pas de renoncement sur les projets routiers, je m'en réjouirai. Si vous cherchez à vous en dédouaner, ce sera moins bien. Pouvez-vous me rassurer sur la poursuite de l'aménagement à deux fois deux voies de la RN 154 ? Il ne manque que 80 kilomètres pour opérer la jonction par l'ouest, ce qui permettra d'éviter la région parisienne quand on vient du nord. Tous les parlementaires concernés demandent l'achèvement du projet, le dossier paraît en bonne voie : me le confirmez-vous ?

**M. Louis Nègre.** – La commission « Mobilité 21 », où je siège, se penche actuellement sur les critères d'évaluation des projets. Or, les Verts y sont représentés par Mme Eva Sas, vice-présidente de la commission des finances de l'Assemblée nationale : vous n'avez pas à vous inquiéter, monsieur Dantec !

**M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis.** – Je m'inquiète pour les infrastructures, pas pour Europe-Ecologie-LesVerts !

**M. Louis Nègre.** – La France ne doit pas répéter les erreurs du passé : un défaut d'entretien ne se rattrape pas, comme nous en faisons aujourd'hui l'expérience dans le secteur ferroviaire. Ne faisons pas tomber nos routes dans ce piège : préservons notre patrimoine !

**M. Philippe Esnol.** – Je suis très attaché à l'intermodalité. La route est archi-saturée. On souhaite développer le transport fluvial, plus conforme aux exigences du développement durable. En même temps, il faut trouver la bonne articulation avec le réseau ferroviaire. L'enjeu est crucial pour la région parisienne qui arrive à une saturation extrême. Dans la partie ouest de l'Ile-de-France, on s'inquiète...

Les précédents gouvernements nous ont fait miroiter des milliards d'euros d'investissement depuis six, dix ou quinze ans. Nous avons espéré, réfléchi, travaillé. En réalité, l'État n'avait pas le premier euro pour financer ces projets, alors que la réalisation du SNIT dépasse 240 milliard d'euros. Quels critères prévaudront désormais ?

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Les montants que vous avez cités pour la privatisation des autoroutes sont considérables et choquants. Notre commission ne devrait-elle pas enquêter sur le sujet ? Cet argent qui manque dans les caisses de l'État aurait pu contribuer à réduire la dette ferroviaire.

**M. Louis Nègre.** – Eh oui...

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – Je n'ai pas voulu que Mobilité 21 soit une réunion de techniciens, mais que les parlementaires y aient toute leur place, et que toutes les sensibilités soient représentées. La question centrale est celle de la méthodologie. La commission doit aussi travailler sur un schéma d'ensemble prenant en compte les différences régionales. Je lui laisse la plus grande marge de manœuvre. Un seul conseil, distinguer entre les vrais projets et les faux, entre les projets opposables, étayés par une concertation, des études, des démarches administratives, et les simples traits de crayons tracés à la hâte sur une carte. On me reproche d'abandonner la LGV Picardie Tunnel sous la Manche. Mais le dossier n'existe même pas ! Le SNIT et les PDMI ne sont pas des jouets pour calmer les élus locaux, en leur donnant l'illusion que les choses avancent...

A l'Assemblée nationale, on m'a demandé si la RN 12 serait bien maintenue dans le SNIT. J'ai regardé le dossier : aucune étude n'était lancée, il ne contenait que des lettres d'intention. Et l'on aurait le toupet de me reprocher « l'abandon » d'un tel projet ? Qu'on ne me fasse pas porter des responsabilités qui ne sont pas les miennes ! Je ne me sens pas davantage tenu par des annonces qui concernent les PDMI à venir entre 2015 et 2020. Je serai donc prudent dans toutes mes réponses, comme sur la RN 154, mais qu'on n'en déduise pas que le projet est abandonné, car le débat public a eu lieu, les études se poursuivent...

Louis Nègre feint de croire que je ne connais pas le secteur des transports ? J'ai été maire d'une ville qui est le premier centre de transformation de produits de la mer : sa logistique de transports est très développée, avec une industrie ferroviaire très poussée, tout cela à 30 kilomètres du tunnel sous la Manche. Je suis également fils de routier, mais j'arrête là les confidences !

S'il y a eu renoncement sur un projet, il est venu de tel partenaire privé d'un PPP, je songe au contournement de Strasbourg. Le gouvernement s'est contenté d'en tirer les conséquences légales. Sur l'ensemble du SNIT, Jérôme Cahuzac a tenu un discours de vérité : nombre de projets ne sont pas financés. Certains ont été pensés avant la crise. Le financement du contournement Nîmes-Montpellier, par exemple, nécessite la constitution d'un pool bancaire d'une cinquantaine de banques...

J'ai entendu aussi des inquiétudes sur l'extension d'Eole. Elle était censée, en 2010, coûter entre 2,2 à 2,8 milliards d'euros, elle dépasse aujourd'hui 3,7 milliards. L'enjeu est majeur, mais si des rumeurs courent sur l'abandon du projet, elles ne sont pas de mon fait. Mon intention est de jumeler Eole avec la ligne Ligne Nouvelle Paris Normandie (LNPN) pour désengorger le trafic à l'ouest et faciliter l'accès à Paris.

Quant aux sociétés d'autoroute, leur chiffre d'affaires a gagné 30 % depuis la privatisation, leur marge brute d'exploitation 36 % et leur marge nette 53 %, alors que la redevance domaniale n'a progressé que de 18 %. Nous procédons à un premier rattrapage, mais il est vrai que ces chiffres incitent à s'interroger.

- Présidence de M. Michel Teston, vice-président -

**M. Michel Teston, vice-président.** – Nous en venons au transport maritime.

**M. Charles Revet, rapporteur pour avis des crédits du transport maritime.** – La France a été une très grande puissance maritime : elle est passée du quatrième rang mondial dans les années 1970, au 28<sup>ème</sup> rang aujourd'hui. Où en est l'application du plan de rénovation des grands ports maritimes ? Près de 220 millions d'euros ont été investis depuis 2008. Mais les autorisations d'engagement baissent de 40 % dans ce budget : pensez-vous vraiment que les ports aient achevé de rattraper leur retard d'investissement ?

Le registre international français (RIF) a sauvé le pavillon français et préservé l'emploi de nos marins, puisque le tonnage global de la flotte française à l'international a augmenté. Pourtant la France a fait le choix courageux de s'imposer une proportion d'emplois communautaires – un tiers, ce que la plupart des autres pavillons internationaux, luxembourgeois, britannique, n'appliquent pas. Cependant, nous attendons de nouvelles mesures pour renforcer encore la compétitivité de notre pavillon, sur le plan social comme sur le plan fiscal. Qu'en pensez-vous ?

La réforme portuaire de 2008 a modifié la gouvernance des grands ports maritimes, mais sans leur donner les coudées assez franches pour qu'ils puissent eux-mêmes prendre les décisions de leur développement. Alors qu'en Allemagne, aux Pays-Bas et même en Espagne, les ports relèvent des autorités locales, même lorsque l'État en est resté propriétaire, nous avons maintenu nos grands ports maritimes dans le giron de l'État, sans rompre avec la prudence, sinon l'attentisme de l'administration. Ne pensez-vous pas qu'il est grand temps de confier la gestion des ports à des autorités locales, comme partout ailleurs en Europe ? L'État veut à tout prix garder la main sur tout : il en résulte une paralysie certaine.

**Mme Odette Herviaux.** – Depuis des années, Charles Revet et moi partageons les mêmes analyses, les mêmes interrogations. Les grands ports maritimes et tous les ports français jouent un rôle crucial pour notre économie

et le développement du territoire. Je me réjouis du lancement d'une politique maritime intégrée et d'une stratégie maritime de façade, que nous appelions de nos vœux depuis longtemps. Sur le plan strictement budgétaire, nous nous heurtons à une difficulté de lecture, en raison de l'intégration de la pêche dans la partie transport maritime. Les comparaisons sont compliquées, beaucoup de domaines sont rattachés au développement durable, notamment les grands fonds. Nous avons intérêt à travailler en partenariat avec nos collègues de la commission des affaires économiques.

**Mme Laurence Rossignol.** – Vous ne serez pas surpris que je vous interroge sur le canal Seine-Nord. Le projet a eu droit l'année dernière à une belle inauguration mais il semblerait que seuls les petits fours aient été financés... Vous savez que les élus de la région sont très attachés au projet : ils s'interrogent sur son avenir.

**M. Philippe Esnol.** – Ma région est située à l'arrivée du canal Seine-Nord, à la confluence de la Seine et de l'Oise. L'enjeu est évidemment considérable pour l'Ile-de-France. Et pour le développement du transport fluvial.

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – L'enjeu du canal Seine-Nord est majeur, il donne un sens au transport fluvial. Encore faut-il une bonne jonction avec les ports maritimes français.

**M. Charles Revet, rapporteur.** – Nous sommes inquiets.

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – J'entends beaucoup de choses au sujet du canal Seine-Nord : il aurait été financé avant le 6 mai, mais pas ensuite. Financé par un coup de baguette magique, sans doute ? Ces rumeurs et suspicions motivées par des arrière-pensées politiciennes ne font pas de bien au projet. Les autorités européennes s'interrogent, d'autant que certains invoquent une forte participation des fonds européens. En réalité celle-ci serait de 6 %, par un choix de l'ancien ministre de l'écologie Jean-Louis Borloo qui avait sans doute d'autres priorités à financer. Bouygues, le partenaire, avait exprimé des doutes sur le bouclage financier bien avant les élections : en février dernier. Et c'est à nous que l'on reproche un abandon !

Comment donner une chance à ce projet ? D'abord en définissant l'enveloppe financière, notamment en mobilisant les fonds européens, ce qui n'a pas encore été fait. Puis en s'interrogeant sur la pertinence du PPP, d'autant que le partenaire privé a prévenu qu'il ne serait pas au rendez-vous. Il y a environ 1,5 milliard d'euros à trouver. Les collectivités sont très sollicitées et il faudra définir les modalités de la participation de l'État. J'ai demandé une analyse à l'inspection générale des finances et au conseil général du développement durable, elle ne sera ni à charge, ni à décharge, mais il faut songer aussi à protéger nos ports maritimes. Car si le canal doit devenir un axe de desserte du territoire français à partir des ports de l'Europe du Nord, il faut y réfléchir à deux fois et peut-être préférer des travaux pour renforcer la liaison Le Havre-Dunkerque ? Nous avons besoin de temps pour mettre de l'ordre dans le dossier, après un lancement en avril 2011 dans la précipitation



et selon un calendrier insoutenable. Prenons également garde à ne pas susciter des attentes illusoires dans les territoires : j'ai lu que 15 000 emplois seraient créés avec la construction du canal. C'est une invention.

Lorsqu'un projet prend une telle mauvaise tournure, il faut construire une alternative, revoir peut-être le cahier des charges. Je ne m'appelle pas M. Borloo, je n'ai pas la science infuse ni les financements magiques, je ne m'adonne pas à des effets de tribune en assénant des contre-vérités à tout instant, parce que je respecte les gens concernés par ce projet.

La question maritime n'est ni de droite ni de gauche, elle mérite une union sacrée. Et lorsque Charles Revet parle, même le ministre se tait. Nous partageons le même constat. Notre stratégie doit consister à bâtir une politique maritime intégrée. Le gouvernement a recréé un ministère de la mer et de la pêche, au sein du ministère des transports, car nous ne tirons pas suffisamment bénéfice de nos façades maritimes, ni en métropole, ni outre-mer. Le Grenelle de la mer a été intéressant, dans sa démarche sinon dans les résultats. Nous lancerons une nouvelle concertation afin de faire éclore cette stratégie maritime, qui exige de mettre l'accent sur les infrastructures portuaires, sur la recherche, sur tout ce qui conforte l'activité maritime. Il nous faut en convaincre tous les acteurs, y compris les administrations d'État, inadaptées et fragilisées.

Vous avez failli me convaincre sur la décentralisation portuaire. Je veux que les collectivités soient mieux associées aux enjeux portuaires et d'aménagement territorial, sans cloisonnement entre les deux. Mais une décentralisation malhabile, on l'a vu, peut aussi ligoter les initiatives locales. Rien ne peut se faire contre la volonté des territoires. Nous avons besoin de mécanismes de codécision. Les lois de décentralisation n'ont pas donné aux régions compétence sur les ports...

**M. Charles Revet.** – Ce n'est pas ce que je propose !

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – Il nous faut mobiliser tout le monde, armateurs, décideurs locaux, ... Je vous invite à mobiliser vos assemblées, pour soutenir le développement d'une politique maritime intégrée.

**M. Michel Teston, vice-président.** – Nous en venons au transport aérien.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur pour avis des crédits de l'aviation civile.** – Comme les années précédentes, une partie du produit de la taxe de l'aviation civile sera reversée au budget général, alors que le budget de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) est structurellement déficitaire. Par conséquent, les redevances versées ne couvrent pas le coût du service rendu : l'écart est d'environ 15%, soit 110 à 115 millions d'euros tous les ans. La DGAC est fortement endettée, en raison des investissements qui lui sont nécessaires, mais aussi en raison d'un important déficit de fonctionnement. Sa dette a gonflé de 40% en quatre ans pour atteindre 1,2 milliard d'euros. Néanmoins, on la pénalise encore en laissant subsister un

déficit d'exploitation illégitime. La direction ne devrait-elle pas recouvrer l'intégralité du produit de la taxe de l'aviation civile ?

S'agissant des crédits affectés à la recherche, la comparaison avec l'Allemagne est peu flatteuse. Le programme d'investissements d'avenir (PIA) depuis 2010 amorce une réduction de cet écart : 8 milliards d'euros financent la recherche, 7,5 milliards d'euros la filière industrielle aéronautique, l'un des rares domaines d'excellence français, le premier secteur exportateur. Toutefois, le PIA doit s'achever l'an prochain : comment maintenir un effort de recherche soutenu dans ce domaine très créateur d'emplois – 13 000 embauches en 2011 ? Une clause de revoyure sur le PIA permettrait-elle de le financer à nouveau ?

Le lien entre les aéroports et la capitale est une question ancienne. Le projet de Grand Paris Express a fait l'objet d'un rapport de Pierre-Henri Gourgeon. Les opérateurs semblent prêts à s'engager. Le mode de financement est-il arrêté ? Les engagements des opérateurs sont-ils suffisants ? Le projet est impensable sans un effort de desserte des territoires traversés par ce train. Se pose en outre la question de la ligne B, parallèle à ce train direct, et celle de la desserte par le Grand Paris Express, notamment jusqu'à l'aéroport du Bourget. Sur le chemin de Roissy se trouve en effet le premier salon de l'aéronautique et de l'espace au monde, le premier aéroport d'affaires d'Europe, et le musée de l'air et de l'espace, vitrine touristique mondiale. Préservons au moins, dans les arbitrages sur le tracé du Grand Paris Express, la gare du Bourget, enjeu majeur pour l'industrie et le territoire, même si la liaison ne va pas jusqu'à Roissy.

**M. Philippe Esnol.** – Face aux nuisances croissantes du trafic aérien, je souhaite voir renforcée l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa). Notre collègue député Jacques Alain Bénisti est beaucoup plus virulent que moi, mais nous demandons tous deux que l'on revienne sur l'arrêté pris par Nathalie Kosciusko-Morizet. Procédant à un relèvement des altitudes en Ile-de-France, il soulage – à peine – quelques populations pour en pénaliser beaucoup d'autres. J'habite juste sous le passage des avions qui atterrissent à Roissy toutes les cinq minutes à partir de cinq heures du matin. C'est insupportable. Conflans n'est pourtant pas tout près de l'aéroport !

Je vous saurais gré de solliciter la DGAC sur la mise en place de la descente continue. Les pilotes de ligne nous assurent de sa faisabilité technique, mais les contrôleurs aériens s'y opposent. Il en va de la tranquillité de millions de Franciliens !

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – L'aéronautique est un tel enjeu économique pour la nation qu'elle fera l'objet de la mobilisation de toutes les administrations. L'aéronautique est aussi facteur de développement de la recherche ; 2 milliards d'euros du PIA ont permis d'accompagner le développement de l'A350 – à hauteur de 500 millions d'euros –, celui du successeur de l'A320, des hélicoptères Super Puma et Dauphin, ainsi que du projet de construction d'un avion régional de 90 places – un créneau

manquant. Nous participons en outre au projet européen SESAR sur la gestion aéroportuaire.

Le déficit de la DGAC augmentera encore jusqu'en 2014, pour ne diminuer qu'à partir de 2015. Nous étudions la possibilité de lui affecter à nouveau l'intégralité du produit de la taxe de l'aviation civile. Nous cherchons aussi à diminuer un certain nombre de taxes qui pèsent aujourd'hui sur le secteur et les compagnies aériennes, notamment françaises. La moitié des taxes versées à Aéroports de Paris est en effet payée par Air France...

Je partage votre point de vue sur le Grand Paris Express, j'y suis favorable. Une capitale comme Paris en a besoin, car les modes de transports actuels ne sont pas satisfaisants. Toutefois, on ne peut mener ce projet à bien sans améliorer également les transports en commun quotidiens des Franciliens. Un rapport sur ces questions a été demandé par Cécile Duflot à Pascal Auzannet. Le PPP ayant été abandonné pour le Grand Paris Express, un financement public de la part de tous les acteurs peut désormais être envisagé – ADP, RFF, SNCF, RATP –, en plus de la contribution des usagers. Nous nous battons pour Roissy, et c'est dans ce cadre là qu'interviendra une réponse pour le Bourget.

Les nuisances liées aux approches aériennes font l'objet d'un contentieux. De 2007 à 2011, Nathalie Kosciusko-Morizet avait fait de la lutte contre les nuisances aéroportuaires un combat prioritaire. Ses objectifs n'ont pas été atteints, son dispositif ayant été censuré pour vice de procédure par le Conseil d'État. Nous avons purgé le dispositif de ses vices, mais la question demeure sur le fond et la haute juridiction en reste saisie. Je ne me prononcerai donc pas sur ce point. L'approche retenue par l'ancienne ministre a toutefois eu pour effet d'augmenter le nombre de personnes affectées, bien qu'avec moins d'intensité... Le dossier n'est pas abandonné : nous sommes aujourd'hui à près de 50% de descentes continues et travaillons à une amélioration. Des propositions pourront être faites dans quelques mois, je souhaite une concertation avec les collectivités territoriales sur ce dossier compliqué.

**M. Charles Revet, rapporteur pour avis.** – Lors des auditions, nous avons compris que les étudiants de l'École nationale supérieure maritime (ENSM) avaient eu des difficultés à réaliser la partie pratique de leur scolarité, des obstacles réglementaires et d'organisation les ayant empêchés d'embarquer.

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – La situation s'améliore.

**M. Charles Revet, rapporteur pour avis.** – Elle est absurde.

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – En outre, la pluralité des sites de l'ENSM pose problème. Je souhaite que nous ayons cette discussion ensemble. Nous devons moderniser le site du Havre, mais en l'absence de projet d'ensemble de maintien des sites, on ne fera que l'affaiblir.

**M. André Vairetto.** – Le président de la République a demandé un pacte de croissance au sommet européen des 28 et 29 juin derniers. Il me

paraîtrait inopportun que les opérations pouvant bénéficier de cette dynamique se trouvent bloquées. Je pense notamment au Lyon-Turin. Le tunnel ferroviaire bénéficie d'un engagement de l'Union européenne à hauteur de 672 millions d'euros, 40% du coût de l'investissement. Les deux États sont d'accord sur leurs parts respectives.

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué.** – Je m'en tiendrai aux conclusions du sommet franco-italien, qui définira la politique commune aux deux parties et le bon rythme – supportable pour chacune.

**M. Michel Teston, vice-président.** – Je remercie le ministre pour sa disponibilité, le temps qu'il nous a consacré, et la qualité de ses réponses.

## II. EXAMEN DU RAPPORT

*Au cours de sa séance du mardi 20 novembre 2012, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits « transports ferroviaires » et « transports fluviaux » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » du projet de loi de finances pour 2013.*

**M. Roland Ries, rapporteur pour avis.** – Je me réjouis de vous présenter le volet « Transports terrestres » du projet de loi de finances pour 2013, c'est-à-dire les crédits consacrés aux chemins de fer, aux transports collectifs et à la voie fluviale. C'est grâce à eux que nous pourrions tenir nos engagements en matière de report modal : nous sommes encore très loin de l'objectif de 20 % de transports non routiers en 2020 ! Et nous avons de quoi nous inquiéter, car le bilan carbone des transports est chaque année plus lourd, c'est même le seul secteur à ne pas progresser globalement. L'enjeu est donc de la toute première importance.

L'actualité des transports terrestres est très riche. Le précédent Gouvernement avait pris des initiatives intéressantes, depuis ce grand moment qu'a été le Grenelle de l'environnement en 2008, jusqu'aux Assises du ferroviaire fin 2011, en passant par le SNIT, qui n'a pas été finalisé mais qui a donné l'occasion d'une réflexion approfondie sur la question des mobilités et du développement durable. Même chose pour le projet du Grand Paris : on en a au moins retenu l'idée, devenue consensuelle, de construire un « grand métro », en plus de la rénovation des lignes existantes. La majorité d'hier a donc fait un travail préparatoire, mais c'est bien nous qui devons faire les arbitrages indispensables aux décisions. Cela, bien sûr, ne va pas sans difficultés puisque nous devons trancher entre des priorités toutes légitimes... avec des moyens toujours plus difficiles à trouver.

Comptez sur moi, cependant, pour ne pas vous perdre dans le détail des options possibles pour des transports plus efficaces et plus sobres, des mesures prises ou à prendre sur les plans économique, fiscal, organisationnel, ou encore dans le détail des arbitrages en cours ou à venir : je concentrerai mon propos sur les grandes masses budgétaires, ainsi que sur les sujets saillants qui continueront à faire l'actualité l'an prochain.

Les grands chiffres, d'abord.

Un constat d'ensemble, qui donnera satisfaction à tous les amis du train et des transports collectifs : les crédits consacrés aux « *Infrastructures et service de transport* », augmentent de 6 %, si l'on y inclut les 400 millions escomptés de l'écotaxe poids lourds ; le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transports ferroviaires progresse de 4 % et les moyens alloués aux trains d'équilibre du territoire gagnent 16 %. Par les temps qui courent, c'est satisfaisant : ces augmentations témoignent bien de la priorité

donnée par le Gouvernement aux transports collectifs et aux trains en particulier.

Les sujets saillants, ensuite, qui resteront d'actualité l'an prochain et sur lesquels nous aurons encore à travailler – en particulier au sein du groupe de travail « Mobilités et Transports », que j'anime avec Louis Nègre.

J'aborderai quatre points, sans ordre hiérarchique.

Premier point, l'écotaxe poids lourds, longtemps retardée, qui doit s'appliquer à compter de la mi-2013. Le principe en est tout à fait légitime, puisqu'il s'agit de faire payer au transport routier non pas l'intégralité du prix de la route, mais un peu plus qu'il ne la paie aujourd'hui, car nous savons bien qu'aujourd'hui le transport routier paie un prix très en-deçà du prix réel. Les camions devront donc payer, selon leur poids et selon leur sobriété, un forfait kilométrique pour l'usage des routes non concédées, sachant que, sur les autoroutes, ils paient déjà leur « éco-participation » dans le péage.

Vous savez comme moi combien ce genre de bonne idée est complexe à mettre en œuvre, quand bien même on a identifié le réseau, choisi l'opérateur, précisé les critères d'allègement de la taxe. Nous avons franchi toutes ces étapes, mais il reste le plus délicat à faire : dire le montant de taxe que les camions devront payer. Ce n'est pas impossible à faire, puisque les Allemands y sont parvenus, avec leur LKW *Maut*, je le sais d'autant mieux que les camions allemands et européens ont été plus nombreux en Alsace, pour contourner la nouvelle taxe allemande...

L'écotaxe poids lourds doit s'appliquer l'an prochain, le PLF 2013 en tient directement compte puisqu'il diminue la subvention versée à l'AFITF : 400 millions d'écotaxe sont escomptés, la subvention diminue en conséquence. Ces calculs se fondent sur six mois d'une écotaxe moyenne de 12 centimes par kilomètre, à comparer aux 17 centimes des tarifs autoroutiers.

Sachant combien les transporteurs sont réticents, mais aussi la part d'incertitude sur le montant qui sera effectivement perçu, on peut dire que le Gouvernement joue serré. On a vu qu'en Suisse, par exemple, les recettes ont été inférieures aux prévisions, tout simplement parce que les transporteurs ont changé leur organisation logistique, parce qu'ils ont fait rouler moins de camions à vide, ce qui veut dire moins de taxe. Que se passera-t-il si les recettes ne sont pas au rendez-vous ? Aurons-nous à y revenir en collectif budgétaire ? Quoi qu'il en soit, il faudra suivre de très près ce nouvel outil, car sa négociation n'est pas achevée et ses effets seront importants pour le financement des infrastructures de notre pays. Jeudi 15 novembre, devant les transporteurs routiers, Frédéric Cuvillier a annoncé une répercussion intégrale et obligatoire de la taxe sur les chargeurs, qui inclura les frais de gestion supportés par les entreprises de transport routier : c'est très important pour les routiers, qui nous alertent à juste titre sur leurs difficultés à faire face à une nouvelle taxe qui, faute de pouvoir être répercutée sur les clients ou sur les chargeurs, resterait à leur seule charge. Le ministre nous annonce un projet de loi pour janvier prochain : ce qui compte avant tout, c'est que le calendrier de

l'écotaxe ne s'en trouve pas modifiée, pour qu'elle soit effective comme prévu et que les 400 millions escomptés pour l'AFITF lui parviennent effectivement. Ou bien, il faudrait étaler les projets en cours, ce qui n'est guère souhaitable.

Deuxième point : le troisième appel à projets de transports collectifs en sites propres, les TCSP, c'est-à-dire les métros, les tramways, et les bus dits à haut niveau de service.

A l'issue du Grenelle de l'Environnement, l'État s'est engagé à cofinancer 1 500 km de lignes de TCSP supplémentaires d'ici 2020, en y consacrant 2,5 milliards d'euros. Entre 2009 et 2011, dans le cadre de deux appels à projets, l'État a mobilisé 1,3 milliard d'euros pour subventionner 119 projets qui représentent 1 100 km de lignes nouvelles et qui auront coûté près de 14 milliards au total. Le rythme a donc été soutenu, malgré la crise économique – et je serai tenté de dire en accompagnement de la crise économique, tant les travaux publics jouent leur rôle dans le soutien à l'activité locale, aussi bien que pour la mobilité des personnes à faible revenu. Il faut donc continuer, le Président de la République s'y est engagé, et Frédéric Cuvillier a annoncé le troisième appel à projets pour le premier semestre 2013, sans en préciser cependant le montant.

Or, ce projet de budget ne comporte aucune ligne de crédits pour cette action. Je sais que ces crédits relèvent de l'AFITF, mais je m'inquiète de ce que le « bleu » n'en fasse pas une priorité. Comment, si l'État ne s'engage pas sur des montants précis, les collectivités locales pourront-elles programmer leurs infrastructures ? Les projets ne manquent pas, je pense à Bordeaux, Brest, Caen, Chambéry, Draguignan, Istres-Martigues, Lens, Lille, Marseille, Montpellier, Périgueux, Sathonay-Trévoux, bien sûr Strasbourg, Toulouse, Antibes ou encore Sète : je cite à dessein cette liste de villes qui ont toutes un projet prêt à être engagé, en cœur de cible de la mobilité durable, qu'il s'agisse de bus, de trams, de navettes fluviales, dans toutes les régions de l'Hexagone et sur l'ensemble de l'échiquier politique. Partout, les responsables locaux attendent l'indispensable cofinancement de l'État, et avec eux nos concitoyens, qui plébiscitent ces modes de transports collectifs. Les projets sont prêts, certains depuis deux ans puisqu'ils figuraient sur la liste complémentaire du deuxième appel à projets, il faut les engager sans tarder : ce doit être une priorité de l'année 2013.

Nous suivrons donc très attentivement cet appel à projets, en veillant notamment à ce que les moyens de l'État aillent exclusivement aux transports collectifs : on entend dire ici ou là que d'autres actions deviendraient éligibles, comme le véhicule électrique ou le covoiturage. Attention, à ne pas dénaturer les lignes de crédits : l'argent public est suffisamment rare pour qu'on sache très clairement à quoi il doit servir ! Le covoiturage est une excellente chose, de même que tout ce qui fera économiser des ressources, mais il ne s'agit pas de transports collectifs en site propre, c'est important de le dire.

Troisième point : les trains d'équilibre du territoire, c'est-à-dire les Intercités et autres Teoz que connaissent bien tous ceux qui habitent ou se

rendent dans des territoires non desservis par le TGV, c'est-à-dire encore la majeure partie du territoire français. La SNCF reconnaît que l'exploitation de ces trains est déficitaire depuis au moins vingt ans, mais aussi que ces lignes ont souffert d'un manque d'investissement évident, au moment où la priorité nationale était aux TGV. Cependant, le déficit dérape l'an prochain : il était de 200 millions annuels depuis quelques années, il sera de 325 millions en 2013, c'est un bond de 60 % ! Ce déficit est financé par un compte d'affectation spéciale, qui est abondé principalement par les entreprises ferroviaires, essentiellement la SNCF : la participation des sociétés d'autoroutes étant plafonnée à 35 millions, leur part relative décroît à mesure que le déficit augmente et les autoroutes ne paieront l'an prochain plus que 10 % des déficits des TET. A ce niveau-là, peut-on encore parler d'une participation financière au report modal ? Le problème, cependant, va bien plus loin : le chiffre d'affaires des trains ne cesse de reculer, alors que leur coût ne cesse d'augmenter ; à ce rythme, on ne tiendra pas longtemps ! Les recettes diminuent parce que l'offre de service n'est pas suffisamment attractive, parce que les tarifs n'augmentent pas comme il avait été prévu et parce que l'État a maintenu des lignes qui, dans la convention avec la SNCF, devaient fermer. Les coûts montent parce que la SNCF s'est mise à facturer au coût réel, parce que les péages sur le réseau augmentent. Il y a aussi, et c'est moins connu, un nombre croissant d'annulations de trains à cause des travaux de nuit, donc moins de recettes, voire des remboursements lorsque les trains sont annulés tardivement... Et je ne parle même pas des investissements devenus plus que nécessaires, que la SNCF chiffre entre 2 et 3 milliards d'euros et qu'il faudra amortir sur ces lignes en plus de leur déficit ! Quelle que soit l'organisation de notre système ferroviaire, il faut, de toute urgence, aider la SNCF à renouveler le matériel roulant de ces trains essentiels à l'équilibre des territoires, de même qu'il faut aider RFF à entretenir en priorité les lignes concernées. Et cet effort important ne pourra vraisemblablement pas se passer d'une plus forte péréquation intermodale : je crois venu le temps d'une renégociation d'ensemble des conditions de financement de nos infrastructures de transports, dont un des chapitres, parmi les plus urgents, est bien le financement de nos trains d'équilibre du territoire.

Quatrième point, qui ne relève pas directement des programmes budgétaires que j'examine mais qui les concerne tout de même : la réalisation du Grand Paris. Le Gouvernement a décidé de ne pas inscrire dans la loi de programmation budgétaire 2013-2015 le milliard d'euros qui devait constituer la première tranche de la dotation en capital de la Société du Grand Paris (SGP). Certes, cette décision s'est accompagnée de propos rassurants sur le fait que le Grand Paris se ferait « dans les temps ». Mais, ici encore, le temps presse : les phases de consultation et de constitution des dossiers ont révélé un très large accord sur le projet ambitieux d'un « grand métro ». S'il est bien légitime de vouloir un débat permanent sur le Grand Paris, pour plus de démocratie locale dans la région métropole, ce débat permanent ne doit pas signifier une indécision sur les infrastructures ! Une fois les tracés retenus et concertés, toute modification ferait perdre deux ou trois ans au projet, au



risque de le menacer tout entier. Des arbitrages financiers doivent encore intervenir pour parer au plus urgent dans la région capitale, où il y a tant à faire pour améliorer les transports en commun, mais la priorité aux trains du quotidien et au réseau existant ne doit pas se traduire par un blocage du développement du réseau. Vous l'aurez compris, et le sujet concerne tout autant l'aérien et le routier, nous suivrons très attentivement le travail réalisé par Cécile Duflot sur le financement du Grand Paris.

Cinquième point, le SNIT, bien sûr, qu'on ne peut évoquer sans parler de méthode. La réalisation d'un schéma national est certainement une bonne chose, si l'on entend par là l'identification des infrastructures les plus pertinentes au regard du développement durable ; une telle démarche se marie très bien avec les schémas – donc les financements. – européens, ceux des réseaux transeuropéens de transports. Cependant, il faut savoir de quoi l'on parle : le schéma de l'idéal, c'est une perspective, pas un programme pour demain matin ! Et le moins qu'on puisse dire, c'est qu'avec le SNIT, le Gouvernement précédent a montré un véritable talent d'illusionniste : jusqu'au bout, d'avant-projet en avant-projet consolidé, l'exécutif a fait comme si la longue liste du schéma national allait être programmée de concert. Il y en avait pour 245 à 320 milliards d'ici « quelque part » entre 2020 et 2030 : comment s'étonner ensuite que les arbitrages, avant même d'être prononcés, fassent des déçus, de très nombreux déçus ? A cet égard, je crois que le Gouvernement a fait un bon choix de méthode : il faut non seulement réexaminer les projets, mais le faire avec les élus. Frédéric Cuvillier a installé la commission « Mobilité 21 », sous la présidence de Philippe Duron, qui est député, maire d'une grande ville, et président de l'AFITF : on ne peut être à meilleur carrefour. Nous y serons représentés par Louis Nègre, nous travaillons très bien, à qui nous pouvons souhaiter bon courage dans cette nouvelle fonction.

Aux franges du SNIT, le dossier du canal Seine-Nord Europe, qui me donne l'occasion de vous parler également des crédits aux infrastructures fluviales. De fait, ce canal est un très beau projet sur le papier, l'idée en est très ancienne, au moins depuis les années 1950. Cependant, l'évaluation de son coût ne cesse d'augmenter : ce n'est pas 4 milliards comme annoncé initialement, mais plutôt 6 milliards, avec un besoin de subvention approchant les 2,5 milliards, vu la faible rentabilité de ce type d'équipement à court terme. On comprend que le Gouvernement hésite, alors que la sélection du candidat devrait intervenir avant la fin de l'année entre les deux finalistes, Bouygues et Vinci. Une mission conjointe de l'IGF et du Conseil général du développement durable est en cours, elle sera essentielle pour décider de faire, ou non, cet équipement certes très important, mais qu'il faut bien financer pour commencer les travaux, c'est de bonne méthode.

Quelques mots, pour finir, sur les autres grands sujets dont nous aurons à reparler l'an prochain et qui concernent ce budget.

La gouvernance du ferroviaire, d'abord. Le ministre a annoncé le maintien d'un lien entre la SNCF et RFF au sein d'un « pôle public ferroviaire unifié », parce que leur séparation stricte a démontré son inefficacité en

particulier du point de vue de la dépense publique. Le ministre a nommé deux personnalités pour engager le travail : Jean-Louis Bianco pour la concertation avec les syndicats, Jacques Auxiette pour une mission sur la gouvernance du pôle public ferroviaire et le rôle des régions. Un projet de loi devrait nous être présenté « à la fin du premier semestre », c'est-à-dire après que la Commission européenne aura fait ses propositions sur ce qu'on appelle « le quatrième paquet ferroviaire » c'est-à-dire sur les conditions d'ouverture de l'ensemble du réseau à la concurrence. Dans cette affaire, je crois que nous pouvons parvenir à un accord global, pour une réforme ambitieuse que le rail français et ses utilisateurs attendent depuis trop longtemps. Il est vrai que nos engagements européens nous obligent, mais il est également vrai que ces engagements ne coïncident pas toujours avec ce que la Commission européenne voudrait qu'ils soient. En l'occurrence, l'avocat général de la Cour européenne de justice de l'Union européenne a estimé que la gouvernance allemande qui maintient un lien, dans une holding, entre le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur historique ferroviaire, est compatible avec le droit européen : les textes européens laissent aux États membres une marge pour organiser leur système ferroviaire, il est faux de prétendre que le droit européen oblige à une séparation institutionnelle. Dans ces conditions, il est bien légitime que la France choisisse l'organisation qui présente le moins de désavantages, sur le plan financier comme sur le plan social. Une concertation approfondie est en cours depuis au moins deux ans, les Assises du ferroviaire sont parvenues l'an passé à un certain consensus, les décisions qui seront prises auront le mérite de poursuivre la réflexion.

La question de la gouvernance est également liée à celle de la dette du ferroviaire, qui est devenue explosive : en 1997, RFF a « hérité » de 20 milliards de dettes, nous en sommes à 30 milliards et le système perd encore plus d'un milliard par an. Avec les investissements importants et nécessaires, qui permettent aujourd'hui à RFF de rénover 1 000 kilomètres de lignes par an, soit deux fois plus qu'avant, nous allons vers un endettement insupportable de 50 milliards dans quelques années ! Il faut donc trouver une solution, le Gouvernement s'y attèle et il a raison de lier les sujets, ceux de la gouvernance, de la dette, du cadre social et des conditions de concurrence.

Le fret ferroviaire, ensuite, ne connaîtra pas de relance si les autres réformes n'aboutissent pas, celle du raccordement des ports, celle de l'indispensable régénération des voies, celle de la gouvernance du ferroviaire pour une meilleure gestion des sillons, celle de l'harmonisation du cadre social, pour des conditions équitables de concurrence. Des objectifs ambitieux sont fixés, ce n'est pas nouveau, mais le Gouvernement dispose aussi de nouvelles cartes, avec les réformes en cours.

Autre sujet complémentaire : la décentralisation des transports avec la création d'autorités organisatrices de mobilité durable. Dans les grandes agglomérations, par exemple de plus de 100 000 habitants, il est grand temps de regrouper l'ensemble de la décision stratégique en matière de transports publics, c'est nécessaire pour organiser l'intermodalité, ou bien tout le monde

continuera à travailler dans son coin. Il faut coordonner les transports et l'urbanisme, et pas seulement gérer les flux de transport.

Après toutes ces précisions, et en me réservant la possibilité de déposer en séance un ou des amendements pour compléter le versement transport pour abonder les régions, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux transports terrestres.

**M. Raymond Vall, président.** – Merci, monsieur le rapporteur, pour cette analyse précise et prudente, je partage vos observations : effectivement, nous devons rester vigilants, pour que les services ferroviaires ne se dégradent pas dans nos territoires.

**M. Michel Teston.** – L'effort de régénération des voies ferrées est maintenu au rythme de 1 000 kilomètres par an, deux fois plus vite qu'il y a encore peu : l'école polytechnique de Lausanne, cette année, a estimé qu'à ce rythme nous rattraperions notre retard en quelques années et que notre réseau commencerait alors à véritablement s'améliorer, c'est encourageant.

L'écotaxe poids lourds, ensuite, sera mise en place à compter du 1<sup>er</sup> juillet prochain, elle devrait apporter 400 millions d'euros à l'AFITF, ce qui explique la moindre subvention portée au programme 203 : c'est une bonne nouvelle pour le report modal, d'autant que cet apport devrait se renforcer dans les années à venir.

Les moyens augmentent pour les trains d'équilibre du territoire. C'est vrai qu'ils coûtent plus cher que prévu à la SNCF, mais c'est aussi parce qu'on y a ajouté la ligne Paris-Belfort et que, comme vous le dites, des lignes dont le contrat prévoyait qu'elles fermentaient, ont été maintenues. La semaine dernière, j'ai proposé au ministre de mettre à profit la période qui nous sépare de l'ouverture à la concurrence, dont vous savez tout le mal que je pense mais qu'on nous présente comme inéluctable, pour définir une nouvelle convention avec la SNCF : cela lui donnerait encore six années, jusqu'en 2019, pour moderniser ses matériels roulant, voilà qui soutiendrait utilement nos territoires !

Enfin, le ministre nous a assuré que le troisième appel à projets de TCSP serait lancé l'an prochain et que si le « bleu » budgétaire n'en portait pas mention, c'est uniquement parce que les crédits concernés relèvent de l'AFITF. Je crois que nous pouvons être rassurés, les TCSP ne prendront pas de retard.

Pour ces quatre raisons, et parce qu'il échappe à la rigueur, ce budget mérite d'être soutenu : le groupe socialiste le votera.

En séance, j'interrogerai le ministre sur la ligne des Cévennes, celle qui rejoint Clermont-Ferrand à Marseille par Alès et Nîmes : il faut qu'elle continue de figurer parmi les TET, plutôt que devenir une ligne interrégionale, ou bien on perdra en capacité et en qualité, ce que ne veulent pas les populations desservies, très attachées à cette ligne.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Face aux difficultés croissantes des transports en Ile-de-France, les collectivités locales sont parvenues à s'accorder pour le Charles-de-Gaulle Express et pour soutenir le plan de modernisation des réseaux existants. Or, en n'inscrivant pas dans, le triennal, le milliard d'euros nécessaire au lancement des opérations par la Société du Grand Paris (SGP), le Gouvernement compromet la réalisation de ce grand projet, utile non seulement aux Franciliens, mais à notre territoire national tout entier, tant la desserte de la capitale depuis son aéroport, ainsi que l'accessibilité de la région capitale, sont devenues un facteur de compétitivité. Des élus de tous bords ont écrit au Premier ministre, l'inquiétude est manifeste et, entre les lignes, nous comprenons que vous n'y êtes pas sourd, monsieur le rapporteur, ce dont je vous remercie. La SGP est certes autorisée à emprunter, mais ce n'est pas la même chose, ni le même équilibre économique pour l'ensemble de l'opération. En attendant, et parce que ce report menace la réalisation du CdG Express, le groupe de l'Union centriste votera contre ces crédits.

**M. Alain Le Vern.** – Ce projet de budget est réaliste face à l'ampleur des investissements nécessaires pour la réalisation du SNIT, c'est une bonne chose. Il faut que la France obtienne davantage de soutien européen au titre des RTE-T, cela n'a pas été suffisamment fait par le passé, en particulier pour le fret. Ensuite, je suis tout à fait favorable à la priorité donnée aux trains du quotidien : un tiers du réseau voit circuler deux tiers des voyageurs, il est normal que la régénération de ces lignes ait la priorité et que la construction de nouvelles lignes à grande vitesse vienne après. Du reste, nous devons veiller à ce que les économies réalisées grâce à la réforme de la gouvernance du rail – on parle de 800 millions annuels – aillent bien aux opérations les plus urgentes.

Les régions ont sauvé les TER, en investissant plus de 7 milliards d'euros sur dix ans, dans le matériel roulant, dans les TET, et dans bien d'autres équipements, jusqu'à la rénovation de lignes de fret. La région Ile-de-France a, elle, sauvé les lignes de banlieue et de RER, qui concentrent aussi les flux et qui se trouvent à bout de souffle sur certains tronçons. Le trafic a repris, mais le financement concédé aux régions n'a pas évolué depuis dix ans ! Ce n'est plus tenable, il faut changer le modèle économique des transports dans son ensemble, doter les régions d'une autonomie fiscale enfin conséquente – pour le moment, elle est réduite à la portion congrue des cartes grises... L'État nous répond que nous pouvons toujours augmenter la TICP, l'ex-TIPP, c'est une réponse facile quand on sait la popularité de ce type de mesure...

**M. Francis Grignon.** – Il faut rendre à César ce qui est à César, et c'est bien notre collègue député UMP du Bas-Rhin Yves Bur qui, le premier, a déposé un amendement à la loi de finances pour instaurer une écotaxe poids lourds, quand il a vu, comme tous les Alsaciens, les effets produits en Alsace même par les effets de l'écotaxe allemande... Monsieur le rapporteur des portiques ont été installés dans mon canton : est-ce que l'écotaxe poids lourds

va être appliquée à l'Alsace avant les autres régions ? Je préférerais une application générale...

Vous vous félicitez que les crédits des TET augmentent de 60 %, je déplore pour ma part que cette dépense supplémentaire aille intégralement au fonctionnement ! L'ouverture à la concurrence nous ferait du bien, des régions y sont prêtes, Keolis, la filiale de la SNCF, nous montre que c'est possible puisqu'elle remporte bien des appels d'offres à l'étranger, mais nous nous l'interdisons, alors même qu'en Allemagne, grâce à la libéralisation, les coûts ont diminué de 20 à 30 %.

Vous vous inquiétez du coût du canal Seine-Nord, vous déplorez que le transport fluvial ne se développe pas, mais si Mme Voynet et M. Jospin n'avaient pas annulé le chantier du Saône-Rhône, nous n'en serions pas là ! Il est un peu tard pour le regretter...

Enfin, sur la gouvernance du ferroviaire, tout le monde est d'accord pour regrouper la gestion des travaux et celle des sillons – je suis prêt pour ma part à y voir une fonction régaliennne, servie par des personnels sous statut – mais lorsque nous aurons ouvert le trafic à la concurrence, cela posera un problème que l'opérateur SNCF ait une place privilégiée dans cet ensemble ! Nous en reparlerons dans le débat sur le projet de loi.

**M. Marcel Deneux.** – Le canal Seine-Nord a certes vu son coût augmenter, mais c'est que le projet a changé d'envergure ! Sur le plan environnemental, il est devenu exemplaire : c'est la première fois qu'un canal serait installé non pas en bas de vallée, avec toutes les conséquences néfastes pour les écosystèmes, mais à flanc de coteaux, 17 mètres plus haut. Ensuite, on a ajouté une bretelle vers Dunkerque, pour que les barges de 3000 tonnes venues de ce grand port français puissent accéder au réseau : c'est également coûteux, mais c'est au bénéfice de notre grand port maritime du Nord.

Ce projet est déjà lancé : des réservations foncières sont faites, l'autoroute A29 a été déplacée pour se conformer au tracé futur – l'opération a coûté plus de 200 millions d'euros –, l'appel d'offres est en cours... Les choses sont si avancées et ont déjà tant coûté, que ce serait une hérésie d'arrêter tout, sans aucun bénéfice ! Qui plus est, ce canal est indispensable pour relier Conflans et la Seine au reste de l'Europe fluviale...

**M. Charles Revet.** – Où en est la LGV Paris-Normandie, qui devait connecter non seulement les deux Normandie à l'Ile-de-France du Grand Paris, mais encore au reste de notre réseau TGV ? Si elle ne devait pas se faire, quelles sont les alternatives ?

Sur la régénération des voies ferrées, ensuite, je ne suis pas aussi optimiste que vous : la Cour des comptes, sur la base du rapport de l'école polytechnique de Lausanne, nous a expliqué récemment que notre réseau continuait à se dégrader... Il faut changer de braquet !

Enfin, nous devons faire davantage pour notre fret. Lorsque Port 2000 a été inauguré au Havre, ni le train, ni les barges n'accédaient aux quais :

comment pouvait-on espérer que ce bel équipement démarre ? L'ancien directeur du port du Havre, qui a été à l'origine de Port 2000, rêvait de trains de marchandises longs de deux kilomètres. On me dit que ce n'est pas possible à cause de la longueur des quais, mais les trains de marchandises n'ont pas à s'arrêter partout ! Lorsqu'on n'a pas les moyens de sa politique, il faut faire la politique de ses moyens : nous ne pouvons plus nous permettre d'être les derniers de la classe européenne, trouvons des solutions originales !

**M. Gérard Cornu.** – Je salue la lucidité de notre rapporteur, qui s'inquiète comme nous le faisons pour le Grand Paris et pour l'écotaxe poids lourds. Je ne comprends pas, en revanche, vos reproches à propos du SNIT : la réalisation d'un schéma prévisionnel est une bonne chose, il faut bien prévoir les investissements en matière d'infrastructures !

Je m'inquiète de ce que deviendra l'écotaxe poids lourds. Au moment du Grenelle, l'objectif fixé à cette taxe n'était pas seulement de rapporter de l'argent, mais d'inciter les poids lourds à rouler sur les autoroutes. Or, vous en arrivez à craindre pour la recette de cette taxe, c'est contraire à une partie de l'objectif. Et si le report sur les autoroutes s'effectue, la recette attendue ne sera pas au rendez-vous. Mais comme vous en faites dépendre les investissements de l'AFITF, vous affaiblissez le report modal lui-même ! On verra ce qu'il en sera, mais 400 millions d'écotaxe sur six mois, ça me paraît complètement illusoire.

Nous voterons donc contre ces crédits, mais nous ferons tout pour que l'écotaxe poids lourds ne prenne pas davantage de retard.

**M. Philippe Esnol.** – L'intermodalité est essentielle, surtout dans les territoires denses. J'ai trouvé le ministre rassurant sur le canal Seine-Nord, c'est une bonne chose qu'il n'ait fermé aucune possibilité. Cependant, avec la perspective pour le port de Paris d'ouvrir 400 à 500 hectares d'activité portuaire à Saint-Germain-en-Laye et Achères, la prolongation de la Francilienne devient une nécessité : vue la densité de population, les 21 kilomètres coûteraient 3 milliards, c'est beaucoup, mais c'est indispensable. En fait, à l'ouest de Paris, nous avons vingt à trente ans de retard. De grandes opérations y ont été reconnues d'intérêt national, un contrat de développement territorial est en cours, mais ce qu'il faut maintenant, c'est investir !

**M. Roland Ries, rapporteur pour avis.** – La non inscription, dans le triennal, du milliard d'euros pour la SGP est une source d'inquiétude légitime. Frédéric Cuvillier nous répond que le calendrier des opérations n'est pas remis en cause, je lui fais confiance. Une mission a été confiée à Pascal Auzannet, pour analyser les besoins d'infrastructures nouvelles et de régénération des réseaux existants. Ce qui est certain, c'est que les unes ne pourront pas aller sans l'autre : la régénération de l'existant est complémentaire du « grand métro », nous y serons très vigilants.

Les régions ont effectivement sauvé les TER et il est vrai que sans ressources nouvelles dédiées au transport, nous les laisserons en apesanteur

financière au moment même où nous voulons leur confier les pleines responsabilités d'autorités organisatrices de mobilité durable. Cependant, quelle ressource dédiée ? Je crois impossible de rogner sur le versement transport (VT) des autorités organisatrices en zones urbaines, parce que les collectivités ne peuvent déjà plus faire face aux demandes. Mais je crois également que nous sommes au plafond pour les entreprises et qu'il ne serait pas raisonnable d'aller au-delà de 1,8 ou 2 % de la masse salariale, dans le format actuel. C'est pourquoi j'ai proposé un versement transport interstitiel, c'est-à-dire hors plans de déplacements urbains (PDU). Au groupement des autorités responsables des transports (GART), nous avons évalué plusieurs hypothèses, selon que le versement transport est additionnel ou interstitiel : nous parvenons à une enveloppe collectée comprise entre 400 et 700 millions d'euros par an, c'est devenu indispensable pour le développement des transports.

Sur les RTE-T, je suis tout à fait d'accord avec ce qui a été dit, mais je sais aussi que tout dépendra de la négociation en cours sur le budget européen. Les RTE-T devaient bénéficier de 50 milliards entre 2014 et 2020, il semblerait que cela puisse être beaucoup moins, le financement de certaines de nos grandes infrastructures de transport en dépend.

Le fret ferroviaire a continué de décliner ces dernières années, y compris avec l'ouverture à la concurrence. La raison en est simple : qu'il soit public ou privé, le fret ferroviaire internalise les coûts de structure, alors que le fret routier les externalise, la différence est de taille et elle explique une bonne partie du décalage de prix. C'est bien ce qui rend l'écotaxe poids lourds indispensable : il faut que le transport routier paie le vrai prix de la route.

Je conviens parfaitement que nous avons, avec le SNIT, besoin d'une vision d'ensemble. Mais le problème commence avec la programmation, ce sera la tâche de la commission Mobilités 21. Je ne suis pas à la place de Philippe Duron, mais je crois qu'au-delà des quatre lignes à grande vitesse déjà engagées – Le Mans-Rennes, Tours-Bordeaux, la LGV Est et le contournement de Nîmes-Montpellier – rien n'est décidé. En matière d'infrastructures, nous devons bien mesurer l'adaptation du projet à la demande et se garder des effets de mode. Il y a quelque temps, on ne jurait plus que par le tramway pour les déplacements urbains, et par le TGV pour l'interurbain. Mais ces équipements lourds sont-ils nécessaires partout ? A partir de quelle distance le TGV se justifie-t-il, par rapport à un train roulant par exemple à 220 kilomètres à l'heure ?

Sur le canal Seine-Nord, l'augmentation des coûts prévisionnels s'explique effectivement par les changements dans le projet, qui sont nécessaires lorsqu'il s'agit de relier nos grands ports maritimes, ou bien on ne ferait qu'ouvrir notre marché sans faire une place à nos ports, ce qui serait un comble. Cependant, il faut bien financer ce surplus, c'est nécessaire à la poursuite du projet.

**M. Raymond Vall, président.** – Le Sénat a joué un rôle important dans la préparation de l'avant-projet de SNIT, nous nous en étions saisis à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire – et c'est grâce à notre action opiniâtre que nous étions parvenus à faire rattacher in extremis au SNIT pas moins de douze routes nationales qui avaient été complètement oubliées alors qu'elles reçoivent du trafic de transit et qu'elles sont indispensables au désenclavement de portions entières du territoire national. Notre pays occupe une place géographique centrale dans les flux européens de voyageurs et de marchandises, il serait normal que l'Europe nous aide en proportion pour nos réseaux qui servent très largement aux Européens !

Pour l'heure, je fais confiance au ministre, qui nous a montré qu'il prenait les problèmes à bras-le-corps. Nous serons également vigilants, et c'est bien cette vigilance commune qui pourrait faire qu'à droite on s'abstienne, plutôt que de s'opposer à ce budget – mais pour ce qui nous concerne, nous voterons ces crédits !

*La commission émet un **avis favorable** aux crédits « Transports ferroviaires et fluviaux » du projet de loi de finances pour 2013.*