

N° 113

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME VI

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

TRANSPORTS ROUTIERS

Par M. Jean-Yves ROUX,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UN BUDGET PRÉSERVÉ POUR 2015 MALGRÉ L'ABANDON DE LA TAXE POIDS LOURDS	7
A. L'ABANDON DE LA TAXE POIDS LOURDS	7
1. <i>Le projet original d'écotaxe</i>	7
2. <i>De l'écotaxe au péage de transit poids lourds</i>	10
3. <i>La résiliation du contrat signé avec Écomouv'</i>	12
B. DES RESSOURCES PRÉSERVÉES POUR 2015	12
1. <i>Le dispositif de l'article 20 du projet de loi de finances</i>	12
2. <i>Des ressources convenables pour l'AFITF en 2015</i>	13
3. <i>La réduction de l'écart de taxation entre les carburants en faveur du gazole</i>	14
C. LES PERSPECTIVES POUR L'APRÈS-2015	16
1. <i>Le maintien de l'engagement du Gouvernement sur le scénario 2 de la commission Mobilité 21</i>	16
2. <i>L'application effective du principe de l'« utilisateur-payeur » et la recherche de recettes alternatives</i>	17
3. <i>Une autre source de financement : les concessions autoroutières</i>	18
II. LES CRÉDITS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015 CONSACRÉS AU TRANSPORT ROUTIER	18
A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203	18
B. LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE	22
1. <i>Le compte d'affectation spéciale « aides à l'acquisition de véhicules propres »</i>	22
2. <i>Le compte d'affectation spéciale « contrôle de la circulation et du stationnement routiers »</i>	27
TRAVAUX EN COMMISSION	31
I. AUDITION DE M. ALAIN VIDALIES	31
II. EXAMEN EN COMMISSION	45
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	55

Mesdames, Messieurs,

Le 30 octobre 2014, le secrétaire d'État aux transports, Alain Vidalies, a annoncé la résiliation du contrat signé entre l'État et la société Écomouv', confirmant ainsi l'abandon de la taxe poids lourds.

Cette décision est lourde de conséquences.

À court terme, elle implique le paiement par l'État d'une indemnité de résiliation. Son montant maximal est aujourd'hui évalué à 839 millions d'euros, mais fait encore l'objet de négociations avec la société. La question de l'avenir des personnels d'Écomouv' comme du service des douanes de Metz, de même que le devenir des matériels, est aussi en cours d'examen.

À moyen-long terme, elle nécessite de trouver des recettes alternatives pour l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui devait à l'origine bénéficier de 700 à 760 millions d'euros de recettes d'écotaxe. Or, l'agence doit encore assumer le financement de projets déjà engagés, à hauteur de 16 milliards d'euros environ.

Votre rapporteur retient pour sa part que le budget de l'AFITF a été entièrement préservé pour 2015, puisque celle-ci bénéficiera de 1,1 milliard d'euros de recettes supplémentaires issues d'un relèvement de la fiscalité sur le gazole. L'agence devrait ainsi pouvoir assumer davantage d'engagements de l'État, figurant notamment dans les contrats de projets État-régions et les programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI), qui avaient dû être retardés les années précédentes en raison de l'insuffisance des ressources de l'AFITF. Tout en reconnaissant les incertitudes pesant sur le financement des transports à partir de 2016, votre rapporteur salue néanmoins le maintien d'un cap ambitieux en matière de développement et d'amélioration des infrastructures, avec l'engagement renouvelé du Gouvernement sur le scénario 2 de la commission Mobilité 21.

Votre rapporteur est par ailleurs favorable aux évolutions annoncées du compte d'affectation spéciale « aides à l'acquisition de véhicules propres ». Le recentrage à venir du bonus s'impose en effet pour assurer l'équilibre budgétaire du dispositif et permettre le financement d'une

nouvelle mesure, la prime à la conversion, qui présente l'avantage d'agir sur le parc existant, le plus nocif pour l'environnement.

Il se félicite enfin des travaux lancés par le Gouvernement pour appliquer la réforme de la dépenalisation des infractions au stationnement, adoptée à l'initiative de votre commission dans le cadre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Le compte d'affectation spéciale consacré au « contrôle de la circulation et du stationnement routier », dont l'architecture est maintenue pour 2015, devrait ainsi connaître, à l'avenir, des évolutions.

Lors de sa réunion du 18 novembre 2014, votre commission a déploré l'abandon de l'écotaxe, qui était une application du principe de l'« utilisateur-payeur », ainsi que les fortes incertitudes pesant sur le financement des transports. À l'instar du rapporteur spécial de la commission des finances, Marie-Hélène Des Esgaulx, elle a regretté le caractère incomplet de ce budget, qui ne prévoit pas de provision pour l'indemnisation de la société Écomouv'.

En conséquence, votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du projet de loi de finances pour 2015 consacrés aux transports routiers.

I. UN BUDGET PRÉSERVÉ POUR 2015 MALGRÉ L'ABANDON DE LA TAXE POIDS LOURDS

A. L'ABANDON DE LA TAXE POIDS LOURDS

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

1. Le projet original d'écotaxe

La taxe poids lourds nationale, dite « écotaxe », a été introduite aux articles 269 à 283 *quinquies* du code des douanes par la loi de finances pour 2009, après avoir fait l'objet d'un large consensus lors du Grenelle de l'environnement.

LE PRÉCÉDENT DE LA « TAXE POIDS LOURDS ALSACIENNE »

Précédemment à la taxe poids lourds nationale, une « taxe poids lourds alsacienne » avait été créée en 2006¹, en réaction à la mise en place d'une taxe kilométrique en Allemagne, la *LKW Maut*, à l'origine d'un report significatif de trafic sur le réseau routier alsacien. La création en 2009 de l'écotaxe, d'application nationale, a conduit à la considérer comme une « expérimentation » préalable à l'entrée en vigueur de la taxe nationale, mais les retards pris dans sa mise en œuvre ont finalement conduit le législateur à la supprimer en mai 2013².

L'écotaxe répond à trois objectifs :

- réduire les impacts environnementaux du transport de marchandises en imposant un signal prix au transport routier ;
- rationaliser à terme le transport routier sur les moyennes et courtes distances, en réduisant par exemple le nombre de déplacements à vide et en augmentant la charge transportée ou en améliorant la répartition du trafic entre réseau autoroutier et réseau non concédé ;

¹ Loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports.

² Loi du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.

- accélérer le financement des infrastructures nécessaires à la mise en œuvre d'une politique de transport durable. L'écotaxe devait générer une recette brute annuelle de 1,1 milliard d'euros, dont 700 à 760 millions d'euros devaient revenir à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), 160 millions d'euros aux collectivités territoriales et 50 millions à l'État au moyen de la TVA.

L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE (AFITF)

Établissement public à caractère administratif, l'AFITF a été créée à la suite du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 pour porter la part de l'État dans le financement des grands projets d'infrastructures ferroviaires, fluviales, maritimes et routières. À partir de 2006, avec l'extension de son domaine d'intervention au financement des contrats de plan ou de projets État-régions, elle est devenue l'acteur privilégié du financement de l'ensemble des infrastructures de transport.

Ses ressources proviennent essentiellement du secteur autoroutier. L'agence bénéficiait à l'origine de recettes récurrentes importantes, constituées des dividendes des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes, mais elles disparurent avec la privatisation de ces sociétés en 2006¹. Elles sont aujourd'hui composées de :

- la taxe d'aménagement du territoire, prélevée sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes (538 millions d'euros en 2013) ;
- la redevance domaniale, perçue en contrepartie de l'avantage que les sociétés d'autoroutes tirent de l'occupation du domaine public (300 millions d'euros en 2013) ;
- une partie des amendes du dispositif de contrôle et de sanction automatisé des infractions au code de la route (170 millions d'euros en 2013).

L'équilibre financier a été assuré depuis 2009 par la mise en place d'une subvention budgétaire de l'État, qui devait s'éteindre avec l'accroissement des ressources de l'agence, par l'augmentation de la redevance domaniale, d'une part, et la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds, d'autre part. Cette subvention s'est élevée en 2013 à 660 millions d'euros.

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

Son barème est défini en fonction du nombre d'essieux du véhicule, du poids total autorisé en charge et de sa classe d'émission EURO. En raison de leur périphéricité, les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées bénéficient d'une réduction de 30 % du taux kilométrique applicable sur le réseau situé

¹ Sur les 14,8 milliards d'euros du produit de cette privatisation, l'agence reçut une dotation de 4 milliards d'euros, le solde ayant essentiellement contribué au désendettement de l'État.

sur leur territoire. Cette réduction atteint 50% en Bretagne. Des exonérations sont prévues pour certains types de véhicules¹.

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

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

LE DISPOSITIF TECHNIQUE DE LA COLLECTE

Le réseau taxable est divisé en sections de tarification, auxquelles sont associés des points de tarification virtuels. Le franchissement d'un point de tarification constitue le fait générateur de la taxe. Elle est alors due sur l'ensemble de la longueur de la section de tarification. En moyenne, une section de tarification mesure 3,8 kilomètres.

Les redevables doivent s'équiper d'un équipement électronique embarqué permettant l'enregistrement automatique, à chaque franchissement d'un point de tarification, des éléments nécessaires à la liquidation de la taxe. La géolocalisation des véhicules se fait par satellite (GPS) ou par des ondes courtes aux endroits où le repérage par satellite est inopérant, comme dans les tunnels.

Ce dispositif a été doublé d'appareils de contrôles, déplaçables ou fixes (portiques), afin de vérifier la présence d'équipements embarqués à bord des véhicules et l'exactitude des données enregistrées par les redevables.

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

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

2. De l'écotaxe au péage de transit poids lourds

À la suite de cette suspension, l'Assemblée nationale et le Sénat se sont saisiés de la question.

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

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

LES PISTES D'ÉVOLUTION DE LA MISSION D'INFORMATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition n° 1 – Renommer le dispositif en « éco-redevance poids lourds ».

Proposition n° 2 – Instaurer une franchise mensuelle de l'éco-redevance, sans discrimination de secteur ou de nationalité, afin de ne pas pénaliser les petits utilisateurs de courtes distances.

Proposition n° 3 – Renforcer la communication et la pédagogie pour redonner du sens aux objectifs de l'éco-redevance.

Proposition n° 4 – Organiser une marche à blanc nationale et obligatoire.

Proposition n° 5 – Renforcer la prise en compte du principe pollueur-payeur en accentuant la modulation des taux de la redevance.

Proposition n° 6 – Permettre aux transporteurs en compte propre de faire figurer en bas de facture les charges supportées au titre de l'éco-redevance.

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

Proposition n° 7 – Soutenir le secteur du transport routier de marchandises et créer un fonds de modernisation de la flotte de poids lourds.

Proposition n° 8 – Maintenir le barème national de la redevance au taux moyen de 13 centimes d’euros par kilomètre, et fixer des règles prévisibles et contraignantes d’évolution future.

Proposition n° 9 – Adapter la mise en œuvre du dispositif de majoration forfaitaire aux spécificités de certaines activités économiques.

Proposition n° 10 – Simplifier les procédures d’enregistrement des redevables auprès du prestataire commissionné.

Proposition n° 11 – Prendre en compte le niveau de congestion sur certains axes particulièrement encombrés, établir ou accroître l’éco-redevance sur certains axes pour lesquels le report modal ou autoroutier est facilité.

Proposition n° 12 – Exonérer les poids lourds immatriculés en « w garage », les poids lourds de collectionneurs et les véhicules de formation ou de conduite école.

Proposition n° 13 – Revaloriser le travail des contrôleurs de transports terrestres (C.T.T) sur routes.

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

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

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

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

3. La résiliation du contrat signé avec Écomouv'

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

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

Lors de son audition, le secrétaire d'État a indiqué que les montants à payer pour l'indemnisation d'Écomouv' ne seraient pas prélevés sur le budget de l'AFITF. L'enveloppe de 839 millions d'euros inclut toutefois 174 millions d'euros correspondant aux loyers dus à Écomouv' pour l'année 2014, dont le versement avait été reporté à 2015 à la demande de l'État. Ces 174 millions devraient être acquittés par l'AFITF.

La ministre Ségolène Royal a annoncé que les salariés d'Écomouv' continueraient à être payés pendant un an. Ceux-ci, souvent qualifiés (au moins trilingues), pourraient être affectés à d'autres missions similaires. La situation des salariés des douanes affectés à Metz est aussi en cours d'examen.

B. DES RESSOURCES PRÉSERVÉES POUR 2015

1. Le dispositif de l'article 20 du projet de loi de finances

Le manque à gagner résultant de l'abandon de l'écotaxe est intégralement compensé, pour 2015, par un relèvement de la fiscalité sur le gazole.

La transformation de l'« écotaxe » en « péage de transit poids lourds » décidée en août 2014 devait déjà entraîner un manque à gagner pour l'AFITF. Le Gouvernement l'a compensé en proposant, à l'**article 20** du projet de loi de finances pour 2015, une augmentation de **2 centimes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicable au carburant gazole**. D'après l'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances, cette mesure doit rapporter, à volume constant de gazole et en incluant l'incidence de la TVA, 807 millions d'euros environ en 2015 et 730 millions d'euros à l'horizon 2017.

Pour compenser l'abandon du péage de transit poids lourds annoncé en octobre 2014, le Gouvernement a fait adopter un amendement à l'Assemblée nationale, au même article 20, pour augmenter de **4 centimes la TICPE sur le gazole applicable aux transporteurs routiers de marchandises, qui bénéficient d'un niveau de taxation inférieur aux autres véhicules**. 332 millions d'euros sont attendus de cette mesure pour 2015.

2. Des ressources convenables pour l'AFITF en 2015

Au total, **1,139 milliard d'euros** du produit de la TICPE sera affecté à l'AFITF pour l'année 2015. L'agence bénéficiera ainsi au total de plus de 2 milliards d'euros de recettes, soit 300 millions supplémentaires par rapport à 2014.

LES RECETTES PRÉVISIONNELLES DE L'AFITF EN 2015

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

Cette recette est particulièrement bienvenue, à l'heure où l'AFITF fait face, depuis deux ans, à des difficultés budgétaires, en raison des reports successifs de l'entrée en vigueur de la taxe poids lourds.

Le montant de la subvention d'équilibre apportée par l'État, qui devait disparaître avec la mise en place de la taxe poids lourds, a en effet été réduit dès l'année 2013, passant de 939 millions d'euros à 660 millions d'euros, alors même que la taxe n'était pas entrée en vigueur. L'agence a pu compenser ce manque à gagner en 2013 par un prélèvement de 430 millions d'euros sur son fonds de roulement, qui était élevé. Mais en 2014, l'agence n'a pu avoir recours au même mécanisme (elle n'a pu prélever que 83 millions d'euros sur son fonds de roulement), et a seulement bénéficié de 656 millions d'euros de la part de l'État.

Ainsi, alors que son budget avoisinait les 2,2 milliards d'euros par an de 2011 à 2013, il a été réduit en 2014 à 1,8 milliard d'euros. D'après le président de son conseil d'administration Philippe Duron, ce budget « *peut être qualifié de crise¹* ». L'AFITF a ainsi dû se contenter d'assurer le paiement des engagements antérieurs, en limitant au maximum les nouveaux engagements de crédits. La réalisation des contrats de projets État-régions ou des programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI), par exemple, a été retardée. Malgré ces restrictions, l'agence a accumulé des retards de paiement².

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

Grâce à l'article 20 du projet de loi de finances, les ressources de l'agence en 2015 vont atteindre un niveau satisfaisant et lui permettre en particulier de mobiliser à nouveau des crédits pour la réalisation des PDMI et d'autres opérations routières, à hauteur de 340 millions d'euros environ.

3. La réduction de l'écart de taxation entre les carburants en faveur du gazole

Pour votre rapporteur, cette mesure présente également l'avantage de **réduire l'écart de taxation entre les carburants en faveur du gazole, de 18 centimes d'euros par litre à 16 centimes d'euros par litre³** – ce qui correspond à l'écart de taxation moyen observé au sein de l'UE à 15. **Cette mesure avait été préconisée par le comité pour la fiscalité écologique. Sa mise en œuvre est aujourd'hui facilitée par la baisse du prix des carburants.**

¹ Audition devant votre commission le mardi 9 septembre, à l'occasion du renouvellement de son mandat.

² Elle doit plus de 770 millions d'euros à Réseau ferré de France (RFF).

³ Source : évaluation préalable annexée au projet de loi de finances.

**LE DIAGNOSTIC RELATIF À L'ÉCART DE TAXATION ENTRE LE GAZOLE ET L'ESSENCE EFFECTUÉ
PAR LE COMITÉ POUR LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE (18 AVRIL 2013)**

La France taxe plus lourdement (au travers de la taxe intérieure de consommation-TICPE) l'essence et le gazole que la moyenne des 27 États membres de l'Union européenne, mais moins lourdement que ses principaux voisins (Royaume-Uni, Allemagne, Italie) et plus généralement que l'UE-15. La taxation du carburant ne représente que 1,1 % du PIB français contre 1,4 % du PIB en Allemagne et 1,7 % au Royaume-Uni.

L'écart de taxation en faveur du gazole est plus important en France que dans la moyenne des États membres de l'Union européenne : il s'élève à 17 centimes/l contre 12 centimes/l en moyenne pour l'UE-27 et 16 centimes/l pour l'UE-15. La situation au sein de l'UE-15 varie fortement d'un pays à l'autre, le Royaume-Uni ayant totalement gommé l'écart depuis le 1er janvier 2013, alors qu'il s'élève à 18 centimes en Allemagne et à 11 centimes en Italie. Le taux réduit de TICPE du diesel par rapport à l'essence a représenté une perte de recettes de 6,9 milliards d'euros en 2011, que la Cour des Comptes recommande de qualifier de dépense fiscale.

Le gazole a d'abord été un carburant destiné aux poids lourds. Il a bénéficié historiquement d'une fiscalité préférentielle, en raison de son utilisation majoritairement professionnelle. Progressivement, les constructeurs automobiles - notamment français - ont équipé les véhicules particuliers de moteurs diesel, à une époque où les impacts sanitaires de ce carburant étaient méconnus. Aujourd'hui, les immatriculations de véhicules diesels représentent plus de 72 % des immatriculations de véhicules neufs en France et près de 60 % du parc automobile national est équipé de moteurs diesel. La part du gazole dans le total des consommations de carburants dépasse 80 % en France, contre moins de 70 % dans l'UE-27. Certains secteurs professionnels sont dépendants quasi exclusivement du gazole.

Les raffineries françaises ne peuvent pas, sans investissements lourds, produire davantage de gazole à partir d'un litre de pétrole brut qu'elles ne le font aujourd'hui. Du fait de la structure de consommation nationale, la France doit importer des quantités croissantes de gazole et exporter son surplus de supercarburant. En 2012, la France a dû importer plus de 50 % de sa consommation de gazole pour un coût brut pour l'économie nationale de 16 milliards d'euros (13 milliards si on déduit les exportations d'essence).

La combustion d'un volume de gazole émet 15 % de CO₂ de plus que la combustion du même volume d'essence. En outre, l'écart est défavorable au gazole en ce qui concerne la pollution atmosphérique locale. En effet, un litre de gazole émet plus de particules d'oxyde d'azote (NOx) et de particules fines en suspension qu'un litre d'essence. L'OMS a d'ailleurs classé en 2012 les gaz d'échappement des moteurs diesels « cancérogènes ».

Pour un type de motorisation donné, gazole ou essence, la quantité de CO₂ émise par litre de carburant est identique pour tous les véhicules, quels que soient leurs caractéristiques techniques et leur âge. Pour les polluants locaux, les émissions sont liées aux caractéristiques techniques des véhicules, les modèles neufs émettant nettement moins en masse du fait du renforcement progressif de la réglementation européenne (normes EURO).

La consommation de carburant au kilomètre est inférieure pour le gazole, comparé à l'essence, du fait de la meilleure performance énergétique de la motorisation des véhicules diesel. Un prix au litre équivalent pour les deux carburants se traduirait donc toujours par un avantage financier au kilomètre en faveur du gazole.

La fiscalité actuelle des carburants est héritée de la TIPP, dont l'introduction date de la loi de finances pour 1928. Elle n'a pas été construite historiquement pour tarifier les externalités environnementales. Sa structure actuelle en faveur du gazole apparaît contraire à l'objectif de réduction des pollutions locales, vu le parc de véhicules existant aujourd'hui en France. En effet, même si les véhicules neufs roulant au gazole et respectant les normes les plus récentes ramènent, dans les meilleurs des cas, leurs rejets de polluants locaux au niveau des véhicules roulant à l'essence, il faut environ 8 ans pour renouveler 50 % du parc et 20 ans pour renouveler 90 % du parc.

L'augmentation de 4 centimes du prix du gazole **renchérit en outre le coût du transport de marchandises par la route, ce qui était l'un des objectifs de l'écotaxe**. Elle a toutefois l'inconvénient de toucher les camions étrangers dans une moindre mesure, puisque ces derniers conservent la possibilité de faire leur plein dans les pays voisins.

Il n'est toutefois pas certain que cette mesure soit pérennisée après 2015. Comme l'a indiqué Alain Vidalies devant votre commission, *« la modification fiscale que je vous ai présentée est valable pour 2015. Il n'est pas impossible qu'elle soit pérennisée, car certains transporteurs lui trouvent plusieurs avantages. Cependant, un système de vignettes permettrait de faire payer les poids lourds étrangers. »*

C. LES PERSPECTIVES POUR L'APRÈS-2015

1. Le maintien de l'engagement du Gouvernement sur le scénario 2 de la commission Mobilité 21

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

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

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

Le **second scénario est plus ambitieux**, puisqu'il propose un montant d'investissements nouveaux de l'ordre de **28 à 30 milliards d'euros**. Il repose toutefois sur l'hypothèse d'une amélioration de la conjoncture économique et la mobilisation de sources supplémentaires de financement, à hauteur de 400 millions d'euros par an, en plus des recettes attendues de l'écotaxe qu'il faut désormais compenser. La réalisation de ce scénario nécessiterait que l'AFITF dispose d'un budget annuel 2,5 milliards d'euros.

Le 9 juillet 2013, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault a annoncé, à l'occasion de la présentation du plan « Investir pour la France », que le Gouvernement **prenait pour référence le scénario 2 défini par la commission Mobilité 21**.

L'abandon de la taxe poids lourds rend le financement du scénario 2 encore plus difficile. **Pour autant, le secrétaire d'État a confirmé devant votre commission l'engagement du Gouvernement à mettre en œuvre ce scénario. Il maintient ainsi un cap ambitieux en matière de développement et d'amélioration des infrastructures, ce qui est salubre compte tenu de l'état de nos infrastructures. Cet engagement implique de trouver rapidement des sources alternatives de financement.**

2. L'application effective du principe de l'« utilisateur-payeur » et la recherche de recettes alternatives

La ministre de l'écologie et le secrétaire d'État aux transports ont mis en place, dès l'annonce de la suspension du péage de transit poids lourds, un **groupe de travail destiné à trouver une recette pérenne pour l'AFITF**. Comme l'a indiqué Alain Vidalies, « *le Gouvernement n'entend pas renoncer au principe pollueur-payeur dans le financement des infrastructures. Tous s'accordent à trouver naturel que les transporteurs participent au financement de l'entretien des infrastructures du pays.* »

Plusieurs pistes sont à l'étude, telles que le maintien de l'augmentation de la TICPE sur le gazole ou l'instauration d'une vignette. Celle-ci présenterait l'avantage de taxer l'ensemble des transporteurs, y compris ceux venant de pays étrangers, et d'être assez facile à mettre en œuvre. Elle resterait néanmoins de nature forfaitaire, puisque ce serait l'accès à l'infrastructure qui serait facturé et non le nombre de kilomètres effectivement parcourus.

D'après le secrétaire d'État aux transports, les conclusions de ce groupe de travail sont attendues avant le mois de juin 2015, afin qu'un nouveau système puisse entrer en application le 1^{er} janvier 2016. **Il est primordial que ce calendrier soit effectivement respecté.**

3. Une autre source de financement : les concessions autoroutières

Les concessions autoroutières « historiques », dont l'exceptionnelle rentabilité a été dénoncée dans un avis de l'autorité de la concurrence du 17 septembre 2014, pourraient également être davantage mises à contribution, à l'avenir, pour le financement des infrastructures.

Le groupe de travail constitué au sein de votre commission à ce sujet devrait contribuer à faire avancer le débat. Plusieurs pistes semblent possibles mais comportent toutes avantages et inconvénients qu'il convient de bien mesurer.

II. LES CRÉDITS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015 CONSACRÉS AU TRANSPORT ROUTIER

A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203

Les crédits consacrés au transport routier figurent dans le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durable », en particulier dans les actions suivantes :

- l'action n° 01 « Développement des infrastructures routières » ;
- l'action n° 12 « Entretien et exploitation du réseau routier national » ;
- l'action n° 13 « Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres » ;
- l'action n° 15 « Stratégie et soutien », qui regroupe les dépenses transversales au programme.

L'action n° 01 « **Développement des infrastructures routières** » a pour objet la modernisation du réseau routier national concédé et non concédé existant et son développement. Elle est **intégralement financée par des fonds de concours versés par l'AFITF et les collectivités territoriales**, qui cofinancent certaines opérations dans le cadre des PDMI.

L'objectif explicite de l'État est de limiter strictement l'augmentation de capacité du réseau routier au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou de besoins d'intérêt local en limitant les impacts sur l'environnement.

Le montant de ces fonds est évalué pour 2015 à un total de **1,253 milliard d'euros en crédits de paiement (CP), 875 millions provenant de l'AFITF et 377 millions des collectivités territoriales**. Il est évalué à 652 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE). Mais il s'agit d'une estimation, le budget de l'AFITF pour 2015 devant être arrêté en décembre.

D'après le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances, ces crédits doivent permettre la poursuite du financement des opérations en cours et l'engagement de nouvelles opérations de développement et de sécurité dans le domaine routier. Ils financent également les contrats de concessions en cours tels que l'A150 en Haute-Normandie.

Une liste des principales mises en services prévues en 2015, ainsi que des opérations en cours de travaux ou susceptibles d'être lancées durant cette année, figure ci-dessous.

Principales mises en service prévues en 2015

Voie	Libellé opération	Longueur (Km)	Montant (M€ courants)
RN346	Echangeur n°7 du stade de l'Olympique Lyonnais	0	28
RN10	Mise aux normes de la section Mansle-Tourriers	5,59	9
RN164	Déviations de Loudéac phase 2	3,0	11,5
RN88	Doublement de la rocade d'Albi	6,3	56

Principales opérations en cours de travaux ou susceptibles d'être lancées en 2015

Voie	Liste des opérations les plus importantes techniquement et/ou financièrement attendues en 2015
RN353	Rocade sud de Strasbourg (seconde phase)
A630	Rocade de Bordeaux - Mise 2x3 voies entre l'A63 et le pont d'Aquitaine
RN88	Déviations du Puy en Velay
RN7	Déviations de Varennes sur Allier
RN7	Déviations de Villeneuve sur Allier
N814	Sécurisation du boulevard périphérique de Caen
RCEA	Accélération des aménagements à 2x2 voies
RN80	Aménagement entre Cortelin et la RN6
RN164	Aménagement à 2x2 voies entre St Méen-le-Grand et la RN12
RN44	Déviations de Chépy
A304	Charleville-Mézières – frontière belge
RN19	Vesoul - Lure

Voie	Liste des opérations les plus importantes techniquement et/ou financièrement attendues en 2015
RN57	Aménagement à 2x2 voies entre Devecey, l'A36 et la RN57
RN1019	Echangeur de Sévenans
RN19	Déviations de Port-sur-Saône
RN27	Mise à 2x2 voies Manéhouville - Dieppe
RN13	Déviations Sud-Ouest d'Evreux
RN19	Déviations de Boissy – Saint-Léger
A104	Contournement Est de Roissy (tranche 1)
RN116	Déviations du Joncet
RN52	VR52 entre A4 et Vitry
RN4	Mise à 2x2 voies de la section Saint Georges - Heming
RN20	Déviations d'Ax les Thermes
RN21	Aménagement de la section Tarbes - Lourdes
RN125	Déviations de Saint Bât
RN88	Contournement de Baraqueville
RN124	Déviations de Gimont
A2	Echangeur A2 – A23
RN569	Déviations de Miramas
RN94	Rocade de Gap
RN162	Déviations de Moulay – Mayenne (section sud)
RN2	Déviations de Gondreville
RN2	Déviations de Vaumoise
RN10	Déviations de Reignac - Chevanceaux
RN82	Aménagement à 2x2 voies de la section Neulise - Balbigny
RN102	Contournement Nord du Teil

L'action n° 12 « **Entretien et exploitation du réseau routier national** » regroupe les crédits destinés à l'exploitation, à l'entretien courant et préventif des 12 136 kilomètres du réseau routier national non concédé, aux opérations de réhabilitation et de régénération, aux aménagements de sécurité (sur les tunnels routiers notamment), à la gestion du trafic et à l'information routière des usagers.

Ils s'élèvent à **337,8 millions d'euros** en crédits de paiement, soit un montant identique à celui adopté en loi de finances initiale pour 2014, à périmètre constant. Celui-ci s'élevait à 337,4 millions d'euros, mais n'incluait alors pas les sommes versées pour les loyers et charges de fonctionnement de la direction interdépartementale des routes (DIR) de l'Est et des centres régionaux d'information et de coordination routières (CRICR), qui ont été supportés en 2014 par le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Céréma), subventionné par le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ». Elles ont été réintégrées pour l'année 2015 au programme 203, ce qui explique l'augmentation de 403 000 euros des crédits de cette action.

LE CÉRÉMA

Créé par l'article 44 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, le Céréma « *constitue un centre de ressources et d'expertises scientifiques et techniques interdisciplinaires apportant son concours à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en matière d'aménagement, d'égalité des territoires et de développement durable, notamment dans les domaines de l'environnement, des transports et de leurs infrastructures, de la prévention des risques, de la sécurité routière et maritime, de la mer, de l'urbanisme, de la construction, de l'habitat et du logement, de l'énergie et du climat.* »

Il réunit les compétences des anciens services que sont le centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF), le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), le service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA) et les centres d'études techniques de l'équipement (CETE).

En autorisations d'engagement, les crédits de cette action sont fixés à 332,1 millions d'euros.

CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL POUR L'ACTION 12 (en millions d'euros)

Action 12 : entretien et exploitation du réseau routier national	Autorisations d'engagement 2015	Crédits de paiement 2015
Chaussées : entretien préventif et grosses réparations	111,4	111,4
Entretien courant et exploitation	131,8	131,8
Réhabilitation des ouvrages d'art	42,4	42,4
Immobilier, radios et matériels techniques	29,2	34,9
Maintenance des équipements dynamiques	17,3	17,3
TOTAL	332,1	337,8

Ces crédits devraient être complétés par **240 millions d'euros** de fonds de concours et d'attributions de produits, en diminution de 27 % par rapport à ce qui était annoncé en loi de finances initiale pour 2014. Ces crédits, dont 235 millions devraient provenir de l'AFITF, contribueront au financement des programmes d'investissement de mise en sécurité des tunnels, d'équipements dynamiques, de régénération des chaussées, des

ouvrages d'art et équipements, d'aménagements de sécurité et d'extension d'aires poids lourds du réseau national non concédé.

L'action n° 13 « **Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres** » est transversale aux différents modes de transports terrestres puisqu'elle vise à soutenir le report modal, à assurer un fonctionnement concurrentiel équitable des secteurs de transport, à soutenir les mesures de prévention contre les accidents et à accompagner les professions en difficulté. Ses crédits s'élèvent à 53,8 millions d'euros en CP, soit une diminution de 0,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, et 48,8 millions d'euros en AE, auxquels devraient s'ajouter des fonds de concours et attributions de produits, à hauteur de 37 millions en AE et 32,6 millions en CP.

Au sein de cette enveloppe, 3 millions d'euros en AE et CP sont destinés aux dépenses nécessaires aux contrôles routiers. 1,75 million d'euros en AE et CP est prévu au titre du soutien économique et social au transport routier, dont 1,3 million pour le fonctionnement du Conseil national routier (CNR), lieu d'échanges et de réflexion pour la profession des transporteurs routiers. 500 000 euros en AE et CP correspondent à des soutiens aux actions de mutation et d'évolution du transport routier comme la réduction du dioxyde de carbone, ainsi qu'aux formations économiques et sociales des acteurs sociaux.

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

B. LES COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE

1. Le compte d'affectation spéciale « aides à l'acquisition de véhicules propres »

Le dispositif du bonus-malus automobile a été mis en place en 2007, à la suite du Grenelle de l'environnement, pour encourager l'achat de véhicules neufs peu émetteurs de dioxyde de carbone. Il a fait l'objet d'ajustements au fil des ans, pour prendre en compte les évolutions technologiques et pour assurer son équilibre budgétaire.

Le compte d'affectation spéciale bénéficie des recettes du malus automobile, régies par l'article 1011 *bis* du code général des impôts.

LE BARÈME DU MALUS AUTOMOBILE

TAUX D'ÉMISSION DE DIOXYDE DE CARBONE (en grammes par kilomètre)	TARIF DE LA TAXE (en euros)
Taux ≤ 130	0
130 < taux ≤ 135	150
135 < taux ≤ 140	250
140 < taux ≤ 145	500
145 < taux ≤ 150	900
150 < taux ≤ 155	1 600
155 < taux ≤ 175	2 200
175 < taux ≤ 180	3 000
180 < taux ≤ 185	3 600
185 < taux ≤ 190	4 000
190 < taux ≤ 200	6 500
200 < taux	8 000

PUISSANCE FISCALE (en chevaux-vapeur)	TARIF DE LA TAXE (en euros)
Puissance fiscale ≤ 5	0
6 ≤ puissance fiscale ≤ 7	1 500
8 ≤ puissance fiscale ≤ 9	2 000
10 ≤ puissance fiscale ≤ 11	3 600
12 ≤ puissance fiscale ≤ 16	6 000
16 < puissance fiscale	8 000

Le barème applicable en 2014 a été maintenu pour 2015, mais les prévisions de recettes pour cette année sont inférieures de 10 % à celles retenues pour 2014 en raison des évolutions techniques des constructeurs comme des modifications de comportements des consommateurs. Ainsi, alors que ce malus devrait rapporter 270 millions d'euros en 2014, son produit est évalué à **242 millions d'euros pour l'année 2015**.

En ce qui concerne les dépenses, le compte d'affectation spéciale retrace les crédits consacrés au bonus automobile. Le barème de celui-ci est fixé par le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres, modifié pour la dernière fois par le décret n° 2013-971 du 30 octobre 2013.

LE BARÈME DU BONUS AUTOMOBILE AU 1^{ER} NOVEMBRE 2013

Taux d'émission de CO ₂ (en grammes par kilomètre)	Montant du bonus au 1er novembre 2013 (en euros)
0 à 20 g (véhicules électriques)	6 300 (dans la limite de 27 % du coût d'acquisition)
21 à 60 g (véhicules hybrides rechargeables)	4 000 (dans la limite de 20 % du coût d'acquisition)
61 à 90 g (véhicules thermiques)	150
Moins de 110 g, pour un véhicule hybride électrique (dit full hybride)	3 300 (dans la limite de 8,25 % du coût d'acquisition)

La répartition des achats de véhicules neufs est la suivante :

Tranches d'émissions de CO ₂		Janvier à juin 2013		Janvier à juin 2014	
		Volume	Part de marché	Volume	Part de marché
Tranches bonussées	jusqu'à 20 g	4 779	0,50%	4 469	0,50%
	de 21 à 60 g	355	0,04%	498	0,05%
	de 61 à 90 g	65 433	7,20%	59 776	6,30%
Tranches neutres	de 91 à 130 g	625 511	68,60%	711 338	75,50%
Tranches malussées	de 131 à 135 g	55 337	6,10%	46 829	5,00%
	de 136 à 140 g	61 110	6,70%	42 097	4,50%
	de 141 à 145 g	25 175	2,8%	17 122	1,80%
	de 146 à 150 g	25 867	2,8%	18 540	2,00%
	de 151 à 155 g	9 278	1,00%	7 598	0,80%
	de 156 à 175 g	26 931	3,00%	24 140	2,60%
	de 176 à 180 g	3 880	0,40%	2 509	0,30%
	de 181 à 185 g	1 254	0,10%	1 135	0,10%
	de 186 à 190 g	2 178	0,20%	1 196	0,10%
	de 191 à 200 g	1 756	0,20%	1 713	0,20%
	plus de 200 g	3 275	0,40%	2 784	0,30%
Total		912 119	100%	941 744	100%
<i>s-total bonussées (yc hybr 91-110 g)</i>		83 686	9,20%	76 008	8,10%
<i>s-total neutres (nc hybr 91-110 g)</i>		612 392	67,10%	700 073	74,30%
<i>s-total malussées</i>		216 041	23,70%	165 663	17,60%

Source : DGITM

Pour l'année 2015, le Gouvernement envisage deux évolutions :

- un recentrage du bonus automobile sur les véhicules les plus propres ;

- la création d'une prime à la conversion, également financée par ce compte d'affectation spéciale.

Le **recentrage du bonus automobile** devrait s'opérer par :

- la suppression des bonus accordés aux véhicules thermiques, dont le montant est symbolique (150 euros) ;

- le maintien du bonus élevé accordé pour l'achat de véhicules tout électriques et hybrides rechargeables au niveau de 2014 (soit respectivement 6 300 et 4 000 euros) ;

- la diminution du bonus versé pour les véhicules full hybride à 1 500 euros (au lieu de 3 300 euros aujourd'hui).

Le montant des dépenses au titre du bonus est ainsi estimé à **214 millions** d'euros, à partir des hypothèses de ventes suivantes : 18 900 véhicules électriques, 1 904 véhicules hybrides rechargeables et 49 000 véhicules hybrides.

Le principe de la **prime à la conversion** des véhicules les plus polluants par des véhicules propres est posé à **l'article 13 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte**. Il s'agit d'une aide à l'acquisition d'un véhicule propre en remplacement d'un véhicule ancien polluant, aussi appelée « superbonus » ou « prime à la casse », qui sera soumise à conditions géographiques et sociales. L'objectif est en effet d'aider les ménages les plus modestes à remplacer leur véhicule ancien, afin d'éviter qu'ils soient pénalisés par une autre mesure contenue au même article 13 du projet de loi de transition énergétique : la mise en place de mesures de restriction de la circulation en cas de mauvaise qualité de l'air.

Comme l'indique l'étude d'impact annexée à ce projet de loi, *« ces mesures risquent surtout d'impacter les ménages modestes (34 % du parc de véhicules particuliers 1* et 2* [aux effets sanitaires les plus importants] est détenu par des ménages non imposables) pour lesquels le remplacement d'un véhicule ancien par un véhicule récent est plus difficile. La mise en place d'une prime à l'achat d'un véhicule récent pour la mise au rebut d'un véhicule ancien permettra donc d'améliorer l'acceptabilité sociale de la mise en œuvre des zones de restriction de circulation et d'accélérer le parc de véhicules anciens. »*

D'après les annonces du ministre de l'économie, Emmanuel Macron, le 2 octobre 2014, cette prime, cumulable avec un bonus automobile, pourra s'élever à 3 700 euros pour un véhicule électrique, 2 500 euros pour un véhicule hybride rechargeable et 500 euros pour un véhicule répondant à la norme européenne Euro 6 (la plus exigeante), à **l'occasion de la mise à la casse d'un véhicule diesel de plus de 13 ans**. Ainsi, l'achat d'un véhicule électrique permettra dans certaines conditions d'obtenir un montant total de 10 000 euros au titre du bonus et du superbonus.

En prévision de cette mesure, 28 millions d'euros sont affectés au financement du superbonus dans le compte d'affectation spéciale.

Par rapport au bonus-malus automobile qui ne concerne que l'achat des véhicules neufs, la prime à la conversion possède l'avantage d'agir sur le parc automobile en circulation. Or, ce sont les véhicules les plus anciens, qui répondent aux normes européennes d'émissions de polluants Euro 1 et 2, qui ont l'impact le plus néfaste sur la qualité de l'air, en particulier, les véhicules à motorisation diesel sans filtre à particules. Comme l'indique l'étude d'impact annexée au projet de loi de transition énergétique, *« les véhicules 1* et 2* (groupe 1*, voitures essence ou diesel mises en circulation avant le 1^{er} janvier 1997 ou groupe 2*, voitures diesel mises en circulation entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2000) représentent 19 % du parc de véhicules particuliers et contribuent à 23 % des émissions de PM10 et à 20 % des émissions de NOx du parc de véhicules particuliers. Les véhicules 5* (mis*

en circulation après janvier 2011) représentant 10 % du parc de véhicules particuliers et contribuent quant à eux à 6 % des émissions de PM10 et à 13 % des émissions de NOx du parc de véhicules particuliers. »

Votre rapporteur se félicite de ces deux évolutions apportées par le Gouvernement au dispositif du bonus-malus écologique. Le recentrage du bonus automobile sur les véhicules les plus vertueux répond en effet à la nécessité d'assurer l'équilibre budgétaire du dispositif, et permet le financement d'une seconde mesure, le superbonus, qui présente l'avantage d'agir sur le parc automobile diesel en circulation.

2. Le compte d'affectation spéciale « contrôle de la circulation et du stationnement routiers »

Le compte d'affectation spéciale « contrôle de la circulation et du stationnement routiers » retrace les **dépenses financées à partir du produit des amendes sanctionnant les infractions au code de la route**. En 2015, ce produit est évalué à **1,67 milliard d'euros**, dont 1,4 milliard reviendront au compte d'affectation spéciale, le solde étant affecté directement au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) et à l'AFITF.

Recettes prévisionnelles amendes de la circulation et du stationnement routiers	PLF 2015
Total recettes	1 671 196 668
Amendes forfaitaires (AF)	1 217 817 897
AF contrôle automatisé « radars »	658 100 000
AF hors contrôle automatisé	559 717 897
<i>dont PV électronique</i>	474 431 218
<i>dont timbre amende</i>	85 286 679
Amendes forfaitaires majorées (AFM)	453 378 771
AFM faisant suite à des AF contrôle automatisé	125 000 000
AFM faisant suite à des AF PVé	193 070 918
AFM faisant suite à des AF « timbre-amendes »	135 307 853

Les dépenses du compte d'affectation spéciale comprennent :

- des crédits pour les **dispositifs de contrôle de la circulation**, à hauteur de **217 millions d'euros**, dont 93,6 millions sont versés à l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) ;

- **21,9 millions d'euros** pour le **système de gestion du permis à points** ;

- une enveloppe de **30 millions d'euros** versée à l'ANTAI pour financer la **modernisation de la chaîne de traitement des infractions par la généralisation du procès-verbal électronique (PVé)** ;

- le **versement aux collectivités territoriales des recettes encaissées par l'État au titre des amendes de police relatives à la circulation routière**, qui représente **667 millions d'euros** ;

- une **contribution au budget général de l'État**, de **441 millions d'euros**, figurant au sein du programme « désendettement de l'État ».

L'ANTAI est responsable depuis 2011 de l'ensemble de la chaîne contraventionnelle, qui comprend la gestion du message d'infraction, l'envoi de l'avis de contravention ou encore la facilitation des paiements et des contestations.

La dépenalisation des infractions au stationnement payant, adoptée à l'initiative de votre commission dans le cadre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, va évidemment avoir **un impact sur ce compte d'affectation spéciale (CAS)**.

En effet, les infractions au stationnement payant ne seront plus considérées comme des amendes pénales. Elles ne transiteront donc plus par le CAS. Lorsque l'automobiliste ne s'acquittera pas immédiatement de la redevance de stationnement qui lui sera applicable, il devra payer **une redevance de post-stationnement, recette à caractère domanial qui reviendra à la collectivité qui l'a mise en place** (la municipalité, l'EPCI ou le syndicat de communes compétent).

Pour assurer la mise en œuvre de cette **réforme ambitieuse**, dont l'entrée en vigueur a été initialement prévue au 1^{er} janvier 2016, le Gouvernement a mis en place une mission interministérielle. Présidée par le préfet et conseiller d'État Jean-Michel Bérard, elle est chargée de coordonner les travaux des différentes parties concernées, en concertation avec les élus locaux et les parlementaires à l'origine de la réforme.

Les difficultés techniques et juridiques soulevées par cette mesure d'ampleur pourraient toutefois contraindre le Gouvernement à échelonner son entrée en vigueur, en commençant par une première phase de préfiguration ou de « marche à blanc » débutant le 1^{er} janvier 2016¹. Le compte d'affectation spéciale peut donc conserver son architecture actuelle pour 2015.

D'après son président, la mission interministérielle poursuit trois objectifs :

- mettre en application la réforme adoptée dans le cadre fixé par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

- garantir la fiabilité du nouveau dispositif ;

¹ Une telle évolution du calendrier ne serait possible qu'après l'autorisation expresse du Parlement, par une modification de l'article 63 de la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles.

- réduire au maximum les surcoûts engendrés par sa mise en place.

Ainsi, pour assurer la collecte de cette redevance de façon fiable et économe, il est prévu de **conserver les acquis de l'actuelle chaîne de recouvrement automatisée des amendes de stationnement**. En effet, la modernisation de la chaîne de traitement des infractions par la généralisation du procès-verbal électronique (PVé), initiée en 2011, a permis d'améliorer significativement l'efficacité du recouvrement des amendes, qu'avait critiqué la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2010¹. Les carnets à souches traditionnels ont progressivement été remplacés par des outils nomades électroniques. Depuis 2012, toutes les forces de sécurité intérieure de l'État en possèdent². Les collectivités territoriales volontaires ont aussi pu en acquérir. En juillet 2014, c'était le cas de 29 villes de plus de 100 000 habitants sur 41, dont Paris, et de 498 communes de 10 000 à 100 000 habitants sur 920.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a demandé, à l'article 21 du projet de loi de simplification de la vie des entreprises, une habilitation à **prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires à la réorganisation du recouvrement de ces redevances**.

En parallèle, plusieurs réflexions sont en cours, notamment pour définir **les moyens d'encourager le recours à des procédés électroniques de type PVé**, garants de l'efficacité et du moindre coût du recouvrement des redevances. La mission interministérielle étudie également **les évolutions à préconiser pour fiabiliser davantage la collecte des données effectuée par ces procédés électroniques**, afin d'éviter un engorgement du contentieux relatif aux redevances de post-stationnement. L'article 63 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a prévu la remise d'un rapport au Parlement sur ce sujet, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, soit avant le 27 janvier 2015.

Votre rapporteur se félicite de la mobilisation du Gouvernement et de l'administration autour de la mise en place de cette réforme, qui va permettre le déploiement de politiques de stationnement ambitieuses, dont les collectivités compétentes auront la pleine maîtrise.

¹ Cour des comptes, « La gestion du produit des amendes de circulation routière », rapport public annuel, février 2010.

² Elles en possèdent au total 15 915.

TRAVAUX EN COMMISSION

I. AUDITION DE M. ALAIN VIDALIES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Jean-Jacques Filleul. - Vous exagérez !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 18 novembre 2014, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits relatifs aux transports routiers du projet de loi de finances pour 2015.

M. Gérard Cornu, président. – Sur le budget des transports routiers, nous entendons également le rapport d'un de nos nouveaux collègues.

M. Jean-Yves Roux. – Je commencerai par une présentation détaillée des crédits du projet de loi de finances pour 2015 consacrés aux transports routiers, puis je reviendrai sur l'actualité récente relative à la taxe poids lourds et j'évoquerai les perspectives de financement des infrastructures de transport pour l'avenir.

Dans le cadre de cet avis budgétaire, nous examinons en fait quatre séries de dispositions :

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

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

- le compte d'affectation spéciale « aides à l'acquisition des véhicules propres », qui finance le dispositif du bonus-malus automobile ;

- le compte d'affectation spéciale « contrôle de la circulation et du stationnement routier », qui retrace les dépenses financées à partir du produit des amendes sanctionnant les infractions au code de la route.

Les crédits du programme 203 consacrés au transport routier et les fonds de concours associés servent à financer le développement des infrastructures routières, leur entretien et leur exploitation, des actions de soutien et de régulation de l'ensemble des transports terrestres, ainsi que des dépenses d'études, de prospective et de logistique de la DGITM pour l'ensemble de la politique des transports.

Le développement des infrastructures routières a la particularité d'être exclusivement financé par des fonds de concours versés par l'AFITF et par les collectivités territoriales. Ces fonds de concours sont aujourd'hui évalués à 1,3 milliard d'euros en crédits de paiement, dont 875 millions provenant de l'AFITF et 377 des collectivités territoriales. Il ne s'agit néanmoins que de prévisions, le budget de l'AFITF n'étant pas encore définitivement arrêté. J'y reviendrai.

Pour l'entretien et l'exploitation du réseau routier national, une enveloppe de 338 millions d'euros de crédits provenant de l'État est prévue,

soit un montant identique à celui adopté en loi de finances initiale pour 2014, à périmètre constant. Cette enveloppe devrait être complétée par 240 millions d'euros de fonds de concours provenant de l'AFITF.

Enfin, 54 millions d'euros sont prévus pour les actions de soutien et de régulation du secteur des transports terrestres, un montant quasiment stable par rapport à 2014, et 18 millions seront destinés aux dépenses de prospective et de logistique de la DGITM, en diminution de 3,7 % par rapport à 2014.

Le compte d'affectation spéciale consacré au bonus-malus automobile, doté de 242 millions d'euros, évolue. Le Gouvernement a en effet annoncé un recentrage du bonus automobile sur les véhicules les plus propres, avec la suppression du montant - symbolique - accordé aux véhicules thermiques (150 euros) et la diminution du bonus versé aux véhicules full hybrides de 3300 euros à 1 500 euros. Les bonus, d'un montant plus élevé, en faveur des véhicules électriques (6 300 euros) et hybrides rechargeables (4 000 euros) sont préservés. Ce recentrage sera effectué par la voie réglementaire.

Le Gouvernement envisage aussi l'instauration d'une prime à la conversion des véhicules les plus polluants en véhicules propres - aussi appelée superbonus ou prime à la casse - sous certaines conditions. Cette mesure ne figure pas dans le projet de loi de finances. Nous aurons l'occasion de l'étudier dans le cadre du projet de loi de transition énergétique, à l'article 13.

Pour ma part, je salue ces deux évolutions. Le recentrage du bonus automobile sur les véhicules les plus vertueux répond en effet à la nécessité d'assurer l'équilibre budgétaire du dispositif, et permet le financement de la seconde mesure, le superbonus. Celui-ci présente l'avantage de toucher le parc automobile diesel en circulation depuis de nombreuses années. Or nous savons tous que ce parc est le plus nocif pour l'environnement.

Le compte d'affectation spéciale « contrôle de la circulation et du stationnement routiers », représente 1,4 milliard d'euros. Son architecture devra évoluer en 2016 pour tenir compte de l'entrée en vigueur de la dépénalisation des infractions au stationnement payant, adoptée dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPAM) à l'initiative de Jean-Jacques Filleul. En effet, le compte ne sera plus abondé par le produit des amendes pénales qui sanctionnent aujourd'hui ces infractions. Je crois savoir qu'un groupe de travail dédié à la mise en œuvre de cette réforme ambitieuse, présidé par le préfet Jean-Michel Bérard, étudie déjà cette évolution, ce qui est positif.

J'en viens maintenant au sujet de la taxe poids lourds, qui a un impact direct sur ce budget.

Le 30 octobre dernier, le secrétaire d'État aux transports, Alain Vidalies, a annoncé la résiliation du contrat signé avec Écomouv' pour la

collecte de la taxe poids lourds, confirmant ainsi l'abandon de ce dispositif, qui avait été suspendu quelques jours plus tôt.

Cette décision soulève plusieurs interrogations – dont certaines ont déjà trouvé des réponses. Quelles sont les conséquences immédiates de la résiliation, je veux parler de l'indemnisation d'Écomouv', de l'avenir des personnels, du devenir des matériels... ? Comment va être compensé le manque à gagner pour l'AFITF, à court terme comme à moyen-long terme ? Le principe de l'« utilisateur-payeur » est-il définitivement abandonné ?

Pour mémoire, l'écotaxe avait été suspendue une première fois par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, le 29 octobre 2013, à la suite des mouvements de contestation que vous connaissez. Le Sénat et l'Assemblée nationale s'étaient alors emparés du sujet. La commission d'enquête du Sénat a confirmé la légalité de la procédure de passation du contrat, tout en soulignant les retards pris par la société Écomouv' dans la livraison du dispositif. La mission d'information de l'Assemblée nationale a, elle, formulé des propositions pour permettre une mise en œuvre effective de la taxe.

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

En parallèle, dans la loi de finances rectificative d'août 2014, le Parlement a entériné la transformation de l'« écotaxe » en un « péage de transit poids lourds » aux contours plus limités – en particulier, le réseau taxable a été réduit de 15 000 kilomètres à 4 000 kilomètres.

En prononçant la résiliation du contrat avant le 1er novembre, l'État a réduit à 839 millions le montant maximal de l'indemnité de résiliation, au lieu de 950 millions.

Une négociation est en cours avec Écomouv' pour déterminer les modalités précises de la résiliation et régler la question de l'avenir des différentes composantes du dispositif technologique, qui pourront être réutilisées à d'autres fins. La perspective d'un contentieux n'est toutefois pas totalement exclue pour l'instant.

Le secrétaire d'État aux transports nous a garanti, lors de son audition devant la commission, que cette indemnisation ne serait pas prélevée sur le budget de l'AFITF.

En ce qui concerne les salariés d'Écomouv', la ministre Ségolène Royal a affirmé qu'ils continueraient à être payés pendant un an. La situation des salariés des douanes affectés à Metz est aussi en cours d'examen.

Qu'en est-il pour les conséquences à plus long terme ? Comme vous le savez, l'écotaxe devait servir à abonder le budget de l'AFITF. Ce budget, qui avoisinait les 2,2 milliards d'euros par an, a été réduit en 2014 à 1,8 milliard d'euros, un budget alors qualifié de « crise » par son président, Philippe Duron. Durant cette année, l'AFITF a dû se contenter de payer les crédits déjà engagés, en limitant au maximum les nouveaux engagements. Elle a aujourd'hui accumulé une dette de 774 millions d'euros vis-à-vis de RFF.

La transformation de l'« écotaxe » en « péage de transit poids lourds » devait déjà entraîner un manque à gagner pour l'AFITF. Le Gouvernement l'a compensé en proposant, à l'article 20 du projet de loi de finances pour 2015, un relèvement de 2 centimes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicable au gazole.

Pour compenser l'abandon du péage de transit poids lourds, le Gouvernement a fait adopter un amendement à l'Assemblée nationale, au même article 20, pour augmenter de 4 centimes la même taxe pour les transporteurs routiers de marchandises, qui bénéficient d'un niveau de taxation inférieur aux autres véhicules.

Au total, 1,139 milliard d'euros du produit de la TICPE sera affecté à l'AFITF pour l'année 2015. L'agence bénéficiera ainsi d'environ 2 milliards d'euros de recettes, soit 300 millions de plus qu'en 2014.

Je me félicite de la solution qui a été retenue, pour trois raisons. Comme je viens de le dire, elle garantit à l'AFITF des moyens raisonnables pour l'année 2015, ce qui est très positif compte tenu du contexte.

Ensuite, elle réduit l'écart de taxation entre les carburants en faveur du gazole, de 18 centimes d'euros par litre à 16 centimes d'euros par litre, ce qui correspond à l'écart de taxation moyen observé au sein de l'UE à 15. La mise en œuvre de cette mesure, qui avait été préconisée par le comité pour la fiscalité écologique, est aujourd'hui facilitée par la baisse du prix des carburants.

Enfin, elle renchérit le coût du transport de marchandises par la route, ce qui était l'un des objectifs de l'écotaxe. Cette taxation a toutefois l'inconvénient de moins toucher les camions étrangers, puisque ces derniers conservent la possibilité de faire leur plein dans les pays voisins.

Pour autant, la question de l'après-2015 n'est pas encore réglée, tant en ce qui concerne les recettes de l'AFITF que la mise en œuvre effective du principe de l'« utilisateur-payeur ».

Comme nous l'a indiqué Alain Vidalies, il n'est pas certain que cette hausse de la fiscalité du gazole soit pérennisée au-delà de 2015. Un groupe de travail a été créé pour réfléchir à la façon la plus adéquate de faire participer les transporteurs routiers, y compris étrangers, à l'entretien des infrastructures routières. Le secrétaire d'État a en effet confirmé sa volonté

de mettre en œuvre le principe du pollueur-payeur pour le financement des infrastructures. Il importe désormais que ce groupe de travail aboutisse à des solutions concrètes, susceptibles d'être rapidement mises en œuvre.

Il est par ailleurs indispensable que l'État reprenne la main sur les sociétés d'autoroutes, dont la rentabilité exceptionnelle a été mise en lumière dans le récent avis de l'Autorité de la concurrence. Le groupe de travail constitué au sein de notre commission sur ce sujet fera sans doute des propositions.

Des pistes de financement alternatives sont donc en cours d'élaboration, ce dont il faut se réjouir, car le Gouvernement maintient le cap qu'il a fixé en matière de développement et d'amélioration des infrastructures de transport. Il a maintenu son engagement en faveur du scénario 2 de la commission Mobilité 21, qui est le scénario le plus ambitieux pour l'amélioration de nos infrastructures de transport. Le financement des contrats de plan État-régions devrait aussi être assuré. L'état de nos infrastructures exige que des crédits significatifs leur soient consacrés.

L'examen de ce budget montre que les crédits consacrés à la route sont globalement préservés, même si l'on peut toujours souhaiter un effort supplémentaire pour l'entretien des routes... Le nouveau directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, que j'ai rencontré, m'a assuré de sa vigilance à cet égard. Je vous propose donc d'émettre un avis favorable.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Ce budget est perturbé par la saga de l'écotaxe. Tout le monde a compris que la suspension *sine die* correspond en fait à un abandon, même si le Gouvernement ne l'assume pas, puisque la disposition figure toujours dans le code des douanes...

Cet abandon a deux conséquences. Premièrement, il implique le paiement d'une indemnité de résiliation, de 830 millions d'euros – dans le meilleur des cas. Le partenariat public-privé, que nous avons pu consulter dans le cadre de la commission d'enquête, comportait des formules très compliquées de calcul de l'indemnité de résiliation. Dans le protocole signé en juin, l'État reconnaît que le système fonctionne : il ne saurait y avoir de tergiversation sur ce point. C'est d'ailleurs ce qu'avait indiqué le conseil de l'État Capgemini devant la commission d'enquête. Il y a eu des retards, mais la mise à disposition a bien été prononcée le 20 mars 2014. Par ailleurs, le protocole définit un nouveau calcul de l'indemnité de résiliation, de nature forfaitaire. C'est lui qui détermine le chiffre de 830 millions d'euros en cas de résiliation prononcée avant le 1^{er} novembre.

Le 29 octobre, Alain Vidalies n'a pas pu nous répondre sur les intentions de l'État dans ce domaine, mais il a pu le faire le 30 octobre, en annonçant la résiliation du contrat. À partir du moment où la taxe est abandonnée, on pouvait espérer une telle décision, qui est la moins onéreuse. Il s'agit bien d'une résiliation à l'amiable. Mais en cas de contestation, l'État

devra payer plus de 830 millions d'euros. Pourtant, le Gouvernement fait des circonvolutions à ce sujet, alors qu'un contentieux changerait totalement le montant de l'indemnité.

Il n'y a pas de problème de constitutionnalité. Tout d'abord, et comme pour les radars, Écomouv' ne devait pas collecter la taxe. La société devrait fournir une technologie pour la facturer, mais cela s'arrêterait là. Ensuite, même s'il y avait un problème de constitutionnalité, nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude. Ce ne serait pas à Écomouv' d'en payer les frais.

Le Gouvernement refuse d'inscrire les 830 millions d'euros d'indemnités dans la loi de finances pour 2015, comme dans la loi de finances rectificative pour 2014, ce qui a conduit la commission des finances à qualifier ce budget d'insincère. C'est la première fois depuis que je suis rapporteur spécial que j'ai appelé la commission à rejeter les crédits consacrés aux transports. La commission m'a suivie. Je n'ai jamais eu à faire cela jusqu'à présent, même dans l'opposition, car je ne fais pas de politique lorsque j'étudie ces crédits. D'après le protocole d'accord signé avec Écomouv', c'est l'AFITF qui doit payer cette indemnité. Dès lors, soit l'AFITF finance tout, et se retrouve privée de crédits pour les infrastructures de transports, soit cette indemnisation est prévue ailleurs, dans une loi de finances, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Deuxième conséquence de l'abandon de l'écotaxe, il faut trouver des ressources de substitution pour l'AFITF. L'affectation des 4 centimes des transporteurs et des 2 centimes pour les véhicules légers, soit un montant d'1,2 milliard d'euros au total, n'est pas pérenne. Elle laisse entière la question du financement de l'AFITF à partir de 2016.

À la commission des finances, comme à la Cour des comptes, la question de l'utilité de l'AFITF a été posée. Certains collègues y tiennent, car ils considèrent qu'elle permet de sanctuariser les crédits consacrés aux transports. Mais elle est aussi un facteur de complexité : l'État lui affecte des taxes, pour qu'elle reverse ensuite 60 % de son budget au budget de l'État. Son budget n'est pas disponible au moment de l'examen de la loi de finances, elle constitue donc une forme de débudgétisation des crédits, avec, en conséquence, une moindre portée de l'autorisation parlementaire... L'AFITF est une fiction, une boîte aux lettres. Même son conseil d'administration ne sait pas ce que l'agence va financer en 2015, car ce n'est pas lui qui décide. Depuis sa création, l'AFITF a engagé 34 milliards d'euros. Mais il lui reste 15,83 milliards à payer. La commission des finances recommande donc la plus grande prudence en matière d'engagements nouveaux, en particulier pour les plus lourds d'entre eux. Deux grands projets sont notamment prévus, le canal Seine-Nord, le tunnel ferroviaire Lyon-Turin, pour lesquels l'État a demandé des subventions à l'Europe. Je vous rappelle toutefois que la part française, pour chacun de ces projets,

s'élève à 10 milliards d'euros environ. Je ne sais pas où nous allons les trouver. Nous devons être vigilants à ce sujet.

Tant que le Gouvernement n'aura pas proposé la suppression effective de l'écotaxe, ni inscrit l'indemnisation d'Écomouv' au budget, la commission des finances ne pourra considérer que ce budget est sincère et émettra un avis défavorable à son adoption.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je partage l'avis de Marie-Hélène Des Esgaulx sur l'échec regrettable que constitue l'écotaxe. Nous connaissons la réalité ; nous la déplorons aussi. Le Gouvernement a trouvé des solutions, non pour l'écotaxe, pour laquelle des travaux sont en cours, mais pour les ressources de l'AFITF. Il faut rappeler que cette agence a été créée en 2005, au moment où a été décidée la privatisation des autoroutes. Je ne partage pas l'avis de Marie-Hélène Des Esgaulx sur la suppression de l'AFITF.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Je ne prône pas la suppression de l'AFITF !

M. Jean-Jacques Filleul. – Presque... Lors de son audition devant la commission en septembre, Philippe Duron a exposé très clairement les projets à financer par l'AFITF et les moyens attendus. Avec un budget d'un peu plus de 2 milliards, l'agence aura les moyens d'engager ces projets.

Cet avis budgétaire montre aussi la stabilité des budgets consacrés à l'entretien et à l'exploitation du réseau routier, même si on pourrait toujours souhaiter plus dans ce domaine...

Les mesures proposées pour les véhicules électriques, telles que la prime à la conversion, vont dans le bon sens. Je rappelle que 13 000 véhicules électriques ont été vendus en 2014. C'est un chiffre faible, mais porteur d'espoir. Le décret d'application de la loi sur les bornes électriques est par ailleurs paru. Les réseaux de recharge devraient devenir suffisants pour développer la vente de véhicules électriques.

Je confirme que le groupe de travail sur la dépenalisation du stationnement s'est mis à la tâche – une tâche qui est d'une complexité phénoménale. C'est un sujet sur lequel il faudra peut-être revenir en commission, pour suivre l'application de la réforme. Une phase d'expérimentation du dispositif, de quelques mois, est aujourd'hui envisagée, mais rien n'a été arrêté.

Malgré les difficultés évoquées, nous émettrons un avis favorable à ces crédits.

M. Ronan Dantec. – En dépit du remarquable effort de justification du rapporteur, il m'est impossible de voter ce budget, car, il faut bien le dire, la gestion de l'écotaxe a été désastreuse.

Je ne reviens pas sur le caractère insincère du budget, nous voyons bien que l'État cherche à gagner du temps. L'AFITF n'est pas inintéressante

en termes de visibilité et de pédagogie. Je ne partage donc pas l'avis de Marie-Hélène Des Esgaulx sur ce point. En revanche, même si ses crédits ont été préservés, le problème est que ce ne sont plus les mêmes qui paient ! La situation est catastrophique : alors que les transporteurs routiers, notamment étrangers, devaient financer les infrastructures françaises, c'est finalement l'ensemble des Français qui ont un véhicule diesel, en particulier les classes populaires, qui paient. Cela pose un certain nombre de problèmes. En outre, le budget ne va pas au-delà de 2015.

Qu'en est-il de la contribution des autoroutes demain ? Nous n'avons pas de vision très claire de la stratégie de l'État, alors qu'il s'agit d'une vraie question, surtout depuis l'avis de l'Autorité de la concurrence. Si nous prolongeons les concessions d'autoroutes sous prétexte que les sociétés vont investir 3 milliards d'euros sur le réseau, elles bénéficieront à terme d'une somme équivalente à 10 milliards d'euros. Ce serait un véritable scandale d'État.

S'il est vrai que la part de l'État dans le financement des infrastructures est assurée, il en est tout autrement de celle des régions. La disparition du versement transport interstitiel, qui représentait tout de même quelques centaines de millions d'euros, va les priver d'une recette qui était nécessaire. Nous sommes donc dans le brouillard. Or, conduire dans le brouillard est extrêmement dangereux...

Sur le bonus-malus, nous faisons une faute lourde. L'État concentre la totalité de ses moyens sur la filière électrique, à un moment où l'on ne sait pas quel mode de transport va s'imposer demain. C'est contradictoire avec le discours de l'État, notamment celui de Jean-Marc Ayrault, lors de la conférence environnementale. C'était alors la voiture à deux litres, sur laquelle les constructeurs français sont très présents, qui représentait la stratégie française. Nous devrions indiquer, par un signal fort, qu'il est tout aussi responsable aujourd'hui d'investir dans des petits véhicules thermiques plutôt que dans des véhicules électriques chers, dont nous ne sommes pas certains qu'ils représentent l'avenir. Il aurait fallu un bonus-malus équilibré, qui encourage l'ensemble des filières d'avenir, à la fois électrique et thermique à faible consommation, pour améliorer le parc et en finir avec les véhicules diesel existants.

Tout cela me conduit évidemment à voter contre ces crédits. Si on récapitule, les classes populaires vont payer pour l'AFITF et le bonus automobile est centré sur des véhicules onéreux, plutôt achetés par des classes moyennes-supérieures : la politique menée n'est pas très à gauche.

M. Charles Revet. – Nous émettrons un avis défavorable à l'adoption de ces crédits. L'écotaxe a trouvé son origine en Alsace. Depuis l'instauration de la taxe kilométrique allemande, son réseau routier subit en effet un report de trafic des camions qui circulaient auparavant en

Allemagne. Cette situation a été gérée de façon très légère par le Gouvernement.

M. Jean-Jacques Filleul. – Et ce depuis 2009 !

M. Charles Revet. – L'AFITF est indispensable pour le financement des infrastructures de transport. Il nous faut des crédits pour des investissements importants dans le domaine ferroviaire, fluvial, etc.

Mme Chantal Jouanno. – Je partage l'avis de Ronan Dantec sur le bonus-malus écologique, à une réserve près. Le diesel représente encore 70 % des ventes, ce qui est énorme. Il y a donc un vrai sujet de rééquilibrage de la fiscalité.

Il y a effectivement plusieurs griefs, qu'il s'agisse du budget de l'AFITF qui n'est pas finalisé, du compte d'affectation spéciale « acquisition des véhicules propres », ou du compte d'affectation spéciale retraçant le produit des amendes de stationnement, dont l'avenir est incertain en raison de la dépenalisation du stationnement, sans parler de l'abandon de l'écotaxe sur lequel je me suis déjà exprimée à de nombreuses reprises. Nous ne pourrions donc pas voter ces crédits.

M. Jean-Yves Roux. – En ce qui concerne le coût de la résiliation du contrat Écomouv', 839 millions d'euros est effectivement une somme élevée, mais c'est déjà mieux que 950 millions d'euros. Une négociation est par ailleurs en cours entre le Gouvernement et la société Écomouv' à ce sujet.

Les problèmes que vous avez soulevés sont réels, mais je retiens que le financement de l'AFITF a été assuré pour l'année 2015. La question se pose pour les années suivantes. Nous devons regarder attentivement les conclusions du groupe de travail mis en place par le Gouvernement pour trouver des sources alternatives de financement et rééquilibrer à nouveau ce budget, et veiller à ce que celui-ci bénéficie à nouveau de recettes importantes.

Je suis favorable au maintien de l'AFITF, qui apporte une visibilité certaine aux crédits consacrés aux infrastructures, en particulier en ce qui concerne les contrats de projets État-régions. C'est un sujet important pour nos collectivités, qu'elles soient communales, départementales ou régionales.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits « transports routiers » du projet de loi de finances pour 2015.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 5 novembre 2014 :

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

Jeudi 13 novembre 2014 :

- *Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)* : **M. François Poupard**, directeur général, **Mme Christine Bouchet**, chef de service de l'administration générale et de la stratégie, **M. Olivier Quoy**, chef de la mission de la tarification, et **M. Laurent Probst**, sous-directeur de la gestion du réseau autoroutier concédé.