

N° 196

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 février 2008

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques (1) par la mission d'information (2) portant sur le **fonctionnement** et le **financement** des infrastructures de transports terrestres,*

Par MM. Daniel REINER, Michel BILLOUT et Claude BIWER,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Jean Pépin, Bruno Sido, Daniel Soulage, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Raymond Couderc, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Charles Josselin, Mme Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jacques Muller, Mme Jacqueline Panis, MM. Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Yannick Texier.

(2) Cette mission est composée de : M. Francis Grignon, *Président* ; M. Charles Revet, *Vice-président* ; M. François Fortassin, *Secrétaire* ; MM. Daniel Reiner, Michel Billout et Claude Biwer, *rapporteurs* ; MM. Marcel Deneux, Jean-Paul Emorine, François Gerbaud, Georges Gruillot, Yves Krattinger, Mme Jacqueline Panis, MM. Jackie Pierre, Thierry Repentin, Bruno Retailleau et Roland Ries, *Membres titulaires*.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE - UN CONSTAT INQUIÉTANT</b> .....	7
<b>I. LE SOUS-INVESTISSEMENT EN INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT TERRESTRE MENACE LA MODERNISATION ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE</b> .....	7
<b>A. LA RELANCE DE L'INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT CONDITIONNE L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLES DU TERRITOIRE NATIONAL</b> .....	7
1. <i>Les infrastructures de transport sont un puissant outil d'aménagement du territoire</i> .....	7
a) Un maillage satisfaisant mais ancien .....	7
b) Un élément déterminant du quotidien des Français .....	8
2. <i>La qualité des infrastructures de transport stimule l'économie</i> .....	9
a) Les transports déterminent en partie la croissance économique .....	9
b) Les transports accentuent l'attractivité économique des territoires .....	9
3. <i>Les investissements en infrastructures de transport terrestre sont aujourd'hui insuffisants du fait du désengagement de l'Etat</i> .....	10
a) Il est nécessaire que l'Etat relance une stratégie volontariste d'infrastructures de transport .....	10
b) Sous le poids de la dette, la France a été conduite à ralentir ses investissements .....	11
c) Suite à ce désengagement de l'Etat, le retard d'investissement est devenu considérable .....	13
<b>B. UN DOUBLE DÉFI : TROUVER DE NOUVELLES RESSOURCES ET FINANCER LES PROJETS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT</b> .....	14
1. <i>Une agence pour sanctuariser le financement des infrastructures de transport : l'AFITF</i> .....	14
2. <i>Sans solution nouvelle, l'AFITF sera dès 2009 dans une impasse financière</i> .....	15
3. <i>Le Grenelle de l'environnement génère d'importantes obligations financières supplémentaires</i> .....	16
a) La philosophie du Grenelle de l'environnement .....	16
b) Les orientations actuellement retenues par le Gouvernement .....	17
c) L'AFITF devra trouver, en plus de ses ressources pérennes, 2,1 milliards d'euros par an sur la période 2009-2012 et 2,7 milliards par an sur la période 2013-2020 .....	18
<b>DEUXIÈME PARTIE - PROPOSITIONS DE VOTRE MISSION D'INFORMATION</b> .....	21
<b>I. ÉCONOMISER LES DENIERS PUBLICS</b> .....	21
<b>A. BIEN CHOISIR LES PROJETS</b> .....	21
1. <i>Le besoin d'une programmation nationale des infrastructures</i> .....	21
2. <i>Intégrer l'exigence nouvelle du développement durable</i> .....	22
3. <i>Améliorer l'évaluation a priori des projets</i> .....	23
<b>B. REPENSER LES MODALITÉS DE RÉALISATION ET D'ENTRETIEN DES INFRASTRUCTURES</b> .....	24
1. <i>Faire évoluer les normes techniques : le mieux est souvent l'ennemi du bien</i> .....	24
2. <i>Massifier et mieux programmer les travaux</i> .....	26
a) Les PPP, ni mirage, ni miracle .....	27
b) La massification par une meilleure organisation des chantiers .....	29

C. LE CAS D'ÉCOLE DES TRAVAUX SUR LES VOIES FERRÉES .....	30
1. <i>Des opérations lourdes plutôt que des « rafistolages »</i> .....	30
2. <i>Un important effort de massification reste à fournir</i> .....	31
3. <i>Vers une meilleure utilisation du réseau ?</i> .....	32
<b>II. DÉGAGER DES RESSOURCES NOUVELLES .....</b>	<b>33</b>
A. LA REDEVANCE D'USAGE POUR LES POIDS LOURDS.....	34
1. <i>Le principe de la redevance kilométrique pour les poids lourds est désormais acquis</i> .....	34
2. <i>Une ressource pour le développement d'une politique de transport équilibrée</i> .....	35
3. <i>L'expérience alsacienne de mise en œuvre de la redevance PL</i> .....	36
4. <i>Le champ d'application de la redevance</i> .....	36
5. <i>L'économie du projet et la technologie à privilégier</i> .....	40
B. LA TAXE SPÉCIALE SUR LES POLICES D'ASSURANCE AUTOMOBILE .....	42
1. <i>Un parc de véhicules important</i> .....	43
2. <i>Les différents types d'assurances pour automobiles</i> .....	44
3. <i>La taxe actuelle sur les conventions d'assurances</i> .....	45
4. <i>Propositions de votre mission d'information</i> .....	46
C. L'AUGMENTATION DE LA PART AFITF DES AMENDES DE CIRCULATION ROUTIÈRE.....	47
D. LA MODULATION DES PÉAGES FERROVIAIRES .....	48
E. LA TAXATION D'UNE PARTIE DES PLUS-VALUES FONCIÈRES LIÉES AUX INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT .....	50
1. <i>La naissance des rentes foncières</i> .....	50
2. <i>Le précédent de la taxe forfaitaire sur les terrains rendus constructibles</i> .....	51
3. <i>Propositions de votre mission d'information</i> .....	51
<b>III. SANCTUARISER LES RESSOURCES DU TRANSPORT .....</b>	<b>53</b>
<b>TROISIÈME PARTIE CONTRIBUTIONS DES GROUPES .....</b>	<b>55</b>
<b>I. CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE ET APPARENTÉS .....</b>	<b>55</b>
<b>II. CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE REPUBLICAIN ET CITOYEN .....</b>	<b>57</b>
<b>ANNEXE I COMPOSITION DE LA MISSION D'INFORMATION.....</b>	<b>61</b>
<b>ANNEXE II.....</b>	<b>63</b>
<b>ANNEXE III AUDITIONS MM. DU MESNIL ET DOMINIQUE BUSSEREAU .....</b>	<b>65</b>
<b>ANNEXE IV PERSONNES AUDITIONNÉES ET DÉPLACEMENT .....</b>	<b>81</b>

Mesdames, Messieurs,

Dès l'automne 2006, votre commission des affaires économiques exprimait, par la voix de ses rapporteurs pour avis sur le budget de la mission « *Transports* »<sup>1</sup>, sa vive préoccupation quant à l'absence de perspectives de financement des infrastructures de transports en France. L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui rassemble les moyens de l'Etat dans ce domaine, n'a en effet pas, à l'heure actuelle, les ressources qui lui permettraient de poursuivre sa mission en 2009 et au-delà. Cette situation est d'autant plus critique que de nombreux projets supplémentaires semblent s'annoncer à la suite du Grenelle de l'environnement.

Le Gouvernement a pris pleinement conscience de la nécessité de faire face à ce défi, ce dont votre commission se félicite vivement. Par un courrier en date du 16 juillet 2007<sup>2</sup>, M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat chargé des transports, demandait à son président, M. Jean-Paul Emorine, d'intensifier la réflexion sur les moyens et les missions de l'AFITF.

C'est dans ce contexte que votre commission a mis en place au début du mois d'octobre 2007 un groupe de travail de seize sénateurs<sup>3</sup> sur ce thème, qui s'est ensuite transformé en mission d'information<sup>4</sup>. Au terme de quatre mois de travaux et d'une trentaine d'auditions<sup>5</sup>, le présent rapport exprime les conclusions de votre mission d'information. Celles-ci se répartissent entre une analyse de la situation et une série de propositions.

Un constat s'impose : **la France néglige depuis de trop longues années l'investissement en infrastructures de transport**. Si le pays poursuit sur cette voie, d'une part il perdra rapidement en compétitivité et en attractivité économiques ; d'autre part, la société n'atteindra pas les objectifs

---

<sup>1</sup> Avis n° 80 (2006-2007) de MM. Georges Gruillot, Charles Revet, Jean-François Le Grand et Alain Gérard.

<sup>2</sup> Cf. annexe II.

<sup>3</sup> Cf. annexe I.

<sup>4</sup> Le Bureau du Sénat a autorisé la création de la mission d'information lors de sa réunion du 31 octobre 2007.

<sup>5</sup> Cf. en annexe IV la liste des personnes auditionnées.

de développement durable qu'elle s'efforce de s'assigner au travers du Grenelle de l'environnement.

Quant aux **propositions** de la mission d'information, elles suivent **deux axes** :

- en premier lieu, il est vital, dans le contexte actuel de finances publiques très fortement contraintes, de **mieux dépenser les ressources existantes**, c'est-à-dire de corriger avec détermination certaines pratiques ou certains choix dispendieux ;

- en second lieu, il faut **trouver d'importantes ressources supplémentaires** pour les infrastructures de transport et votre mission d'information formule des propositions concrètes en ce sens. Celles-ci découlent assez largement de l'idée que le **financement des transports doit être assuré tant par le contribuable que par l'utilisateur**.

Ces deux axes convergent vers une **conclusion inéluctable** : **le système français de transport et, avec lui, la richesse de ce pays, sont en péril si un consensus politique fort ne se dégage pas très rapidement pour sanctuariser les investissements en infrastructures de transport**. Cela signifie que l'enveloppe financière prévue à cet effet doit être d'une part significativement augmentée et garantie dans une perspective pluriannuelle, et d'autre part consacrée à cette seule mission.

Les gouvernements successifs, confrontés à une situation budgétaire critique, ont tous utilisé l'investissement de long terme comme variable d'ajustement. Ce choix, qui a sa logique dans une perspective politique de court terme, mène en réalité le pays dans une impasse. **La France doit donc dès aujourd'hui changer de voie, pendant qu'il en est encore temps**.

C'est dans cet esprit que votre mission d'information s'est efforcée de travailler. L'accord majoritaire<sup>1</sup> auquel elle est parvenue lui semble suivre la voie de l'intérêt général. A tout le moins le présent rapport doit-il permettre d'ouvrir dès à présent le débat majeur du financement des infrastructures de transport, sur lequel la représentation nationale aura nécessairement à se prononcer dans les mois à venir.

---

<sup>1</sup> Les positions divergentes manifestées sur certains points étant présentées en annexes.

# PREMIÈRE PARTIE

-

## UN CONSTAT INQUIÉTANT

### I. LE SOUS-INVESTISSEMENT EN INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT TERRESTRE MENACE LA MODERNISATION ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

#### A. LA RELANCE DE L'INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT CONDITIONNE L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLES DU TERRITOIRE NATIONAL

##### 1. Les infrastructures de transport sont un puissant outil d'aménagement du territoire

###### a) *Un maillage satisfaisant mais ancien*

La France se caractérise par deux traits saillants : d'une part, notre pays est le plus étendu de l'Europe occidentale et sa densité de population est relativement faible (98 habitants au km<sup>2</sup> environ)<sup>1</sup> ; d'autre part, notre territoire joue un rôle de carrefour en Europe, ce qui explique l'importance du trafic en transit, qu'il s'agisse de voyageurs ou de fret.

Aujourd'hui, quatre éléments majeurs définissent le réseau d'infrastructures de transport terrestre français :

- le réseau routier domine très largement, assurant environ 80 % des déplacements de personnes et du transport domestique de marchandises ;
- le réseau ferroviaire, parmi les plus importants d'Europe, est âgé et il a vu fortement diminuer la longueur totale de ses lignes exploitées ;
- le réseau des voies fluviales demeure marginal et se caractérise par son âge et son faible gabarit ;
- les autoroutes et les lignes ferroviaires à grande vitesse (LGV) se sont fortement développées depuis 25 ans.

---

<sup>1</sup> Ce chiffre, issu des données 2006 de l'INSEE, traduit une densité 2,5 fois inférieure à celle observée en moyenne au Royaume-Uni, en Allemagne et au Benelux.

<i>En kilomètres</i>	<b>1980</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Réseau routier</b>						
Autoroutes concédées	3.707	6.321	7.333	7.919	8.179	8.296
Autoroutes non concédées	1.155	1.975	2.500	2.573	2.625	2.650
<b>Ensemble des autoroutes</b>	<b>4.862</b>	<b>8.296</b>	<b>9.833</b>	<b>10.492</b>	<b>10.804</b>	<b>10.946</b>
Routes nationales	28.515	28.097	27.500	25.315	25.182	7.548 <sup>1</sup>
<b>Ensemble du réseau routier national</b>	<b>33.377</b>	<b>36.393</b>	<b>37.333</b>	<b>35.807</b>	<b>35.986</b>	<b>18.494</b>
Routes départementales		368.054	359.051	359.957	359.957	377.232
Routes locales		609.635	609.635	609.635	609.635	610.359
<b>Longueur du réseau routier du pays</b>		<b>1.010.082</b>	<b>1.006.019</b>	<b>1.005.399</b>	<b>1.005.578</b>	<b>1.006.085</b>
<b>Réseau ferroviaire</b>						
LGV	0	1.253	1.281	1.540	1.540	1.548
Lignes parcourues par des TGV	0	5.807	6.533	7.577	7.577	<i>nd</i>
<b>Longueur totale des lignes exploitées</b>	<b>34.362</b>	<b>31.940</b>	<b>31.397</b>	<b>30.880</b>	<b>30.880</b>	<b>29.203</b>
<b>Voies fluviales</b>						
<b>Longueur totale du réseau navigable</b>	<b>8.568</b>	<b>8.500</b>	<b>8.501</b>	<b>8.500</b>	<b>8.500</b>	<b>8.501</b>
dont réseau à grand gabarit	1.939	1.924	1.889	1.868	1.868	1.868
Nombre d'habitants en France métropolitaine (en milliers)	53.731	57.844	59.013	60.521	60.521	61.400

Source : TDIE - VNF

### *b) Un élément déterminant du quotidien des Français*

Contrairement à une idée largement répandue, le comportement des individus ne reflète pas, en matière de déplacements, les progrès techniques enregistrés depuis 25 ans. Bien au contraire, comme le souligne M. Jean Poulit dans son ouvrage « *Le territoire des hommes* »<sup>2</sup> :

1/ le nombre quotidien de déplacements des personnes est constant, de l'ordre de 3,5 en 2001 ;

2/ la durée quotidienne des trajets est, elle aussi, stable, aux environs d'une heure et demie ;

3/ le « coût global » d'une heure de transport équivaut approximativement à une heure de travail<sup>3</sup>.

Toutefois, dans ce cadre globalement constant, les hommes se déplacent plus vite et vont plus loin. Ainsi, en 25 ans, la vitesse moyenne des déplacements motorisés en Ile-de-France a augmenté de 18 %, ce qui a permis une hausse équivalente de la portée moyenne des déplacements, et a dynamisé la croissance économique.

<sup>1</sup> Après prise en compte des transferts liés à la décentralisation.

<sup>2</sup> Jean Poulit, *Le territoire des hommes*, Bourrin Editeur, 2005.

<sup>3</sup> Schématiquement, une heure de transport a un coût d'opportunité de deux tiers d'heure de travail, et un coût financier effectif d'un tiers (ticket, essence, entretien...).

## 2. La qualité des infrastructures de transport stimule l'économie

### *a) Les transports déterminent en partie la croissance économique*

Dans un rapport récent du Conseil d'analyse économique, MM. Michel Didier et Rémy Prud'homme rappellent ce lien fort entre transports et croissance<sup>1</sup>. Selon ces auteurs, toutes choses égales par ailleurs, **augmenter la vitesse des déplacements de 10 % augmenterait la productivité et la production de près de 3 %.**

De fait, l'amélioration de la qualité des infrastructures de transport, en termes de prix, de vitesse et de pertinence du maillage, renforce l'adéquation entre l'offre et la demande de biens et de services.

Dès lors, l'échange permet et favorise la spécialisation, qui conduit à son tour à des économies d'échelles et à des avantages comparatifs abaissant les coûts de production. L'échange intensifie la concurrence, élimine les rentes et stimule l'innovation. Bref, les études économiques attestent qu'en règle générale, la circulation des biens et des personnes engendre de la croissance<sup>2</sup>.

### *b) Les transports accentuent l'attractivité économique des territoires*

L'attractivité peut être définie comme la capacité à attirer les activités nouvelles et les facteurs de production mobiles –capitaux, travailleurs qualifiés– sur un territoire.

La France est régulièrement placée dans les premières positions mondiales des pays récipiendaires d'investissements directs étrangers (IDE), malgré une fiscalité élevée et un déficit d'image à l'étranger dans certains domaines. Cette performance s'explique en grande partie grâce à la qualité des infrastructures, notamment de transport.

Mais cet atout est menacé par le retard d'investissement accumulé depuis vingt ans.

---

<sup>1</sup> Rapport du Conseil d'analyse économique, « Infrastructures de transport, mobilité et croissance », décembre 2007.

<sup>2</sup> Il existe cependant quelques exceptions à ce principe. Des infrastructures de transport surdimensionnées sont une charge pour la collectivité, en particulier du fait de leur coût d'entretien. Lors de son audition par la mission d'information, le professeur Alain Bonnaïfous a ainsi estimé que les évaluations de l'intérêt socio-économique des infrastructures faisaient parfois apparaître des valeurs négatives.

### **3. Les investissements en infrastructures de transport terrestre sont aujourd'hui insuffisants du fait du désengagement de l'Etat**

*a) Il est nécessaire que l'Etat relance une stratégie volontariste d'infrastructures de transport*

L'aménagement du territoire français est une préoccupation largement partagée par les gouvernements successifs et par la société civile. Politique de l'Etat à l'origine, partagée avec les collectivités territoriales et l'Union européenne aujourd'hui, elle tend vers une meilleure répartition des hommes sur le territoire en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique.

Il convient de rappeler que cette politique repose sur trois idées fortes : un principe d'équité entre tous les citoyens, une exigence économique et une spécialisation fonctionnelle des territoires. Quant à sa mise en œuvre, elle s'appuie aujourd'hui sur la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (DIACT)<sup>1</sup>.

Il incombait au législateur de déterminer le cadre général des infrastructures de transport, ce qu'il a fait au travers de :

– la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) de 1982<sup>2</sup>, point de départ d'une politique de planification des transports ;

– la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) de 1995<sup>3</sup>, qui a créé le Fonds d'intervention des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN)<sup>4</sup>, alimenté par une taxe d'aménagement du territoire prélevée sur les péages d'autoroutes et une taxe hydroélectrique. Cette loi a repris en outre l'objectif, fixé par le schéma directeur routier national de 1992, de ne laisser aucune partie du territoire français éloignée de plus de 50 kilomètres ou de 45 minutes d'automobile soit d'une autoroute, soit d'une route express à deux fois deux voies, à l'horizon 2015 ;

– la loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire de 1999 (LOADDT)<sup>5</sup> qui a institué les schémas multimodaux de services collectifs de transports (SSCT), déclinés au niveau régional, afin notamment de doubler le trafic du fret ferroviaire. Ces schémas ont été supprimés en 2005.

Parallèlement, le développement des infrastructures de transport s'est inscrit de façon toujours croissante dans les outils contractuels comme les contrats de plan Etat-région (CPER), remplacés depuis 2006 par des « contrats de projets ». Ainsi, pour la période 2000-2006, les crédits alloués par l'Etat et

---

<sup>1</sup> Qui a succédé à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

<sup>2</sup> Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982.

<sup>3</sup> Loi n° 95-115 du 4 février 1995.

<sup>4</sup> Le FITTVN a été supprimé en 2001.

<sup>5</sup> Loi n° 99-533 du 25 février 1999.

les régions se sont élevés à 35 milliards d'euros, crédits auxquels il faut ajouter ceux des autres collectivités locales (5,8 milliards d'euros) et ceux des fonds structurels européens (10,2 milliards d'euros), soit un total théorique de 51 milliards d'euros pour la période.

Mais dans les faits, force est de constater que deux tiers seulement des crédits CPER de l'Etat en matière de transport sur la période 2000-2006 ont finalement été engagés (4,941 milliards d'euros sur un total de 6,949 milliards)<sup>1</sup>.

Votre mission d'information regrette que l'Etat, après s'être séparé de nombreux outils juridiques jugés finalement inadaptés, joue désormais trop peu le rôle moteur de la politique d'aménagement du territoire qui devrait être le sien.

*b) Sous le poids de la dette, la France a été conduite à ralentir ses investissements*

**L'investissement public, notamment en matière de transport, a trop souvent servi de variable d'ajustement budgétaire, ce que les membres de votre mission d'information déplorent vivement.**

#### Evolution des investissements en infrastructures de transport depuis 1990

*niveaux en milliards d'euros courants, structure et évolution en %*

	1990	1995	2000	2005	2006	Structure 2006	Croissance 06/05
<b>Réseau routier</b>	9,0	10,4	10,5	11,0	11,1	66,5	0,7
Réseau non concédé	7,5	7,9	8,5	9,3	9,6	57,6	3,1
<i>dont réseau départ. et local (1)</i>	5,7	6,3	7,0	7,8	8,0	48,3	2,6
<i>dont réseau national (2)</i>	1,8	1,6	1,5	1,5	1,6	9,4	5,8
Réseau concédé (3)	1,5	2,5	2,1	1,7	1,5	8,9	-12,6
<b>Réseau ferré principal</b>	2,0	1,4	1,3	2,1	2,1	12,6	-0,9
Réseau grande vitesse	1,0	0,3	0,6	1,0	0,8	4,6	-25,5
Réseau principal hors LGV	1,0	1,1	0,7	1,1	1,3	8,0	21,9
<b>Transports collectifs urbains</b>	0,8	1,3	1,7	2,0	2,0	12,2	1,2
Réseau ferré Ile de France	0,2	0,4	0,2	0,2	0,2	1,5	1,3
RATP	0,3	0,6	0,4	0,6	0,5	3,1	-5,2
TCU de province (1)	0,4	0,4	1,1	1,2	1,3	7,6	4,1
<b>Autres infrastructures</b>	0,8	0,9	1,1	1,3	1,4	8,7	15,4
Ports maritimes	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	1,9	7,4
Aéroports et navigation aérienne	0,5	0,6	0,8	0,9	1,0	5,9	13,7
Voies navigables et ports fluviaux	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	1,0	50,4
<b>Total des investissements</b>	<b>12,7</b>	<b>14,1</b>	<b>14,6</b>	<b>16,4</b>	<b>16,6</b>	<b>100,0</b>	<b>1,7</b>

Sources : DGR, DGMT, DGAC, RFF, RATP, VNF, enquête TCU (CERTU-GART), MEDAD/SESP

(1) Estimation MEDAD/SESP pour 2006

(2) Champ DGR : non compris le gros entretien du RRN ni les investissements réalisés par la DSCR.

(3) Ensemble des investissements des sociétés d'autoroutes (non limités aux investissements en infrastructures) sur les seules sociétés suivies par la DGR.

<sup>1</sup> Selon les chiffres fournis par la DIACT à votre mission d'information, les crédits CPER de l'Etat en matière de transport sur la période 2000-2006 représentent plus du tiers des crédits de l'Etat contractualisés dans les CPER (19,509 milliards d'euros). Sur ces 6,949 milliards d'euros, seuls 5,337 milliards ont été délégués aux régions (soit 77 % du montant contractualisé). Environ 92,6 % des crédits délégués ont finalement été engagés en régions, soit 4,941 milliards d'euros, ce qui représente 71,28 % de l'enveloppe contractualisée.

Tous modes confondus, les investissements en infrastructures de transport se sont élevés à 16,6 milliards d'euros en 2006, contre 12,7 milliards d'euros en 1990<sup>1</sup>. Cette augmentation doit cependant être relativisée : **les investissements n'ont fait que suivre l'évolution des prix à la consommation depuis 1990**. En effet, une fois prise en compte l'inflation, le volume des investissements en infrastructures de transport n'a pas varié entre 1990 et 2005. Comme l'inflation était modérée sur cette période, les investissements en infrastructures de transport sont mécaniquement passés de 1,3 % du PIB de la France en 1992 à 0,9 % en 2006. **Dès lors, les transports ne représentent plus que 27,7 % de l'enveloppe globale des investissements publics en 2006 contre 37 % dix ans plus tôt.**

L'Etat, dont les investissements exercent, il est vrai, un effet de levier important, ne participe plus qu'à hauteur de 5 % environ dans le financement des projets de travaux publics, contre 16 % pour les grands opérateurs (RFF, SNCF, RATP, sociétés autoroutières, EDF-GDF...), 46 % pour les collectivités territoriales et 33 % pour la clientèle privée<sup>2</sup>.

**Le réseau ferré principal a été la première victime de cette raréfaction des investissements, notamment à cause d'une dette massive.**

Le rail a bénéficié en 2006 de 2,1 milliards d'euros d'investissement, retrouvant ainsi le même niveau qu'en 1990. Entre temps, le réseau ferré a vu fortement réduire son enveloppe, limitée à 1,4 milliards d'euros en 1995. En 2001, le volume des investissements dans ce secteur, en tenant compte de l'inflation, représentait seulement la moitié du niveau atteint en 1990.

Votre mission d'information rappelle en outre que RFF comptabilisait en 2006 une dette nette de 26 milliards d'euros<sup>3</sup>. Celle-ci a pesé très lourd sur les comptes de l'établissement dès sa création, et a même progressé de 30 % depuis 1997.

Dès lors, il n'est guère étonnant de constater que sur les 2,5 milliards d'euros de dépenses en capital de l'Etat versés en 2004 à RFF et à la SNCF, seuls 320 millions d'euros étaient destinés à de nouveaux investissements (TGV Est notamment)<sup>4</sup>.

**Le poids de la dette de RFF et les coûts d'entretien d'un réseau ferré à bout de souffle obèrent les capacités d'investissement de l'établissement public.** Il en résulte que RFF est réduit à n'être qu'un simple « compte d'enregistrement » de la dette, ce qui l'empêche en fait de jouer son

---

<sup>1</sup> *Les comptes des transports en 2006, tome 1, p. 104.*

<sup>2</sup> *Chiffres cités par M. Patrick Bernasconi, président de la Fédération nationale des travaux publics, lors de son audition par la mission d'information.*

<sup>3</sup> *Cette dette est née de la décision, prise dès la création de RFF, de transférer à cet établissement la totalité de la dette de la SNCF due aux infrastructures, au lieu de la faire supporter directement par l'Etat. Il convient de rappeler qu'elle représente plus de 63 % de la dette ferroviaire totale (41 milliards d'euros) et 38 % de la dette totale du secteur des transports publics (près de 68 milliards d'euros).*

<sup>4</sup> *Rapport du Conseil d'analyse économique, op.cit, p. 146.*

rôle de constructeur et de gardien du réseau ferroviaire français. Cette situation ne peut perdurer et nécessite qu'une solution soit rapidement apportée par les pouvoirs publics.

**Votre mission d'information note incidemment que le transport urbain souffre également de cette raréfaction des financements.** Selon M. Pierre Mangin, président de la RATP, l'Ile-de-France n'a investi sur la période 1991-2001 que 0,1 % de son PIB dans le développement de ses réseaux de transports ferrés, soit quatre fois moins que Madrid ou Berlin.

*c) Suite à ce désengagement de l'Etat, le retard d'investissement est devenu considérable*

**Les besoins en entretien et renouvellement des réseaux routiers sont très importants.** Dans son rapport annuel de 2001, la Cour des Comptes avait dénoncé l'absence d'une véritable politique d'entretien des routes nationales non concédées et des ouvrages d'art. Selon l'étude « Image Qualité du Réseau routier National » (IRQN) de la Direction générale des routes, environ un tiers du réseau national n'est pas entretenu de manière satisfaisante.

**La situation est plus inquiétante encore pour le réseau ferroviaire.** Selon les conclusions du rapport d'audit de l'Ecole polytechnique de Lausanne, « *la France investit sensiblement moins dans la maintenance de son réseau ferré que ne le font la Grande-Bretagne, l'Italie, l'Espagne et la Suisse* », ce qui entraîne un « *vieillissement très important* », voire une « *dégénérescence* », du réseau classique<sup>1</sup>. Suite à ce rapport, l'Etat, RFF et la SNCF ont annoncé en 2007 la mise en place d'un plan de rénovation du réseau ferré pour rattraper un retard d'investissement de vingt ans.

Les aménagements de quai de gare pour permettre une meilleure accessibilité aux personnes à mobilité réduite, prévus par la loi du 11 février 2005 pour « l'égalité des droits et des chances »<sup>2</sup>, demandent en outre des financements importants.

C'est pourquoi **votre mission d'information exprime ses plus vives inquiétudes sur l'avenir du réseau ferré français** et souhaite que l'Etat, la SNCF et RFF poursuivent résolument leurs efforts de modernisation et de développement du réseau.

**Le retard pris affecte l'insertion de la France dans les grands flux économiques internationaux.** Par exemple, l'insuffisance de la desserte fluviale et ferroviaire des ports du Havre, de Dunkerque et de Marseille,

---

<sup>1</sup> Rapport d'audit sur l'état du réseau ferré national français, sous la direction et la coordination de MM. Robert Rivier et Yves Putallaz, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, 7 septembre 2005, p. 26.

<sup>2</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

explique ainsi, parmi d'autres facteurs, la perte de compétitivité face à leurs concurrents d'Europe du Nord. Mais au-delà, c'est la stratégie d'ensemble de promotion des transports de marchandises par des modes alternatifs à la route qui se heurte aujourd'hui, de ce fait, à un goulet d'étranglement, en dépit des opportunités nouvelles offertes par la « révolution du conteneur ». Assurer la liaison entre les ports et le reste du territoire devient dès lors une urgence économique et sociale<sup>1</sup> et milite pour la réalisation de projets très ambitieux tels que le canal Seine-Nord.

## **B. UN DOUBLE DÉFI : TROUVER DE NOUVELLES RESSOURCES ET FINANCER LES PROJETS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT**

### **1. Une agence pour sanctuariser le financement des infrastructures de transport : l'AFITF**

La création de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a été décidée lors du Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003<sup>2</sup>.

La naissance de cet établissement public national à caractère administratif a suivi le débat parlementaire de mai-juin 2003 consacré à la politique des transports à l'horizon 2020. Le Parlement<sup>3</sup> avait alors affirmé la nécessité de développer une politique ambitieuse d'équipement pour renforcer la place des régions françaises dans l'Europe élargie et pour construire une politique de transport durable en privilégiant les modes ferroviaires, fluviaux et maritimes.

Lors de sa création en 2004, l'agence a été chargée « *des projets d'intérêt national ou international relatifs à la réalisation ou à l'aménagement d'infrastructures routières, ferroviaires, fluviales ou portuaires ainsi qu'à la création ou au développement de liaisons maritimes régulières de transport de fret* ».

Mais depuis lors, l'agence s'est vue confier d'autres missions supplémentaires, au premier rang desquelles le développement de liaisons ferroviaires de fret et celle des transports collectifs de personnes.

---

<sup>1</sup> Les enjeux économiques et budgétaires de cette priorité sont particulièrement bien exposés dans le rapport public de juillet 2006 de la Cour des Comptes, Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action.

<sup>2</sup> Voir le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004.

<sup>3</sup> Voir notamment le rapport d'information n° 303 (2002-2003) de M. Jacques Oudin, Financement des infrastructures de transport à l'horizon 2020, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 21 mai 2003.

Aujourd'hui, l'agence poursuit deux objectifs majeurs :

– assurer le financement des projets décidés lors du CIADT du 18 décembre 2003 (7,5 milliards d'euros sur l'ensemble de la période 2005-2012) ;

– financer au nom de l'Etat le volet transport des CPER depuis 2006.

Dans l'ensemble de ces domaines, l'AFITF permet, en principe, **un fléchage des crédits situés hors du champ de la régulation budgétaire**. Votre mission d'information approuve naturellement pleinement ce principe. Encore faut-il que les moyens financiers de l'agence correspondent à ses besoins.

## **2. Sans solution nouvelle, l'AFITF sera dès 2009 dans une impasse financière**

Si les ressources de l'AFITF pour 2008 lui permettront de remplir correctement sa mission, l'année 2009 s'annonce en revanche bien plus périlleuse selon votre mission d'information. Votre commission avait du reste alerté la Haute assemblée sur ce point dès 2006.

### **Ressources de l'AFITF depuis sa création**

*(en millions d'euros)*

<b>Ressources</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Produit de cession des sociétés concessionnaires	424	849	1.467	1.260
Dividendes routiers	332			
Taxe d'aménagement du territoire		512	520	530
Redevance domaniale	156	163	165	170
Produit des amendes radars		100	100	226
Dotation budgétaire versée par l'Etat		62		
Total	912	1.686	2.252	2.186

*Source : Direction générale des routes*

L'AFITF ne disposera en 2008 que de trois ressources pérennes, pour un total d'environ 926 millions d'euros :

- la taxe d'aménagement du territoire (530 millions d'euros) ;
- les redevances domaniales (170 millions d'euros) ;
- une partie des amendes radars, dont le déplafonnement a été décidé cette année (226 millions d'euros).

Ces trois ressources, qui s'élevaient à 775 millions d'euros en 2006, représenteront **environ 900 millions d'euros** par an à compter de 2009.

Quant au **produit de cession des sociétés concessionnaires d'autoroutes**, qui a représenté ces trois dernières années plus de la moitié du budget de l'agence, **il sera définitivement consommé en 2008**<sup>1</sup>.

Vos rapporteurs rappellent que la disparition de cette ressource était malheureusement prévisible dans la mesure où la privatisation des sociétés d'autoroutes n'était par définition qu'une **opération ponctuelle**. Ils estiment qu'il aurait été vivement préférable de maintenir l'actionnariat de l'Etat dans ces entreprises extrêmement rentables, afin de continuer d'alimenter les programmes d'infrastructures de transport à partir des dividendes desdites sociétés.

Vos rapporteurs souhaitent que tous les enseignements de la privatisation en 2005 soient tirés à l'avenir, notamment lorsque les concessions prendront fin et que l'Etat retrouvera toutes les marges de manœuvre pour organiser le service au mieux de ses intérêts financiers et patrimoniaux<sup>2</sup>.

### **3. Le Grenelle de l'environnement génère d'importantes obligations financières supplémentaires**

#### *a) La philosophie du Grenelle de l'environnement*

Le Grenelle de l'environnement s'est fixé comme objectif fondamental de réduire de 20 % d'ici 2020 les émissions actuelles de l'ensemble des transports, afin de les ramener au niveau de 1990.

Dans ce cadre, le « *paradigme actuel, fondé sur la priorité accordée aux infrastructures routières et autoroutières* » doit laisser désormais place au modèle de « *développement intégré, multimodal* », dans lequel la route et l'avion deviennent des solutions de dernier recours imposées par l'état des technologies ou la géographie<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>A l'occasion de la cession par l'Etat de ses participations dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes en 2006, l'AFITF a pu bénéficier d'une ressource transitoire importante. L'Etat a cédé en juillet 2005 les parts détenues dans certaines sociétés autoroutes : la Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF), les Autoroutes du Sud de la France (ASF), les Autoroutes Paris Rhin Rhône (APRR). En décembre 2005, l'Etat a décidé d'utiliser le produit de la vente, qui s'élevait à 14,8 milliards d'euros, en majorité pour réduire la dette publique et, pour une part plus modeste, pour financer l'AFITF grâce à une dotation en capital de 4 milliards d'euros étalée sur quatre ans.

<sup>2</sup>Entre 2020 et 2030 selon les contrats de concession.

<sup>3</sup>Grenelle de l'environnement, document récapitulatif des tables rondes tenues à l'Hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007, p. 4.

Ne seraient donc retenus que les projets d'infrastructure routière justifiés par la nécessité d'éliminer des « *points de congestion* », de résoudre des « *problèmes de sécurité* » ou de répondre à « *l'intérêt local* ».

*b) Les orientations actuellement retenues par le Gouvernement*

**Votre commission souhaite rappeler au préalable son souhait très vif d'être associée aux décisions qui découleront du volet « Transports » du Grenelle de l'environnement, aussi bien pour le domaine routier que pour les autres modes de transport, sachant que le Gouvernement a déjà émis des premières hypothèses quant aux besoins d'ici à 2020.**

Les estimations, fournies par le ministère à votre mission d'information, distinguent les perspectives avant et après le Grenelle de l'environnement, et se basent sur la période 2009-2020.

● Les hypothèses de besoin pour le domaine routier

- concessions : avant le Grenelle, les besoins de subvention représentaient 3 milliards d'euros sur la période ; après Grenelle, le besoin est réduit des deux tiers, à 1 milliard d'euros ;

- contrats de plan Etat-région : dans les deux scénarii, 1 milliard d'euros leur est consacré et dépensé avant 2013 ;

- plans de développement et de modernisation des infrastructures (PDMI): dans le scénario avant-Grenelle, le volume des investissements constatés avant 2004 était maintenu, en retenant l'hypothèse de 20 % de cofinancement ; dans le scénario post-Grenelle, ce besoin est réduit de plus d'un tiers (passant de 11,9 à 7,8 milliards d'euros) ;

- programmes CIADT : les projets (Route Centre Europe Atlantique, RN88, RN7, A75, A34) sont intégrés, à partir de 2010, dans les plans de développement et de modernisation des infrastructures. Néanmoins, des crédits de paiement restent nécessaires jusqu'en 2012 pour les opérations déjà financées.

● Les hypothèses pour les modes alternatifs à la route

- pour les LGV : le Gouvernement évoque 2 000 km de voies à réaliser, pour un coût total des travaux estimé à 55 milliards d'euros, la participation de l'Etat sur la période étant évaluée à près de 12 milliards. Dans cette optique, les contrats de partenariat pourraient être utilisés pour les projets nouveaux, à l'exception de la section Tours-Bordeaux de la ligne *Sud-Europe-Atlantique*, qui fait l'objet d'une concession, et de la partie du tunnel de base de la liaison Lyon-Turin, dont le risque n'est pas transférable au secteur privé. L'option de **favoriser la mobilisation des moyens des collectivités territoriales** en cas de contrat de partenariat permettrait de diminuer la mobilisation de moyens de l'Etat sur la période d'environ 1,5 milliard d'euros. En tout état de cause, les financements des collectivités publiques sont supportés par les contribuables, même si la contribution des personnes varie selon qu'il s'agit du budget de l'Etat ou de celui des collectivités territoriales. **Par ailleurs, les audits de la mission d'information amènent à penser que les marges de financement des collectivités territoriales sont également très contraintes ;**

- pour l'activité ferroviaire classique (et le système de communication numérique GSM-R) : augmentation des moyens consacrés à la régénération (de 400 millions d'euros par an) ;

- pour les projets de transport en commun en site propre (TCSP) : alors que 1,5 milliard d'euros seulement était prévu dans le scénario avant-Grenelle, le scénario post-Grenelle envisage la création de 1500 km de voies et indique 4 milliards d'euros supplémentaires de financement par l'Etat hors Ile-de-France et 4 milliards supplémentaires en Ile-de-France ;

- pour le domaine « maritime, fluvial, combiné » : le scénario après Grenelle prend en compte le financement par l'Etat du canal Seine-Nord pour 1,6 milliard d'euros ; les autoroutes de la mer, autoroutes ferroviaires, trains longs, transport combiné, amélioration des gares de triage, sont comptés pour 100 à 150 millions d'euros par an, estimation que vos rapporteurs jugent très faible pour cet ensemble ;

- enfin pour les CPER : ils représentent 2,5 milliards d'euros, auxquels s'ajoute l'hypothèse d'une nouvelle génération de contrat après 2013 pour 3,5 milliards d'euros.

Ce sont ces hypothèses qu'il est impératif de voir confirmées dans les programmes budgétaires présentés dans la loi de finances, que vos rapporteurs ont pris pour base pour établir les tableaux récapitulatifs présentés page suivante.

*c) L'AFITF devra trouver, en plus de ses ressources pérennes, 2,1 milliards d'euros par an sur la période 2009-2012 et 2,7 milliards par an sur la période 2013-2020*

Votre mission d'information s'interroge sur le coût des projets issus du Grenelle de l'environnement.

Elle remarque tout d'abord que les participants au Grenelle n'ont pu fournir que des estimations du coût de chaque projet, et le Gouvernement n'a pas encore décidé officiellement quels seront les projets retenus ni le calendrier des opérations. C'est pourquoi les estimations ci-dessous fournies par le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD) sont uniquement indicatives et n'offrent qu'une vue d'ensemble des masses financières en jeu.

Cela posé, votre mission d'information souligne qu'en dépit de changements notables dans la ventilation des projets, **la prise en compte des orientations issues du Grenelle de l'environnement entraîne un besoin supplémentaire de 2,7 milliards d'euros sur la période 2009-2020 par rapport au scénario avant Grenelle (40,8 milliards d'euros après Grenelle et 38,1 milliards avant Grenelle).**

Plus exactement, les besoins de financement d'infrastructures de transport, une fois intégrées les orientations du Grenelle de l'environnement, devraient s'établir à 11,9 milliards d'euros sur la période 2009-2012 et à 28,9 milliards d'euros sur la période 2013-2020.

**Evaluation des besoins de financement aux horizons 2012 et 2020  
avant et après le Grenelle de l'environnement**

<b>Avant Grenelle</b>	<b>Total sur la période</b>	<b>Dont part 2009-2012</b>	<b>Dont part 2013-2020</b>
<b>Volet routier</b>			
Concessions	3,1	0,7	2,4
CPER	1	1	0
PDMI	11,9	2,9	9
CIADT	0,3	0,3	0
Programme général	0,6	0,5	0,1
Sécurisation	0,5	0,4	0,1
Sous-total	16,9	5,4	11,5
<b>Volet fer, fluvial, TC</b>			
Réseau ferré classique	2	0,8	1,2
LGV, dont traversées alpines	10	2	8
Maritime, fluvial, combiné	1,7	0,4	1,3
TCSP et divers	1,5	0,7	0,8
CPER	6	2,1	3,9
Sous-total	21,2	6	15,2
<b>Total</b>	<b>38,1</b>	<b>11,4</b>	<b>26,7</b>

<b>Après Grenelle</b>	<b>Total sur la période</b>	<b>Dont part 2009-2012</b>	<b>Dont part 2013-2020</b>
<b>Volet routier</b>			
Concessions	1,1	0,3	0,8
CPER	1	1	0
PDMI	7,8	1,9	5,9
CIADT	0,3	0,3	0
Programme général	0,6	0,5	0,1
Sécurisation	0,5	0,4	0,1
Sous-total	10,8	4	6,8
<b>Volet fer, fluvial, TC</b>			
Réseau ferré classique	6,5	2,1	4,4
LGV, dont traversées alpines	12	2,5	9,5
Maritime, fluvial, combiné	2,5	1,1	1,4
TCSP et divers	9,5	2,2	7,3
CPER	6	2,1	3,9
Sous-total	30	7,9	22,1
<b>Total</b>	<b>40,8</b>	<b>11,9</b>	<b>28,9</b>

**Par conséquent, après prise en compte du Grenelle de l'environnement, l'AFITF, qui dispose d'ores et déjà de 900 millions d'euros de recettes pérennes, devra trouver, 2,1 milliards d'euros par an sur la période 2009-2012 et 2,7 milliards par an sur la période 2013-2020.**

**Son budget global annuel devrait donc avoisiner 3 milliards d'euros en moyenne d'ici 2012 et 3,6 milliards d'euros à compter de 2013.**

(en Md euros)	Période 2009-2012	Période 2013-2020
Besoins de financement suite au Grenelle de l'environnement	11.9	28.9
Ressources pérennes de l'AFITF	3.6	7.2
Impasse de financement	8.3	21.7
Financement supplémentaire à trouver chaque année pour que l'AFITF réalise les projets issus du Grenelle de l'environnement	<b>2.1</b>	<b>2.7</b>

Il est prévu de réaliser d'ici mars 2008, en concertation avec les parties prenantes au Grenelle, un schéma national des nouvelles infrastructures de transport tous modes, qui constituera une révision du CIADT de décembre 2003, pour évaluer globalement leur cohérence et leur impact sur l'environnement et l'économie avant toute nouvelle décision d'investissement. **Ce délai paraît à votre mission d'information extrêmement difficile à tenir.**

En tout état de cause, **le Gouvernement devra nécessairement apporter d'ici là une réponse à l'impasse de financement de l'AFITF.**

Par conséquent, il convient de trouver de nouvelles sources de financement pérennes de l'agence :

- à moyen terme, pour faire face à l'augmentation des besoins d'infrastructures ;

- à court terme, pour compenser la disparition du produit de cessions des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Dans cette optique, votre mission d'information a formulé deux types de propositions visant à :

- économiser les deniers publics ;

- et dégager des ressources nouvelles.

## DEUXIÈME PARTIE

### PROPOSITIONS DE VOTRE MISSION D'INFORMATION

#### I. ÉCONOMISER LES DENIERS PUBLICS

Votre mission d'information est convaincue que pour atteindre ses objectifs ambitieux en matière d'infrastructures de transport, la Nation doit, dans un cadre financier contraint, commencer par réaliser un effort d'économie des deniers publics. Dans ce but, elle propose de faire porter l'effort sur la sélection, le dimensionnement et le mode de réalisation des projets.

##### *A. BIEN CHOISIR LES PROJETS*

La première exigence du bon usage des ressources est de financer des opérations qui présentent un réel intérêt pour la collectivité. Sur ce plan, des progrès sensibles peuvent vraisemblablement être accomplis. Ceci suppose de mettre en place **un mécanisme performant d'évaluation, de hiérarchisation et donc de choix des projets.**

#### **1. Le besoin d'une programmation nationale des infrastructures**

L'utilisation optimale des deniers publics exige une programmation rigoureuse des infrastructures : une liste de nouveaux projets<sup>1</sup> doit être arrêtée de la façon la plus claire possible. Dans cette perspective, il est indispensable de définir trois catégories d'opérations :

- celles retenues pour être soumises à études ;
- celles retenues pour être effectivement réalisées ;
- et enfin, celles qui ne sont pas retenues.

**L'adoption d'une telle programmation par le Gouvernement constituerait une révolution au sens propre du terme<sup>2</sup>, c'est-à-dire une rupture avec la situation actuelle permettant un retour à une politique de l'Etat volontariste en matière de planification des infrastructures.**

---

<sup>1</sup> Ce qui exclut la remise en cause de projets déjà lancés, par exemple ceux pour lesquels l'utilité publique a déjà été déclarée.

<sup>2</sup> Idéalement, dans le cadre du prochain CIICT (Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires).

Il s'agirait aussi d'une réelle avancée par rapport à la méthode retenue par le CIADT du 18 décembre 2003. En effet, même si elle a apporté une contribution importante à l'équipement de la France en infrastructures, cette réunion du comité interministériel a malheureusement abouti à une insuffisance de la hiérarchisation des projets puisque les quelque cinquante grands projets annoncés à cette occasion avaient en fait des statuts très différents.

Dès lors, si elle a eu l'avantage de ne mécontenter personne, puisqu'elle a fait espérer une infrastructure à tout le monde, cette méthode est revenue *in fine* à une forme d'absence de choix. En effet, quatre ans après, nul ne sait si tel ou tel projet listé lors du CIADT de 2003 a ou non une chance réelle d'être mené à bien, voire d'être sérieusement étudié. La ligne à grande vitesse Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT) en est sans doute l'exemple le plus patent.

Tout en étant sensible aux revendications légitimes des élus locaux, votre mission se doit d'affirmer que **la satisfaction de l'intérêt national ne pourra être conciliée avec le saupoudrage des crédits au gré des demandes successives des différentes composantes du territoire**. Ce fait incontournable doit être intégré dans la préparation du prochain CIADT.

S'ils préconisent l'établissement d'une liste limitative des projets qui seront effectivement conduits, vos rapporteurs sont en revanche tout à fait conscients que la mise en place d'un tel système risquerait d'être trop rigide puisqu'il est difficile d'arrêter une fois pour toutes, en 2008, les infrastructures qui doivent être étudiées ou réalisées d'ici à 2020.

En conséquence, ils proposent que **la liste des projets soit glissante**, c'est-à-dire qu'elle puisse être réexaminée, tous les trois à quatre ans, au vu de l'avancement des projets et de l'apparition de nouveaux besoins.

## **2. Intégrer l'exigence nouvelle du développement durable**

La programmation rigoureuse des infrastructures exige que les conclusions du Grenelle de l'environnement soient concrètement traduites en choix opérationnels.

Or, si les implications du Grenelle apparaissent aujourd'hui à peu près claires s'agissant des infrastructures de transport collectif, il reste à déterminer en particulier les projets routiers qui restent d'actualité.

En effet, le Gouvernement a fait valoir que le Grenelle ne signifiait pas un arrêt par l'Etat des projets routiers et autoroutiers mais que de nouvelles opérations ne pourraient être lancées que si elles satisfaisaient l'un des trois objectifs que sont : l'amélioration de la sécurité, la lutte contre la congestion et l'intérêt local.

Votre mission d'information jugerait donc logique que l'ensemble des projets routiers de l'Etat<sup>1</sup> soit désormais classé en trois catégories correspondant respectivement à chacun des trois objectifs poursuivis.

Ceci permettrait d'appliquer à chaque catégorie une méthode de calcul de rentabilité socio-économique qui lui soit propre, alors qu'aujourd'hui sont évalués, selon les mêmes critères, le contournement urbain de Lyon et la construction d'un tronçon de la RN88 en milieu rural. Pour les projets relevant de l'amélioration de la sécurité, les facteurs participant effectivement à cet objectif seraient dotés d'un coefficient plus important et ne seraient retenus que les projets affichant les meilleurs résultats au regard de ces critères. Il en sera de même pour les projets de décongestion et les projets d'intérêt local.

Une telle démarche donnerait plus de force aux choix effectués et l'ordre de priorité en résultant aurait d'autant moins de risque d'être remis en cause qu'il s'appuierait sur des critères objectifs et adaptés à la finalité de chaque infrastructure.

Elle constituerait aussi une réponse à « l'idéologie anti-route » en justifiant la priorité de chaque projet par le niveau d'intérêt qu'il présente au regard des trois critères précisément issus du Grenelle.

Votre mission d'information propose en outre que la nouvelle évaluation des projets soit améliorée sur un second point fondamental.

### **3. Améliorer l'évaluation *a priori* des projets**

La question de la méthode de calcul de la rentabilité socio-économique des projets prend d'autant plus d'importance que votre mission d'information propose d'en faire découler l'établissement d'une liste limitative de projets prioritaires.

Ainsi, elle estime nécessaire que soit amélioré le mode d'évaluation de l'intérêt des projets en procédant à une diminution de l'importance du gain de temps dans les critères d'évaluation des projets. En effet, cet élément représente aujourd'hui une part prépondérante des évaluations alors qu'il ne traduit pas réellement un avantage pour les utilisateurs dans la mesure où, comme votre mission d'information l'a déjà indiqué, le temps de trajet quotidien moyen est stable depuis plusieurs décennies, avoisinant 1 h 30. Ceci signifie que, suite à la construction ou l'amélioration des infrastructures, les usagers utilisent cette possibilité nouvelle non pas pour réduire leur temps de trajet mais pour aller plus loin.

---

<sup>1</sup> Ceux listés par le CIADT de 2003 et ceux évoqués depuis.

C'est pourquoi votre mission d'information propose que l'intérêt d'un projet soit moins évalué en termes de gain de temps, et davantage en termes de création de richesses. Celles-ci résulteront notamment des possibilités supplémentaires de rencontres entre l'offre et la demande sur le marché du travail, du fait de l'élargissement géographique du bassin d'emplois résultant du projet. Bien évidemment, ces gains sont différents selon l'environnement géographique, social ou économique dans lequel s'inscrit chaque projet. Plus précisément, **il est proposé de soumettre l'ensemble des projets routiers, ferroviaires et fluviaux à la méthode d'évaluation préconisée par l'annexe II de l'instruction cadre relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructures de transport du 25 mars 2004.**

Votre commission estime qu'il est **indispensable et urgent de mener à bien ces travaux**. Idéalement, il faudrait en effet que la phase d'élaboration des méthodes de calcul et la phase d'évaluation des projets puissent être achevées dans le premier semestre 2008 afin de permettre à un CIADT de procéder, à l'horizon de l'été 2008, aux choix que la Nation attend, et dans tous les cas, avant le mois d'octobre de cette année, premier anniversaire, politiquement très attendu, du Grenelle de l'environnement.

Le souci du meilleur usage des ressources financières ne s'arrête toutefois pas à la programmation des projets. Il passe aussi par la mise en place impérative d'une politique systématique de diminution de leur coût.

## ***B. REPENSER LES MODALITÉS DE RÉALISATION ET D'ENTRETIEN DES INFRASTRUCTURES***

Un certain nombre de pistes doivent être explorées afin de diminuer le coût unitaire de chaque projet.

### **1. Faire évoluer les normes techniques : le mieux est souvent l'ennemi du bien**

Vos rapporteurs ont entendu à plusieurs reprises, lors des auditions qu'ils ont menées, l'argument selon lequel les normes techniques, imposées par les services de l'Etat aux routes et ouvrages d'art terrestres<sup>1</sup>, étaient sans doute trop élevées, ce qui se traduisait par un renchérissement du coût des projets. Ce point a également été souligné par plusieurs membres de votre mission d'information. Ont ainsi été mises en cause :

---

<sup>1</sup> *Essentiellement les ponts et les tunnels.*

– d’une part, la nature de l’infrastructure elle-même : est-il toujours nécessaire de réaliser une autoroute, qui coûte en moyenne 8 millions d’euros par kilomètre, lorsqu’une route à 2 x 2 voies, deux à trois fois moins chère, pourrait suffire ? Il en va de même des tunnels, qui sont souvent construits sur des hypothèses ambitieuses de trafic à long terme, et donc surdimensionnés. La conséquence en est un étalement des travaux et l’entrée en service tardive de l’ouvrage d’art ;

– d’autre part, les caractéristiques de cette infrastructure (géométrie, matériaux utilisés, marges de sécurité) qui aboutissent souvent à des solutions coûteuses. Il ressort des travaux de votre mission d’information que les normes d’infrastructures sont effectivement fixées dans des instructions techniques établies par les services de la Direction générale des routes (DGR) et que ces normes s’imposent, à la fois à l’Etat lorsqu’il est maître d’ouvrage<sup>1</sup>, et aux élus locaux, lorsqu’il s’agit de voiries relevant des collectivités<sup>2</sup>. Les instructions prévoient des règles de construction touchant à la géométrie de l’infrastructure et à la visibilité offerte aux usagers. L’objectif officiel est d’assurer une bonne adéquation entre les caractéristiques techniques de l’infrastructure et son utilisation, c’est-à-dire l’importance et la nature du trafic attendu, la vitesse maximale et son environnement.

Le respect de ces normes n’est pas une obligation juridique ferme, mais il engage la responsabilité de celui qui y dérogerait. En pratique, lorsque le maître d’ouvrage est l’Etat, le projet doit être contrôlé par un inspecteur général de l’équipement qui, sauf très rare exception, veille au respect des règles. Quant à l’élu qui s’en affranchirait, il prendrait manifestement des risques juridiques, dans l’hypothèse où sa responsabilité serait mise en cause devant un juge pour insuffisance du respect de règles de sécurité, par exemple suite à un accident.

Votre mission d’information insiste toutefois pour rappeler que **ce cadre relativement rigide ne signifie pas qu’il serait impossible de réaliser des économies en remettant en cause certaines pesanteurs**. Pour cela, deux niveaux d’actions sont proposés :

– au niveau du MEDAD, il convient, dans le cadre des règles existantes<sup>3</sup>, de permettre aux maîtres d’ouvrage de disposer d’une liberté de choix accrue quant aux caractéristiques techniques des équipements. **Il existe en effet une marge importante de souplesse pour rapprocher le niveau d’exigence français, par trop perfectionniste, de celui appliqué dans la**

---

<sup>1</sup> C’est ainsi qu’une instruction (ICTAAL) de novembre 2000 fixe les normes applicables aux voies à chaussées séparées pour des vitesses normales de 110 km/h ou 130 km/h de type autoroute et route express et pour les zones à relief difficile, limitées à 90 km/h.

<sup>2</sup> Ainsi, un guide technique sur les aménagements des routes principales établi en 1994 détermine les règles applicables aux routes à deux voies bidirectionnelles limitées généralement à 90 km/h.

<sup>3</sup> Ces règles sont actuellement en cours de redéfinition par la Direction générale des routes et devraient être consignées dans une annexe à la circulaire fixant les modalités d’élaboration, d’instruction, d’approbation et d’évaluation des opérations d’investissement sur le réseau routier national.

**plupart des pays européens.** Un premier élément tangible pourrait être **la fin de la généralisation des bretelles d'autoroutes sophistiquées qui coûtent de 2 à 6 millions d'euros en France<sup>1</sup>** alors qu'elles ne sont manifestement pas toujours indispensables, par exemple si on les compare aux échangeurs, beaucoup plus sommaires mais offrant un niveau de sécurité équivalent, rencontrés sur certaines autoroutes des Etats voisins, à commencer par la Belgique ;

– au niveau des maîtres d'ouvrages, services régionaux de l'équipement ou collectivités, il convient de rechercher l'optimisation des coûts, en donnant pour instruction aux services de conception de faire preuve d'innovation afin d'exploiter au maximum les marges d'écart permises par les instructions du ministère.

**A ce titre, votre mission d'information est convaincue que la rupture technologique que constituera « la route intelligente » devrait permettre de dimensionner les infrastructures au plus juste par rapport à leur utilisation.** Une modulation du système de péage ou un accès limité à certaines catégories de véhicules à certaines heures de la journée pourraient par exemple éviter d'avoir à construire une voie supplémentaire et permettre de réaliser des économies très substantielles.

Il est nécessaire que cette révolution culturelle se produise au sein des administrations et, en particulier, du service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA). Il n'est pas impossible non plus que l'accélération de ce processus passe par une mise en concurrence plus systématique de différents projets<sup>2</sup>, dont certains proposés par des opérateurs privés. A ce titre, l'exemple de l'appel d'offres réalisé pour la prolongation entre Pau et Langon a été particulièrement riche d'enseignement puisque le projet proposé par un opérateur privé permettait de financer l'opération sans recours aux subventions publiques<sup>3</sup>, ce qui n'était pas le cas du projet défendu par la Direction régionale des routes d'Aquitaine.

En plus de cet effort sur la conception des caractéristiques techniques des infrastructures, il est aussi possible de rechercher des économies sur leur réalisation, en particulier par une meilleure organisation même des travaux.

## **2. Massifier et mieux programmer les travaux**

La concentration des travaux de construction ou d'entretien d'une infrastructure sur une période donnée présente un premier avantage économique, celui de permettre à l'ouvrage d'être utilisé plus rapidement, ce

---

<sup>1</sup> Source : Direction générale des routes du MEDAD.

<sup>2</sup> Notamment par la généralisation des appels d'offre sur performance.

<sup>3</sup> C'est-à-dire par la seule ressource des péages.

qui lui permet de produire d'autant plus vite ses effets en termes de création de richesse.

Mais la massification peut aussi jouer comme un facteur de réduction du coût de construction de l'équipement :

– d'une part, au travers du recours, dans certaines conditions, aux partenariats publics privés (PPP) ;

– et, d'autre part, en optimisant la coordination entre les grands chantiers nationaux.

*a) Les PPP, ni mirage, ni miracle*

Les PPP, mis en place par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 décembre 2004, désignent en fait deux types de contrats :

● Tout d'abord, on peut entendre par PPP la simple application des formes de délégation de service public, telle la concession connue depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, qui consistent à confier la construction et/ou l'exploitation d'un équipement à une entreprise qui se rémunère, pour tout ou partie, par un paiement direct des usagers<sup>1</sup>. Dans ces cas, le recours au secteur privé peut être facteur d'économie lorsque les coûts de gestion de l'infrastructure sont inférieurs à ceux de l'administration et, surtout, lorsque l'opérateur est à même de tirer des revenus de l'exploitation d'activités complémentaires à l'objet principal du contrat, ce qui diminue d'autant le besoin de financement à la charge de la puissance publique. Le projet actuel de construction du canal Seine-Nord Europe en donne une illustration intéressante puisque les ressources annexes devraient représenter 20 % environ du coût du projet<sup>2</sup> selon les informations fournies par Voies Navigables de France à vos rapporteurs.

**Les recettes « commerciales » du canal Seine-Nord Europe**

Il est actuellement envisagé que l'opérateur tire une partie de ses recettes de :

– l'immobilier logistique (revenus locatifs tirés de quatre plates-formes logistiques multimodales et de sept quais de transbordement) ;

– la valorisation touristique de l'infrastructure (développement de ports de plaisance, visite des principaux ouvrages d'art...) et la réalisation d'opérations touristiques immobilières, notamment à proximité des bassins réservoirs d'eau ;

– la valorisation de la gestion de l'eau a été identifiée en tant qu'activité complémentaire, notamment à travers le transfert d'eau vers l'agglomération lilloise.

<sup>1</sup> Les cas les plus classiques sont ceux de la concession autoroutière ou de la gestion des eaux.

<sup>2</sup> D'ailleurs, l'exploitation d'activités annexes ou complémentaires à une infrastructure de transport ne devrait pas être limitée aux seuls cas de PPP. Par exemple, des pistes intéressantes de recettes nouvelles peuvent être dégagées au travers d'affichages publicitaires sur les autoroutes ou de création d'aires de repos et d'activités commerciales sur les routes départementales.

Venant s'ajouter aux financements publics et aux redevances versées par l'utilisateur du canal à l'opérateur, l'exploitation de ces seules activités complémentaires au projet devrait représenter entre 400 et 700 millions d'euros sur un coût total approximatif évalué aujourd'hui à 3,5 milliards<sup>1</sup>.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'au-delà des formules applicables aux « projets rentables », l'ordonnance du 17 décembre 2004 a institué un nouveau type de contrat permettant de bénéficier du concours du secteur privé même lorsque le projet ne génère aucune recette de la part de ses usagers.

● La **principale innovation de l'ordonnance de 2004** a en effet consisté en la création du **contrat de partenariat** (CP) par lequel une collectivité peut confier à un opérateur privé la conception, la réalisation et/ou l'exploitation d'un équipement pour lesquelles l'entreprise est entièrement rémunérée par le maître d'ouvrage public, par exemple sous la forme d'annuités. Ceci a pour premier avantage de **permettre à la collectivité publique d'étaler sur la durée le paiement** d'un équipement qui sera réalisé rapidement par l'entreprise et ce, **sans avoir à recourir à l'emprunt**<sup>2</sup>. Votre mission d'information estime en outre que cette formule peut être un facteur d'économie pour plusieurs raisons :

– d'une part, la concentration des travaux dans le temps grâce aux PPP constitue un facteur de massification, gage d'une optimisation du chantier. En effet, l'étalement dans le temps, pour des raisons de régulation budgétaire, est souvent source de surcoût lié aux aléas de l'évolution de l'opération et à la nécessité pour les entreprises de s'y adapter. On sait qu'il est très coûteux de devoir étaler un chantier sur une période large marquée parfois d'interruptions des travaux ;

– d'autre part, l'intégration des fonctions de conception, de construction et de réalisation confiées à une même entreprise diminue le nombre d'intervenants et les difficultés de dialogue qui en découlent souvent ;

– enfin, le fait que l'entreprise prenne le risque de garantir, dès le début, un coût d'entretien de l'infrastructure<sup>3</sup>, la conduit à choisir un projet dont le coût économique est plus faible dans la durée. Or, on sait que **les administrations ont trop souvent tendance à dissocier le coût de construction et celui de l'entretien dans la mesure où ce ne sont pas toujours les mêmes collectivités qui financent ces deux types d'opérations**<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Moyenne des différents scénarii à l'étude.

<sup>2</sup> C'est-à-dire à supporter le poids de la dette dans son bilan.

<sup>3</sup> Intégré dans le prix payé par la collectivité publique à l'opérateur.

<sup>4</sup> Le cas est très fréquent où l'investissement initial est co-financé alors que l'entretien est à la seule charge du maître d'ouvrage.

Votre mission d'information tient toutefois à rappeler que la voie des PPP ne saurait en aucun cas constituer une solution miracle au problème du financement des infrastructures de transport. En effet, ce secteur n'est sans doute pas le plus approprié à une large utilisation des partenariats avec le secteur privé. La preuve en est donnée non seulement par les difficultés rencontrées par certains projets français comme le tram-train de Mulhouse, mais aussi par l'exemple du Royaume-Uni où l'utilisation très fréquente de ce type de contrat<sup>1</sup> n'a finalement laissé qu'une part très faible aux infrastructures de transport avec 8 % des projets, très loin derrière le secteur de la santé, des prisons ou de la défense.

*b) La massification par une meilleure organisation des chantiers*

Selon votre mission d'information, les économies de massification découlent aussi d'une articulation cohérente des différents projets dans le temps.

Or, celle-ci fait défaut comme en témoigne l'exemple des trois LGV actuellement en construction : le deuxième tronçon de la LGV Est, la LGV Rhin-Rhône et la LGV Perpignan-Figueras. Force est de constater que le calendrier de ces trois chantiers va se traduire par des périodes où les quelques entreprises susceptibles d'exécuter les mêmes types de travaux<sup>2</sup> vont être potentiellement sollicitées pour les trois opérations au même moment. A l'inverse, il va exister pour certaines de ces entreprises des périodes de latence entre deux chantiers. Ces « effets d'accordéons » se traduisent par des surcoûts liés notamment à l'embauche de personnels intérimaires ainsi qu'aux retards pris dans la réalisation des chantiers en période de très forte tension.

Une source d'économie pourrait résider donc dans le « **tuilage** » **des projets**, consistant à programmer les chantiers de telle sorte que lorsqu'un corps de métier a terminé un des chantiers, il puisse enchaîner avec un autre grand chantier. Dans l'exemple des LGV, ceci signifie que le début des travaux de terrassement sur la seconde phase de la LGV Est devrait autant que possible suivre la fin des mêmes travaux sur la ligne Rhin-Rhône et précéder ceux de la ligne Perpignan-Figueras. Il apparaît d'ailleurs, à ce stade, encore possible d'organiser le calendrier des trois LGV en ce sens et **vosre mission d'information souhaite vivement qu'il en soit ainsi.**

Les professionnels des travaux publics<sup>3</sup> lui ont d'ailleurs confirmé que **le tuilage des opérations dans le temps pourrait permettre de diminuer** substantiellement **le coût des projets** et ce, dans des proportions que votre mission d'information évalue **au moins à 5 %.**

---

<sup>1</sup> « Private Finance initiative » (PFI).

<sup>2</sup> De terrassement, de pose des voies et de construction d'ouvrages.

<sup>3</sup> Notamment au travers de la Fédération nationale des travaux publics.

Au titre des économies possibles au niveau de l'exécution des travaux, elle tient à insister sur le cas particulier de la maintenance des voies ferrées pour lequel les possibilités d'amélioration sont les plus considérables.

### ***C. LE CAS D'ÉCOLE DES TRAVAUX SUR LES VOIES FERRÉES***

Là encore, le souci de bonne utilisation de l'argent public exige que l'Etat joue son rôle d'organisateur de l'effort de la Nation en étant capable d'avoir un programme d'investissement clair et cohérent et de s'y tenir.

#### **1. Des opérations lourdes plutôt que des « rafistolages »**

La maintenance des voies ferrées recouvre, d'une part, l'entretien courant des voies et, d'autre part, leur « régénération », qui consiste généralement en un renouvellement complet des traverses, du ballast et du rail. Or, comme l'a relevé le rapport Rivier<sup>1</sup>, **non seulement l'effort financier global consacré à la maintenance des voies a été longtemps insuffisant, mais, en outre, la France a connu une véritable situation de gaspillage des deniers publics, en privilégiant la multiplication des « petits travaux » au détriment de la régénération des voies.** En effet, dans une activité où l'essentiel des coûts est lié à la main d'œuvre, il est en définitive beaucoup plus dispendieux pour le contribuable que les équipes interviennent dix fois pour réparer une voie plutôt qu'une seule fois avec un matériel permettant de redonner une « deuxième vie » à cette même voie.

Pour schématiser, la collectivité nationale se trouve, avec son réseau ferré, dans la même situation qu'un ménage avec une vieille voiture : ne disposant pas de l'argent pour en changer (ou renouveler les voies), elle conserve l'existant au prix de réparations fréquentes et, à long terme, beaucoup plus coûteuses.

Aussi, votre commission se félicite que, grâce à la politique volontariste engagée en 2006, la régénération du réseau ait pu représenter l'an dernier quasiment la moitié des dépenses totales d'entretien prévues par la convention de gestion de l'infrastructure signée entre RFF et la SNCF<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Rapport du Conseil d'analyse économique, « Infrastructures de transport, mobilité et croissance », décembre 2007.*

<sup>2</sup> *Sur un total de 1 887 millions d'euros de dépenses totales, plus de 862 sont consacrés à la régénération dont 598,7 millions d'euros pour la régénération des voies, les autres postes de dépenses principaux étant la régénération des ouvrages d'art et celles des équipements de signalisation (74,9 millions d'euros).*

Cet effort s'inscrit dans un plan pluriannuel de rénovation (2006-2013)<sup>1</sup> donnant une visibilité aux opérations, ce qui a permis à la SNCF, chargée des travaux<sup>2</sup>, d'y adosser un programme d'amélioration de son organisation sous la forme d'un schéma pluriannuel de répartition de la capacité de l'entreprise<sup>3</sup>.

Il convient de poursuivre dans cette logique en procédant à une indispensable massification des travaux.

## **2. Un important effort de massification reste à fournir**

Votre commission estime que des gisements d'économies importants demeurent à exploiter dans la façon dont les travaux sont effectivement réalisés sur le terrain.

La principale piste d'amélioration identifiée consiste en l'allongement de la durée quotidienne effective des chantiers. En effet, dans l'organisation actuelle, la SNCF ne semble pas toujours assurer un équilibre optimal entre, d'une part, sa fonction d'opérateur de transport et, d'autre part, ses activités d'entretien des voies<sup>4</sup> et ce, au détriment de cette seconde mission.

C'est ainsi que, pour éviter l'interruption du trafic ferroviaire, les travaux sont très souvent effectués pour de très courtes périodes et en particulier la nuit, ce qui pose plusieurs difficultés :

– le travail de nuit est très coûteux puisqu'il s'accompagne de primes spécifiques pour les personnels, alors que l'entretien ferroviaire est essentiellement une activité de main d'œuvre<sup>5</sup> ;

– la durée effective des travaux n'est souvent que de la moitié de la durée théorique. Ainsi, pour un chantier de 8 heures, le temps d'installation et de démontage du chantier s'élève en moyenne à 2 h 30, et il n'est pas rare qu'il dépasse les 3 h 30, afin de prendre des marges de sécurité maximale pour assurer la reprise du trafic ferroviaire à l'heure convenue. Bien évidemment,

---

<sup>1</sup> Les opérations de régénération ont par définition davantage vocation à être concentrées et programmées que ne le sont les opérations d'entretien courant, qui dépendent largement des difficultés apparaissant au fil du temps sur telle ou telle voie.

<sup>2</sup> La loi réserve en effet à la SNCF le monopole des travaux de régénération.

<sup>3</sup> Ce programme est l'occasion de souligner à nouveau, a contrario, les gaspillages liés à l'absence de programmation. En effet, une des entreprises possédant deux engins coûteux de régénération des voies, appelés « suites rapides », a été amenée à en vendre un exemplaire au début de l'année 2006, faute de visibilité sur ses plans de travail. Quelques semaines plus tard, le plan de remise à niveau du réseau était annoncé...

<sup>4</sup> La SNCF dispose d'un monopole légal pour la régénération des voies et elle est aussi chargée d'une mission d'accompagnement et de contrôle des entreprises privées qui exécutent des travaux d'entretien courant. Cette intervention est toutefois très substantielle puisque le montant de la rémunération versée par RFF à la SNCF pour ces opérations d'entretien courant est à peu près égal à la part versée aux entreprises privées.

<sup>5</sup> Cette activité emploie 33.000 personnes à la SNCF.

lorsque les travaux s'effectuent par périodes courtes (par exemple une nuit), ces pertes de temps se produisent à chaque début et à chaque fin de chantier. L'heure ou les deux heures passées chaque jour pour l'installation et la désinstallation finissent par représenter de 35 à 50 % du temps de travail utile.

Cette situation est aussi alimentée par le fait que le système actuel n'intéresse pas la SNCF à la maîtrise du coût des travaux. En effet :

– pour les travaux de régénération, l'entreprise n'étant pas soumise à un système de forfait sur résultat<sup>1</sup>, elle bénéficie ainsi directement de l'augmentation de 50 %, entre 1999 et 2007, des coûts unitaires qu'elle facture à RFF<sup>2</sup> ;

– pour les travaux d'entretien courant qu'elle supervise et accompagne, la SNCF est rémunérée par RFF sur la base d'un pourcentage du montant des travaux, ce qui crée un intérêt objectif de l'entreprise publique à l'augmentation du coût des chantiers.

Votre mission d'information se félicite de la volonté récemment manifestée par la direction de la SNCF d'améliorer les choses, dont témoigne l'adoption, en 2006, d'une convention de gestion de l'infrastructure établie pour quatre ans et visant une amélioration annuelle de la productivité de 4 % en moyenne. Elle estime toutefois nécessaire d'accentuer cet effort afin d'atteindre **l'objectif tout à fait réaliste d'une diminution de 20 % du coût de l'entretien ferroviaire d'ici à 2010 ou 2011**, principalement par la massification des travaux.

Pour les années suivantes, votre mission d'information examinera avec beaucoup d'intérêt la comparaison qui pourra être établie entre les performances de la SNCF et celles de l'opérateur privé qui sera chargé de l'entretien de la LGV Tours–Bordeaux dans le cadre du PPP actuellement en préparation.

### **3. Vers une meilleure utilisation du réseau ?**

Comme indiqué plus haut, la politique de restauration de la qualité du réseau ferré français consiste à réaliser d'importants investissements nécessaires au bon fonctionnement du transport. Mais ce faisant, elle amène à se poser la question sur la façon d'utiliser certaines lignes qui ne connaissent qu'un trafic très limité, tant au niveau du transport de voyageurs que du fret<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Qui conduirait à rémunérer la SNCF au vu du seul avancement des travaux et non du temps passé ou des coûts engagés.*

<sup>2</sup> *En 1999, la tonne de ballast rendue sur le chantier coûtait 16 € dont 8,7 € pour le transport. En 2007, la tonne de ballast rendu sur le chantier aurait coûté 27,5 € dont 18,4 € pour le transport (source : RFF).*

<sup>3</sup> *D'autant plus que la nouvelle stratégie de la SNCF en matière de fret consiste à concentrer son activité sur les lignes principales.*

Le souci du bon emploi de l'argent public exige que le débat sur l'optimisation des lignes du réseau français, particulièrement dense<sup>1</sup>, ne soit pas occulté. D'ailleurs, même s'il ne lui revient pas de trancher ce débat à l'occasion du présent rapport, votre mission d'information souhaiterait y apporter sa contribution en rappelant que, **dans certains cas, le transport ferroviaire pourrait être mieux articulé avec les services d'autocar.**

On peut en attendre d'abord un avantage économique puisque, lorsque qu'un TER revient en moyenne à 17 euros du kilomètre pour une capacité de 160 places, un transport par autocar coûte entre 2 et 2,50 euros par kilomètre pour une capacité de 60 places<sup>2</sup>. Cet avantage peut aussi être écologique car un autocar émet, par voyageur, moins de CO<sub>2</sub> qu'une voiture individuelle, mais aussi qu'un TER à traction diesel peu fréquenté.

Ceci suppose une fois de plus de faire preuve de sens de l'innovation et de pragmatisme en **remettant en cause certaines habitudes de pensée, comme celle qui consiste trop souvent à opposer le rail et la route alors que dans certains cas leur complémentarité est évidente**, dans l'intérêt de la qualité du service et dans celui du contribuable. Cette question rappelle aussi la nécessité d'une meilleure articulation des politiques menées par les différentes autorités organisatrices de transport, notamment par la région en charge des TER, le département en charge de services d'autocars et les agglomérations organisatrices des transports urbains.

Au final, **les gisements d'économies paraissent nombreux, tant au niveau de la conception, de la réalisation et de l'entretien que de l'utilisation des infrastructures de transport.**

**En conséquence, les mesures préconisées par votre mission d'information devraient permettre une réduction d'environ 20 % du coût moyen des infrastructures de transport pour le budget de la Nation.**

## II. DÉGAGER DES RESSOURCES NOUVELLES

Votre mission d'information s'était donné pour objectif de proposer des solutions innovantes de financement pérenne des infrastructures de transport en France. Au terme d'une série d'auditions particulièrement dense<sup>3</sup>, des pistes de réflexions ont pu être dégagées afin d'évaluer selon quelles modalités pratiques elles pourraient être mises en œuvre dans les meilleurs délais.

<sup>1</sup> Avec 28.436 kilomètres de voies, le réseau français est un des plus denses d'Europe.

<sup>2</sup> Source : audition de M. Frédéric Baverez, directeur général adjoint de Keolis.

<sup>3</sup> Cf. en annexe la liste des personnes auditionnées.

Compte tenu de l'insuffisance, et même de l'absence, des dotations du budget général<sup>1</sup> au profit de l'agence<sup>2</sup>, vos rapporteurs ont exploré des pistes nouvelles de financement de l'AFITF. Dès lors, leurs propositions peuvent être réparties entre celles consistant à attribuer à cette agence des ressources existantes et celles consistant à lui attribuer des ressources nouvelles.

Il convient de préciser que votre mission d'information est arrivée à la conclusion que l'AFITF constituait le cadre opportun pour abriter les moyens que la collectivité nationale réserve aux infrastructures de transport.

## ***A. LA REDEVANCE D'USAGE POUR LES POIDS LOURDS***

### **1. Le principe de la redevance kilométrique pour les poids lourds est désormais acquis**

Les études économiques<sup>3</sup> laissent penser que, si le transport routier de marchandises paie un coût proche de son coût réel sur les autoroutes à péage, il n'en est pas de même sur le reste du réseau. Aussi, la mise en place d'une redevance kilométrique sur les poids lourds (PL), reflétant le coût d'usage réel du réseau routier principal, fait aujourd'hui consensus.

Votre mission d'information y voit un véritable changement de paradigme qui met fin à la doctrine de la gratuité des routes. Longtemps en effet, il a été considéré que les routes étaient des infrastructures gratuites pour l'utilisateur dans la mesure où elles étaient financées par le contribuable. Aujourd'hui, la tendance est de faire financer les infrastructures par ceux-là mêmes qui les utilisent, ce qui paraît plus logique et plus sain sur les plans économique et environnemental.

S'il s'agit d'une des mesures phares proposées dans le cadre du Grenelle de l'environnement, la réflexion préalable était toutefois déjà bien engagée en France à la lumière des expériences réalisées chez nos voisins européens. En effet, la redevance kilométrique sur les poids lourds a été déployée avec succès en Allemagne, en Autriche, en Suisse ou encore en République tchèque.

Le système doit notamment permettre :

– de limiter les évitements d'itinéraires néfastes des poids lourds en transit, qui tendent à ne pas circuler sur les autoroutes à péage pourtant aménagées pour les accueillir. Ces véhicules roulent sur des autoroutes

---

<sup>1</sup> Ces dotations étant pourtant prévues depuis l'origine par le décret instituant l'AFITF.

<sup>2</sup> Il convient de rappeler que ce désengagement relatif de l'Etat vient s'ajouter au problème de l'insuffisant soutien du budget de l'Etat à RFF concernant le portage de la dette ferroviaire.

<sup>3</sup> Conseil Général des Ponts et Chaussées, « Tarification et financement des infrastructures de transports », 16 mai 2007.

gratuites, notamment urbaines, ou sur des routes nationales de rase campagne qui n'ont souvent pas été conçues pour supporter ce type de trafic. Il s'ensuit une dégradation anormale des chaussées, une détérioration du cadre de vie et un accroissement de l'insécurité routière ;

– de contribuer au financement des infrastructures de transport ;

– de favoriser l'indispensable report modal. En effet, l'argent prélevé sur le fret routier permet d'améliorer les infrastructures des autres modes de transport, et donc de limiter la part de la route.

Votre mission d'information rappelle en outre que certains transporteurs traversent la France sans même faire un plein d'essence sur le territoire français ni s'acquitter de la moindre taxe.

**Pour toutes ces raisons, vos rapporteurs plaident pour la mise en place rapide de la redevance kilométrique d'usage pour les poids lourds.**

## **2. Une ressource pour le développement d'une politique de transport équilibrée**

La redevance PL apparaît comme un instrument de tarification routière adapté. Cette tarification a pour objectif de rendre l'utilisation des infrastructures plus équitable et plus rationnelle, en faisant notamment contribuer les transporteurs étrangers qui étaient jusqu'à présent dans une situation de « passagers clandestins ». Elle permet aussi une meilleure prise en compte des coûts réels du transport en internalisant les coûts externes, au premier rang desquels les coûts environnementaux.

La redevance PL apparaît également, et de façon privilégiée, comme **un outil de financement affecté aux objectifs d'une politique de transport moderne et durable**. Il s'agit, par cette redevance, d'entretenir le patrimoine infrastructurel et de développer les modes de transport complémentaires à la route. Votre mission d'information veut donc insister sur le fait que la redevance PL constitue **un outil moderne de fiscalité écologique**.

Enfin, cet instrument se caractérise par sa **souplesse d'utilisation**. Il offre ainsi de multiples possibilités dans la gestion des flux de trafic. Il peut s'agir de moduler le niveau de la redevance par zones ou en fonction des horaires et du trafic. **Cette redevance d'usage peut donc agir comme un formidable instrument pour rendre la route plus « intelligente », c'est à dire capable d'influencer les comportements des usagers**. A cet égard, il est intéressant de noter que dans l'Etat du Minnesota aux Etats-Unis, le tarif de certaines routes varie toutes les trois minutes de 5 cents à 8 dollars en fonction de la fluidité du trafic.

La redevance PL peut ainsi constituer un outil tarifaire d'orientation du trafic. D'ailleurs, des expériences déjà menées en France par certaines

sociétés d'autoroutes ont démontré qu'une modulation des tarifs des péages, même infime, peut modifier favorablement le comportement des utilisateurs dans la mesure où le prix n'est pas seulement considéré comme un coût mais aussi comme un signal de l'encombrement ou de la fluidité du trafic.

### **3. L'expérience alsacienne de mise en œuvre de la redevance PL**

La loi de finances pour 2005<sup>1</sup> a autorisé la mise en place, en Alsace, à titre expérimental et pour une période de cinq ans, d'une taxe kilométrique sur les poids lourds de plus de 12 tonnes utilisant le réseau routier national non concédé, appliquée sans discrimination directe ou indirecte de la nationalité du transporteur.

Cette initiative faisait suite à des études conduites par la région et les deux départements alsaciens qui concluaient à la nécessité de mettre en œuvre une telle taxe, dans le but d'annuler les reports de trafics constatés depuis l'instauration, le 1<sup>er</sup> janvier 2005, de la tarification de l'usage des autoroutes allemandes<sup>2</sup> par les camions.

La mise en place de la taxe « Lastkraftwagen (LKW) Maut » a en effet entraîné, pour contourner le péage autoroutier allemand, un report significatif du trafic des poids lourds n'ayant ni pour origine ni pour destination le chargement ou le déchargement sur le territoire alsacien.

Il était prévu qu'après la période d'expérimentation de cinq ans, destinée à apprécier les effets de la mesure, il serait décidé de son éventuelle prorogation. Votre mission d'information estime que l'Alsace pourrait bien jouer ce rôle pionnier dès 2010, avant l'extension du dispositif à toute la France en 2011.

### **4. Le champ d'application de la redevance**

Votre mission d'information relève au préalable que le Président de la République s'était engagé avant son élection, comme d'ailleurs d'autres candidats à l'élection présidentielle, à mettre en place un tel système en France<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette taxe a été votée dans le cadre de la loi de finances pour 2005 et complétée en loi de finances pour 2006, l'article 285 septies du code des douanes codifiant ces dispositions.

<sup>2</sup> L'Allemagne a mis en place un système de taxe pour poids lourds de plus de 12 tonnes sur l'ensemble de son réseau autoroutier, soit 12.000 km.

<sup>3</sup> « J'ai déjà eu l'occasion d'annoncer que (...) je mettrai en place, aussi rapidement que possible, une tarification de l'usage par les poids lourds de nos routes nationales non concédées. Cette mesure n'a rien de révolutionnaire : d'autres pays d'Europe la mettent en œuvre depuis plusieurs années avec succès » (Source : réponse du candidat Nicolas Sarkozy à Transport Développement Intermodalité Environnement, TDIE).

Aussi, selon les indications recueillies par votre mission d'information, la DGR travaille-t-elle d'ores et déjà sur les modalités pratiques d'une écotaxe kilométrique sur les poids lourds, une équipe de projet ayant été constituée à cet effet. Un comité de pilotage du projet rassemble la DGR, la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et des représentants des ministères de l'intérieur et de la justice.

**Pour une efficacité maximale du dispositif, la meilleure solution serait une application de la redevance sur la totalité du réseau routier structurant ainsi que sur le réseau autoroutier. Il convient toutefois de préciser qu'un champ d'application aussi large soulève deux questions spécifiques : l'inclusion des routes départementales, d'une part, et celle du réseau autoroutier concédé, d'autre part.**

• **En effet, si les routes départementales n'étaient pas comprises dans le champ d'application de la redevance, elles verraient leur trafic augmenter sous l'effet d'un report des poids lourds qui se détourneraient des routes nationales devenues payantes.** Cette pression serait subie par le réseau départemental sans que ce dernier bénéficie pour autant de ressources supplémentaires. Aussi, votre mission d'information rappelle son fort attachement au double principe suivant :

- en premier lieu, il reviendra au Conseil général de décider de soumettre l'utilisation du réseau départemental à la redevance d'usage ;

- en second lieu, le produit de la redevance perçu sur ce réseau départemental devra être reversé aux départements, ces derniers constituant désormais des contributeurs de tout premier plan au financement des infrastructures routières.

• **Quant à l'inclusion du réseau autoroutier concédé, elle est, elle aussi, rendue indispensable en raison du risque de report de trafic en provenance des routes nationales.** En effet, si ce réseau n'était pas soumis à la redevance, il verrait son attractivité relative améliorée par rapport aux routes nationales, dans la mesure où le montant des péages autoroutiers resterait inchangé alors que l'utilisation des routes nationales, aujourd'hui gratuites, serait devenue payante. Le différentiel de prix entre autoroutes concédées et routes nationales se réduirait, ce qui pourrait inciter certains poids lourds à accepter de payer un péage autoroutier eu égard à la qualité de service qui leur est offerte sur ces axes.

Si l'ampleur de ce report est aujourd'hui difficile à évaluer, un tel phénomène est néanmoins regardé par vos rapporteurs comme un risque très sérieux.

L'exclusion du réseau autoroutier concédé pourrait avoir des conséquences financières encore plus dommageables que la non-prise en compte des routes départementales par le dispositif. Ainsi, même dans l'hypothèse théorique d'absence de report des routes nationales vers les

autoroutes, le simple fait de se priver d'une perception de la redevance sur le réseau autoroutier concédé constituerait *ipso facto* une perte représentant environ la moitié de la recette totale de la redevance. En effet, en France, le trafic des poids lourds est à peu près réparti à part égale entre les autoroutes et les routes<sup>1</sup>.

Pour indispensable qu'elle apparaisse à vos rapporteurs, l'inclusion du réseau autoroutier concédé dans le champ d'application de la redevance pourrait néanmoins rencontrer des difficultés d'application au regard du droit communautaire. En effet, cette possibilité semble incompatible avec la directive « Eurovignette » qui, dans sa rédaction actuelle<sup>2</sup>, exclut la tarification au dessus du coût des facteurs et l'internalisation des coûts externes. Dès lors, la possibilité d'introduire des sur-péages n'existe que pour les zones de montagne, dites « zones à environnement sensible », la directive autorisant dans ces zones une majoration de péage jusqu'à 25 %.

Si cette interprétation de la directive était officiellement confirmée, vos rapporteurs estiment que la cause ne doit pas être abandonnée et qu'il conviendrait d'adopter une stratégie à deux niveaux :

- tout d'abord la priorité devrait être donnée à la négociation d'un assouplissement de la directive « Eurovignette » ou de ses conditions d'application. A cette fin, **la présidence française de l'Union européenne qui débutera au mois de juillet 2008, constitue une opportunité dont il conviendra impérativement de se saisir ;**

- dans l'attente d'une évolution des règles communautaires, il pourrait être envisagé, dès 2009, de **faire contribuer, sous une forme alternative à la redevance poids lourds, les sociétés d'autoroutes afin de récupérer tout ou partie du bénéfice que leur procurerait, par ricochet, l'application de la redevance aux seules routes nationales.** A ce titre, il ne faudrait pas s'interdire de modifier certains des paramètres de la fiscalité applicable aux entreprises<sup>3</sup> si l'augmentation du trafic poids lourds observée ne se traduisait pas par une hausse proportionnelle du produit des prélèvements obligatoires.

---

<sup>1</sup> Selon l'étude SETRA de 1999 (Service d'études techniques des routes et autoroutes), le nombre de kilomètres parcourus sur autoroutes par des poids lourds, toutes nationalités confondues, s'élevait à 13,47 milliards en 1996 tandis que le nombre de kilomètres parcourus sur routes était d'environ 11,6 milliards.

<sup>2</sup> Cf encadré suivant.

<sup>3</sup> Tels que l'impôt sur les sociétés ou la redevance domaniale.

### **La directive « Eurovignette »**

#### **- La directive 1999/62/CE du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.**

Elle s'applique aux taxes sur les véhicules, aux péages et aux droits d'usage imposés aux véhicules destinés au transport de marchandises par route et ayant un poids total en charge autorisé d'au moins 12 tonnes.

Elle précise, pays par pays, quelles sont les taxes visées. Chaque Etat membre arrête les procédures de perception et de recouvrement de ces taxes qui sont perçues par l'Etat membre dans lequel le véhicule est immatriculé. Les Etats membres ne peuvent fixer des taux de taxes sur les véhicules inférieurs aux taux minimaux définis dans la directive. Celle-ci prévoit également la possibilité pour tous les Etats membres d'appliquer, dans certains cas et sous certaines conditions, des taux réduits ou des exonérations. La directive énumère enfin les conditions que doivent remplir les Etats membres afin de pouvoir introduire et/ou maintenir des péages ou introduire des droits d'usage (la perception concerne exclusivement l'utilisation d'autoroutes ou de routes analogues, de ponts, de tunnels et de routes de montagne franchissant des cols ; l'application du principe de non-discrimination en raison de la nationalité du transporteur ou de l'origine ou de la destination du transport ; l'absence de contrôle aux frontières intérieures...)

**- La directive 2006/38/CE du 17 mai 2006 modifie la directive 1999/62/CE** en instaurant un nouveau cadre communautaire relatif à la tarification de l'usage des infrastructures routières.

Elle fixe des règles pour le prélèvement par les Etats membres des péages ou des droits d'usage pour l'utilisation de routes, y compris les routes du réseau transeuropéen et les routes dans les régions montagneuses. A partir de 2012, elle s'appliquera aux véhicules entre 3,5 et 12 tonnes. Les Etats membres ont la possibilité de différencier les péages en fonction du type de véhicule, sa catégorie d'émissions, le degré de dommages qu'il occasionne aux routes, ainsi que le lieu, le moment et le niveau de l'encombrement. Cela permet de lutter contre les problèmes causés par la congestion du trafic, y compris les dommages causés à l'environnement sur la base des principes de «l'utilisateur payeur» et de «pollueur payeur».

Cette directive doit être transposée dans les Etats membres avant le 10 juin 2008.

*Source : Commission européenne*

Les nombreux enjeux de la redevance PL appellent donc des décisions politiques qui, en tout état de cause, devront faire l'objet d'un échange entre l'exécutif et la représentation nationale à l'occasion du projet de loi qui portera ce dispositif. Votre commission sera naturellement particulièrement attentive à tous les aspects de ce dossier lorsqu'il lui sera soumis par le Gouvernement, avec une attention particulière pour la dimension communautaire.

Indépendamment du débat de principe autour du champ d'application de la redevance, sa mise en place soulève de nombreuses questions pratiques.

## 5. L'économie du projet et la technologie à privilégier

Dans notre pays, la redevance serait mise en place par l'Etat. Quant à la recette attendue, l'évaluation établie par le Gouvernement fait apparaître, pour l'Etat, un montant de **900 millions d'euros par an, sur la base d'une taxe de 12 centimes d'euros par kilomètre**<sup>1</sup> appliqué sur le seul réseau des routes nationales. Ceci signifie que la redevance pourrait représenter approximativement un milliard et demi d'euros si, comme vos rapporteurs le préconisent, le réseau autoroutier concédé était inclus dans le dispositif<sup>2</sup>. Les véhicules concernés seraient tous ceux d'un poids total supérieur à 3,5 tonnes. La tarification au kilomètre parcouru paraît être la mieux adaptée, une modulation en fonction du niveau de pollution émis par le véhicule n'étant toutefois pas à exclure.

Votre mission d'information estime que le système ne doit concerner que les poids lourds et non les véhicules légers<sup>3</sup>.

L'investissement de départ pour la mise en place du système de redevance est évalué par la DGR à un milliard d'euros<sup>4</sup>.

Selon les réflexions actuelles de la DGR, l'externalisation de la gestion du projet pourrait intervenir sur la base d'un contrat de partenariat avec un prestataire qui serait responsable de la conception et de la mise en place de l'infrastructure technique et de sa gestion. La responsabilité de calculer les tarifs, d'encaisser le produit de la redevance et de la reverser à l'AFITF pourrait être confiée au prestataire, moyennant rétribution des prestations correspondantes. Le contrôle<sup>5</sup> et les sanctions relèveraient de la DGDDI.

L'hypothèse la plus réaliste serait la mise en place de la redevance en 2010 en Alsace à titre expérimental, et en 2011 au niveau national. Un dispositif législatif sera quoi qu'il en soit nécessaire afin d'étendre le système au-delà de la seule région alsacienne. Selon les informations dont dispose à ce jour votre mission d'information, le Gouvernement devrait déposer le projet de loi portant ce dispositif au printemps 2008.

La compatibilité européenne des systèmes, ainsi que leur aptitude à prendre en compte d'autres services que le seul paiement de la redevance, sont

---

<sup>1</sup> Il conviendra bien sûr d'ajuster ce tarif pour tenir compte du report de trafic vers le réseau concédé dans l'attente de la possibilité de pouvoir appliquer la redevance à ce dernier réseau, via un assouplissement du cadre juridique communautaire.

<sup>2</sup> C'est à dire si les 12 centimes de redevance venaient s'ajouter aux 17 centimes par kilomètre de péages déjà demandés sur les autoroutes.

<sup>3</sup> Elle est toutefois pleinement consciente de la nécessité de renforcer par ailleurs la compétitivité de la filière du transport routier en France qui est aujourd'hui pénalisé par rapport à la plupart de ses concurrents européens.

<sup>4</sup>Rapport spécial n° 276 de M. Hervé Mariton, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi de finances pour 2008, 11 octobre 2007.

<sup>5</sup>Le contrôle reste le point critique du système, un taux de fraude trop élevé menaçant sa pérennité même.

des dimensions du projet qu'il faut bien mesurer. Il convient également de veiller à la compatibilité du dispositif interne avec la directive « Eurovignette » et la directive « interopérabilité<sup>1</sup> » qui imposent la séparation entre les sociétés concessionnaires d'autoroutes et les sociétés de gestion du service de télépéage, sociétés dites « émettrices ».

**Se pose enfin la question de la technologie à privilégier.** Plusieurs technologies de collecte de la redevance peuvent être identifiées : la technologie à ondes courtes (DSRC), qui nécessite l'installation de portiques, et la technologie satellitaire sur la base de l'utilisation d'un GPS, constituent les solutions le plus souvent évoquées. Mais d'autres moyens pourraient être envisagés, par exemple le support Wi-Fi.

#### **Les technologies disponibles dès à présent**

**La technologie DSRC** établit une liaison sol-véhicule à ondes courtes avec un équipement fixe (portique). En France, elle existe déjà sur certains réseaux autoroutiers concédés. Elle présente l'avantage d'utiliser des équipements embarqués à faible coût et se révèle économique pour des réseaux peu évolutifs avec des échangeurs fortement espacés. Les possibilités de services télématiques interactifs sont, en l'état actuel, limitées dans les systèmes DSRC.

De son côté, **le système satellitaire** permet de déterminer tout parcours effectué par les véhicules équipés d'unités embarquées appropriées<sup>2</sup> et de remplacer des balises « physiques » situées sur des portiques par des balises « virtuelles ». Le système ne nécessite pas d'infrastructure au sol et offre une certaine souplesse dans la mise en place du schéma de péage<sup>3</sup>. Cette technologie semble également autoriser une plus grande flexibilité en matière de tarification, de modification ou d'extension<sup>4</sup> du réseau soumis à la taxe. Selon ses promoteurs, cette technologie permet surtout une réduction des coûts d'investissement sur l'infrastructure puisqu'il n'est pas nécessaire d'ajouter des portiques ou des gares de péage. Enfin, la technologie satellitaire présenterait l'avantage d'offrir une « infrastructure » pour la fourniture de services télématiques tels que le suivi des matières dangereuses, l'information du public sur le trafic, la gestion de flottes, etc.

Il n'est par ailleurs pas exclu que d'autres technologies apparaissent d'ici la mise en place du dispositif.

Quel que soit le système utilisé, il nécessitera le recours à des véhicules mobiles de contrôle de la fraude. Il reviendra au législateur de définir, lors de l'examen du projet de loi portant ce dispositif, les modalités concrètes du contrôle et l'étendue des pouvoirs pouvant être reconnus à l'entreprise concessionnaire dans ce domaine.

---

<sup>1</sup> Directive 2004/52/CE du 30 avril 2004.

<sup>2</sup> Ces unités sont désignées sous le terme anglais de « on board unit » (OBU)

<sup>3</sup> Péage en fonction de l'itinéraire parcouru sur un réseau donné ; péage cordon, i.e pour accéder à une zone géographique donnée ; péage de zone, i.e pour tout déplacement à l'intérieur d'une zone.

<sup>4</sup> En effet, un réseau de plusieurs milliers de kilomètres « vit » : chaque année, de nouvelles sections sont mises en services, de nouveaux échangeurs sont ouverts, etc. Avec un système satellitaire, il suffit de modéliser les nouvelles sections.

L'Allemagne a pour sa part choisi un système satellitaire pour la mise en œuvre de la taxe PL sur ses autoroutes<sup>1</sup>. Ce système s'avère bien adapté au maillage du réseau autoroutier allemand et, après la première année d'exploitation, les niveaux de performance étaient satisfaisants. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le système a été étendu, sans ajout d'infrastructures au sol, à trois routes nationales sur lesquelles avait été observé un fort report de trafic poids lourds.

Il convient de garder toujours à l'esprit que, dans les pays européens ayant mis en place des redevances poids lourds, le réseau comprend les autoroutes qui étaient jusqu'alors sans péages. La France offre donc une particularité de ce point de vue puisque nombre de ses plus grands axes sont déjà payants.

En conclusion, l'instauration d'une redevance poids lourds sur l'ensemble du réseau routier et autoroutier apparaît d'autant plus essentielle qu'elle réglerait très largement l'impasse budgétaire de l'AFITF. En effet, les 1.500 millions d'euros de recettes couvriraient les trois-quarts de son besoin de financement, le quart restant pouvant provenir d'une augmentation, souhaitable, de la contribution du budget général de l'Etat à l'Agence.

Toutefois, **afin de bien s'assurer que la totalité des besoins issus du Grenelle de l'environnement seront effectivement financés dès 2009, vos rapporteurs ont souhaité explorer quatre voies de financement subsidiaires, présentées ci-après.**

Il convient d'ailleurs de préciser que l'une d'entre elles, à savoir la taxe spéciale sur les assurances automobiles, serait, par son montant, à même d'apporter une solution si un besoin de financement massif demeurait au-delà de l'année 2008.

## ***B. LA TAXE SPÉCIALE SUR LES POLICES D'ASSURANCE AUTOMOBILE***

Votre mission d'information a souhaité mener une réflexion sur l'éventualité d'instaurer un prélèvement très faible sur les polices d'assurance automobile dont le produit pourrait contribuer au financement de l'AFITF, par exemple si les dotations budgétaires faisaient défaut ou si la redevance poids lourds ne pouvait être appliquée qu'à une partie du réseau

---

<sup>1</sup> Selon les données récoltées par votre mission d'information, les revenus collectés en 2007 s'élèvent à 3,4 milliards d'euros, le niveau de précision du système est de 99,75 % et le niveau de fraude est inférieur à 2 %.

## 1. Un parc de véhicules important

La France compte aujourd'hui plus de 36 millions de véhicules à quatre roues, dont 30 millions de véhicules particuliers.

<b>En milliers</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Total parc quatre roues</b>	<b>36 039</b>	<b>36 298</b>	<b>36 661</b>
<b>Dont voiture particulières et commerciales</b>	<b>29 900</b>	<b>30 100</b>	<b>30 400</b>
<b>Dont véhicules utilitaires</b>	<b>6 057</b>	<b>6 114</b>	<b>6 178</b>
<b>Dont &gt; 3,5 T</b>	<b>569</b>	<b>566</b>	<b>568</b>

*Source : Comité des constructeurs français d'automobiles (CCFA)*

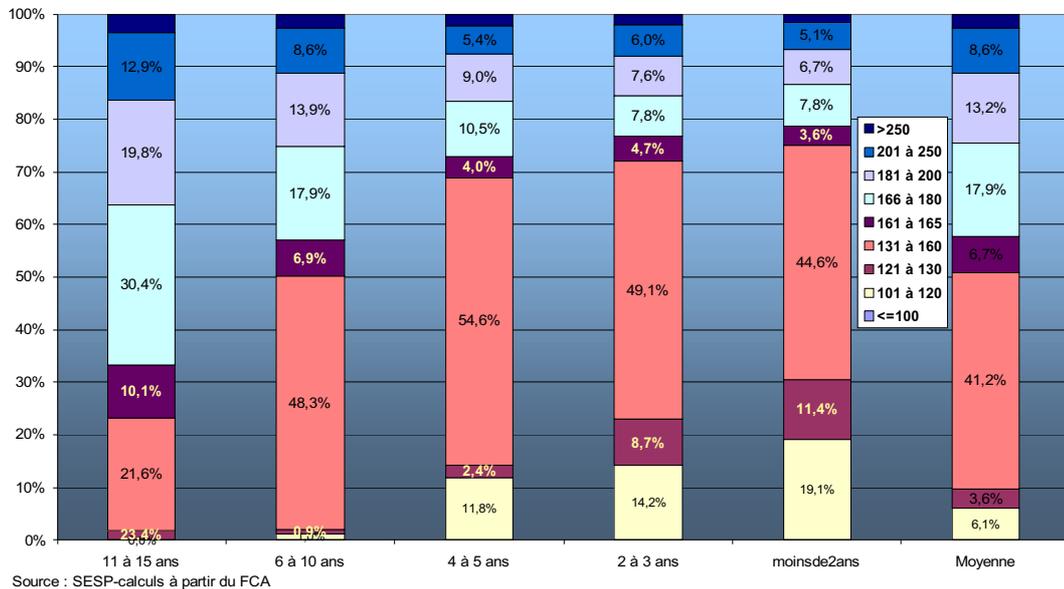
Le parc des véhicules particuliers continue de croître (+ 0,7 % en 2006) en raison de l'allongement de la détention des véhicules<sup>1</sup> et de l'augmentation du nombre des ménages. En 2006, les émissions du parc étaient en moyenne de 175 gCO<sub>2</sub>/km. La part des véhicules diesel est de 52 %. La moitié du parc français de véhicules particuliers émet plus de 160 gCO<sub>2</sub>/km, seuil retenu par le Gouvernement pour taxer les véhicules neufs depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

---

<sup>1</sup> L'âge moyen du parc est de 7,9 ans, la durée de vie moyenne d'un véhicule voisine de 15 ans.

## Emission de gCO<sub>2</sub>/km des voitures particulières suivant leur âge

estimation de la répartition par classe d'émission selon l'âge du parc



## 2. Les différents types d'assurances pour automobiles

Tout propriétaire d'un véhicule doit contracter une garantie responsabilité civile, toutes les autres garanties étant facultatives (dommages subis par le véhicule, dommages subis par le conducteur et autres garanties de services). Cette garantie permet l'indemnisation des dommages physiques ou matériels causés aux tiers par le conducteur du véhicule ou un passager. Or force est de constater que les cotisations en assurance automobile (garanties obligatoires et facultatives confondues) atteignent des niveaux considérables.

En effet, le chiffre d'affaires de l'assurance automobile, avec environ 17,8 milliards d'euros en 2006, a représenté 42 % de l'ensemble des cotisations des assurances de dommages aux biens et de responsabilité civile. L'automobile représente actuellement 62 % du chiffre d'affaires des assurances souscrites par des particuliers.

### Evolution des cotisations en assurance automobile

	Particuliers			Professionnels			Ensemble		
	2004	2005	2006 (p)	2004	2005	2006 (p)	2004	2005	2006 (p*)
Cotisations (en Milliers d'euros)	14.390	14.630	14.550	3.230	3.230	3.240	17.623	17.860	17.790
Variation (en %)	+ 2,6	+ 1,7	- 0,5	+ 3,5	+ 0,0	+ 0,3	+ 2,8	+ 1,3	- 0,4

(\*) provisoire

Source : Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA)

### Ventilation du chiffre d'affaires de l'assurance automobile en 2006

Type de contrat en 2006	Montant (M€)
<b>Total</b>	17.697
<b>Responsabilité civile automobile</b>	6.959
4 roues	5.753
Moins de 4 roues	337
Autres véhicules	870
<b>Autres garanties automobiles</b>	10.738
4 roues	9.441
Moins de 4 roues	395
Autres véhicules	901

Source : MEDAD

On compte actuellement environ 30 millions de contrats d'assurance automobile. La Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) s'avoue en effet incapable de fournir le nombre exact de contrats conclus, car une entreprise ou un chef de famille peut signer un seul contrat pour plusieurs véhicules.

Par conséquent, un contrat d'assurance automobile s'élève en moyenne à un peu moins de 600 euros par an. S'agissant de l'ensemble des véhicules soumis à la seule responsabilité civile, le contrat s'élève en moyenne à 200 euros environ.

### 3. La taxe actuelle sur les conventions d'assurances

Si les cotisations d'assurance ne sont pas soumises au régime de la TVA, il existe une taxe **sur toutes les conventions d'assurances conclues en France** (articles 991 à 1004 bis du code général des impôts). Concernant l'assurance automobile en particulier, cette taxe s'élève à **18 %** des sommes stipulées par l'assureur et concerne tous les contrats d'assurance automobile à l'exception :

- des véhicules utilitaires affectés aux exploitations agricoles ;
- des véhicules utilitaires de plus de 3,5 tonnes ;
- des véhicules en transit temporaire, des véhicules officiels des missions diplomatiques et consulaires et des véhicules appartenant à des organisations internationales.

A titre d'information, les contrats d'assurance automobile, selon leur nature, sont également assujettis à de nombreuses autres contributions :

- contribution prévue par le code de la sécurité sociale (d'un taux de 15 %, elle ne concerne que les contrats de responsabilité civile obligatoire mais sans exception) ;
- contribution au Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages ;
- contribution au Fonds national de garantie des calamités agricoles ;
- contribution au Fonds de garantie contre les actes de terrorisme et autres infractions.

Le montant de la taxe sur les contrats d'assurance automobile affectée à l'Etat est relativement stable et s'élève, selon la Commission des comptes des transports de la Nation, à 964 millions d'euros en 2006.

#### **4. Propositions de votre mission d'information**

**La majorité de votre mission d'information s'est prononcée en faveur de la création d'une taxe spéciale sur les assurances automobile des véhicules de moins de 3,5 tonnes<sup>1</sup>, si celle-ci était rendue inéluctable en cas d'absence d'autres pistes de financement sérieuses de l'AFITF.** Cette taxe pourrait en effet permettre de répondre aux besoins de financement du pays en infrastructures de transport puisqu'elle représenterait 1,2 milliard d'euros si chaque titulaire d'un contrat d'assurance automobile contribuait à hauteur de 40 euros supplémentaires chaque année. Il est important de souligner qu'il ne s'agirait là que du niveau moyen de la taxe, qui pourrait osciller entre 20 et 60 euros. **Ainsi, la contribution demandée resterait somme toute modique puisqu'elle représenterait sur une année entre un demi-plein et un plein d'essence. Cette même somme de 40 euros correspond également au péage acquitté par un véhicule particulier pour parcourir 310 kilomètres d'autoroute<sup>2</sup>.**

**La majorité de votre mission d'information considère que cette taxe spéciale sur les assurances automobile, avec la redevance d'usage pour les poids lourds, constitue le principal moyen de boucler le financement des projets d'infrastructures de transport issus du Grenelle de l'environnement.**

En pratique, la modulation du taux de la taxe devrait essentiellement dépendre du niveau de rejet de CO<sub>2</sub> et de particules toxiques en grammes par kilomètre, lui-même fonction de la puissance et de l'âge du véhicule. **Pour la majorité de votre mission d'information, il est en effet essentiel que ce prélèvement revête un caractère écologique, qui se traduise à la fois dans son mode de calcul et dans l'utilisation des sommes recouvrées.** La taxe concernerait ainsi principalement les véhicules les plus polluants et aurait pour finalité le financement du « milliard d'euros supplémentaire » que le Grenelle de l'environnement propose de consacrer prioritairement aux infrastructures de transport alternatives à la route<sup>3</sup>.

Au sein du nouveau système de « fiscalité verte », cette taxe spéciale complèterait ainsi le dispositif dit du « bonus/malus écologique » ou « éco-pastille », institué depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Mais par rapport à cette éco-pastille qui gère le flux et non le stock de véhicules, la taxe spéciale sur les polices d'assurances automobile présenterait l'avantage d'avoir comme assiette l'ensemble du parc automobile français.

**La majorité de votre mission considère naturellement que cette éventuelle taxe devrait être directement affectée au budget de l'AFITF.**

---

<sup>1</sup> Dans la mesure où les véhicules de plus de 3,5 tonnes apporteraient déjà leur contribution au financement de l'AFITF au travers de la redevance poids lourds évoquée plus haut.

<sup>2</sup> Ces chiffres sont calculés à partir de l'exemple de l'autoroute A13 entre Caen et Rouen.

<sup>3</sup> Essentiellement les réseaux ferrés et fluviaux.

Au-delà de sa vocation liée au développement durable, cette nouvelle taxe sur assurances automobile conjuguera ainsi potentiellement trois avantages :

- un fort rendement ;
- un effet incitatif et environnemental puissant ;
- un éventuel effet redistributif entre les propriétaires de voitures.

### ***C. L'AUGMENTATION DE LA PART AFITF DES AMENDES DE CIRCULATION ROUTIÈRE***

Actuellement, en vertu de l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales<sup>1</sup>, les amendes de police relatives à la circulation routière sont réservées aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Toutefois, il convient de distinguer les « **amendes forfaitaires** » lesquelles bénéficient bien aux collectivités territoriales (680 millions d'euros pour 2008), des « **amendes forfaitaires majorées** » qui, elles, alimentent le budget général de l'Etat (total de 950 millions d'euros pour 2008 dont environ 400 millions d'euros d'amendes forfaitaires majorées, y compris les amendes des radars automatiques, liées à la circulation routière).

Conformément à l'article 62 de la loi de finances pour 2006, modifié par l'article 40 de la loi de finances pour 2008, le produit des amendes issues du système de contrôle automatisé des infractions au code de la route fait l'objet d'une répartition entre le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route », l'AFITF et les communes pour le solde éventuel.

En 2006, le compte a reçu 140 millions d'euros, l'AFITF 100 millions d'euros<sup>2</sup> et les communes et leurs groupements le solde de 52 millions d'euros. A partir de 2008, le produit des amendes radars versé à l'AFITF est déplafonné et porté de 100 millions d'euros à 226 millions d'euros.

Votre mission d'information estime qu'il est absolument **nécessaire de préserver la part AFITF des amendes forfaitaires radars.**

Elle propose de surcroît d'aller plus loin et d'**affecter à cette agence une fraction du produit des amendes forfaitaires majorées**<sup>3</sup> relatives à la

---

<sup>1</sup> Article L. 2334-24 : « Le produit des amendes de police relatives à la circulation routière, prélevé sur les recettes de l'Etat, est réparti par le comité des finances locales, en vue de financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation ».

<sup>2</sup> L'article 62 de la loi de finances initiale pour 2006 avait prévu que l'AFITF soit dotée, entre autres, d'une fraction égale à 40 % du produit des amendes perçues par la voie des systèmes automatiques de contrôle et sanction, dans la limite de 100 millions d'euros.

<sup>3</sup> Pour certaines infractions au code de la route définies par décret en Conseil d'Etat, l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire. A défaut de paiement dans un délai de 45 jours à compter de la constatation de l'infraction, l'amende est majorée de plein droit et recouvrée au profit du Trésor public en vertu d'un titre rendu exécutoire par le ministère public. Le montant des amendes forfaitaires majorées liées à la police de la circulation a été chiffré pour 2006 à 400 M€.

circulation routière. Avec l'implantation de nouveaux dispositifs de contrôle automatisé, le produit dont bénéficierait l'AFITF devrait logiquement augmenter, au moins pendant les premières années.

#### ***D. LA MODULATION DES PÉAGES FERROVIAIRES***

Votre mission d'information tient à rappeler tout d'abord la nécessité, dans la tarification ferroviaire, d'intégrer plusieurs dimensions : le financement de l'entretien, de l'exploitation et du développement des infrastructures, la compatibilité avec l'ouverture à la concurrence, le dialogue avec les autorités organisatrices de transports et l'utilisation optimale des infrastructures.

En second lieu, il convient de conserver à l'esprit que l'ouverture du rail à la concurrence est une évolution de nature à produire des changements considérables du paysage ferroviaire français. Preuve en est la rapidité avec laquelle les nouveaux opérateurs de fret ferroviaire développent leur activité.

Tant que tous les éléments du système ferroviaire étaient inscrits dans la sphère publique, il semblait exister en quelque sorte une porosité des passifs ferroviaires : l'Etat avait tracé entre sa dette et celle de la SNCF une ligne assez largement théorique, comme l'a démontré il y a quelques semaines la reprise de la dette du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) par le budget de l'Etat<sup>1</sup>. Parallèlement, la SNCF avait transféré l'essentiel de sa dette à RFF dès sa création en 1997, soit 20,5 milliards d'euros. Quant aux actifs, le partage des biens de la SNCF et de RFF a également constitué un dossier très complexe qui n'a trouvé sa conclusion qu'en 2007. Enfin, on peut rappeler pour mémoire la complexité des flux croisés de financement entre la SNCF et RFF.

Dès lors qu'existent dans le système ferroviaire des acteurs privés, il ne paraît pas possible à votre mission d'information d'envisager que la situation de déficit permanent de RFF, de l'ordre de 300 à 500 millions d'euros par an, puisse durer indéfiniment. En effet, d'une part, cet état de fait constitue en lui-même une menace sur le financement adéquat du réseau ferré, auquel votre commission ne cesse d'affirmer son attachement. D'autre part, la fixation des péages ferroviaires, à un niveau ne permettant globalement pas de couvrir la maintenance du réseau, constitue en quelque sorte une forme de subvention publique indirecte dont les opérateurs privés bénéficient de manière indue (et bénéficieront encore plus lorsque la concurrence s'étendra au transport de voyageurs, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010 en principe).

---

<sup>1</sup> Sur ce point, il convient de se rapporter à l'avis n° 93 (2007-2008) de MM. Jean Bizet, Roland Courteau, Georges Gruillot, Charles Revet et Jean-François Le Grand, fait au nom de la commission des affaires économiques.

Pour ces raisons, et tout en rappelant que la cause des difficultés financières de RFF tient largement au portage de la dette qui lui a été imposé par l'Etat, la modulation des péages est une voie à explorer très sérieusement, en particulier si elle permet certains relèvements progressifs.

A ce sujet, vos rapporteurs ont examiné avec attention le rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des ponts et chaussées, remis au Gouvernement en juillet 2007, concernant la tarification du réseau ferré<sup>1</sup>. Ce rapport envisage différentes hypothèses dans le cadre d'une refonte de la tarification du réseau ferré. Parmi celles-ci, l'une repose sur la montée en puissance des tarifs de péages sur la partie la plus rentable de l'activité des TGV. Naturellement, une telle évolution ne pourrait être envisagée que si plusieurs conditions strictes sont réunies :

– en premier lieu, une telle refonte de la tarification devrait s'accompagner d'une politique efficace de modulation des péages à la hausse ou à la baisse selon les lignes.

#### **L'INDISPENSABLE MODULATION DES PÉAGES**

Cette modulation est indispensable pour :

- optimiser la gestion des flux et l'utilisation du réseau, qu'il s'agisse des lignes ou des gares ;
- augmenter les tarifs là où cela est possible, notamment sur la ligne à grande vitesse Paris-Lyon dont la rentabilité avoisine 25 % ;
- diminuer le niveau des péages sur les lignes économiquement les plus fragiles ou qui poursuivent des missions de service public ;
- inciter les comportements vertueux en matière de développement durable. Le relèvement des péages sur certaines lignes à grande vitesse pourrait ainsi conduire la SNCF à proposer plus largement des trains à étage. De même, les péages pourraient être majorés pour les trains utilisant des locomotives au diesel sur des lignes pourtant électrifiées.

– en deuxième lieu, cette augmentation globale des péages s'accompagnerait de la mise en place d'une péréquation efficace entre les lignes les plus rentables et celles qui le sont le moins, mais qui doivent être maintenues dans une perspective d'aménagement du territoire. A l'heure actuelle, cette péréquation existe et s'effectue au sein même de la SNCF puisque celle-ci exploite à la fois des dessertes très rentables (les TGV au départ ou à destination de Paris), des dessertes plus ou moins à l'équilibre et des dessertes lourdement déficitaires ;

– en troisième lieu, cette évolution ne devrait pas être de nature à déséquilibrer l'opérateur historique. Il convient d'être d'autant plus vigilant sur ce point que, comme le président de RFF le faisait lui-même remarquer

---

<sup>1</sup> Rapport sur la tarification de réseau ferré de M. Julien Dehornoy, établi sous la supervision de MM. Noël de Saint-Pulgent et Jean-Noël Chapulut. A la demande du Président de votre commission, votre mission d'information a obtenu du Gouvernement communication de ce rapport.

lors de son audition par votre commission, RFF se trouve dans une situation de monopole, ce qui doit inciter à la prudence.

Selon le rapport précité, l'évolution de l'inflation et les prévisions de trafic amèneraient les recettes des péages à croître spontanément d'environ 80 millions d'euros par an à partir de 2010. Parallèlement, un éventuel relèvement progressif des péages pourrait représenter, pour le seul réseau TGV, environ soixante millions d'euros supplémentaires d'une année sur l'autre à partir de 2010, **soit un plus de 300 millions d'euros de ressources nouvelles par an au terme de la montée en charge du dispositif, à l'horizon 2015<sup>1</sup>.**

Votre mission d'information considère que ce sujet complexe devra nécessairement être abordé à l'occasion de l'examen par le Parlement des dispositions législatives relatives à la régulation ferroviaire, dont le Gouvernement a annoncé la présentation au printemps.

#### ***E. LA TAXATION D'UNE PARTIE DES PLUS-VALUES FONCIÈRES LIÉES AUX INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT***

##### **1. La naissance des rentes foncières**

La création d'une infrastructure de transport s'accompagne souvent d'une très forte hausse du prix des terrains constructibles à proximité.

Ainsi, un promoteur immobilier a calculé que l'extension de la ligne de métro *Jubilee* à Londres avait permis une hausse du prix des terrains, dans un rayon de 900 mètres autour de chacune des onze nouvelles stations, estimée à 13 milliards de livres sterling, alors que le coût de la construction de cette ligne ne s'élevait qu'à 3,5 milliards de livres<sup>2</sup>.

Un second exemple étranger illustre l'importance des moyens financiers en jeu. Au Japon, les entreprises de chemin de fer captent efficacement la rente foncière des activités privées qui se développent le long des lignes et aux abords des gares. Cette ressource représentait en 2004 entre 30 et 75 % de leur chiffre d'affaires<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Soit une recette supplémentaire de 60 millions d'euros en 2010, 120 millions en 2011, 180 millions en 2012, 240 millions en 2013 et 300 millions d'euros à la fin de l'exercice 2014.

<sup>2</sup> Don Riley, Taken for a ride : Trains, Taxpayers and the Treasury, *Center for Land Policy Study*, 2001.

<sup>3</sup> *Rapport du Conseil d'analyse économique*, « Infrastructures de transport, mobilité et croissance », décembre 2007, p. 141.

## **2. Le précédent de la taxe forfaitaire sur les terrains rendus constructibles**

L'article 26 de la loi portant engagement national pour le logement, dite loi « ENL »<sup>1</sup>, a institué en 2006 une taxe forfaitaire sur les terrains rendus constructibles. L'objectif est de donner aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui le souhaitent des ressources financières supplémentaires pour faire face aux dépenses publiques d'aménagement des zones à urbaniser.

Les communes et, dans certains cas, les EPCI, sont autorisés à instituer une taxe forfaitaire<sup>2</sup> uniquement sur la première cession à titre onéreux de terrains nus qui ont été rendus constructibles du fait de leur classement soit :

– par un plan local d'urbanisme (PLU) ou un document d'urbanisme en tenant lieu dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation ;

– par une carte communale dans une zone constructible.

Cette taxe forfaitaire est égale à 6,66 % du prix de vente du terrain.

## **3. Propositions de votre mission d'information**

Votre mission d'information tient tout d'abord à rappeler que la création de cette taxe forfaitaire sur les terrains rendus constructibles est due à une initiative de votre commission, et à indiquer qu'au 1<sup>er</sup> février 2007 environ 3.363 communes avaient institué cette taxe.

En 1998<sup>3</sup> en effet, puis en 2005<sup>4</sup>, votre commission a proposé de permettre aux collectivités territoriales de bénéficier d'une partie des plus-values foncières liées à l'urbanisation. Elle a en effet considéré que les communes et les EPCI avaient une légitimité forte pour percevoir une partie des richesses qu'ils contribuent à créer par leurs initiatives urbanistiques.

**Votre mission d'information souhaite une réforme de la taxe forfaitaire existante sur les terrains rendus constructibles ou**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

<sup>2</sup> Codifiée à l'article 1529 du code général des impôts.

<sup>3</sup> Cf. le rapport d'information n° 415 (1997-1998) de M. Gérard Larcher, au nom de la commission des affaires économiques, sur la gestion des espaces périurbains « Les Territoires urbains et paysagers, pour un nouvel équilibre des espaces périurbains ».

<sup>4</sup> Cf. le rapport d'information n° 442 (2004-2005) de MM. Dominique Braye et Thierry Repentin, au nom de la commission des affaires économiques, sur « les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement » et rapport de M. Dominique Braye, n° 81 (2005-2006), fait au nom de la commission des affaires économiques sur « le projet de loi portant engagement national pour le logement ».

**aménageables pour financer *a posteriori* les projets importants d'infrastructures.**

L'idée est de capter la rente foncière des activités privées au sens large qui se développent le long des lignes ferroviaires ou routières et aux abords des gares, dans le but soit de financer de nouveaux investissements, soit de rembourser les infrastructures utilisées.

Les activités privées concernées sont potentiellement nombreuses :

- la promotion immobilière résidentielle ;
- l'activité commerciale dans les gares ;
- éventuellement, les pôles de loisir et de consommation.

**Votre mission d'information souhaite également une mise à jour de la valeur locative cadastrale qui sert d'assiette pour les taxes foncières.**

Les coefficients de revalorisation annuelle appliqués depuis 1981 n'ont pas permis de suivre l'évolution de valeur réelle des biens en l'absence de révision générale des propriétés bâties depuis 1970. Par conséquent, les communes ne peuvent pas se référer à ces valeurs locatives cadastrales pour prendre en compte la hausse des prix du foncier. Une telle réforme serait tout à fait logique dans la perspective du financement des infrastructures de transport puisqu'une réévaluation des bases bénéficierait directement, au travers d'une appréciation des impôts locaux, aux budgets des différentes collectivités territoriales qui financent aujourd'hui plus de 35 % de ces infrastructures de transport en France.

**A cet égard, vos rapporteurs relèvent que le décret d'application de l'article 1396 du code général des impôts étant récemment paru<sup>1</sup>, les communes qui le souhaitent pourront désormais majorer la taxe sur le foncier non bâti perçue sur les terrains constructibles<sup>2</sup>.**

**Enfin, votre mission d'information souhaite que l'on étudie plus globalement le régime fiscal des plus-values foncières afin de financer les infrastructures de transport.** A ce titre, une piste serait de réfléchir à une modification du régime des droits de mutations de propriété d'immeubles à titre onéreux (DMTO). Les enrichissements sans cause de certains propriétaires fonciers, qui possèdent des biens immobiliers à proximité d'une nouvelle infrastructure de transport, doivent pouvoir bénéficier en partie aux collectivités territoriales. Une telle mesure serait moralement juste et fondée économiquement. Il conviendrait naturellement d'affecter le produit de ce nouveau type de DMTO soit aux collectivités territoriales concernées, soit à l'AFITF, soit aux deux selon une clef de répartition à définir.

---

<sup>1</sup> N° 2007-1788 du 19 décembre 2007.

<sup>2</sup> La majoration, encadrée par les textes, s'applique aux terrains situés en zones A B1, B2 et C.

En tout état de cause, vos rapporteurs estiment que la taxation d'une partie des plus-values foncières liées aux infrastructures de transport n'apportera qu'une solution de second rang au problème de financement de l'AFITF et des collectivités territoriales.

### III. SANCTUARISER LES RESSOURCES DU TRANSPORT

L'effort de programmation rigoureuse et les ressources nouvelles proposés par le présent rapport de votre mission d'information n'ont de sens que s'ils donnent une **visibilité effective sur les moyens qui seront consacrés aux infrastructures de transport sur une période pluriannuelle**, ainsi que sur le rythme des engagements et des consommations de crédits nécessaires à l'accomplissement de ce programme.

Il est en effet indispensable que les investissements en infrastructures de transport ne soient pas soumis aux aléas bien connus de la régulation budgétaire.

C'est d'ailleurs pour cette raison que l'AFITF a été constituée sous la forme d'un établissement public administratif, c'est-à-dire d'une entité disposant de la personnalité morale et d'un **budget distinct de celui de l'Etat**<sup>1</sup>. Le principe d'**autonomie financière**<sup>2</sup> est d'ailleurs explicitement mentionné dans le décret de création de l'agence<sup>3</sup>.

**Votre mission d'information estime donc que la sanctuarisation des crédits d'infrastructures de transport sous la forme d'une agence spécifique constitue un excellent dispositif qui doit être conservé.**

Le corollaire logique de la sanctuarisation du financement de l'AFITF est la garantie que celle-ci ne se verra pas attribuer d'autres missions que le financement des infrastructures de transport.

De telles garanties sont essentiellement de nature politique. Votre mission d'information verrait dans l'engagement du Gouvernement d'abonder le budget de l'AFITF, en attendant la mise en place de la redevance d'usage pour les poids lourds, une expression nécessaire de sa détermination à assurer le financement des infrastructures de transport dans notre pays.

Quant à la gouvernance de l'agence, votre mission d'information la juge adaptée à son rôle de simple caisse d'affectation. Elle estime qu'il serait hasardeux de faire sortir l'agence de ce rôle car les décisions d'investissement doivent rester entre les mains des autorités politiques.

---

<sup>1</sup> Les ressources, expressément prévues à l'article 5 du décret portant création de l'AFITF, sont directement affectées à l'agence, excluant ainsi tout risque de régulation budgétaire.

<sup>2</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 précité.

<sup>3</sup> Votre mission d'information observe que le recours à une agence de financement spécifique, lorsque la conduite de projets pluriannuels exige une sanctuarisation budgétaire, a aussi été appliqué avec succès au domaine de la recherche et de l'innovation à travers la création, en 2005, de l'Agence nationale de la recherche (ANR).

**Au vu de l'importance de ce dossier pour la France, votre commission des affaires économiques sera extrêmement attentive aux suites que le Gouvernement entendra donner, dans les mois qui viennent, aux préconisations de votre mission d'information.**

**Au cours de sa réunion du mardi 5 février 2008, votre mission d'information a adopté le présent rapport, MM. Michel Billout et Daniel Reiner, rapporteurs, ne souscrivant pas à la proposition d'une taxe spéciale sur les polices d'assurances automobile.**

**Au cours de sa réunion du mercredi 6 février 2008, votre commission des affaires économiques a adopté le rapport présenté par la mission d'information, compte tenu des observations des groupes socialiste et communiste, républicain et citoyen, jointes en annexe.**

## TROISIÈME PARTIE

### CONTRIBUTIONS DES GROUPEES

#### I. CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE ET APPARENTÉS

Le groupe socialiste apprécie que la commission des affaires économiques du Sénat se soit saisie de la question du financement des infrastructures de transports. Il souhaite rappeler néanmoins que cette mission n'aurait pas lieu d'être si en 2004, le gouvernement de Villepin n'avait décidé de privatiser les sociétés concessionnaires d'autoroutes et ainsi priver l'AFITF de sa ressource la plus dynamique, décision qu'il avait âprement combattue.

Notre mission rend son rapport quelques mois seulement après le Grenelle de l'environnement, alors que les groupes chargés de formuler des propositions concrètes et d'établir les feuilles de routes sont actuellement au travail.

Le groupe socialiste souhaite donc rappeler qu'il partage le consensus issu du Grenelle de l'Environnement s'agissant des objectifs en matière de transport terrestre à l'horizon 2050 : limitation au strict nécessaire des nouvelles infrastructures routières, doublement du réseau LGV, augmentation de 25 % de la part du fret ferroviaire dans le transport de marchandises d'ici 2012, mise à niveau du réseau ferré existant, construction de lignes supplémentaires de transports en commun en sites propres dans les agglomérations, notamment.

Mais il souhaite aussi rappeler que ce consensus nous oblige : ne pas se donner les moyens de réaliser ce programme, peut-être un peu ambitieux, serait dangereux pour la démocratie tant un tel exercice de concertation, sans précédent, a fait naître d'espairs.

Le groupe socialiste partage le constat alarmant présenté dans la première partie du rapport sur l'état des réseaux et des moyens trop limités qui lui sont consacrés. Et s'il est satisfait d'avoir obtenu que le texte réaffirme que rien ne sera possible sans un engagement franc et massif de l'Etat, il demeure inquiet des conséquences de certaines propositions pour assurer la pérennité et le financement des missions de l'AFITF d'une part, et de l'absence de propositions destinées à soutenir les collectivités locales dans leurs missions de maîtres d'ouvrage et autorités organisatrices reconnues par la loi, d'autre part.

Certaines des propositions sont pourtant prometteuses.

C'est le cas des pistes d'économies. Le rapport rappelle à la fois l'intérêt d'un **véritable schéma national des infrastructures de transport**, de l'amélioration de l'évaluation *a priori* des projets, de la massification des

travaux de réalisation et d'entretien. Il reconnaît l'intérêt mesuré des nouveaux montages contractuels offerts aux maîtres d'ouvrages.

C'est le cas aussi de la **mise en place de la redevance d'usage des infrastructures pour les poids lourds**. Cette piste nouvelle de financement est une bonne idée dans la perspective de l'application de la directive euro-vignette en France, sous réserve qu'à l'occasion de sa présidence de l'Union européenne, la France travaille à en élargir les perspectives et que la tarification adoptée soit simple et adaptable et sa collecte peu coûteuse.

C'est le cas enfin de l'idée d'affecter **une part supplémentaire des amendes de circulation à l'AFITF** ou de l'invitation à **réformer le régime fiscal des plus-values foncières**. Il s'agit là d'une piste très prometteuse, moralement éthique, qui appelle néanmoins rapidement des études plus approfondies.

Toutefois, le groupe socialiste estime devoir manifester **sa ferme désapprobation sur la proposition de mise en place d'une taxe spéciale sur les assurances automobiles**, lesquelles sont déjà assujetties à de multiples taxes.

Il n'est pas *a priori* opposé à ce qu'à terme, l'usage immodéré de la voiture, notamment en ville, soit pénalisé. C'est d'ailleurs le sens de nombreuses propositions qu'il soutient -dont certaines font consensus aujourd'hui- comme par exemple la décentralisation/dépénalisation du stationnement payant de surface ou l'augmentation d'un point de TIPP au profit des collectivités. Dans une telle hypothèse, les recettes devraient servir à financer les charges des collectivités, qui assument des programmes d'infrastructures considérables. Des scénarios innovants de fiscalisation de la possession et de l'usage de la voiture pourraient même utilement être expérimentés. En effet, il n'est pas choquant de considérer que l'usage de la voiture n'a pas la même utilité sociale et les mêmes conséquences environnementales à Paris que dans la Creuse.

Ce faisant, le groupe socialiste constate que la proposition faite dans le présent rapport méconnaît la situation de la majorité des ménages français en matière de pouvoir d'achat. Ceux-ci consacrent en moyenne 12 % de leur budget aux dépenses automobiles. Pour la plupart d'entre eux, ce sont des dépenses contraintes, à ajouter aux dépenses liées au logement et au chauffage, qui représentent le plus souvent près du tiers du budget familial. Comment justifier que les élus proposent d'instaurer une nouvelle taxe de près de 30 euros par an, alors que le gouvernement a déjà, à la fin de l'année 2007 et au tout début de l'année 2008, parmi d'autres :

- consenti à l'augmentation des prix de gaz pour un montant moyen évalué à près de 30 euros par an et par famille,
- mis en place des franchises médicales qui peuvent atteindre 50 euros par an,

– décidé de ponctionner les bénéficiaires des aides au logement du parc social de 1 euro supplémentaire par mois ?

Ces décisions, prises indépendamment les unes les autres, souvent d'ordre réglementaire et peu médiatisées, pèsent lourdement sur les ménages. In fine, elles plongeront encore un peu plus de familles dans la précarité. Le groupe socialiste estime que les conséquences sociales de la mesure proposée sont trop graves comparées aux bénéfices attendus.

Le vernis environnemental dont est revêtue cette taxe supplémentaire ne justifie pas les injustices dont elle est porteuse.

En conclusion, le groupe socialiste souhaite réaffirmer le rôle essentiel de l'Etat dans sa mission d'aménagement comme promoteur et financeur des grandes infrastructures de transport sur le territoire national, et l'importance de la sanctuarisation des ressources au sein de l'AFITF et ainsi à l'abri de la régulation budgétaire.

## **II. CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE REPUBLICAIN ET CITOYEN**

La mission d'information sur le financement des infrastructures de transports terrestres a été créée par le sénat en octobre dernier. Les sénateurs communistes estiment qu'il s'agit d'une initiative importante dont la qualité des travaux doit être soulignée puisque que la mission a notamment procédé à une trentaine d'auditions.

Deux constats unanimes ont présidé à la constitution de cette mission :

- Premier constat, le Grenelle de l'environnement a mis en évidence la nécessité d'une politique multimodale et ambitieuse des transports afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici 2020.

- Deuxième constat, cette réorientation des politiques publiques nécessite des engagements financiers lourds sur le long terme. Pourtant, la privatisation des concessions d'autoroutes, acceptée par la majorité sénatoriale, a privé l'agence de financement des infrastructures de ressources pérennes dès 2009.

Notre mission a regretté cette grave erreur qui contraint aujourd'hui à trouver d'autres modes de financement alors que l'Etat disposait d'une source pérenne et importante. Nous approuvons donc la proposition de la mission indiquant la nécessaire réévaluation de cette décision au moment de l'échéance des concessions.

Nous nous félicitons également que nos travaux aient permis d'aboutir au constat unanime du sous investissement chronique dans les infrastructures de transports. Ainsi, les rapporteurs déplorent le désengagement de l'Etat dans ce secteur, comme en témoigne la contraction

des crédits du budget. En effet, la contribution aux infrastructures a été divisée par deux depuis 2002, ce qui est, pour le sujet qui nous concerne particulièrement significatif.

Notamment concernant la reprise de la dette de RFF, nous estimons, en conformité avec les conclusions de la mission, qu'il s'agit d'un levier important pour permettre à l'entreprise publique de bénéficier d'une nouvelle marge de manoeuvre. Mais nous allons plus loin, nous estimons fondamental que l'Etat prenne en charge de la dette de RFF, à l'image de ce que l'Etat Allemand a réalisé.

Nous sommes également satisfaits que la mission considère qu'il faille maintenir l'AFITF avec un statut de simple exécutant de la décision politique et démocratique.

Nous considérons pourtant que les pistes de réflexion mentionnées par le rapport de la mission restent en deçà des besoins et n'augurent pas de la révolution annoncée à la clôture des travaux du Grenelle de l'environnement.

Si les complémentarités entre rail et route sont évidentes et à amplifier, nous ne pourrions admettre qu'elles aboutissent à une rétraction du réseau ferré. Or, nous savons déjà que toute politique de massification au détriment d'une politique de volume, entérine une perte de trafic pour le rail, comme en témoigne le plan fret 2006 qui a jeté plus d'un million de camions supplémentaires sur les routes.

Les impératifs environnementaux et d'aménagement durable devraient, au contraire, conduire à un maillage fin de l'ensemble du territoire et au développement de l'offre ferroviaire. Dans ce cadre, nous estimons que le financement des infrastructures de transport constitue une mission régaliennne de l'Etat en tant que garant de l'intérêt général, de la cohésion sociale et territoriale. L'ampleur des défis environnementaux plaide également pour un retour à une plus grande maîtrise publique.

Ainsi, les sénateurs communistes estiment que la première nécessité concernant l'investissement dans les infrastructures réside dans un engagement massif de l'Etat, notamment au travers des dotations budgétaires.

Dans ce cadre, nous ne pouvons que souscrire à la préconisation formulée par le rapport de la mission, d'une saine gestion des deniers publics. Cependant, si nous considérons que des efforts doivent effectivement être réalisés concernant les modes d'évaluation et de réalisation des projets, nous attirons l'attention de notre mission sur le fait que nous ne moderniserons pas notre réseau sous l'angle de l'austérité budgétaire. La révolution annoncée par le Grenelle de l'environnement appelle des engagements plus audacieux.

Dans ce cadre, nous sommes particulièrement favorables aux principes de sanctuarisation des financements pour les transports et de la réalisation d'un plan pluriannuel de financement proposés par les conclusions du rapport.

Concernant les nouvelles pistes de financements, elles attestent de la volonté de la mission de faire financer les transports par les usagers. Si la contribution des usagers est nécessaire, il faut se prémunir de toute opposition entre usagers et contribuables.

Ainsi, ce rapport pointe comme contrat d'avenir, le développement des fameux partenariats public/privé.

Pour notre part, nous estimons que la réalisation de partenariats public privé ne peut constituer une alternative aux forts besoins de financement des infrastructures. En effet, la réalisation d'infrastructures d'intérêt général doit être prévue sur le long terme et dégagée des aléas des marchés financiers. Si nous pouvons comprendre tout l'intérêt des délégations de service public, nous jugeons négativement la participation, dans la prise de décision, de considérations liées à l'investissement privé. Au final, les infrastructures non rentables seront confiées au secteur public alors que celles qui seront jugées rentables seront rapidement réalisées par le secteur privé. Autrement dit, nous nous retrouvons dans un schéma, où l'on privatise les gains et où l'on socialise les pertes. Cette piste ne nous paraît donc pas pertinente.

Concernant la création d'une fiscalité écologique par la taxe sur les poids lourds, sa contribution au budget de l'AFITF ne correspondra, selon les estimations, qu'à 900 millions d'euros par an qui s'ajouteraient aux 900 millions de ressources pérennes de cette agence. Pourtant, les besoins sont immenses : l'AFITF devra trouver 2,1 milliards d'euros supplémentaires par an sur la période 2009-2012 et 2,7 milliards par an sur la période 2013-2020. Cette mesure, si intéressante soit-elle, ne sera donc pas en mesure de répondre intégralement aux besoins de financements.

Dans ce cadre, nous sommes satisfaits que le rapport insiste sur la nécessité de renégocier la directive eurovignette afin d'élargir son assiette à l'ensemble du réseau routier. Elle ne doit pas représenter un effet d'aubaine pour les sociétés d'autoroutes privées. Nous sommes également satisfaits de la possibilité pour les départements de bénéficier d'une partie de cette nouvelle recette.

Concernant les autres pistes de financements, elles comportent des inconvénients notables, notamment la taxe spécifique sur les polices d'assurance qui s'appliquerait de la même manière à tous les propriétaires de véhicules. Ce seront donc une nouvelle fois les plus fragiles qui seront le plus lourdement touchés par cette mesure fiscale. Nous y sommes fermement opposés.

Une autre piste évoquée par le rapport constitue la modulation des péages ferroviaires. Si nous ne sommes pas opposés à une telle modulation qui peut être un outil de rééquilibrage en faveur du fret ferroviaire, nous souhaitons alerter la mission sur les risques d'une augmentation généralisée de ces péages qui aurait pour conséquence immédiate d'annuler les effets positifs de l'éco taxe et entérinerait une perte de compétitivité du rail.

Nous aurions également apprécié de voir figurer la possibilité de généralisation du versement transport pour les régions qui financent pourtant 46 % des projets de travaux publics.

Nous estimons par ailleurs que pour amorcer la révolution verte annoncée à grand renfort de médias, il faut également effectuer un bilan de la pertinence des politiques européennes de concurrence libre et non faussée. Pour notre part, nous considérons que l'urgence réside dans la construction d'une Europe du mieux disant social et environnemental, seule garantie de développement des modes alternatifs au tout routier.

Nous sommes pour la définition d'un réseau trans-européen fondé sur les coopérations et non sur la mise en concurrence, nous sommes pour la détermination des projets en fonction de leur utilité générale plutôt que sous un angle uniquement financier.

Développer l'offre de transports est une mission de service public car elle contribue non seulement au dynamisme économique, comme le souligne le rapport, mais également à l'aménagement du territoire, rendant possible la garantie d'un véritable droit à la mobilité.

Voilà donc un secteur que nous pouvons qualifier de clé dans une dynamique de développement durable alliant efficacité économique, utilité sociale et préservation de l'environnement.

En conclusion, nous estimons que ce rapport revêt l'intérêt majeur de dégager une prise de conscience de l'urgence d'investissements massifs dans le secteur des transports, raison pour laquelle nous le soutenons. Nous espérons maintenant qu'il contribuera par des traductions législatives au développement d'une forte maîtrise publique des transports.

## **ANNEXE I**

### **COMPOSITION DE LA MISSION D'INFORMATION**

- M. Francis Grignon, sénateur du Bas-Rhin, président ;
- M. Charles Revet, sénateur de Seine-Maritime, vice-président ;
- M. Michel Billout, sénateur de Seine-et-Marne, rapporteur ;
- M. Claude Biwer, sénateur de la Meuse, rapporteur ;
- M. Daniel Reiner, sénateur de Meurthe-et-Moselle, rapporteur ;
- M. François Fortassin, sénateur des Hautes-Pyrénées, secrétaire ;
- M. Marcel Deneux, sénateur de la Somme, membre de la mission ;
- M. Jean-Paul Emorine, sénateur de Saône-et-Loire, membre de la mission ;
- M. François Gerbaud, sénateur de l'Indre, membre de la mission ;
- M. Georges Gruillot, sénateur du Doubs, membre de la mission ;
- M. Yves Krattinger, sénateur de Haute-Saône, membre de la mission ;
- Mme Jacqueline Panis, sénateur de Meurthe-et-Moselle, membre de la mission ;
- M. Jackie Pierre, sénateur des Vosges, membre de la mission ;
- M. Thierry Repentin, sénateur de Savoie, membre de la mission ;
- M. Bruno Retailleau, sénateur de la Vendée, membre de la mission ;
- M. Roland Ries, sénateur du Bas-Rhin, membre de la mission.



## ANNEXE II

*République Française*

*Ministère de l'Ecologie, du Développement  
et de l'Aménagement durables  
Secrétariat d'Etat chargé des Transports*

*Le Secrétaire d'Etat*

référence : D07001461

*Paris, le 16 JUIL. 2007*

Monsieur le Président,



Le financement de nombreux programmes d'infrastructures a été confié à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF).

Pour financer l'ensemble des projets qui lui sont confiés, en particulier les grands projets du Comité interministériel d'aménagement durable du territoire de 2003 ou les contrats de projet Etat-Régions, l'AFITF s'est vue dotée de ressources propres pérennes sur la période 2004-2009.

A partir de 2009, il nous faut mettre en place de nouvelles conditions de financement de l'effort d'équipement nécessaire du territoire. Plusieurs pistes sont possibles et le Gouvernement souhaite mettre à profit la démarche du « Grenelle de l'Environnement » pour trouver des solutions au financement pérenne de nos modes de transports dans le sens de la lutte contre les changements climatiques.

Connaissant votre intérêt pour le dossier des infrastructures de transport et l'aménagement de notre territoire, je serais heureux que votre commission puisse réfléchir à de nouvelles ressources pour l'AFITF et peut être à de nouvelles missions et me fasse des propositions en ce sens.

Vous en remerciant par avance, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Dominique BUSSEREAU

Monsieur Jean-Paul EMORINE  
Sénateur de Saône-et-Loire,  
Président de la Commission des affaires économiques,  
Conseiller général,  
Maire de Sennecey-le-Grand  
Sénat  
75291 PARIS CEDEX 06

*Hôtel Le Play  
43, rue du Bac 75007 Paris*



### **ANNEXE III**

## **AUDITIONS MM. DU MESNIL ET DOMINIQUE BUSSEREAU**

**Mardi 23 octobre 2007**, sous la présidence de M. Jean-Paul Emorine, président.

**Audition de M. Hubert du Mesnil, président du conseil d'administration de Réseau ferré de France (RFF)**, accompagné de MM. Jean-Marc Delion, directeur général délégué, et Alain Sauvant, chef du service économie et activités ferroviaires, dans le cadre des travaux du groupe de travail « Transports terrestres ».

La commission a procédé à l'audition de M. Hubert du Mesnil, président du conseil d'administration de Réseau ferré de France (RFF), dans le cadre des travaux du groupe de travail « Transports terrestres ».

Rappelant que RFF avait été créé en 1997 pour aménager et développer le réseau ferroviaire national, M. Hubert du Mesnil a précisé que, quel que soit le mode de l'investissement ferroviaire, RFF en assumait le financement en collectant les moyens nécessaires. Il a distingué les projets sous maîtrise d'ouvrage directe de RFF et sous maîtrise d'ouvrage déléguée et les projets inscrits dans le cadre d'un partenariat public privé (PPP). Il a souligné que l'article 4 du décret portant les statuts de RFF lui interdisait de créer de nouvelles dettes en sus de la dette ferroviaire que RFF avait reprise à sa création. Cela signifiait que la rentabilité propre du projet devait couvrir l'investissement nouveau. La différence entre le retour sur investissement du projet et le coût de l'opération devait être couverte par des subventions des collectivités publiques, c'est-à-dire pour l'essentiel de l'Etat ou des collectivités territoriales et, dans une moindre mesure, de l'Union européenne. Il a ensuite cédé la parole à M. Alain Sauvant, chef du service économie et activités ferroviaires de RFF, qui a présenté un diaporama. Celui-ci a permis :

- de distinguer l'évaluation socio-économique des projets, qui mesure leur intérêt pour la collectivité, et l'évaluation financière qui porte sur l'intérêt des projets pour l'entreprise RFF. Il a souligné que l'évaluation socio-économique accorde une importance excessive aux gains de temps de parcours associés aux projets, qui joue par exemple au détriment des projets spécifiques au fret. Il a précisé que tous les projets coûtant plus de 23 millions d'euros faisaient l'objet d'évaluations socio-économiques et financières ;

- d'apporter des précisions sur le retour d'expérience. En effet, d'une part, la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) prévoit des bilans sur les projets de plus de 83 millions d'euros cinq ans après leur mise en service ; d'autre part, une évaluation a posteriori a également été menée pour les cinq lignes à grande vitesse (LGV) et sur quelques projets du réseau classique. Ces retours d'expérience ont permis de mettre en évidence que les prévisions de trafic sont réalistes, avec des marges d'erreur de 10 à 20 %. On

constate une exception notable dans le cas du trafic trans-Manche, très inférieur aux prévisions ;

– de rappeler les ordres de grandeur de l'activité de RFF. Ses dépenses d'investissement vont représenter un peu moins de 3 milliards d'euros en 2007, avec la ventilation suivante : 1,1 milliard d'euros pour les grands projets, 1 milliard d'euros pour le renouvellement du réseau, 400 millions d'euros dans le cadre des contrats entre l'Etat et les régions et 200 millions d'euros pour d'autres investissements, notamment l'amélioration de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite ou la suppression de passages à niveaux. Par ailleurs, RFF verse 2,6 milliards d'euros à la SNCF dans le cadre d'une convention de gestion pour l'entretien et l'exploitation du réseau. En face de ces dépenses, les recettes de péages ne représentent que 2,6 milliards d'euros, soit 45 % du coût total de l'infrastructure ferroviaire. Les subventions se montaient à 2,2 milliards d'euros. Enfin, il faut souligner que RFF perd environ 400 millions d'euros chaque année, ce qui constitue l'une des failles du dispositif actuel ;

– de mettre en évidence que l'effort de financement de l'infrastructure ferroviaire se répartit nécessairement entre les clients et le contribuable, en fonction des arbitrages politiques des pouvoirs publics ;

– de souligner l'ambition des objectifs fixés à RFF, puisque, d'une part, l'enveloppe des contrats de projet a été multipliée par 2,3, pour atteindre 7 milliards d'euros sur la période : on passe ainsi d'environ 400 millions d'euros par an d'investissements dans ce cadre à près d'un milliard d'euros par an ; d'autre part, les investissements pour les grands projets doivent être portés d'1 à 3 milliards d'euros par an. Enfin, le besoin d'investissement pour la maintenance du réseau existant va passer d'1 à 2 milliards d'euros par an.

M. Jean-Marc Delion, directeur général délégué de RFF, en a conclu qu'il serait sans doute difficile à la collectivité nationale de fournir cet effort, ce qui impose de faire des choix et d'établir des priorités.

M. Jean-Paul Emorine, président, après avoir rappelé que le groupe de travail avait notamment vocation à dégager les financements nécessaires à la poursuite de l'action de l'AFITF, a demandé quelles marges de manœuvre offraient les PPP.

M. Francis Grignon, président du groupe de travail, a jugé nécessaire, dans ce cadre, de définir quels sont les besoins prioritaires de la collectivité nationale, à 10, 20 ou 30 ans. Il a également souhaité savoir quelles étaient les relations de RFF et du ministère de l'économie et des finances et quelle analyse pouvait être faite sur la situation du fret ferroviaire. Enfin, il a souhaité savoir si les prévisions de rentabilité du TGV-Est étaient tenues.

M. Charles Revet a déclaré que tous les membres de la commission avaient le souci du rééquilibrage modal. Il a également jugé que la France avait pris du retard sur le tram-train. Il a souhaité savoir quelle évaluation pouvait être faite des besoins d'investissement pour développer le fret

ferroviaire et le transport ferré de proximité. Il a également demandé quelle était la part de l'infrastructure dans le prix d'un billet de train, si les procédures actuelles de travaux étaient les plus économiques et si pouvait être envisagée la mise en place de sillons réservés au transport grandes lignes entre Paris et Rouen.

M. François Gerbaud a demandé si les critères d'évaluation socio-économiques des projets étaient pertinents. Il s'est également interrogé sur l'ambition des programmes de LGV et a considéré qu'il convenait sans doute, au vu des conclusions de l'audit sur le réseau, de se déprendre du rêve de la grande vitesse au profit de l'entretien du réseau existant. A ce titre, il estimait par exemple qu'une liaison grande vitesse Limoges-Poitiers n'était pas justifiée.

En réponse à ces différents intervenants, M. Jean-Marc Delion a précisé que RFF pourrait réinvestir ses profits dans l'activité ferroviaire si les projets permettaient de dégager de telles marges, ce qui n'était pas le cas ; cela imposait donc un recours aux contribuables. RFF avait à cœur d'améliorer l'exécution des projets et les PPP pouvaient permettre de réaliser des gains de ce point de vue, même s'ils n'étaient pas encore limités.

M. Hubert du Mesnil a précisé que les PPP, malgré leur intérêt, ne pouvaient rendre rentable un projet qui ne l'était pas. En outre, RFF n'avait pas vocation à pousser par principe à la réalisation de projets ferroviaires, l'utilité pour la collectivité devant être le critère déterminant. En tout état de cause, la décision revenait, in fine, à l'autorité politique, nationale ou territoriale. Il a regretté à son tour que les critères d'évaluation donnent une importance trop grande au gain de temps et émis le souhait que le Grenelle de l'environnement puisse être l'occasion d'améliorer les critères d'évaluation des projets. Il a également estimé que l'échec du fret ferroviaire en France n'était pas imputable à un manque d'investissement, mais à des carences organisationnelles et de qualité de service. En revanche, il était vrai que lorsque le trafic fret croîtrait à nouveau, des investissements seraient nécessaires, en particulier pour contourner les grandes agglomérations. Prenant l'exemple du contournement de Nîmes et Montpellier, il a estimé que les critères actuels d'évaluation ne permettaient pas de rendre compte de l'intérêt réel de cet investissement. Il a également jugé que l'amélioration de la desserte ferroviaire des grands ports était nécessaire et d'un coût supportable. Il a abondé dans le sens de M. Charles Revet quant au retard en matière de fret et de transport ferré de proximité, car des investissements modiques avaient été par trop différés. La France était ainsi le seul grand réseau à ne pas avoir automatisé et regroupé ses postes de commande. RFF avait donc lancé des travaux en ce sens, qui ne seront achevés que dans quinze ans. Il a enfin jugé indispensable que les investissements de création de 1.600 kilomètres de lignes nouvelles ne fassent pas oublier la nécessité de rajeunir et rénover les 27.000 kilomètres de lignes existantes.

M. Daniel Reiner, rapporteur du groupe de travail, a estimé que RFF ne pouvait continuer à perdre 400 millions d'euros par an. Rappelant que

certaines considéraient que RFF devrait augmenter ses péages, il a souhaité savoir comment était calculé leur prix, si RFF envisageait effectivement de les alourdir et s'il existait, en ce domaine, une convergence entre pays européens. Il a également déclaré que l'amélioration de la desserte ferroviaire des grands ports était une priorité. Enfin, il a souhaité disposer de la liste des investissements dont les évaluations a posteriori avaient montré que leur intérêt était discutable.

M. Michel Teston s'est étonné de ce que RFF ne semble pas suivre les recommandations du rapport Rivier d'audit du réseau. Ainsi, sur la ligne Les Aubrais-Vierzon-Toulouse, les travaux de réfection étaient limités au remplacement du ballast, alors même que l'on conservait les rails actuels, qu'il conviendrait de changer dans dix ans.

M. Gérard Bailly a souhaité savoir comment se calculait le versement de RFF à la SNCF pour l'entretien du réseau, si on pouvait réellement transférer le fret de la route au rail et quels étaient les itinéraires ferroviaires les plus rentables.

M. Claude Biwer, rapporteur du groupe de travail, a souhaité savoir comment était pris en compte l'aménagement du territoire dans l'évaluation des projets, au delà de la seule rentabilité. Par ailleurs, l'analyse selon laquelle les années 1990 avaient vu un surinvestissement ferroviaire impliquait-elle que l'on assiste à l'avenir à une réduction du réseau ?

M. Hubert du Mesnil a répondu par la négative à M. Claude Biwer concernant une éventuelle réduction du réseau. Il a fait valoir, d'une part, qu'il revenait à l'Etat, et non à RFF, de prendre les décisions dans ce domaine et, d'autre part, qu'il était dans l'intérêt de RFF de voir le trafic se développer. Quant à l'aménagement du territoire, il s'agissait là d'une considération de nature politique et non économique, sur laquelle RFF ne pouvait se prononcer. Il a ensuite reconnu que les péages n'étaient pas assez élevés, mais que leur augmentation était toujours délicate, dans la mesure où RFF était en situation de monopole. La prudence s'imposait donc dans ce domaine. Il a précisé que la part de l'infrastructure représentait 25 à 30 % du billet sur les LGV, mais moins de 10 % sur le fret, soit un prix inférieur de moitié à celui pratiqué en Allemagne. Il a estimé qu'il était sans doute possible d'augmenter les péages sur les LGV, alors que cela paraissait difficile en matière de fret au vu de la situation actuelle du secteur. Toutefois, il faudrait envisager à terme de relever le prix des péages également en matière de fret, ce qui correspondait du reste à la conception des chargeurs, qui étaient disposés à payer plus cher un produit de meilleure qualité. Il a également estimé que des modulations des péages pour des raisons d'aménagement du territoire pouvaient être envisagées. Enfin, il a abondé dans le sens de M. Michel Teston quant au fait que les recommandations du rapport Rivier n'étaient pas respectées en matière de régénération du réseau. Il convenait de mener les opérations de rénovation nécessaires, mais cela supposait une contractualisation avec l'Etat pour pouvoir disposer d'une perspective pluriannuelle des investissements de rénovation.

**Mardi 22 janvier 2008**, sous la présidence de M. Jean-Paul Emorine, président.

**Audition de M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat chargé des transports auprès du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables**

La commission a tout d'abord procédé à l'audition de M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat chargé des transports auprès du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, dans le cadre des travaux de la mission d'information « Transports terrestres ».

M. Dominique Bussereau s'est félicité de la création, par la commission des affaires économiques, en octobre dernier, d'une mission d'information sur le financement des infrastructures de transport. Constatant les délais très serrés imposés aux travaux de la mission, il a salué l'implication des sénateurs et de son président en particulier, M. Francis Grignon. Résumant la problématique à laquelle doit répondre la mission d'information, il a évoqué les besoins en infrastructures de transport en France, leur mode de financement et modalités de réalisation, dans un contexte contraint pour les finances publiques. Mentionnant le souhait de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, de présenter au Parlement au printemps prochain un inventaire précis des projets d'infrastructures de transport à financer, M. Dominique Bussereau a déclaré qu'une loi cadre éventuellement suivie d'un Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) fixerait la liste des projets finalement retenus. Se référant au discours du Président de la République du 25 octobre 2007 à la suite des conclusions du Grenelle de l'environnement, il a réitéré l'engagement de l'Etat en faveur d'une « politique d'investissement massif dans les transports » centrée sur les infrastructures alternatives à la route. Il a insisté sur la nécessité d'un développement volontariste des transports urbains et périurbains collectifs, des lignes ferroviaires, mais également des voies fluviales et maritimes. A cette occasion, il a mis l'accent sur l'intérêt qu'il porte à la question des ports français et au report modal, rappelant sa visite la veille, au Havre, en compagnie notamment des sénateurs Charles Revet et Alain Gérard.

Faisant part de l'obligation pour la France de disposer d'infrastructures durables, dont le financement soit assuré, il a indiqué avoir mis en place, en accord avec M. Jean-Louis Borloo, 33 « comités opérationnels » chargés de décliner matériellement les décisions du Grenelle. Evoquant celui relatif aux transports urbains et périurbains, il a déclaré que, suite aux propositions du député Michel Destot, 4 milliards d'euros seraient investis par l'Etat en Ile-de-France et 4 milliards hors Ile-de-France, en complément des investissements des collectivités territoriales. Ceci concerne quasiment tous les projets existants de métropolitains, de tramways et de transport en sites propres.

A propos du deuxième volet consacré aux Lignes à Grande Vitesse (LGV) et au réseau ferroviaire, M. Dominique Bussereau a déclaré que le ministère mènerait les actions suivantes :

- la mise à niveau du réseau existant pour éviter les ralentissements des trains ;

- la construction de 2.000 kilomètres de lignes à grande vitesse d'ici à 2020, suite aux CIADT de 2003 et 2005, puis une étude sur la reprogrammation au-delà de 2020 de 2.500 kilomètres supplémentaires ;

- la poursuite des interconnexions entre les aéroports et les TGV, notamment à Orly, car aujourd'hui seuls les aéroports de Roissy et Lyon Saint-Exupéry sont correctement desservis ;

- l'organisation d'ici l'été 2008 de concertations autour du programme de LGV et l'engagement de négociations avec les collectivités territoriales, dont la Bretagne, le Poitou Charentes, les Pays de la Loire et l'Aquitaine, sur les priorités, les tracés, les alternatives à la grande vitesse et les clefs du financement. Ce genre de concertation constitue un exercice difficile, comme l'a montré l'expérience du TGV Est.

M. Dominique Bussereau a ensuite évoqué le dernier volet consacré au développement du fret non routier.

En matière de développement du fret ferroviaire, enfin, l'objectif fixé par le Président de la République porte sur l'augmentation d'un quart, d'ici à 2012, de la part de marché du fret non routier. Ceci suppose de :

- développer les autoroutes ferroviaires, car les deux lignes actuellement aménagées connaissent un trafic croissant. Il est prévu le lancement d'un programme complémentaire d'itinéraires (Alpes, Sud-ouest, Luxembourg-Perpignan) et La Poste souhaite désormais utiliser le train et non l'avion pour les livraisons de courte distance. En outre, le projet de TGV Fret (appelé CAREX), soutenu notamment par les élus du Val d'Oise, tend à créer à Roissy-Charles de Gaulle une gare pour des trains adaptés au transport, sur des distances moyennes, de containers pour les colis d'entreprises comme Fedex ou DHL, ce qui limiterait les nuisances liées aux vols de nuit ;

- promouvoir le transport combiné, c'est-à-dire la combinaison d'au moins deux modes de transport au sein d'une même chaîne, sans rupture de charge, tout en minimisant les trajets par route. Ce développement est essentiel compte tenu du développement mondial du transport par container. Dans cette perspective, M. Dominique Bussereau a évoqué la mise en place de « trains longs » sur les deux axes Nord-Sud car l'Espagne exprime de forts besoins en la matière, la révision du système d'aides qui est un peu ancien, le développement des capacités sur l'axe atlantique après la mise en service de la ligne LGV SEA entre Tours et Bordeaux en 2013 et, enfin, l'ouverture déjà réalisée des sillons aux opérateurs ;

– développer le transport fluvial, qui a repris des parts de marché importantes ces dernières années, à travers la signature l’an prochain du contrat relatif au canal Seine-Nord Europe, la préparation du débat public sur la liaison Saône-Moselle prévue en 2009 et le renouvellement du plan d’aide à la modernisation de la batellerie sur la période 2008-2009 ;

– lancer un nouveau programme d’autoroutes maritimes, d’une part sur la façade atlantique (France-Espagne), d’autre part sur la Méditerranée (France-Italie, France-Espagne) sans oublier l’amélioration des voies existantes entre Dunkerque-Calais-Normandie et l’Angleterre.

M. Dominique Bussereau a enfin rappelé sa volonté de maintenir à son niveau actuel la capacité routière globale sauf pour éliminer les points de congestion, pour traiter les problèmes de sécurité ou pour répondre à des enjeux locaux. Il a précisé que selon lui le Grenelle de l’environnement ne signifiait pas la « fin de la route et de l’autoroute ».

Abordant la question du financement de ces projets, M. Dominique Bussereau a estimé qu’il avait présenté de façon objective et transparente au Parlement, lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2008, les difficultés auxquelles il était confronté. A compter de 2009, les ressources pérennes de l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ne seront pas suffisantes non seulement pour assumer la charge supplémentaire liée aux engagements du Grenelle de l’environnement, mais encore pour financer la poursuite des programmes déjà décidés.

En effet, les produits de cession des sociétés d’autoroute, qui avaient permis une dotation exceptionnelle à l’AFITF de 4 milliards d’euros en 2006, seront épuisés dès 2009. Le produit de la redevance domaniale due par les sociétés concessionnaires d’autoroutes devrait s’élever à 180 millions d’euros, le produit de la taxe dite d’aménagement du territoire atteindrait 540 millions d’euros et le solde du produit des amendes perçues par les radars automatiques oscillerait entre 100 et 200 millions d’euros. Il en a conclu que l’AFITF, en l’état actuel des choses, ne bénéficierait que de 900 millions d’euros environ en 2009, alors que les besoins annuels de financement sont estimés à plus de 3 milliards compte tenu de l’impact du Grenelle de l’environnement.

Évoquant d’une part le contexte de très forte tension sur nos finances publiques auquel il est particulièrement sensible en tant qu’ancien ministre du budget, et, d’autre part, la distinction entre les sources de financement de court terme et celles de long terme, il a présenté trois séries de pistes de réflexion.

Tout d’abord pour « en avoir plus pour son argent », M. Dominique Bussereau s’est déclaré favorable au développement des contrats de partenariats public-privé (PPP), conformément aux orientations fixées par le Premier ministre. Ces contrats permettront non seulement d’accélérer la réalisation d’infrastructures tout en respectant les coûts et les délais, mais encore de lisser la charge de la construction, de l’entretien et de la maintenance des infrastructures sur longue période. Un projet de loi relatif à la « stimulation des partenariats public-privé » a été adopté en Conseil des

ministres le 3 janvier dernier. Par ailleurs, la question du choix des investissements publics devrait être davantage guidée par des critères économiques, environnementaux et techniques. Il est envisageable d'affecter à l'AFITF le reliquat de produits de privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroute, d'un montant de plus de 300 millions d'euros, inscrit dans les comptes de l'établissement « Autoroutes de France ». Il a par ailleurs approuvé l'idée d'affecter des produits de cessions des actifs non stratégiques de l'Etat au financement d'infrastructures de transport, une telle opération ne constituant en aucun cas un « appauvrissement de l'Etat », mais un simple remplacement d'actifs financiers peu stratégiques par des actifs créateurs de richesse. Il a ajouté que le recours de l'AFITF à l'emprunt serait de bon aloi, à condition de respecter un plafond déterminé en loi de finances. En termes financiers, cette mesure peut rencontrer quelques obstacles compte tenu du niveau d'endettement des administrations publiques et des règles budgétaires communautaires, a-t-il reconnu, mais cet emprunt est justifié en termes économiques, comme le savent les présidents des conseils régionaux et généraux, car il s'agit d'investissements structurants dont la réalisation rapide conditionne les perspectives de croissance de moyen terme du pays. Il faut également réfléchir à des solutions de financement innovantes, à l'instar du système britannique des plaques d'immatriculation personnalisées payantes, qui constituerait une éventuelle recette d'appoint.

Abordant la deuxième série de pistes de réflexion consacrée à la contribution des sociétés d'autoroutes, il a rappelé l'impératif pour l'Etat de respecter l'équilibre des contrats de concession. Il s'est interrogé sur les possibles aménagements de la redevance domaniale ou de la taxe dite d'aménagement du territoire, sur la hausse de certains tarifs, la modification du rythme de leur versement pour financer à court terme l'AFITF et sur le recours à un système d'enchères lors du renouvellement des concessions.

La troisième série de réflexions sur les ressources nouvelles de l'AFITF s'articule autour de trois thèmes : allouer à l'Agence une dotation budgétaire ; lui affecter des ressources existantes ; créer de nouvelles taxes. S'agissant des dotations budgétaires, M. Dominique Bussereau a précisé que ce moyen avait déjà été utilisé en 2006 à hauteur de 62 millions d'euros. L'affectation à l'AFITF de ressources existantes pourrait concerner le reliquat de taxes sur les bureaux, bénéficiant actuellement au fonds d'aménagement pour l'Ile de France, le produit des amendes forfaitaires majorées liées à la police de la circulation ainsi qu'une fraction de la taxe sur les véhicules des sociétés, modulée en fonction des émissions de CO2.

M. Dominique Bussereau a ensuite évoqué la création de nouvelles taxes pour financer l'AFITF, rappelant l'engagement du Président de la République, lors des conclusions du Grenelle de l'environnement, sur la mise en place d'une taxe kilométrique sur les poids lourds, rapportant environ 900 millions d'euros par an dès 2011. Conformément à la directive communautaire « Eurovignette », cette taxe sera payée par les véhicules de plus de 12 tonnes qui circuleront sur les autoroutes non concédées et sur les

routes nationales. Cette taxe pourrait s'appliquer sur certaines routes départementales congestionnées si le conseil général le souhaite, auquel cas il pourrait récupérer les sommes collectées. Dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, le Gouvernement essaiera de faire évoluer la directive « Eurovignette ». D'autres types de prélèvement ont été ensuite évoqués, comme le prélèvement sur les plus-values foncières résultant de la réalisation de nouvelles infrastructures terrestres afin qu'une part des bénéfices issus de la construction d'infrastructures puisse revenir au financement de ces infrastructures, ou encore un prélèvement appelé « ad valorem » sur les chargeurs au titre des factures de transport terrestre acquittées. Ce dernier constituerait une recette transitoire en attendant 2011. M. Dominique Bussereau a mentionné enfin la proposition de la mission d'information d'instaurer une taxe additionnelle à la taxe sur les conventions d'assurances, mais il a considéré que cette mesure, en dépit de son fort rendement, devait être étudiée avec prudence pour tenir compte de son impact sur le pouvoir d'achat des Français et de sa compatibilité avec la création récente du bonus/malus sur les véhicules légers.

Il a rappelé enfin le très grand besoin de financement d'infrastructures nouvelles dans les collectivités ultra-marines.

Évoquant le projet de relance des ports français annoncé récemment par le Premier ministre, M. Dominique Bussereau a rappelé que la France avait perdu la moitié de son trafic de containers, que le port de Marseille était distancié notamment par Barcelone et Rome et que la SNCF avait acheté de nouvelles locomotives pour tirer les trains de fret à Anvers ou Rotterdam alors que techniquement le port du Havre, par exemple, pourrait réaliser le même type de prestation. Il a ajouté que l'objectif du plan de relance des ports français était la création de 30.000 emplois et l'augmentation du trafic de containers. Alors que la moitié du trafic de containers du port d'Hambourg passe par le fret ferroviaire, ce taux varie entre 13 et 16 % pour le port du Havre.

Insistant sur la nécessité d'imaginer de nouvelles sources de financement pour l'AFITF, il a indiqué que le projet de loi instituant la redevance poids lourds serait bientôt débattu par le Parlement. Comme cette redevance ne pourra couvrir à elle seule l'ensemble des besoins évoqués, M. Dominique Bussereau a conclu en déclarant se mettre à l'écoute des sénateurs pour obtenir des idées nouvelles de financement.

M. Francis Grignon, président de la mission d'information, a tenu à indiquer qu'il s'exprimait à titre individuel, et non en tant que président de la mission d'information, puisque le rapport ne serait présenté devant la commission des affaires économiques que fin janvier. Il a ensuite déclaré que les deux mois d'auditions menées dans le cadre de ladite mission lui avaient permis de mieux cerner les enjeux de compétitivité économique, d'aménagement du territoire et de développement durable liés à la question des infrastructures de transport. Si la France est globalement bien dotée en infrastructures de transport, celles-ci sont vieillissantes et appellent des

« régénérations musclées » pour les routes et surtout pour les voies ferrées. Il a déploré le mauvais départ du fret en France, ainsi que les relations complexes entre la SNCF et Réseau ferré de France (RFF). Il a par ailleurs mis l'accent sur les économies à réaliser, auxquelles le rapport de la mission d'information consacrerait un chapitre entier.

Il a ensuite plaidé pour une utilisation plus rationnelle des infrastructures actuelles. Préférant parler de redevance d'usage plutôt que de taxe poids lourds, il a souhaité une modulation de l'utilisation des routes selon le temps et l'espace grâce à des instruments satellitaires utilisés dans les véhicules comme cela est fait ailleurs en Europe. Concernant les voies ferrées, il a considéré que l'utilisation des sillons ne devait pas être réservée aux seuls TGV. Il a en outre souligné la nécessité de mieux gérer le coût des travaux d'exécution d'infrastructure, en évoquant d'une part l'existence d'échangeurs d'autoroutes « luxueux », d'autre part l'absence de massification des commandes de la SNCF et de RFF qui majore la facture de 15 %.

Concernant le financement de l'AFITF, M. Francis Grignon a souhaité au préalable que l'expérimentation de la redevance d'usage en Alsace en 2010, un an avant sa généralisation au niveau national, ne porte pas préjudice à cette région et qu'une plus grande cohérence soit trouvée entre l'échelon local et l'échelon national. Parmi les pistes de ressources nouvelles évoquées dans le rapport de la mission d'information, il a évoqué la taxation des plus-values foncières, la hausse des contributions des sociétés concessionnaires d'autoroutes, le recours prudent aux partenariats public-privé et la création d'autres recettes annexes. A ce titre, il a évoqué l'aménagement d'espaces publicitaires payants sur les aires de repos d'autoroutes ou la présence d'activités commerciales, à l'instar de ce qui se passe actuellement dans certaines gares TGV, pour lever les fonds destinés à financer les infrastructures de transport. Il existe une batterie de propositions qui présentent un intérêt commercial certain et qui constituent une source de financement pour les infrastructures de transport.

Abordant le thème de l'organisation de l'AFITF, il a refusé que l'on modifie la composition de son conseil d'administration et ses missions, craignant de transformer l'Agence en « usine à gaz ». Il a souligné avec force la nécessité d'un financement de l'AFITF « dédié, fléché, pérennisé » et indépendant des choix du ministère de l'économie et des finances et plaidé pour une planification à long terme des projets d'infrastructures sélectionnés par les pouvoirs publics afin que les Français acceptent les efforts financiers qui leur seront demandés.

M. Dominique Bussereau s'est déclaré favorable à l'idée de programmer à long terme les projets d'infrastructures de transport et il a rappelé les engagements pris en la matière par M. Jean Louis Borloo.

Il a reconnu que l'on avait commis l'erreur en France de ne pas entretenir régulièrement le réseau ferroviaire et de supprimer définitivement les lignes et les rails de chemins de fer qui n'étaient plus fréquentés, alors

qu'en Allemagne, la Deutschbundesbahn a pu réutiliser fort opportunément des voies délaissées vingt ans plus tôt.

Après avoir rappelé la nécessité d'une réforme du fret ferroviaire pour mieux utiliser les sillons et gagner en efficacité économique, il a annoncé la création d'une autorité de régulation pour éviter les conflits entre la SNCF et RFF. Il s'est dit opposé au projet de M. Jean-Claude Gayssot de réintroduire le trafic de voyageurs sur certaines lignes actuellement dédiées au trafic de marchandises. Il a souhaité en outre que les présidents de conseils généraux acceptent la suppression de certains TER sous-utilisés pour dégager des marges de manœuvre en faveur du transport par fret, estimant que l'intérêt général n'était pas réductible à la défense des intérêts des usagers de transports en commun.

A propos des contrats de travaux passés entre la SNCF et RFF, il a jugé que des mesures comme le travail la nuit sur les voies, l'allongement de la plage horaire d'intervention ou encore l'utilisation de bus de remplacement pendant quelques semaines, étaient susceptibles d'épargner jusqu'à 25 % sur les factures actuelles.

Quant à l'expérimentation de la redevance poids lourds en Alsace, il a assuré que le système technologique alsacien serait compatible avec celui choisi au niveau national.

Il a ajouté qu'il était favorable :

- à l'installation de commerces dans les gares SNCF, comme en Allemagne ;

- à la réappropriation des vieilles gares de triage ou d'infrastructures inutilisées, souvent situées en plein centre ville, tout en veillant à ne pas prendre de décisions irréversibles ;

- à l'augmentation avec précaution des tarifs des péages ferroviaires, qui fait d'ailleurs l'objet actuellement de négociations entre la SNCF, RFF et l'Etat, afin de financer l'entretien et le développement du réseau ferré ;

- à la valorisation des aires de repos sur autoroutes ;

- à la création de nouvelles sources de financement, en évoquant les centres logistiques qui vont s'implanter le long du canal Seine-Nord et qui permettront de financer une partie de cette infrastructure.

A propos des partenariats public-privé (PPP), il a rappelé qu'ils permettaient d'accélérer le processus de financement. Se référant à deux projets non encore validés, à savoir les prolongations de Lignes Grande Vitesse Toulouse-Paris et Nice-Paris, il a insisté sur l'intérêt d'utiliser les PPP pour financer des projets à la rentabilité garantie.

Il a conclu en rappelant que le taux de rentabilité de la Ligne Grande Vitesse Paris-Strasbourg avait été largement revu à la hausse, le train occupant désormais 60 % des parts de marché, sans doute parce que cette ligne a créé sui generis de nouveaux besoins, notamment touristiques.

M. Charles Revet, après avoir remercié le ministre pour sa présence la veille sur le port du Havre, premier port de l'Europe du Nord ouvert sur l'Atlantique, s'est déclaré inquiet du retard français en matière de gestion des sillons, alors que le trafic de containers en France va considérablement augmenter. Il a souhaité une modification de la réglementation applicable aux marchés publics afin que les investissements privés ne soient plus systématiquement moins onéreux que les investissements publics. Concernant le trafic ferroviaire, il s'est interrogé sur la possible réutilisation de rails pour le fret pour renforcer la compétitivité de la France et il s'est dit favorable à une hausse des tarifs voyageurs, à condition que la fiabilité des horaires soit accrue.

M. René Beaumont a affirmé que le fret ferroviaire était moribond en dépit des promesses des anciennes ministres de l'environnement de doubler son trafic. Il a plaidé pour l'entrée sur le marché du transport de marchandises d'entreprises privées, notamment étrangères, pour relancer le trafic. S'interrogeant sur l'avenir du trafic fluvial, il a souhaité connaître les délais de réalisation du projet Seine-Nord et du projet Moselle-Saône. Il s'est ensuite interrogé sur les suites données au projet Europe atlantique et au dossier des concessions d'autoroutes.

M. Dominique Braye a déploré le « droit de rançon » que s'arrogeait la SNCF ou RFF pour autoriser les collectivités territoriales à réutiliser les terrains occupés par les anciennes gares désaffectées, alors que, dans le même temps, les collectivités territoriales doivent construire beaucoup de logements sociaux. Il a ensuite demandé au ministre s'il comptait appuyer le dossier de l'autoroute A 51 aux environs de Gap, car il s'agissait selon lui d'une « autoroute écologique ». Sur ce point, il a appelé le ministre à résister aux exigences de groupes « idéologues » et « dogmatiques ».

M. Paul Raoult, après s'être réjoui de la signature prochaine du contrat du canal Seine-Nord, a souhaité que l'appel d'offres soit effectué au niveau de chacune des sections concernées et non au niveau global du linéaire, afin de ne pénaliser ni les petites et moyennes entreprises ni les artisans. Il a ensuite défendu le projet de la RN 2 contre l'idée de l'autoroute A24, estimant que ce projet soulagerait la liaison Pays-Bas/Belgique, serait techniquement plus facile à réaliser, éviterait de passer par l'autoroute A1 et pourrait s'accompagner d'un péage routier. Il s'est dit offusqué par l'annonce récente, dans la presse régionale, de la fermeture, le matin, des guichets physiques de la gare SNCF du Quesnoy, sans concertation avec les membres du comité des lignes, alors que cette gare compte 1 500 usagers chaque jour. Il a souhaité que les services techniques du ministère cherchent à résoudre l'incohérence du tracé du réseau de chemins de fer, notamment entre Cambrai et Douai. Il a enfin encouragé la création de voies supplémentaires sur les voies ferrées, notamment près de Maubeuge, pour permettre aux trains directs de dépasser les trains à arrêts multiples.

Mme Evelynne Didier, après avoir rappelé que ses collègues n'étaient ni des « idéologues », ni des « dogmatiques », s'est interrogée sur une

définition large de la notion de rentabilité pour évaluer les projets d'infrastructures, afin de ne pas répéter les erreurs des acteurs industriels qui avaient laissé certains territoires français en dehors du développement de la téléphonie mobile.

M. Claude Biwer, après avoir rappelé que le TGV-Est avait été en partie financé par les collectivités territoriales, s'est demandé qui allait, à l'avenir, conduire la politique d'investissement massif en matière d'infrastructures de transport, estimant pour sa part qu'il ne fallait pas diluer les responsabilités. Il s'est ensuite interrogé sur les inconvénients, en termes d'offre de trains, qu'a provoqués paradoxalement la mise en service du TGV-Est pour les habitants de la Meuse et a regretté la réduction des horaires d'ouverture des guichets physiques. Puis il a fait part de son étonnement devant le manque d'entretien, notamment en territoire français, de la ligne Calais-Bâle et de l'impact négatif qui en découlait sur l'image de la France à l'étranger.

Rappelant sa participation à la mission d'information sur le financement des infrastructures de transports terrestres, il a indiqué qu'il ne souhaitait pas voir l'AFITF devenir une instance de choix et de gestion des infrastructures de transport ; il a plaidé pour l'instauration d'une taxation des plus-values foncières générées non seulement par la construction d'une gare ferroviaire, mais également par la mise en service de routes en zone rurale, source de richesse considérable, déclarant que les élus locaux ne seraient pas hostiles à une telle taxe.

M. Jean Desessard s'est réjoui de constater que la majorité sénatoriale et le Gouvernement s'étaient ralliés à l'idée d'une redevance sur les poids lourds et à la taxation des plus-values foncières. Il a souhaité ensuite avoir des exemples précis des pistes de financement de l'AFITF, s'agissant notamment du produit de cessions des concessions d'autoroutes. Il a déclaré que les causes du retard français en matière de fret ferroviaire étaient largement imputables à la préférence de la SNCF pour le trafic de voyageurs au détriment du trafic de marchandises et estimé que les choix actuels de la SNCF étaient erronés parce qu'obéissant à une logique de court terme et de rentabilité immédiate, négligeant l'aménagement du territoire. La création de 2 000 km de Lignes à Grande Vitesse était un objectif trop timoré, a-t-il ajouté, comme d'ailleurs le projet de plan de transport en Ile-de-France. Soulignant la longueur excessive de la réalisation de travaux, il a dénoncé le rôle de bouc émissaire longtemps attribué aux syndicats et s'est demandé s'il existait un audit sérieux sur cette question.

M. Bernard Dussaut s'est interrogé sur l'état d'avancement du dossier du contournement ouest de Bordeaux, décision prise avant le Grenelle de l'environnement et dont la réalisation ne devait pas dépendre de celui-ci.

M. Yannick Texier a demandé si le projet d'aéroport de Notre-Dame-Des-Landes risquait d'être annulé du fait du Grenelle de l'environnement, rappelant que les travaux devaient commencer en 2008-2009. Il s'est

également interrogé sur la qualité des liaisons ferroviaires qui desserviraient l'aéroport et sur l'état d'avancement des projets de lignes à grande vitesse Paris-Quimper et Paris-Brest.

En réponse aux différents intervenants, M. Dominique Bussereau a apporté les éléments suivants :

- parmi les pistes de financement des infrastructures de transport figurent celle de taxer les plus-values foncières liées à leur mise en place et la possibilité donnée aux collectivités territoriales d'instituer des péages urbains, ceux-ci existant dans de nombreux pays européens ;

- l'un des avantages des partenariats public-privé est de réduire les délais de construction ;

- les voies d'évitement ne sont pas toujours adaptées aux « trains lourds », ce qui nécessitera des ajustements ; une nouvelle gestion des sillons sera également nécessaire pour les petites voies desservant notamment les ports ou les silos, qui sont quelque peu délaissées, et sur lesquelles pourraient intervenir des opérateurs de proximité, sur le modèle allemand ;

- le développement du fret ferroviaire en France viendra de l'intervention des opérateurs de proximité : fin 2007, 6 à 7 % du trafic était effectué par des opérateurs privés. L'Allemagne a pris beaucoup d'avance en la matière et la SNCF devra s'investir davantage sur ce dossier ;

- les délais de réalisation du canal Seine-Nord seront tenus ; il en ira de même pour la concession de la route Centre-Europe-Atlantique, malgré les problèmes rencontrés sur l'ensemble des territoires concernés ;

- la SNCF et RFF doivent être plus efficaces dans la gestion de leur patrimoine ;

- le projet de l'A51 va être expertisé, une décision politique devant être prise en 2008 ;

- s'agissant du canal Seine-Nord, il faut effectivement trouver les moyens d'associer les entreprises du Nord-Pas-de-Calais, de Picardie et d'Ile-de-France au projet ;

- les préoccupations exprimées par M. Paul Raoult au sujet de la gare du Quesnoy seront relayées auprès de la SNCF ;

- l'aménagement du territoire n'est pas forcément contradictoire avec la notion de rentabilité : à titre d'exemple, le doublement de la ligne de TGV Paris-Lyon pourrait desservir une zone dans laquelle il n'y a pas de TGV : l'Auvergne et le Limousin notamment ;

- étant donnée l'ampleur des projets d'infrastructures, tous les acteurs doivent participer à leur financement, y compris l'Europe, qui apporte des financements satisfaisants ;

– il a été indiqué à la SNCF que la desserte Meuse devait être améliorée, de même que celle des Ardennes, notamment par la mise en service d'une desserte ferroviaire de voyageurs ;

– les délais de mise en œuvre des infrastructures ont considérablement augmenté : si les projets autoroutiers décidés au CIADT de 1987 ont été mis en œuvre 10 ans après, il faut aujourd'hui 15 ans du fait des préoccupations légitimes- relatives au développement durable et au débat démocratique ;

– le contournement ouest de Bordeaux n'est plus vraiment d'actualité, l'idée étant plutôt désormais une desserte ferroviaire à l'est ;

– le projet d'aéroport Notre-Dame-des-Landes sera mis en œuvre, précédé d'un « mini-Grenelle » au niveau local comme l'a souhaité M. Jean-Louis Borloo ; il s'agit du dernier grand aéroport construit en France métropolitaine et il doit donc être un modèle en matière d'environnement, notamment s'agissant de sa desserte ferroviaire ;

– les lignes à grande vitesse Bretagne et Pays-de-Loire ne devraient pas prendre de retard.

M. Jean-Paul Emorine, président, a insisté sur la nécessaire prise en compte des études démontrant l'opportunité de la liaison Saône-Moselle-Rhin. A propos des nouvelles ressources finançant les infrastructures, il a rappelé que le parc de voitures particulières s'élevait à 30 millions et fait valoir qu'une taxe sur les polices d'assurance, à hauteur de 40 à 50 euros en moyenne par véhicule, dégagerait environ 1,5 milliard d'euros.



## ANNEXE IV

### PERSONNES AUDITIONNÉES ET DÉPLACEMENT

#### Personnes auditionnées

**M. Dominique Bussereau**, Secrétaire d'Etat chargé des transports ;

**MM. Gérard Longuet**, président et **Stéphane Khelif**, secrétaire général de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIFT) ;

**M. Martin Malvy**, président de la commission « infrastructures et transports » de l'Association des Régions de France (ARF) ;

**Mmes Anne-Marie Idrac**, présidente et **Laurence Eymieu**, chargée des relations institutionnelles, SNCF ;

**M. Pierre Mongin**, président, RATP ;

**M. Michel Destot**, président du Groupement des Autorités Responsables de Transport Public (GART) ;

**M. Marc Censi**, président de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) ;

**MM. David Azema**, directeur général de Vinci Concessions, membre du Comex de Vinci, **Vincent Piron**, directeur de la stratégie de Vinci Concessions et **Stéphane Volant**, directeur des relations institutionnelles, Vinci ;

**M. Frédéric Baverez**, directeur général adjoint en charge de la direction « opérations projets innovation », Kéolis ;

**MM. Patrick Bernasconi, Jean-Claude Angenault**, responsable des relations institutionnelles et **Michel Sanfaute**, directeur de cabinet, Fédération nationale des travaux publics (FNTP) ;

**M. Bruno Bézard**, directeur général, Agence des participations de l'Etat (APE) ;

**M. Jean-Luc Bœuf**, directeur général des services de la région Franche-Comté ;

**M. Jean-Paul Bompard**, délégué à l'énergie, à l'environnement et au développement durable, Confédération CFDT des Transports ;

**M. Alain Bonnafous**, économiste, laboratoire d'économie des transports à l'Université Lyon II ;

**MM. François Bordry**, président et **Thierry Duclaux**, directeur général, Voies Navigables de France (VNF) ;

**MM. Daniel Bursaux**, directeur général et **Laurent Papadinhas**, secrétaire général, Direction générale de la mer et des transports, ministère de l'équipement ;

**MM. Hervé Cornède**, délégué général et **Stéphane Lévesque**, délégué aux activités routières, Fédération des entreprises de transport et logistique de France (TLF) ;

**M. Olivier Deleu**, délégué général de Transport Développement Intermodalité et Environnement (TDIE) ;

**MM. Jean-Paul Deneuve**, délégué général et **Nicolas Paulissen**, directeur de la communication et des relations institutionnelles, Fédération nationale des transports routiers (FNTR) ;

**MM. Hubert du Mesnil**, président, **Jean-Marc Delion**, directeur général délégué, **Alain Sauvant** et **Grégoire Marlot**, **Mme Véronique Wallon**, directrice de la prospective de Réseau Ferré de France (RFF) ;

**Mme Elisabeth Dupont-Kerlan**, déléguée transports, environnement et énergie, (ARF) Association des Régions de France (ARF) ;

**M. Daniel Geneste**, secrétaire général, Union interfédérale des transports (UIG-CGT) ;

**M. Christian Heurtebis**, directeur de développement, Cofiroute ;

**MM. Antoine Hurel**, directeur général et **Olivier Brousse**, directeur général adjoint de Véolia Transport ;

**M. Thierry Kalfon**, conseiller pour les affaires économiques, financières, fiscales et industrielles, Cabinet du ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

**M. Yves Krattinger**, président de la commission « aménagement du territoire » de l'Assemblée des Départements de France (ADF) ;

**M. Jean-François Langumier**, APRR-Eiffage ;

**M. Pascal Latimier**, directeur, Abertis France ;

**M. Claude Martinand**, vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées ;

**M. Benoît Melonio**, conseiller technique, Cabinet du ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ;

**M. André Milan**, secrétaire général adjoint, Fédération Générale des Transports et de l'Équipement (FGTE) ;

**M. Patrice Parisé**, directeur général de la Direction générale des routes (DGR) ;

**M. Xavier Piechaczyck**, sous-directeur de la politique routière et du développement, ministère de l'équipement ;

**M. François Prévost**, président et **Mme Capucine du Rivau**, chargée de mission, Union routière de France (URF) ;

**M. Christian Rose**, directeur général adjoint de l'Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF) ;

**M. Emmanuel Rouède**, Conseil général du Bas-Rhin ;

**M. Michel Savy**, ingénieur et économiste, professeur à l'Université Paris XII, à l'Ecole des Ponts et Chaussées et à l'école Polytechnique de Lausanne ;

**M. Edwin Toplak**, directeur général de KAPSCH.

### **Déplacement**

- Villeneuve Saint-Georges : le mardi 4 décembre 2007 ;
- Bruxelles : le 13 décembre 2007.