



N° 251

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2013** (n° 235),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général,
Député

ANNEXE N° 18

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES
INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES
SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS

Rapporteur spécial : M. Olivier FAURE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– LE BILAN EN DEMI-TEINTE DE LA PRÉCÉDENTE LÉGISLATURE : DES RÉFORMES INACHEVÉES	7
A.– L'ÉCHEC DE LA MISE EN ŒUVRE DU SNIT	7
1.– Un document non finalisé	7
2.– L'absence de plan de financement	8
3.– Une priorisation des projets inexistante.....	9
4.– La nécessité de remettre à plat le SNIT	9
B.– L'AVENIR DE LA GOUVERNANCE FERROVIAIRE RETARDÉE	10
1.– Une réforme inachevée	10
2.– Un endettement du système ferroviaire très préoccupant.....	12
3.– Une clarification indispensable du rôle des acteurs.....	14
a) <i>Le défaut d'efficience du système ferroviaire</i>	14
b) <i>Un arbitrage urgent à réaliser</i>	15
C.– LE RETARD PÉNALISANT DE L'INSTAURATION DE L'ÉCOTAXE POIDS LOURDS	17
1.– Un retard de plus de deux ans	17
2.– La fragilisation des ressources de l'AFITF.....	18
D.– LE BILAN MITIGÉ DE L'APPLICATION DE LA LOI ORTF	19
1.– Les difficultés de fonctionnement de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)	19
2.– La création de la circulation ferroviaire (DCF) : un système pérenne ?.....	20
3.– L'autonomie limitée du système de gestion des gares	21
II.– POUR 2013 : FINANCER LA TRANSITION ET AMORCER LE CHANGEMENT DE CAP	23
A.– PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME 203 : DES CRÉDITS EN BAISSÉ POUR 2013.....	23
B.– LA DIMINUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 10.....	25
1.– Présentation générale de l'action 10 <i>Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires</i>	25

2.– Le financement des acteurs du ferroviaire.....	28
<i>a) L'AFITF, sur le chemin de recettes supplémentaires</i>	28
• Des recettes en progression mais un budget encore fragile.....	28
• Le financement des projets ferroviaires en 2013.....	29
<i>b) Des subventions de l'État en légère hausse pour RFF</i>	29
<i>c) La SNCF, un acteur dynamique</i>	31
• Un chiffre d'affaires en hausse régulière.....	31
• Les subventions de l'État.....	31
• Le compte d'affectation spéciale <i>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</i>	32
<i>d) L'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)</i>	35
C.– DONNER LA PRIORITÉ AUX TRANSPORTS DU QUOTIDIEN.....	36
1.– Un financement limité aux projets LGV déjà commencés.....	36
2.– Le développement des transports collectifs.....	36
<i>a) Le développement des transports collectifs en site propre (TSCP) en province</i>	36
<i>b) l'Île-de-France</i>	37
3.– La nécessité de désengorger les agglomérations lyonnaises et parisiennes.....	41
<i>a) Le projet d'interconnexion « barreau sud »</i>	41
<i>b) Le désengorgement de Lyon</i>	42
D.– POURSUIVRE L'EFFORT DE MODERNISATION DU RÉSEAU FERROVIAIRE.....	43
1.– La régénération du réseau.....	43
<i>a) L'audit Rivier de septembre 2005 et ses suites</i>	43
<i>b) Un effort partagé entre l'État et les régions</i>	45
2.– Le renouvellement du matériel roulant.....	46
E.– SORTIR LE FRET DE LA CRISE.....	47
EXAMEN EN COMMISSION	51
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	55

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

L'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* dispose de la plus grande part de crédits budgétaires (79,9 % des autorisations d'engagement et 79,5 % des crédits de paiement) du programme 203 Infrastructures et services de transport.

Elle est dotée de 3,23 milliards d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, en baisse de 9,3 % par rapport à 2012.

Les dépenses d'intervention, qui constituent la totalité des crédits alloués à l'action 10, se répartissent entre :

– la subvention d'équilibre de 700 millions d'euros à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) qui porte la part de l'État dans le financement des grands projets d'infrastructures ferroviaires, fluviales, maritimes et routières ;

– la subvention à Réseau Ferré de France (RFF) en vue de concourir à l'équilibre financier du gestionnaire d'infrastructures qui s'élève à 2 536 millions d'euros pour 2013, soit une augmentation de 5,4 % par rapport à la subvention finalement perçue par RFF en 2012.

La prévision de fonds de concours, provenant de l'AFITF et venant abonder les moyens de l'action s'élève à 321 millions d'euros en autorisations d'engagement et 419,9 millions d'euros en crédits de paiement.

Cette diminution peut être saluée car elle participe à l'effort budgétaire sans pour autant obérer le financement de la régénération du réseau, ni celui des grands projets d'infrastructures ferroviaires déjà lancés tout en permettant d'amorcer le changement de cap opéré en faveur des transports du quotidien. Cet axe de la politique des transports doit véritablement devenir la priorité de la nouvelle législature.

Face au mal-être des usagers des transports du quotidien et dans un contexte d'ouverture à la concurrence, le Rapporteur spécial salue les initiatives du Gouvernement, notamment la remise à plat du Schéma national d'infrastructures de transport (SNIT) afin de phaser et dégager les priorités de la politique des transports ainsi que la préparation de la réforme de la gouvernance du système ferroviaire, après une décennie de réformes inabouties.

I.— LE BILAN EN DEMI-TEINTE DE LA PRÉCÉDENTE LÉGISLATURE : DES RÉFORMES INACHEVÉES

A.— L'ÉCHEC DE LA MISE EN ŒUVRE DU SNIT

1.— Un document non finalisé

Dans le cadre de la participation de la politique des transports à la politique de lutte contre le changement climatique, la loi n° 2009-967 *de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement* dite loi « Grenelle I » prévoit la réalisation d'un Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) chargé de définir les orientations de l'État en matière d'infrastructures de transport.

Ce document de stratégie a pour ambition de fixer les grandes orientations de l'État en matière d'infrastructures de transport. Il inclut un plan d'actions destiné à mettre en œuvre de manière concrète ces orientations.

Le schéma identifie aussi, sur la base d'une analyse multicritères, les grands projets d'infrastructures dont la réalisation apparaît souhaitable à l'horizon de 20-30 ans et dont les études doivent, de ce fait, être poursuivies.

Ainsi, dans le domaine ferroviaire, il s'agissait notamment de lancer 2 000 km de lignes nouvelles à grande vitesse d'ici 2020. Parmi ces différents projets, on peut citer les suivants :

- le projet de nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin ;
- le projet de contournement ferroviaire de Nîmes et Montpellier ;
- le projet de ligne à grande vitesse (LGV) Bretagne-Pays-de-la-Loire (prolongement, en direction de Rennes et de Nantes, de la LGV Paris-Le Mans) ;
- le projet de ligne à grande vitesse Sud-Europe-Atlantique (LGV SEA), constituée d'un tronçon central Tours-Bordeaux et des trois branches Bordeaux-Toulouse, Bordeaux-Hendaye et Poitiers-Limoges.

Ce schéma devait être élaboré en 2009, selon la loi Grenelle I.

Avant même l'élaboration du SNIT, le ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement avait demandé à l'Autorité environnementale (AE) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de lui fournir un « *cadrage préalable* » de l'évaluation, demande à laquelle l'AE a répondu dans un avis du 25 juin 2009.

Le Gouvernement a ensuite fait paraître une première version de l'avant-projet de schéma en juillet 2010, qui a donné lieu le 22 septembre 2010 à un avis de l'AE.

Par la suite et afin de tenir compte de l'avis de l'AE ainsi que des contributions d'élus et d'acteurs du monde économique ou associatif, un avant-projet consolidé a été publié en janvier 2011, assorti d'un rapport environnemental (février 2011) et d'un rapport d'évaluation globale (mars 2011) préparés par le Commissariat général au développement durable (CGDD) pour le compte de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

La concertation sur le SNIT s'est poursuivie par une consultation publique qui s'est tenue du 27 janvier 2011 jusqu'au 20 mars 2011.

À la suite de cette consultation publique, a été publié un projet consolidé fin octobre 2011, qui a été transmis fin novembre au Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) alors même que cette transmission était initialement prévue pour l'été 2011. L'avis du CESE a été rendu le 28 février 2012.

La prochaine étape devait être l'organisation d'un débat au Parlement, suivi de l'adoption définitive de ce projet. À l'heure actuelle, ce débat n'a pas eu lieu et le document qui n'a jamais été adopté, reste toujours au stade de projet.

2.- L'absence de plan de financement

Le financement des projets du SNIT représente un coût total de 245 milliards d'euros, dont 35,9 % devaient être pris en charge par l'État, 23 % par les collectivités territoriales et 41,1 % par d'autres financeurs (Réseau Ferré de France (RFF), Voies navigables de France...).

105 milliards d'euros devaient être consacrés à l'optimisation des réseaux existants (dont près de 64 % dans le ferroviaire, 27 % dans le routier, 6,5 % dans le portuaire, 1 % dans l'aérien). Ces dépenses d'optimisation se décomposent ainsi : 56 milliards d'euros pour la régénération, 42,5 milliards d'euros pour la modernisation et 6 milliards d'euros correspondant à la hausse des charges d'entretien et d'exploitation.

Pour financer les infrastructures, 140 milliards d'euros étaient envisagés (76,5 % dans le ferroviaire, 11,5 % dans le fluvial, 9,5 % dans le routier, 2,3 % dans le portuaire et 0,5 % dans l'aérien).

Ce montant de 245 milliards d'euros est, en comparaison des crédits budgétaires du programme 203 Infrastructures et services de transport (4,05 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,07 milliards d'euros en crédits de paiement), excessif, notamment dans un contexte d'effort budgétaire. Le projet consolidé du SNIT indique même que des projets ou des mesures proposés ne seront pas réalisés ou, du moins, ne le seront que partiellement sur la période considérée (20-30 ans).

Des fonds privés devaient également être mobilisés pour pouvoir financer ces infrastructures, sous forme de délégation de service public ou de contrat de partenariat public-privé (LGV Nîmes-Montpellier, par exemple). Toutefois, le Rapporteur spécial n'encourage pas le recours à ce dernier mode de financement puisque le risque commercial est assumé par l'opérateur public (en l'espèce RFF pour les LGV) qui connaît déjà une situation financière critique, avec une dette estimée à 28,6 milliards d'euros fin 2011.

Par ailleurs, ces montants sont tronqués. Ce chiffrage de 245 milliards ne comprend ni le projet rocade « Grand Paris » estimé à 25 milliards d'euros, ni les investissements envisagés vers les transports collectifs à la charge, principalement, des collectivités (47 milliards d'euros). En les réintégrant, le chiffrage atteindrait 317 milliards d'euros.

Enfin, certains projets du SNIT n'ont pas encore été évalués financièrement et ne sont donc pas inclus dans cette enveloppe de 245 milliards d'euros. C'est notamment le cas, pour les projets ferroviaires, du Barreau Est-Ouest (reliant Rennes, Nantes, Poitiers, Limoges, Montluçon et Lyon) ou de l'amélioration des liaisons Lorraine-Vallée du Rhône.

3.– Une priorisation des projets inexistante

Le Conseil Économique, Social et Environnemental, dans son rapport de février 2012, a insisté sur le fait que les critères de hiérarchisation sur la base desquels les projets étaient retenus n'étaient pas assez transparents. Une évaluation renouvelée de l'utilité socio-économique et environnementale du SNIT et des projets qui y sont inscrits doit être menée.

Alors même que les projets d'infrastructures ferroviaires sont affichés comme prioritaires par le SNIT, dans une démarche de report intermodal, il n'en demeure pas moins que les projets routiers, plus rapides à réaliser et pouvant faire appel à des financements privés, priment parfois sur des projets alternatifs à la route.

En matière ferroviaire, le Rapporteur spécial souligne que les dépenses d'optimisation sont primordiales. Plus précisément, les investissements de régénération (50 milliards d'euros dans le projet consolidé) doivent faire l'objet d'un plan de financement prioritaire.

4.– La nécessité de remettre à plat le SNIT

Face à ces nombreuses critiques et devant ces obstacles criants, le nouveau Gouvernement a donc décidé de mettre en place une commission qui « sera chargée de trier, hiérarchiser, et mettre en perspective les grandes infrastructures », selon le ministère des Transports, de la Mer et de la Pêche.

Cette commission, composée de six parlementaires et de quatre personnalités qualifiées, a officiellement été installée le 17 octobre 2012. Ses recommandations seront remises d'ici six mois (avril 2013), puis présentées devant les commissions compétentes du Parlement.

Le changement de cap est ainsi amorcé puisqu'il ne s'agit plus de définir un schéma d'infrastructures à long terme, mais plutôt de définir un schéma national de mobilité durable comprenant des « *solutions plus immédiates (...) permettant d'améliorer à court terme le service rendu aux usagers* », selon la lettre de mission envoyée aux membres de la commission.

Il apparaît, en effet, nécessaire de phaser la réalisation des opérations envisagées tout en laissant une marge d'appréciation, compte tenu notamment des évolutions inhérentes à l'évaluation sociale, économique et environnementale d'un projet.

Enfin, le Rapporteur spécial salue l'accent donné aux transports du quotidien dans la lettre de mission qui sont présentés, avec la rénovation du réseau, comme une « *priorité* ». Mais cette ambition doit être concrétisée. Ainsi, tant le phasage des opérations de long terme (rénovation du réseau ferroviaire, renouvellement du matériel roulant, désengorgement rapide des agglomérations lyonnaises et parisiennes) que la mise en œuvre d'actions porteuses d'évolutions à court terme (nouvelle signalisation, voies à double sens...) doivent être sérieusement envisagés, afin d'améliorer de façon perceptible et rapide les trajets de nos concitoyens. Sur les seules lignes de RER, il est prévu une augmentation de 3 à 3,5 % de la fréquentation des trains par an, rendant prioritaire la politique de désaturation du réseau ferré en Île-de-France.

B.– L'AVENIR DE LA GOUVERNANCE FERROVIAIRE RETARDÉE

1.– Une réforme inachevée

Les textes communautaires relatifs au système ferroviaire abordent la question de la gouvernance en imposant des exigences minimales nécessaires pour assurer l'absence d'accès privilégié de l'opérateur ferroviaire historique (SNCF) à l'infrastructure, sans identifier cependant de principe d'organisation de référence.

La directive européenne n° 91/440 du 29 juillet 1991 introduit une distinction entre les missions de gestionnaire de l'infrastructure et d'entreprise ferroviaire (fournisseur de services de transport) et oblige les États membres à séparer de façon comptable ces deux missions, « *la séparation organique ou institutionnelle [étant] facultative* ».

En 2001 et 2004, deux « paquets » de directives ont ensuite ouvert le transport de marchandises à la concurrence et précisé les règles de gestion du réseau (tarification...) et les conditions d'obtention des licences d'entreprise

ferroviaire. La directive n° 2001/12 du 26 février 2001 impose une autonomie suffisante du gestionnaire d'infrastructure par rapport aux entreprises ferroviaires pour garantir leur égalité d'accès au réseau qui peut être obtenue en séparant seulement d'un point de vue fonctionnel et comptable le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise ferroviaire au sein d'une même entreprise. Aucune séparation institutionnelle n'est imposée.

En France, le système a été « organisé » par la loi du 13 février 1997 ⁽¹⁾ instituant Réseau Ferré de France (RFF) qui s'est vu transmettre la responsabilité du réseau ferré national et dont le principal objectif était le désendettement de la SNCF. Ainsi, RFF a reçu de la SNCF 134 milliards de francs (soit 20,5 milliards d'euros) de dettes et 148 milliards de francs d'infrastructures ferroviaires (soit 22,5 milliards d'euros).

En contrepartie, RFF s'est vu obligé de déléguer à la SNCF une part importante de ses fonctions, notamment l'exploitation et l'entretien du réseau. SNCF est donc devenue gestionnaire délégué d'infrastructure, mission qui a été confiée à SNCF Infra.

Or, la mise en place de ce système unique en Europe n'a pas été jusqu'au bout de sa logique puisque RFF n'a pas été doté des moyens nécessaires pour l'exercice de sa mission. En effet, alors même que la SNCF a conservé dans ses effectifs les 50 000 agents chargés de l'infrastructure, RFF, pour sa part, n'emploie que 1 300 personnes environ.

Ce phénomène ne fait qu'accroître les difficultés financières de RFF déjà fragilisé par le poids d'une dette colossale que l'exploitation et la cession de ses actifs ne lui permettent de rembourser que très partiellement et dont la résorption nécessiterait des concours de l'État qui s'amenuisent d'année en année. Ainsi, fin 2011, la dette de RFF se chiffrait à 28,6 milliards d'euros et devrait atteindre 51 milliards d'euros à l'horizon 2025 ⁽²⁾.

Comparé à l'Allemagne, ce système faisant de RFF à la fois un organe de « défaillance » en vue de désendetter la SNCF sans pour autant endetter l'État et aussi un gestionnaire d'infrastructure, n'est pas efficient ainsi que le souligne la Cour des comptes ⁽³⁾.

L'État allemand a effacé la dette du système ferroviaire qui s'élevait à 35 milliards d'euros dès la création de la Deutsche Bahn ⁽⁴⁾ en 1994. La Deutsche Bahn, qui intègre à la fois le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur ferroviaire avec une séparation comptable et dont l'État est propriétaire des actifs

(1) Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau Ferré de France (RFF) en vue du renouveau du transport ferroviaire.

(2) Conclusions de la commission n° 2 des Assises du ferroviaire, présidée par Nicolas Baverez.

(3) Rapport de la Cour des comptes, « Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine », avril 2008.

(4) L'opérateur national est né de la fusion des deux anciens opérateurs nationaux : celui de la RFA, la Deutsche Bahn et celui de la RDA, la Deutsche Reichsbahn.

à 100 %, a pu ensuite s'endetter à nouveau pour financer des investissements, y compris de croissance externe. À titre de comparaison, la Deutsche Bahn a réalisé en 2011 un résultat opérationnel ajusté (EBITA)⁽¹⁾ de 2 309 millions d'euros, tandis que le résultat net récurrent⁽²⁾ de la SNCF s'élevait pour la même année à 664 millions d'euros. La Deutsche Bahn se positionne comme le leader du marché mondial du transport ferroviaire.

2.- Un endettement du système ferroviaire très préoccupant

Au regard des critères d'Eurostat, RFF n'appartient pas au secteur des administrations publiques : sa dette n'est pas garantie par l'État. Les 28,6 milliards d'euros de dette financière nette (y compris dette court terme, mais hors intérêts courus non échus (ICNE) à fin 2011 ne sont donc pas consolidés dans le périmètre de l'État français pour le calcul de la dette publique.

L'augmentation de la dette de RFF s'explique par le fait que l'établissement public a dû financer jusqu'en 2003 des déficits d'exploitation couplés à des charges financières importantes ne permettant pas de dégager une capacité d'autofinancement suffisante pour financer les programmes d'investissement. L'équilibre global de RFF était alors assuré par des dotations annuelles en capital.

En 2004, le Gouvernement a pris de nouvelles dispositions budgétaires visant à stabiliser l'équilibre financier de RFF par la création d'une contribution au désendettement liée à la prise en charge de la dette d'infrastructure héritée à sa création et d'une subvention de régénération versée par l'État et destinée aux travaux de renouvellement et de mise aux normes du réseau. Pour autant, l'activité opérationnelle étant toujours soumise à un déficit structurel, l'endettement n'a pas été maîtrisé.

Aussi sous la précédente législature, le Gouvernement a-t-il souhaité redéfinir le cadre économique de gestion de l'infrastructure, via le contrat de performance signé avec l'État le 3 novembre 2008. Ce contrat a fixé une trajectoire financière de référence pour RFF en prévoyant notamment un retour progressif à l'équilibre de son modèle économique, fondé sur le fait que les recettes courantes de RFF (péages, subventions d'exploitation) couvrent le coût complet du réseau (entretien, exploitation, renouvellement et dette). Le contrat prévoit ainsi le système suivant :

(1) Il s'agit du résultat d'exploitation avant la déduction des amortissements des écarts d'acquisition, ces derniers désignant la différence entre la valeur réellement payée pour l'acquisition d'une entreprise, et la valeur de l'ensemble de ses actifs.

(2) Il s'agit du résultat net, à savoir le solde entre les produits et les charges, duquel sont exclus les éléments exceptionnels (éléments qui ne figurent pas dans les comptes chaque année).

– sur le réseau existant, le modèle économique mis en place doit permettre à terme la couverture du coût complet et assurer la stabilisation de la dette correspondant à la valeur de ce réseau sur la durée de vie des infrastructures correspondantes ;

– concernant les futurs développements du réseau (lignes nouvelles, projets des contrats de projets État-région), l'article 4 des statuts de RFF impose que son endettement soit au plus égal à la capacité d'autofinancement générée par ses investissements.

Ce modèle correspond à celui des industries régulées, notamment en France de Réseau de Transport d'Électricité (RTE) ou au Royaume-Uni de Network Rail, le gestionnaire du réseau ferré britannique. Le montant de la dette de ces gestionnaires d'infrastructure est ainsi cohérent avec la valeur du réseau qu'ils gèrent.

Sur la base d'un bilan équilibré, le contrat de performance se situait ainsi dans une perspective de maîtrise de la dette, et non pas dans une perspective de désendettement total qui ne pourrait advenir qu'à l'horizon 2020 compte tenu des importants besoins en investissements. En effet, seule une réduction des coûts de maintenance du réseau peut permettre d'envisager un tel désendettement à long terme. Cette situation, ainsi que les écarts par rapport aux objectifs du contrat de performance, illustrent le déséquilibre persistant du modèle de RFF.

Force est de constater que l'évolution du contexte économique depuis la crise de 2008 a pesé sur l'exécution du contrat de performance qui s'est révélé insuffisant pour rétablir durablement la trajectoire économique du gestionnaire d'infrastructure et maîtriser la dette. Ainsi, en 2011, l'endettement financier net hors ICNE en normes françaises de RFF a augmenté de 1,2 milliard d'euros par rapport à 2010 pour atteindre 28,6 milliards d'euros à la fin de l'année 2011 (30,3 milliards d'euros en normes IFRS). Elle devrait atteindre 51 milliards d'euros à l'horizon 2025 soit une dette du système ferroviaire dans sa globalité (en y ajoutant la dette SNCF) de 60,8 milliards d'euros, montant particulièrement préoccupant.

Le constat de la situation du système ferroviaire tel qu'il ressort fin 2011 des conclusions des Assises du ferroviaire confirme ces difficultés et devrait conduire le nouveau Gouvernement à en redéfinir les fondements, dans le cadre de la réforme du secteur ferroviaire qu'a annoncée le Premier ministre dans son discours de politique générale.

3.– Une clarification indispensable du rôle des acteurs

a) Le défaut d'efficience du système ferroviaire

Le modèle de gouvernance ferroviaire fondé sur une séparation et une imbrication complexe des tâches entre le gestionnaire d'infrastructure (GI) et le gestionnaire d'infrastructure délégué (GID) comporte des aspects positifs pour la puissance publique (meilleure connaissance de l'état de l'infrastructure et de son coût, contre-expertise par rapport à celle de l'opérateur historique).

Toutefois, à ce jour, les opérateurs, les syndicats et les associations d'usagers sont unanimement d'accord pour dresser un bilan plutôt négatif du système mis en œuvre en 1997.

Au premier chef, il est reproché un manque de coordination aux interfaces du système et des coûts de transaction (estimés entre 1 et 1,5 milliard d'euros) qui pourraient être évités.

En effet, la confection de l'horaire et l'attribution des sillons font l'objet d'une confusion des responsabilités et d'une procédure compliquée. Si RFF est donneur d'ordres, l'exercice de ces fonctions incombe à la SNCF. En pratique, RFF ne peut véritablement jouer son rôle ce qui entraîne des difficultés pour établir les horaires et peut poser, par ailleurs, un risque d'inégalité de traitement entre les entreprises ferroviaires.

Le schéma s'est encore compliqué quand l'État a décidé, par décret en date du 28 juillet 2011, de créer au sein de SNCF Infra, la Direction des Circulations Ferroviaires (DCF), service spécialisé qui reprend la mission pour le compte de RFF et qui dispose d'une autonomie hiérarchique et budgétaire vis-à-vis de la SNCF.

Ainsi, en 2011 la convention de gestion du réseau entre RFF et la SNCF a été éclatée en deux conventions : l'une destinée à couvrir les charges de la DCF pour l'exploitation du réseau, l'autre correspondant aux activités de maintenance et d'entretien réalisées par la SNCF pour le compte de RFF.

Quinze ans de conflits jalonnent la négociation et la mise en œuvre des conventions successives de gestion du réseau. Sous l'effet conjugué d'un endettement et d'une difficulté allant croissant pour financer les infrastructures, RFF réclame à la SNCF un effort de productivité qu'elle ne parvient à tenir, alimentant les tensions entre le gestionnaire d'infrastructure et son gestionnaire délégué. RFF a ainsi gelé en euros courants pendant dix ans la rémunération due à la SNCF pour ses prestations d'entretien et d'exploitation.

Cette situation a un impact extrêmement négatif pour les équipes des deux établissements publics qui pâtiennent au quotidien d'une mécanique contractuelle et d'une gestion complexes et conflictuelles. À ce titre, les organisations syndicales appellent à une clarification de la gouvernance afin de donner une visibilité aux personnels et de préserver les savoir-faire et l'expertise sur le réseau.

En outre, le gestionnaire et le gestionnaire délégué ont des relations financières très étroites, du fait des contrats et des flux financiers qui les lient. Ainsi, RFF facture des péages dont le barème est acté par arrêté et rémunère la SNCF pour des prestations fixées par des conventions et pour la maîtrise d'œuvre de travaux sur le réseau. RFF a ainsi versé 3,2 milliards d'euros en 2012 à la SNCF, tandis que cette dernière a payé des redevances d'infrastructures s'élevant à 3,4 milliards d'euros.

Du fait d'intérêts divergents, la hausse des péages imposée par le modèle économique de RFF a donné lieu à des négociations tendues ces dernières années avec la SNCF.

Enfin, le Gouvernement précédent a contribué à l'envenimement des relations entre RFF et la SNCF. En effet, des missions nouvelles ont été progressivement attribuées à RFF. Par exemple, dans le cadre des missions de gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national qui incombent à la DCF, cette dernière agit pour le compte de RFF et s'est vue placée sous son autorité fonctionnelle sans pour autant que les rôles du gestionnaire d'infrastructure et du gestionnaire délégué soient revus et clarifiés. Cette lacune a obligé les établissements publics à demander l'arbitrage systématique de l'État pour chacun de leurs désaccords.

Or, L'État s'est révélé le plus souvent dans l'incapacité de trancher les différends et de faire respecter ses arbitrages ou ceux qu'il suscitait. Pis, ce système s'est révélé contre-productif puisque les tensions entre RFF et SNCF n'en ont que crû. Ainsi en est-il de la demande faite par l'État à RFF d'équilibrer ses comptes puisqu'elle entraîne une augmentation des péages payés par la SNCF ou une réduction de la rémunération par RFF des services d'entretien exécutés par la SNCF.

b) Un arbitrage urgent à réaliser

Contrairement à la majorité des autres pays membres de l'Union européenne qui ont opté pour un modèle clair de gouvernance⁽¹⁾, le système français se trouve dans une situation intermédiaire vouée à l'échec et qui rend

(1) Le modèle anglais est un modèle séparé, isolant dans une entité juridique distincte l'ensemble des fonctions de gestion de l'infrastructure ; le modèle néerlandais et finlandais est un modèle mixte comprenant une séparation en deux entités, avec maintien d'une mission de maintenance au sein de l'opérateur ferroviaire.

nécessaire, ainsi que toutes les personnes auditionnées par le Rapporteur spécial s'accordent à le dire, le regroupement des compétences de gestion de l'infrastructure, aujourd'hui éclatées entre RFF et la SNCF.

Toutefois, les deux établissements publics sont en désaccord sur le nouveau modèle à adopter.

Afin de rendre plus lisible la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire, RFF propose l'unification des missions de gestion de l'infrastructure au sein d'une même entreprise publique, dont le seul actionnaire serait l'État.

Cette proposition consiste à approfondir la séparation entre le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise ferroviaire historique, qui formeraient deux entités parfaitement distinctes. Cette dernière, sans aucun lien institutionnel avec le gestionnaire d'infrastructure, se retrouverait au même niveau de relation vis-à-vis de l'infrastructure que les nouveaux entrants.

La SNCF, quant à elle, prône l'unification des métiers de l'infrastructure au sein d'un groupe pivot tout en garantissant l'indépendance juridique du gestionnaire d'infrastructure unifié, du gestionnaire des gares et du transporteur historique. Ce système serait complété par la présence d'un régulateur fort, contrepartie de la puissance de l'acteur principal.

Cette question devrait être tranchée par une loi réformant le système ferroviaire qui devrait être adoptée courant 2013 ainsi que l'a annoncé le Premier ministre dans son discours de politique générale.

Le Rapporteur spécial invite le Gouvernement à examiner le modèle mis en œuvre dans le secteur de l'électricité (EDF SA, la maison mère, possède une filiale, RTE, société anonyme depuis 2005 dont EDF possède 100 % des actifs, qui gère le réseau de transport d'électricité de manière indépendante) et à tenir compte des points de vue des organisations sociales, tout en respectant la réglementation communautaire.

À ce sujet, le modèle intégré de la Deutsche Bahn, fortement décrié par la Commission européenne, vient de faire l'objet de l'aval de l'avocat général ⁽¹⁾ près la Cour de justice de l'Union européenne qui a rappelé que la réglementation communautaire n'oblige pas les États membres à réaliser une séparation institutionnelle entre le gestionnaire indépendant et l'opérateur historique.

Toutefois, la Commission ne se résout pas à cette décision et le commissaire en charge des Transports, Siim Kallas, vient d'annoncer qu'il présenterait fin décembre, une proposition visant à la séparation des activités d'opérateur et de gestionnaire des réseaux de chemin de fer, certainement dans le cadre des discussions sur le quatrième paquet ferroviaire.

(1) *Conclusions de l'avocat général publiées le 6 septembre 2012, dans les affaires C-473/10, C-483/10, C-555/10, C-556/10 et C-557/10, Commission / Hongrie, Royaume d'Espagne, République d'Autriche, République fédérale d'Allemagne et République portugaise.*

C.– LE RETARD PÉNALISANT DE L'INSTAURATION DE L'ÉCOTAXE POIDS LOURDS

1.– Un retard de plus de deux ans

Prévue par l'article 11 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 *de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement* dite loi « Grenelle I », la mise en place de l'écotaxe poids lourds vise à favoriser le report du transport routier vers des modes de transport plus respectueux de l'environnement, à décongestionner les axes routiers surchargés et enfin, à apporter de nouvelles recettes à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) qui finance les grands projets d'infrastructures de transport pour le compte de l'État.

Une partie du produit de cette taxation devrait être affectée chaque année à l'AFITF pour la part du réseau routier national. L'État rétrocèdera aux collectivités territoriales le produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires, déduction faite des coûts exposés y afférents.

Selon l'article 11 de la loi Grenelle I, l'écotaxe devait être prélevée sur les poids lourds, à compter de 2011.

Toutefois cette mise en œuvre a été notamment retardée du fait de la complexité du projet qui nécessite d'une part, la mise en conformité technique complète du dispositif d'émetteurs (par la voie desquels la perception de la taxe aura lieu) avec les standards européens, désormais imposés par la directive n° 2004/52/CE du 29 avril 2004 Interopérabilité et d'autre part, la formation du service des douanes pour les contrôles manuels sur le terrain et la répression des fraudes.

Par ailleurs, plus de deux ans et demi se sont écoulés entre l'avis d'appel à concurrence (envoyé le 31 mars 2009) et la signature du contrat de partenariat public-privé entre l'État et la société Autostrade per l'Italia SpA (20 octobre 2011) pour la mise à disposition du dispositif d'écotaxe. En effet, ce retard est notamment dû au contentieux qui a suivi l'attribution définitive du contrat à la société italienne, qui a été tranché par une ordonnance du Conseil d'État du 24 juin 2011 mettant un point final au litige.

Ces obstacles ayant été surmontés, l'écotaxe poids lourds sera généralisée à l'ensemble du territoire français en juillet 2013, après une expérimentation de trois mois en Alsace, ainsi que s'y est engagé le nouveau Gouvernement. Dans un premier temps, sera perçue en avril 2013, sur le réseau routier alsacien, la taxe poids lourds expérimentale alsacienne (TPLA) avant que l'écotaxe ne soit généralisée, dans un second temps, en juillet 2013, sur le réseau routier national et le réseau local susceptible de subir un report de trafic (taxe poids lourds nationale, dite TPLN).

2.– La fragilisation des ressources de l'AFITF

Cette taxe poids lourds a pour vocation de financer de façon pérenne l'AFITF. Les ressources de l'AFITF proviennent principalement du secteur autoroutier. En 2005, année où elle a commencé à fonctionner, l'Agence a reçu une dotation initiale de l'État de 4 milliards d'euros issue du produit de la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

D'autres ressources pérennes lui ont été affectées :

– la redevance domaniale versée par les sociétés autoroutières (195 millions d'euros en 2012) ;

– la taxe d'aménagement du territoire prélevée sur les concessionnaires d'autoroutes (555 millions d'euros en 2012) ;

– une partie du produit des amendes du dispositif de contrôle et de sanction automatisés des infractions au code de la route (168 millions d'euros en 2012).

Toutefois, cette dotation a été consommée fin 2008 et depuis lors, le budget de l'AFITF n'est plus équilibré. Or, la mise en place de l'écotaxe poids lourds devait abonder le budget de l'Agence afin d'assurer le financement des ambitieux projets d'infrastructures, notamment envisagés dans le SNIT.

Le retard dans la mise en œuvre de l'écotaxe constitue un manque à gagner important pour l'État qui doit apporter une importante subvention annuelle à l'Agence, dite « d'équilibre ».

Ainsi, en 2012, la subvention d'équilibre a été portée à 1 123 millions d'euros, ce qui est dommageable pour l'État dans un contexte budgétaire contraint.

Grâce au lancement prévu en juillet 2013 de l'écotaxe, le nouveau Gouvernement a pu diminuer la redevance de 37,7 %. Elle est désormais fixée à 700 millions d'euros. L'écotaxe poids lourds devrait rapporter, en année pleine, 760 millions d'euros nets pour l'AFITF.

Le budget de l'AFITF devrait, en 2013, s'établir à environ 2,2 milliards d'euros. Ce montant devrait progresser en 2014, première année de pleine application de l'écotaxe, puis se stabiliser. Ainsi, les ressources annuelles de l'AFITF devraient les trois prochaines années (2013, 2014 et 2015) progresser de 10 % par rapport à la période 2011-2012.

Le Rapporteur spécial se félicite de la mise en œuvre de ce nouveau mode de financement qui répond au souci d'augmenter les moyens de l'AFITF sans faire appel à une contribution des particuliers. Cette réduction de la subvention versée à l'AFITF va en outre dans le sens de maîtrise des dépenses de l'État.

D.– LE BILAN MITIGÉ DE L'APPLICATION DE LA LOI ORTF ⁽¹⁾

1.– Les difficultés de fonctionnement de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)

Dernière étape de la transposition en droit français des différents paquets ferroviaires européens ⁽²⁾, la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 *relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires* (dite « loi ORTF ») a ouvert à la concurrence le transport ferroviaire international de voyageurs. Cette loi a également créé un régulateur sectoriel, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF).

L'ARAF est, selon les termes de cette loi, une autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale, chargée de concourir au bon fonctionnement du service public et des activités concurrentielles de transport ferroviaire et en particulier de veiller à ce que les conditions d'accès au réseau ferroviaire n'entravent pas le développement de la concurrence.

Pour ce faire, elle émet des avis sur les dispositions régissant le fonctionnement du secteur ferroviaire (notamment sur les projets de textes réglementaires relatifs à l'accès au réseau, sur les péages acquittés par les entreprises ferroviaires...).

Elle est également chargée du règlement des différends qui peuvent naître à l'occasion de l'exercice du droit d'accès au réseau et aux prestations associées.

Pour lui permettre d'assurer ses missions, l'ARAF dispose de larges pouvoirs, notamment d'investigation, de sanction ou encore un pouvoir réglementaire supplétif (par exemple, en vue de préciser les dispositions régissant les conditions de raccordement au réseau ferroviaire).

Mise en place en juillet 2010 après la nomination des membres de son collège, l'ARAF n'a pas encore été sollicitée ou n'a pas eu l'occasion d'exercer ses nombreux pouvoirs. Si elle exerce pleinement ses attributions contentieuses et son pouvoir d'avis, il s'avère qu'elle n'a utilisé qu'une fois son pouvoir de décision et n'a pas encore fait usage de son pouvoir réglementaire dérivé, dont elle a, à plusieurs reprises, rappelé l'existence. Elle n'a pas encore prononcé de sanction administrative.

(1) Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 *relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports*

(2) On peut notamment citer la directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 *relative au développement de chemins de fer communautaires*, la directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 *concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité*, la directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 *modifiant la directive 91/440/CEE et la directive 2001/14/CE*, la directive 2008/57/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 *relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté*, ainsi que la directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil *relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté*.

Par ailleurs, le siège de l'ARAF a été fixé au Mans par décision unilatérale du précédent Gouvernement qui n'a pas tenu compte des remarques qui lui avaient été adressées à l'époque. Or, cette position géographique constitue un frein à l'activité quotidienne de l'Autorité.

En effet, sur 36 employés que compte l'ARAF, environ 10 personnes réalisent quotidiennement depuis Paris le trajet aller-retour, dont la prise en charge incombe à l'Autorité pour un montant d'environ 9 000 euros par personne et par an. Par ailleurs, l'ARAF a beaucoup de peine à recruter du personnel hautement qualifié qui ne souhaite pas se déplacer, alors même que l'Autorité monte en puissance.

Enfin, en tant qu'autorité publique indépendante, l'ARAF dispose de l'autonomie financière et est soumise au contrôle *a posteriori* de la Cour des comptes et du Parlement. À l'occasion du vote de la loi du 8 décembre 2009, le Parlement a souhaité renforcer l'autonomie financière de l'ARAF en instituant, par amendement sénatorial, une taxe affectée dont elle bénéficie. Ainsi, ses ressources proviennent d'un droit fixe dû par les entreprises ferroviaires en proportion du montant des redevances d'utilisation du réseau ferré national qu'elles versent à RFF dans la limite de cinq millièmes de ce montant (plafonné à 3,7 millièmes par un arrêté du 7 octobre 2010). Les ressources de l'ARAF se sont élevées à 12,7 millions d'euros en 2011.

Toutefois, la loi de finances pour 2012 a modifié ces dispositions en plafonnant cette taxe à 11 millions d'euros et en instituant un plafond d'emplois fixé à 52 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT) pour 2012.

Le projet de loi de finances pour 2013 plafonne la taxe à 11,3 millions d'euros et propose de relever à 56 ETPT le plafond d'emplois.

Ces dispositions qui se traduisent par un contrôle *a priori* plutôt qu'*a posteriori* des moyens dont dispose l'ARAF constituent, pour le collège de l'Autorité, une atteinte regrettable à l'autonomie de gestion que le Parlement a souhaité lui conférer par la loi ORTF.

2.— La création de la circulation ferroviaire (DCF) : un système pérenne ?

La loi ORTF, dans son article 1^{er}, prévoit l'institution d'un service spécialisé au sein de la SNCF, qui exerce selon les objectifs et principes définis par RFF, les missions de gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national. Ce service est financièrement et institutionnellement (directeur nommé par le Gouvernement) indépendant de la SNCF.

Sans attendre la publication du décret fixant les principes de son fonctionnement, la SNCF a mis en place ce service dénommé Direction de la circulation ferroviaire (DCF), le 1^{er} janvier 2010.

L'ARAF a rendu un avis en date du 23 mars 2011 sur le projet de décret relatif au service gestionnaire du trafic et des circulations dans lequel elle a soulevé plusieurs problèmes, dont le Gouvernement précédent a très partiellement tenu compte dans le décret n° 2011-891 du 26 juillet 2011, parmi lesquels :

– l'absence d'approbation par l'ARAF des règles de séparation comptable entre la SNCF et DCF, afin de garantir au mieux l'autonomie de la DCF ;

– l'absence de clarification du rôle des acteurs et de la définition des missions et du périmètre de la DCF ;

– l'absence de précisions sur la gestion des personnels ou sur la prise en charge des risques pénaux.

Les lacunes de ce texte portent donc à s'interroger sur la pérennité du système et renvoient plus généralement à la question de la gouvernance ferroviaire que le Gouvernement tranchera au début de l'année 2013.

3.– L'autonomie limitée du système de gestion des gares

Le fret ferroviaire international a été ouvert à la concurrence en France en mars 2003, tandis que l'ouverture à la concurrence du fret domestique a eu lieu en mars 2006 et celle du transport ferroviaire international de voyageurs en décembre 2010. L'arrivée de nouvelles entreprises ferroviaires sur le marché impliquait la définition d'un nouveau cadre juridique organisant les conditions d'accès aux infrastructures du réseau ferré national ainsi qu'aux prestations associées, ce qui a donné lieu à l'édiction du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 *relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire*.

Les gares, propriété de l'État, sont gérées par la SNCF via sa branche Gares & Connexions créée en avril 2009, hormis les quais qui appartiennent à RFF et sont gérés par lui.

Si la loi ORTF prévoit la création d'une direction de la circulation ferroviaire, tel n'est pas le cas concernant les gares : elle prévoit seulement qu'à compter du 1^{er} janvier 2011, la gestion des gares par la SNCF fait l'objet d'une comptabilité séparée de celle de l'exploitation des services de transport. L'institution de la direction des gares au sein de la SNCF par le décret du 20 janvier 2012 a donc été réalisée à partir d'un corpus législatif inachevé.

Le décret du 20 janvier 2012 a fait l'objet d'un avis de l'ARAF en date du 15 juin 2011 ainsi que de l'Autorité de la concurrence en date du 29 septembre 2011.

L'Autorité de la concurrence a notamment pointé l'insuffisante séparation du gestionnaire de gares au sein de la SNCF en raison :

– de la nomination et de la révocation de son directeur, soumises à l’appréciation du conseil d’administration et du président de la SNCF ;

– d’une absence d’autonomie financière vis-à-vis de la SNCF ;

– de l’absence de caractère contraignant du dispositif de protection des informations commerciales communiquées par les nouveaux entrants.

Par ailleurs, l’Autorité de concurrence recommande de donner un rôle plus important au régulateur (l’ARAF), notamment en matière de tarification par le biais d’un contrôle des tarifs des prestations en gare et des coûts répercutés aux entreprises ferroviaires, en vue de garantir une tarification transparente et l’absence de discrimination.

De l’avis de l’Autorité de la concurrence et de l’ARAF, ce décret n’est pas à la hauteur des enjeux de l’ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire, notamment à l’approche de l’ouverture à la concurrence des transports régionaux de voyageurs (rendue possible pour les régions en 2019 selon une interprétation divergente du règlement OSP⁽¹⁾) : la gestion des gares n’est pas suffisamment autonome de la SNCF.

(1) Règlement européen n° 1307/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et route dit règlement OSP-obligations de service public.

II.– POUR 2013 : FINANCER LA TRANSITION ET AMORCER LE CHANGEMENT DE CAP

L'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* appartient au programme 203 Infrastructures et services de transport.

Ce programme porte à la fois sur les infrastructures et sur les services de transport routiers, ferroviaires, fluviaux, portuaires maritimes et aéroportuaires, sur la sécurité, la sûreté et la régulation des secteurs économiques concernés, à l'exception de la sécurité du transport maritime qui relève du programme Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture ainsi que du secteur aérien, qui fait l'objet du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Le programme est décliné en sept actions, parmi lesquelles l'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* et l'action 13 *Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres*.

A.– PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME 203 : DES CRÉDITS EN BAISSÉ POUR 2013

Les tableaux suivants retracent l'évolution des crédits demandés pour les sept actions du programme 203 Infrastructures et services de transports, ainsi que les montants prévisionnels des fonds de concours et des attributions de produits.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDÉES POUR 2013 SUR LE PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS

(en millions d'euros)

	Crédits budgétaires			Fonds de concours et attributions de produits		
	LFI 2012	PLF 2013	variation (en %)	LFI 2012	PLF 2013	variation (en %)
Action 1 Développement des infrastructures routières	0,15			1 623	427,5	- 73,7
Action 10 Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	3 566,5	3 236,2	- 9,3	444,2	321	- 27,7
Action 11 Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	135,4	332,4	+ 145,5	94	45	- 52,1
Action 12 Entretien et exploitation du réseau routier national	324,2	338,3	+ 4,3	311	276	- 11,3
Action 13 Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	103,1	100,8	- 2,2	50	54	+ 8
Action 14 Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	26,2	17,8	- 32,1			
Action 15 Stratégie et soutien	23,9	23,8	- 0,4	3,2	3	- 6,3
Total	4 179,4	4 049,3	- 3,1	2 525,4	1 126,5	- 55,4

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

**DEMANDES DE CRÉDITS DE PAIEMENT 2013 POUR LE PROGRAMME 203
INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**

(en millions d'euros)

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

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

Hors fonds de concours, ce programme est doté en 2013 de 4,05 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 4,07 milliards d'euros en crédits de paiement, soit des montants, respectivement en baisse de 3,1 % et de 3,2 % par rapport à 2012. Fonds de concours inclus, ces crédits enregistrent, respectivement, une baisse de 22,8 % et de 1,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.

Les fonds de concours proviennent principalement des collectivités territoriales dans le cadre des opérations cofinancées (solde des contrats de plan État-région pour 2000-2006 et programmes de modernisation des itinéraires routiers) pour un montant de 175 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 282 millions d'euros en crédits de paiement, et de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui contribue à hauteur de 944 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1 282,5 millions d'euros en crédits de paiement.

La diminution des crédits budgétaires du programme 203 s'explique principalement par la baisse de 9,3 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de l'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires*, en raison notamment de la réduction de 37,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, de la subvention versée à l'AFITF, largement compensée par la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds en juillet 2013 (qui devrait lui rapporter 760 millions d'euros alors que sa subvention a baissé de 423 millions d'euros par rapport à 2012).

On constate également une légère baisse des crédits de paiement de l'action 13 *Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres* de 3,9 %, correspondant à une diminution des dépenses d'intervention (soutien au transport combiné, compensations sociales en faveur de la politique de mobilité).

En revanche, les demandes d'autorisation d'engagement de l'action 11 *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires* connaissent une très nette augmentation (+ 145,5 %), notamment en raison de l'importante progression des dépenses de fonctionnement due à la mise en œuvre de la réforme de Voies navigables de France (qui passent pour les autorisations d'engagement de 61,7 millions d'euros en 2012 à 256,1 millions d'euros en 2013, soit + 314 %).

L'essentiel des crédits est imputé sur l'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* (79,9 % des autorisations d'engagement et 79,5 % des crédits de paiement), et 84,7 % des crédits de paiement hors fonds de concours sont constitués de dépenses d'intervention de titre 6.

Enfin, l'action 1 *Développement des infrastructures routières* est entièrement financée par des fonds de concours et des attributions de produits.

Le tableau suivant présente l'évolution des crédits demandés par titre de dépenses.

INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS : ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR TITRE

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2012	PLF 2013	variation (en %)	LFI 2012	PLF 2013	variation (en %)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	254,4	451	+ 77,3	254,4	451,5	+ 77,5
Titre 5 : Dépenses d'investissement	160,2	168,3	+ 5,1	175,4	172,6	- 1,6
Titre 6 : Dépenses d'intervention	3 764,9	3 430	- 8,9	3 778,3	3 449,8	- 8,7
Total	4 179,5	4 049,3	- 3,1	4 208,1	4 073,9	- 3,2
y.c fonds de concours	6 704,9	5 175,9	- 22,8	5 736,3	5 645,9	- 1,6

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

B.- LA DIMINUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 10

1.- Présentation générale de l'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires*

L'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* est dotée de 3,23 milliards d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, en baisse de 9,3 % par rapport à 2012. Dans un contexte de redressement des finances publiques, cette diminution peut être saluée dans la mesure où elle n'obère ni le

financement de la rénovation du réseau, ni les grands projets d'infrastructures ferroviaires déjà lancés. Par ailleurs, ces crédits participent en partie à l'amélioration des transports du quotidien. Toutefois, ces efforts financiers doivent être plus que maintenus, renforcés dans ce domaine afin de faire des transports du quotidien l'axe prioritaire de la politique des transports ferroviaires.

Les dépenses d'intervention, qui constituent la totalité des crédits alloués à l'action 10, sont composées de deux éléments :

– la subvention d'équilibre à l'AFITF, établissement public à caractère administratif chargé de porter la part de l'État dans le financement des grands projets d'infrastructures ferroviaires, fluviales, maritimes et routières. Cette subvention s'élève à 700 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour 2013 ;

– la subvention à Réseau Ferré de France (RFF) en vue de concourir à l'équilibre financier du gestionnaire d'infrastructures qui s'élève à 2 536,2 millions d'euros pour 2013, soit une augmentation de 5,4 % par rapport à la subvention finalement perçue par RFF en 2012 (2 012 millions d'euros HT, selon les dernières estimations du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie).

La prévision de fonds de concours venant abonder les moyens de l'action s'élève à 321 millions d'euros en autorisations d'engagement et 419,9 millions d'euros en crédits de paiement. Ces fonds de concours proviennent de l'AFITF et correspondent, pour la plus grande partie, à la part de l'État au financement des opérations contractualisées dans les contrats de plan État-région 2000-2006 et les contrats de projets 2007-2013, pour les volets ferroviaire, transport combiné et transports collectifs.

Ils intègrent également les contributions de l'AFITF au financement des infrastructures de transport ferroviaire, combiné ou collectif (hors contrat de projets) pour des opérations gérées par les services déconcentrés du ministère au titre de l'engagement national pour le fret ferroviaire (ENFF) ou du programme de réduction des nuisances sonores.

L'AFITF verse également des fonds de concours pour les opérations de transport en commun en site propre (TCSP) en Île-de-France au titre, notamment, des programmes « Dynamique Espoir Banlieue » et EOLE ⁽¹⁾.

Ces fonds de concours connaissent une réduction de plus de 27 % concernant les autorisations d'engagement, alors que les crédits de paiement progressent de 32 %.

(1) Construction de la gare Rosa Parks et prolongement du RER E vers l'ouest.

Le tableau suivant présente l'évolution des crédits demandés par titre de dépenses.

INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES : ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR TITRE

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2012	PLF 2013	variation (en %)	LFI 2012	PLF 2013	variation (en %)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	0	0		0	0	
Titre 5 : Dépenses d'investissement	0	0		0	0	
Titre 6 : Dépenses d'intervention	3 566,5	3 236,2	- 9,3	3 566,5	3 236,2	- 9,3
Total	3 566,5	3 236,2	- 9,3	3 566,5	3 236,2	- 9,3
y.c fonds de concours	4 010,5	3 557,2	- 11,3	3 884,5	3 656,1	- 5,9

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

Le budget ainsi présenté a pour vocation :

– de mettre en œuvre les opérations ferroviaires déjà contractualisées dans le cadre des contrats de projets État-région 2007-2013 et de poursuivre les quatre grands projets de lignes à grande vitesse déjà engagés ;

– de renforcer l'effort engagé d'entretien et d'amélioration de l'existant et de développement des transports du quotidien, notamment par l'essor des transports collectifs en site propre (TSCP).

Enfin, il convient de noter que d'autres crédits relatifs au transport ferroviaire figurent à l'action 13 *Soutien, régulation contrôle et sécurité des services de transports terrestres*. Ces crédits budgétaires représentent plus de 83 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement et plus de 85 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement versés sous forme de fonds de concours, de l'action 13. Ils se décomposent de la façon suivante :

– le soutien au transport combiné ferroviaire se voit attribuer 14,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 19,5 millions d'euros en crédits de paiement pour le financement des services d'autoroute ferroviaire ;

– les compensations sociales en faveur de la politique de mobilité représentent 70 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ces compensations sont versées à la SNCF pour compenser le manque à gagner généré par les usagers qui bénéficient d'un tarif social (huit tarifications dont quatre représentant à elles seules 95 % des trafics) ;

– 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25 millions d'euros en crédits de paiement sont attendus en 2013 sous forme de fonds de concours versés par l'AFITF au titre de la mise à sécurité des passages à niveau (mi-2012, 174 passages à niveau restent inscrits au programme national de sécurisation).

L'effort se poursuivra en 2013 avec le lancement d'un programme de sécurisation et d'automatisation.

2.– Le financement des acteurs du ferroviaire

a) L'AFITF, sur le chemin de recettes supplémentaires

- Des recettes en progression mais un budget encore fragile

Le budget de l'AFITF est orienté quasi intégralement vers le financement des grands projets d'infrastructure : ses dépenses courantes sont limitées au minimum. Au budget primitif 2012, 172 000 euros de dépenses de personnel et 558 000 euros de dépenses de fonctionnement courant ont été prévues.

Les ressources de l'AFITF proviennent principalement du secteur autoroutier (avec un total de 918 millions en 2012 entre la redevance domaniale, la taxe d'aménagement du territoire et le produit partiel des amendes du dispositif de contrôle et de sanction automatisés des infractions au code de la route).

Depuis 2008, année où la dotation de l'État a été consommée (pour mémoire, elle était de 4 milliards d'euros), l'État verse à l'Agence une subvention d'équilibre qui s'élèvera en 2013 à 700 millions d'euros soit une diminution de 37,7 % par rapport à 2012, compensée par la mise en place de l'écotaxe poids lourds en juillet 2013.

Équilibrer le budget de l'Agence s'avère indispensable pour la mise en œuvre des grands projets d'infrastructures ferroviaires. C'est la raison pour laquelle le Rapporteur spécial recommande de continuer à porter davantage d'attention à la trésorerie de l'Agence, et invite le Gouvernement à trouver de nouvelles ressources pérennes.

Outre la subvention d'équilibre, les recettes ont compris en 2009 une avance du Trésor de 143 millions d'euros. Les restes à payer au 30 juin 2012 s'élevaient à 16,95 milliards d'euros (dont 3,4 milliards d'euros pour le seul contrat de partenariat de la taxe poids lourds). Ils seront financés par les recettes de l'établissement sur les futurs exercices.

Après avoir reculé de 12,7 % en 2010, les dépenses d'intervention de l'AFITF reculent de 8,3 % en 2011 passant de 2,15 milliards d'euros à 1,98 milliard d'euros. Seul le ferroviaire serait touché par la baisse des financements de l'AFITF, ce que regrette le Rapporteur spécial, les dépenses d'intervention s'élevant en 2011 à 0,69 milliard d'euros contre 1,05 milliard d'euros en 2010. Tous les autres modes bénéficient de financements en hausse notamment le routier (+ 69 %) et le transport collectif urbain (+ 4,3 %). Au budget primitif 2012, les interventions de l'AFITF au titre du transport ferroviaire et combiné représentaient 37,5 % de la somme totale des interventions, soit 795 millions d'euros.

Malgré cette diminution des dépenses, la situation reste fragile alors même que l'AFITF est un acteur essentiel du financement des projets d'infrastructures, notamment ferroviaires.

- Le financement des projets ferroviaires en 2013

Sous réserve de la consolidation du programme pluriannuel d'investissements dans le cadre des travaux relatifs au projet de Schéma national d'infrastructures de transport (SNIT), les ressources mobilisées par l'AFITF permettront notamment de financer, en 2013 et les années qui suivent, les projets ferroviaires suivants :

- la poursuite des travaux de construction des LGV Est Européenne (seconde phase), Sud-Europe-Atlantique (Tours- Bordeaux), Bretagne-Pays de la Loire et du contournement ferroviaire de Nîmes-Montpellier, qui ont fait l'objet d'importants engagements de 2010 à 2012 ;

- la poursuite des études et des travaux de reconnaissance déjà engagés du projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin ;

- la poursuite des aménagements pour l'autoroute ferroviaire atlantique ainsi que la préparation des contrats pour les autoroutes de la mer ;

- le financement des dernières tranches annuelles des contrats de projets 2007-2013 relatifs au volet transports, des appels à projet lancés pour les transports collectifs urbains des grandes agglomérations françaises, des contrats spécifiques à la modernisation du réseau de transports collectifs francilien (hors Grand Paris) et enfin des infrastructures routières et ferroviaires prévues dans le cadre du plan exceptionnel d'investissement (PEI) pour la Corse ;

- la poursuite du soutien au programme d'équipement du réseau ferré national en radiotéléphonie GSM-R, du financement des programmes de mise en sécurité des tunnels routiers et ferroviaires, des suppressions de passages à niveau et des aménagements de régénération, de sécurité et de gestion de trafic sur le réseau routier national ;

- la poursuite des investissements spécifiques prévus dans le cadre de l'engagement national pour le fret ferroviaire.

b) Des subventions de l'État en légère hausse pour RFF

La réforme de la tarification des péages, fondée sur les coûts de maintenance des infrastructures et effective depuis le 13 décembre 2009, a accompagné celle des subventions de l'État.

La nouvelle trajectoire financière définie dans le contrat de performance de 2008 implique une diminution des concours de l'État et, pour RFF, une hausse des péages acquittés par les entreprises ferroviaires, une meilleure valorisation du patrimoine et la maîtrise des coûts de maintenance du réseau.

Pour 2013 et en cohérence avec les dispositions du contrat de performance, les concours de l'État sont destinés, depuis la loi de finances pour 2009, à assurer l'équilibre économique de l'utilisation du réseau pour les activités dont les péages ne couvrent pas le coût complet, soit les trains express régionaux (TER), les trains « Corail » et le fret.

Ainsi, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, un concours de l'État de 2 536,2 millions d'euros, soit une augmentation de 6,8 % par rapport à la subvention qui sera finalement perçue par RFF en 2012 (2 012 millions d'euros HT, selon les prévisions de RFF), lui sera versé selon la répartition suivante :

– 1 627,2 millions d'euros pour le financement de l'utilisation du réseau ferré national par les trains régionaux de voyageurs (TER). Ce montant correspond à celui de la redevance d'accès instituée dans le cadre de la réforme de la tarification et inclut à ce titre la TVA correspondante ;

– 474 millions d'euros pour le financement de l'utilisation du réseau ferré national par les trains nationaux classiques de voyageurs (« Intercités », Corail...). À compter de 2012, l'État étant devenu autorité organisatrice de transport pour ce service à la fin de l'année 2010, le concours versé correspond au montant de la redevance d'accès facturée par RFF pour ces services. Il inclut à ce titre la TVA correspondante ;

– 434,9 millions d'euros pour les concours versés à RFF relatifs à l'utilisation du réseau ferré national par les trains de fret, qui comprend, à hauteur de 260,7 millions d'euros, la compensation destinée à assurer la neutralité financière de la réforme de la tarification pour les entreprises ferroviaires de fret. Cette compensation constituant un « complément de prix » inclut de ce fait la TVA correspondante.

Outre les dotations budgétaires, les ressources de RFF comprennent :

– pour financer les investissements de développement du réseau, des concours de l'AFITF, des collectivités territoriales et de l'Union européenne et des recettes de péages liées aux investissements, qui permettent de rembourser la dette correspondante dite « article 4 (du décret statutaire de RFF) » ;

– pour financer la maintenance et l'exploitation du réseau et rembourser la dette dite « hors article 4 », la part des péages d'infrastructure qui n'est pas affectée à « l'article 4 », les plus-values de cessions immobilières et les financements de l'AFITF pour les investissements de mise aux normes du réseau (sécurité, accessibilité, liaison radio...).

Le Rapporteur spécial rappelle qu'il manque aujourd'hui entre 1 et 1,5 milliard d'euros par an pour couvrir les coûts de l'infrastructure, selon l'évaluation réalisée lors des Assises du ferroviaire de décembre 2011. Le coût complet économique du réseau, évalué à 7 milliards d'euros par an (après prise en compte des subventions d'investissement pour la réalisation de l'infrastructure),

est à peine couvert pour moitié par le produit des péages facturés aux utilisateurs (3,6 milliards d'euros en 2012). Les concours publics versés (2,5 milliards d'euros en 2013 pour l'État) permettent de limiter à un peu plus de 1 milliard d'euros le déficit économique pour RFF, ce qui conduit à une augmentation régulière de sa dette avant tout nouveau projet d'investissement.

c) La SNCF, un acteur dynamique

- Un chiffre d'affaires en hausse régulière

Le chiffre d'affaires prévisionnel de l'établissement public industriel et commercial SNCF (EPIC SNCF) est estimé dans le budget pour 2012 à 20,2 milliards d'euros, soit une croissance de 4,5 %, portée principalement par les activités conventionnées (Transilien + 180 millions d'euros, Infra + 358 millions d'euros, TER + 70 millions d'euros, TET + 90 millions d'euros).

Pour le groupe SNCF, le chiffre d'affaires prévu s'élève à 34,3 milliards d'euros pour 2012, soit une croissance de 4,7 % dont la majeure partie est portée par les métiers logistiques de Geodis, par Keolis ou encore par SNCF Infra.

Concernant l'endettement financier net du Groupe SNCF, au 31 décembre 2011, il s'élevait à 8 329 millions d'euros, soit une baisse de 170 millions d'euros par rapport à fin 2010. Cette diminution résulte du fort redressement observé en 2011 sur la marge opérationnelle du groupe (revenus liés à l'activité et encaissement d'importants produits de cessions immobilières pour environ 400 millions d'euros).

Cet effort de désendettement doit impérativement se poursuivre dans les années à venir, à l'heure où la France est engagée dans un effort sans précédent de redressement de ses comptes publics, afin de ne pas obérer la capacité de financement de l'État et des régions concernant les transports conventionnés, sans pour autant diminuer la qualité du service rendu à l'utilisateur.

- Les subventions de l'État

Depuis 2008, seules les subventions d'exploitation sont versées par l'État à la SNCF. Leur montant total devrait s'établir à 615 millions d'euros en 2013. Toutefois, presque la moitié de ces subventions ne sont pas versées dans le cadre du programme 203. On les rappellera ici brièvement :

- compensation du manque à gagner pour la SNCF résultant de la mise en œuvre des tarifications sociales nationales versée dans le cadre du programme 203 Infrastructures et services de transport. Son montant, prévu à 70 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2012, a finalement été abaissé à 50 millions d'euros en cours d'année. Cette compensation s'élève à 70 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2013 ;

– compensation par le ministère de la Défense au titre des facilités de circulation de son personnel, versée principalement dans le cadre des programmes 178 Préparation et emploi des forces et 212 Soutien de la politique de la défense mais également pour des montants moindres dans le cadre des programmes 167 Liens entre la nation et son armée et 191 Recherche duale, civile et militaire. Le montant prévisionnel de la compensation s'établit à 186 millions d'euros pour l'année 2013 ;

– participation du ministère de la Culture et de la communication au financement du plan de transport de la presse quotidienne. Son montant s'élève à 4,5 millions d'euros en 2013 ;

– subvention au titre de la politique sociale en matière d'emplois (emplois jeunes et autres contrats spécifiques) qui relève du droit commun. La SNCF a perçu 29 millions d'euros en 2011. Le montant exact pour 2012 et le montant prévisionnel pour 2013 ne sont pas connus à cette date mais ils devraient s'élever à 30 millions d'euros environ ;

– subvention d'exploitation versée dans le cadre de la convention relative aux trains d'équilibre du territoire, via le compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*. Elle est de 325 millions d'euros pour 2013.

- Le compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*

Ce compte d'affectation spéciale (CAS), créé par l'article 65 de la loi de finances pour 2011, vise à assurer l'équilibre financier de quarante lignes ferroviaires de transport de voyageurs dites « d'équilibre du territoire », sur lesquelles circulent les trains d'équilibre du territoire (TET). Cette catégorie regroupait en 2011 les trains « Corail », « Corail Intercités », « Téo » et « Lunéa », désormais regroupés sous le seul vocable de trains « Intercités ».

Ainsi, en contrepartie du respect de ses obligations de service public, la SNCF reçoit une compensation de l'État afin de couvrir le financement du déficit d'exploitation, dans le cadre de la convention triennale (2011-2013).

Le CAS retrace les contributions liées à l'exploitation des services nationaux de transport de voyageurs conventionnés et les contributions liées au matériel roulant.

Il est alimenté par trois recettes :

– la contribution de solidarité territoriale (CST), due par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs, assise sur le montant total, déduction faite des contributions versées par l'État en compensation des tarifs sociaux et conventionnés, du chiffre d'affaires de la SNCF relatif aux prestations de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnés, et aux prestations commerciales qui leur sont directement liées, effectuées entre deux gares du réseau ferré national ;

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

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

Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit, comme l'an passé, de relever le plafond de la TREF de 45 millions d'euros (le plafond atteint ainsi 200 millions d'euros, soit une augmentation de 29 %) afin de couvrir l'augmentation du montant de la subvention (portée à 325 millions d'euros en 2013) versée par l'État à la SNCF. L'augmentation de ce besoin s'explique par :

– le maintien de certaines dessertes (Belfort et Mulhouse) ;

– la réévaluation de certaines charges (prestations spécifiques en gares et points d'arrêt et soldes d'emprunts et de location du matériel roulant) facturées au coût réel au vu de la facture définitive que la SNCF a établie au titre de l'exercice 2011 ;

– la compensation du manque à gagner pour la SNCF résultant de majorations tarifaires au 1er janvier et au 1er août 2012, inférieures aux dispositions prévues par la convention.

Le relèvement du plafond de la TREF, qui dispose d'une base plus large que la CST, évite de faire reposer la totalité de la péréquation ferroviaire sur le transport à grande vitesse, déjà fragilisé par les hausses des péages (+ 7,4 % en 2013). Toutefois, le Rapporteur spécial constate que la SNCF devra, cette année encore, supporter seule cette compensation, alors même que les sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui participent à hauteur de 35 millions d'euros via la taxe d'aménagement du territoire au CAS, ont réalisé en 2010, un chiffre d'affaires qui dépassait les 8 milliards d'euros.

Cette recette, qui couvre strictement le financement de la dépense supplémentaire relative à l'exploitation des TET, est globalement neutre pour l'État, puisque les 45 millions d'euros sont pris en charge par la SNCF. Cependant, la maîtrise de la progression des coûts des matériels roulants doit être traitée de façon prioritaire dans le cadre de l'établissement de la nouvelle convention devant entrer en vigueur en 2014.

Afin d'éviter de faire peser l'intégralité de l'effort financier sur la SNCF, le Rapporteur spécial souligne qu'il conviendrait de relever le plafond de la TAT afin que les sociétés d'autoroutes, dont le chiffre d'affaires a dépassé 8 milliards d'euros en 2010, participent au financement du CAS. Cette proposition devra faire l'objet d'un débat l'an prochain à l'occasion de la discussion de la loi de finances.

LE TRIANGLE FERROVIAIRE

Le triangle ferroviaire désigne le financement croisé du transport ferroviaire entre l'État (et l'AFITF), RFF et la SNCF.

Concernant les rapports État-RFF, depuis 2009, les contributions sont versées par type de service, et destinées à contribuer au financement du coût de l'utilisation du réseau par type de service (lorsque les péages de ce dernier ne permettent pas de les couvrir c'est-à-dire pour les TER, trains classiques nationaux et fret), soit 2,2 milliards d'euros pour 2013. L'AFITF verse à RFF des subventions de développement et de modernisation (environ 0,8 milliard d'euros en 2013).

Concernant les rapports État-SNCF, depuis la création de la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel (CPRP), opérationnelle depuis juillet 2007, l'État ne verse plus à la SNCF de subvention d'équilibre au régime de retraite.

Depuis la signature de la convention relative aux trains d'équilibre du territoire le 13 décembre 2010, l'État exerce la compétence d'autorité organisatrice. À ce titre, elle verse une subvention à la SNCF, en contrepartie du respect de ses obligations de service public. Celle-ci s'élève à 325 millions d'euros en 2013.

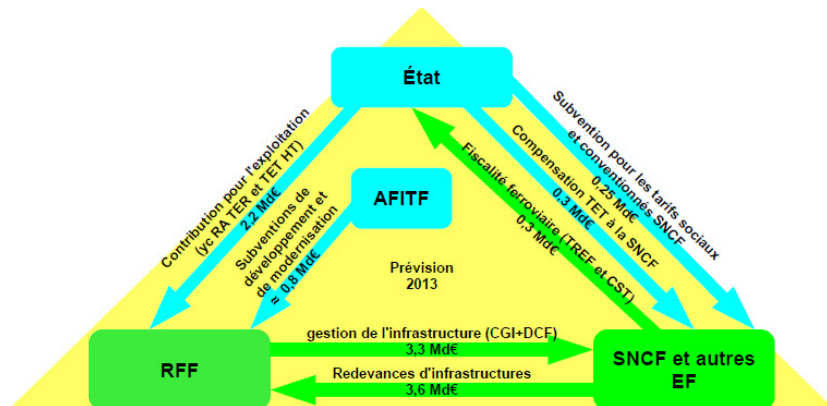
L'État verse également à la SNCF une compensation au titre des tarifs sociaux nationaux (70 millions d'euros pour 2013).

Concernant les rapports RFF-SNCF, en 2011, la convention de gestion du réseau a été éclatée en deux conventions avec la création de la Direction des Circulations Ferroviaires (DCF) : l'une destinée à couvrir les charges de la DCF pour l'exploitation du réseau par RFF, l'autre correspondant aux activités de maintenance et d'entretien réalisées par la SNCF pour le compte de RFF. Les dépenses de gestion de l'infrastructure sont donc versées au titre de ces deux conventions, mais également de la convention de gestion des quais.

La SNCF, quant à elle, acquitte des péages (redevances d'infrastructures) à RFF pour l'utilisation de son réseau en tant qu'opérateur ferroviaire.

Par ailleurs, depuis l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire en 2006, et avec l'ouverture en 2010 des services internationaux de voyageurs, le montant des redevances versées à RFF inclut les versements des nouveaux entrants qui restent faibles, quoiqu'en constante progression par rapport aux versements SNCF (environ 100 millions d'euros en prévision 2012).

Le schéma suivant résume le triangle ferroviaire :



Source : ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

d) L'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)

L'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), créé par la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 *relative à la sécurité et au développement des transports*, constitue l'autorité nationale de sécurité ferroviaire au sens des directives européennes.

L'EPSF s'assure qu'à tout moment les acteurs respectent la réglementation (le plus souvent communautaire), délivre les certificats de sécurité et d'autorisations et assume le suivi et le contrôle des activités ferroviaires. Son activité se rapporte au programme 203 Infrastructures et services de transports.

L'EPSF, établissement public administratif placé sous la tutelle de l'État, dispose de la personnalité morale et bénéficie de ressources financières affectées. Il perçoit en effet un droit de sécurité ferroviaire représentant un pourcentage (fixé à 0,5 % par arrêté) des péages versés à RFF par les exploitants ferroviaires. Cette ressource est complétée par les redevances payées à l'occasion de l'instruction de certains dossiers. Au total, pour le budget 2012, le montant total des ressources s'élève à 17,7 millions d'euros.

Le taux du droit de sécurité a été fixé à la création de l'EPSF pour permettre de disposer d'un niveau de recettes correspondant aux dépenses de fonctionnement d'un établissement de 100 à 110 personnes. Les dépenses sont néanmoins moindres du fait du regroupement sur un seul site à Amiens de l'établissement et de l'atteinte progressive du plafond d'emplois. Pour le budget 2012, elles s'élèvent à 14,2 millions d'euros au total, dont 3,7 millions d'euros de dépenses de fonctionnement.

L'EPSF recrute et gère ses personnels de façon autonome, quelle que soit leur origine, la loi l'autorisant à recruter du personnel de droit privé. Le plafond d'emploi est fixé à 102 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT) en 2012, 99 en 2013.

C.– DONNER LA PRIORITÉ AUX TRANSPORTS DU QUOTIDIEN

1.– Un financement limité aux projets LGV déjà commencés

Conformément à la politique d'effort budgétaire engagée par le nouveau Gouvernement, seuls les quatre projets de ligne à grande vitesse (LGV) actuellement lancés seront poursuivis : la section Tours-Bordeaux de la ligne Sud-Europe Atlantique, la nouvelle ligne Bretagne Pays-de-la-Loire et la deuxième phase de la ligne à grande vitesse Est ainsi que le contournement de Nîmes et de Montpellier dont le contrat de partenariat vient d'être conclu.

La pertinence du lancement des autres projets de LGV mentionnés dans le projet de SNIT va être examinée par la commission mise en place le 17 octobre 2012 par le ministère des Transports, de la Mer et de la Pêche.

Ces projets devraient représenter, selon les estimations du ministère des Transports, de la Mer et de la Pêche, 24 % des dépenses de l'AFITF pour 2013 (environ 576 millions d'euros).

Le Rapporteur spécial souligne que ces dépenses représentent un quart du budget de l'AFITF et les trois quarts de son budget consacré au ferroviaire et appelle à un rééquilibrage de ces dépenses en faveur des transports du quotidien.

2.– Le développement des transports collectifs

a) Le développement des transports collectifs en site propre (TSCP) en province

Les transports collectifs terrestres constituent une part importante des transports de voyageurs puisque leur part modale représente 16,3 % de l'ensemble des transports intérieurs de voyageurs (contre 14,5 % en 2011). La croissance des réseaux de transports collectifs de province (+ 4,4 %) est plus dynamique que celle de ces mêmes transports en Île-de-France (+ 2,6 %).

Parmi eux, on dénombre les transports collectifs en site propre (TSCP) qui constituent une catégorie de transport public de voyageurs, utilisant une voie ou un espace affecté à leur seule exploitation, bénéficiant généralement de priorités aux feux et fonctionnant avec des matériels allant des bus à haut niveau de service aux métros, en passant par les tramways.

Avant le Grenelle de l'Environnement, l'État a souhaité soutenir ponctuellement le développement des transports collectifs. Au final, une douzaine de projets (parmi lesquels, la ligne B de métro de Rennes, les tramways de Brest, Fort de France, Valenciennes) ont été inscrits dans les contrats de projets État-région 2007-2013, pour un engagement de l'État s'élevant au total à 103 millions d'euros.

La loi Grenelle I a fait des transports collectifs urbains (et notamment des projets en site propre), une nouvelle priorité en redéfinissant le niveau d'engagement de l'État. En effet, le développement des TCSP constitue un des axes majeurs de la politique de mobilité durable mise en œuvre par l'État en partenariat avec les collectivités territoriales, via notamment les contrats de projets État-région.

Ainsi, au terme d'un premier appel à projets lancé le 22 octobre 2008, l'État a retenu 52 projets pour une intervention globale de 810 millions d'euros, allant bien au-delà des contrats de projets signés.

Au 31 décembre 2011, l'AFITF a approuvé 41 conventions du premier appel à projets représentant 590,5 millions d'euros de subventions.

À la suite de ce premier appel à projets, l'État a lancé le 4 mai 2010 un deuxième appel à projets, relatif à des projets de TCSP dont les travaux seront engagés entre le début 2011 et la fin 2013. Avec ce deuxième appel à projets, l'État soutient 78 nouveaux projets, pour lesquels il a engagé 590 millions d'euros.

Pour l'année 2012, 14,7 millions d'euros en autorisations d'engagement sont prévus pour financer la réalisation du TCSP ouest de Strasbourg et le TCSP de Valenciennes et 30,6 millions d'euros en crédits de paiement ont été engagés notamment pour la réalisation du TCSP de Valenciennes, des tramways de Tours, de Brest, d'Orléans et du Havre et du bus à haut niveau de service (BHNS) de Rennes.

En régions, au terme des deux premiers appels à projets en faveur des TCSP, 1,3 milliard d'euros auront été engagés par l'État et plus de 1 000 km de lignes seront construites ou mises en chantier d'ici la fin de l'année 2013. Cet effort financier, qui mérite d'être salué, doit être poursuivi et accentué.

b) L'Île-de-France

- La multiplicité des acteurs

Le réseau ferroviaire d'Île-de-France accueille chaque jour 7 500 trains transportant près de 3 millions de passagers. Il concentre ainsi plus du tiers des circulations ferroviaires comptabilisées en France sur seulement 10 % du réseau ferré national. La région Île-de-France constitue, à ce titre, un axe prioritaire dans le cadre de la politique d'amélioration des transports du quotidien.

Le Rapporteur spécial souhaiterait souligner que la multiplicité des acteurs (État, collectivités, Syndicat des transports d'Île-de-France, RFF, SNCF, RATP...) est source d'une grande complexité et constitue un frein à la mise en œuvre de projets de rénovation et de développement du réseau ferroviaire en Île-de-France qui gagnerait à s'organiser autour de comité de suivi ligne de RER par ligne de RER avec un acteur « chef de file » qui veillerait à ce que le programme d'amélioration soit exécuté.

À cet égard constitue un exemple positif le rapprochement des exploitants de la ligne B du RER (SNCF, RATP) au sein d'une structure commune chargée de la direction de la ligne B qui a été réalisée courant 2012. D'ici fin 2012, les acteurs opérationnels en charge de la régulation de la ligne (RATP, SNCF et DCF) seront regroupés au sein d'un centre de commandement unique. D'ici fin 2013, la structure commune prendra en charge tous les moyens nécessaires à une exploitation performante de la ligne.

● Le Grand Paris

Le Grand Paris, projet à la fois urbain, social et économique unit les grands territoires stratégiques de la région Île-de-France et promeut le développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois afin de réduire les déséquilibres tant sociaux, territoriaux que fiscaux.

Ce projet s'appuie sur la création d'un réseau de transport public de voyageurs et c'est la raison pour laquelle, il convient de le mentionner bien que son financement ne relève pas du programme 203 mais du programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat.

Pour réaliser ce réseau, l'État et la région Île-de-France ont signé, le 26 janvier 2011, un protocole relatif aux transports publics en Île-de-France (créant le « Grand Paris Express », projet de réseau de métro automatique autour de Paris). Ce document prévoit la réalisation d'un programme global de développement et de modernisation du réseau, qui comprend :

– des opérations relatives à la réalisation d'un projet de transport par métro automatique pour un montant total de 20,5 milliards d'euros ainsi répartis :

– 17,5 milliards d'euros pour la réalisation des trois lignes de la rocade, sous la maîtrise d'ouvrage de la Société du Grand Paris (SGP) ;

– 1 milliard d'euros pour le prolongement de la ligne 14 à Mairie de Saint-Ouen, réalisée sous la maîtrise d'ouvrage commune du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et de la RATP ;

– 2 milliards d'euros pour la réalisation de la ligne orange (arc est proche), sous maîtrise d'ouvrage du STIF.

– des opérations d'amélioration et d'extension du réseau existant qui sont inscrites au plan de mobilisation pour les transports en Île-de-France, pour un montant de 12 milliards d'euros, qui ont vocation à être financées dans le cadre des contrats de projets.

Concernant les premiers projets engagés, l'enquête publique sur le tronçon reliant Noisy-Champs à Pont de Sèvres devrait se dérouler entre novembre 2012 et janvier 2013, avec l'objectif d'une déclaration d'utilité publique prise par décret en Conseil d'État courant 2013 et d'un début de travaux lui succédant.

Le projet de prolongement de la ligne 14 entre les stations Saint-Lazare et Mairie de Saint-Ouen a été soumis à enquête publique au début de l'année 2012 et devrait être déclaré d'utilité publique courant 2013. Évalué à 1,3 milliard d'euros, ce projet, sous maîtrise d'ouvrage du STIF et de la RATP, doit être financé par la SGP, la région Île-de-France, la RATP et les départements (92,93 et 75) selon une répartition qui reste à déterminer.

Actuellement, la SGP qui perçoit des recettes fiscales mais qui n'a jamais reçu la dotation de l'État de 4 milliards d'euros initialement prévue, dispose d'un fond de roulement d'environ 500 millions d'euros. Ce dernier permet à la SGP de financer les projets jusqu'en 2015. Le Rapporteur spécial prend note que la ministre de l'Égalité du territoire et du Logement s'est engagée à garantir le financement des travaux du Grand Paris, une fois le fond de roulement épuisé.

- Le contrat de projets État-région

Lors du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006, le Gouvernement d'alors a lancé une nouvelle génération de contrats avec les régions : les contrats de projets. Par rapport à la génération antérieure des contrats de plan, les nouveaux contrats proposés visaient à une mobilisation prioritaire des crédits de l'État sur quelques « grands projets ».

En Île-de-France, le volet ferroviaire du contrat de projets État-région constitue un levier important de développement des infrastructures ferroviaires et des transports du quotidien. La part État inscrite au contrat de projets État-région 2007-2013 s'élève à 766 millions d'euros (hors matériel roulant) comprenant notamment :

- 532 millions d'euros, notamment pour l'engagement des travaux de seize opérations étudiées sur la période 2000-2006 (prolongement d'EOLE à l'ouest...) ;

- 121 millions d'euros pour les études et premiers travaux d'opérations nouvelles, notamment le prolongement du RER E à l'ouest, l'amélioration de la ligne 13 et le prolongement de la ligne 11, le tram-train Massy-Évry et le prolongement du T4 à Clichy-Montfermeil, ainsi que le prolongement du T1 de Noisy-le-sec à Val-de-Fontenay.

Le Rapporteur spécial salue l'effort croissant consenti par le STIF, la région Île-de-France et l'État pour le financement des investissements du réseau Transilien.

En effet, les dessertes du réseau Transilien qui comprend 13 lignes ferroviaires (dont les 5 lignes de RER), relèvent de la responsabilité du STIF, autorité organisatrice, qui fixe les tarifs, finance les transports et définit la qualité du service.

Le financement des investissements du réseau Transilien repose sur un plan quadriennal d'investissements entre le STIF et la SNCF qui identifie les investissements en matériel roulant, gares, installations fixes nécessaires à l'exploitation et au développement du service (les investissements sur le périmètre de RFF ne sont pas inclus dans ce plan).

Le plan quadriennal d'investissements conclu avec le STIF pour la période 2012-2015 s'inscrit dans la continuité par rapport à la période 2008-2011 tout en traduisant un effort particulier sur les investissements. En effet, le précédent contrat prévoyait un montant total d'investissements de 1,7 milliard d'euros, tandis que le nouveau contrat porte sur un montant de 2,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 35,3 %.

Pour le réseau exploité par la RATP, le contrat STIF-RATP signé le 16 mars 2012 définit les modalités d'exploitation et de rémunération des services pour la période 2012-2015. Pour accompagner la croissance de l'offre de transport en Île-de-France, les investissements pluriannuels sont arrêtés à 6 516 millions d'euros, ce qui représente le double des investissements réalisés dans le contrat 2004-2007 et une hausse d'un tiers par rapport aux investissements prévus au contrat 2008-2011. Cette enveloppe globale sera affectée pour un tiers au développement de nouvelles infrastructures et à l'extension du réseau.

Le financement des investissements portant sur le développement de grands projets s'inscrit dans les contrats de projets État-région et est porté essentiellement par l'État et la région Île-de-France ainsi que par le STIF, s'agissant de la part matériel roulant liée à ces investissements, soit 127 millions d'euros pour 2013, ce qui constitue une augmentation de 182 % par rapport à 2012.

Ces projets de développement portent notamment sur les travaux de la Tangentielle Légère Nord et le matériel roulant qui y est associé, les études et premiers travaux du prolongement d'EOLE à l'ouest, les schémas directeurs des RER ainsi que quelques pôles intermodaux.

Au total, sur la période 2007-2013, la participation financière de l'État à l'ensemble du volet transports collectifs (contrat de projets, dynamique espoir banlieue et convention spécifique transport) s'élève à 1 424 millions d'euros (dont 338 millions d'euros pour la modernisation du RER). La part de la région correspondante s'élève à 3 234 millions d'euros.

Afin d'accélérer la réalisation des opérations les plus urgentes du plan de mobilisation de la région Île-de-France, l'État a conclu avec la région une convention spécifique, complémentaire de l'actuel contrat de projets 2007-2013, concernant les transports collectifs en Île-de-France et portant sur la période 2010-2013.

Toutefois, si des opérations de développement sont nécessaires, celles-ci doivent être prioritaires et doivent surtout s'accompagner d'actions concrètes, rapides à mettre en œuvre (amélioration de la signalisation, par exemple) dont le résultat profiterait immédiatement aux usagers.

En vue de participer au financement de la régénération des transports ferroviaires et du renouvellement du matériel roulant, prioritairement dans le cadre des schémas directeurs des différents RER dont le financement n'est aujourd'hui qu'en partie assuré, le Rapporteur spécial estimerait souhaitable d'augmenter les plafonds du taux du versement transport (VT) applicables en Île-de-France.

Cette mesure serait sans conséquence pour les petites entreprises puisque seules les entreprises de plus de 9 salariés sont soumises au VT et 80 % des entreprises franciliennes ne seront pas impactées par une évolution des plafonds du VT. De plus, pour les petites entreprises qui, en raison de leur croissance, passent le seuil des 9 salariés, la législation actuelle les dispense du VT pendant trois ans puis son montant est progressif les trois années suivantes (25, 50 puis 75).

3.– La nécessité de désengorger les agglomérations lyonnaises et parisiennes

Un tronçon de ligne est dit saturé lorsqu'au cours d'une période donnée, il ne peut plus accueillir de circulation supplémentaire. À Paris comme à Lyon, la situation devient critique et mérite une attention particulière accompagnée d'une prise de décision rapide.

a) Le projet d'interconnexion « barreau sud »

Les tronçons saturés se situent majoritairement en proche couronne, et correspondent à des lignes où circulent différents types de trains (RER, Transilien, TER). Cette saturation empêche depuis plusieurs années la création de relations TGV supplémentaires ou de relations TER à l'heure de pointe. L'autre effet de cette saturation est la forte irrégularité des services Transilien (RER ou train de banlieue). Elle conduit également RFF et la SNCF à refuser des arrêts supplémentaires de trains en proche couronne (Seine Amont, Pantin, Issy, Saint-Ouen) ou à réduire les fréquences sur certaines missions.

Le projet d'interconnexion des LGV au sud de l'Île-de-France consiste à réaliser un barreau de ligne nouvelle reliant la LGV Atlantique aux LGV Sud-Est, Est Européenne et Nord pour éviter que les TGV continuent de circuler sur la ligne classique de grande ceinture, également empruntée par le RER C et les trains de fret. La réalisation de cette ligne nouvelle permettra d'une part, de désengorger l'agglomération parisienne (notamment la Gare de Lyon) complètement saturée en

améliorant la jonction entre les différentes LGV convergeant vers Paris et d'autre part, de faciliter l'accès des TGV aux plates-formes aéroportuaires de Roissy-Charles de Gaulle et d'Orly.

La nécessité de mettre en place ce barreau s'avère criante. Toutefois, le projet reste aujourd'hui dans l'impasse.

Un débat public s'est tenu entre le 13 décembre 2010 et le 20 mai 2011 et a porté sur trois familles de scénarios présentant invariablement la création d'une gare nouvelle à Orly (avec quatre localisations envisagées, pour des coûts allant de 75 millions d'euros à 650 millions d'euros).

Il en est ressorti une large adhésion au scénario à deux gares, et plus précisément au scénario C (ligne nouvelle (31 km) raccordée à l'ancienne LGV Sud Est avec la création d'une gare à Orly et d'une gare TGV supplémentaire dans la ville nouvelle de Sénart (Lieuxaint-Moissy-Cramayel) ; coût : 3,3 milliards d'euros). Il a également révélé une large préférence des acteurs pour une gare à Orly au plus près des aéroports.

Ce scénario permet de capter davantage de trafic sur les gares de Paris intra muros et fait gagner 38 minutes de trajet aux franciliens empruntant les transports dans la zone afférente à la gare de Lieusaint, leur épargnant un passage par Paris. Le taux de rentabilité interne (qui évalue le niveau d'utilité d'un projet au regard des investissements) de ce scénario est évalué à 5,2 %.

RFF a également privilégié, lors de son conseil d'administration du 22 septembre 2011, le scénario C.

Une convention de financement de ces études d'un montant de 3 millions d'euros a été signée début 2012 entre l'État, la région Île-de-France et RFF, sans qu'aucun phasage des étapes du projet ou une date de mise en service du barreau sud n'aient été communiqués.

Le Rapporteur spécial souhaite, devant l'urgence de la situation, souligner ce point qui est très regrettable, puisque cet investissement permettrait d'améliorer sensiblement les conditions de transport de millions de voyageurs empruntant le réseau ferroviaire francilien quotidiennement et résoudrait des problèmes de saturation allant croissant.

b) Le désengorgement de Lyon

Le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL) est un des projets stratégiques figurant dans l'engagement national pour le fret ferroviaire présenté en Conseil des ministres le 16 septembre 2009, dans l'objectif de contribuer à la suppression, à moyen terme, des goulets d'étranglement qui nuisent au développement des trafics de fret en France.

En effet, l'agglomération lyonnaise se situe au cœur des échanges européens et la saturation du réseau ferroviaire lyonnais est aujourd'hui devenue une réalité.

La décision ministérielle du 23 décembre 2009 a approuvé les études d'avant-projet sommaire de la partie nord et les études préliminaires de la partie sud. Elle a par ailleurs décidé du lancement des études d'avant-projet sommaire de la partie sud et le lancement de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique de la partie nord, qui s'est tenue début 2011.

Le coût du CFAL nord est estimé à 1,5 milliard d'euros et celui du CFAL sud à 1,4 milliard d'euros. Le taux de rentabilité socio-économique du programme CFAL est évalué entre 4,3 % et 5,6 % (sans prise en compte du coût d'opportunité des fonds publics).

La déclaration d'utilité publique doit être prononcée, au plus tard, début décembre 2012. On peut dès lors raisonnablement penser que le début des travaux devrait bientôt être programmé.

L'engagement national pour le fret ferroviaire prévoit la mise en service du CFAL, respectivement pour la partie nord et la partie sud, en 2019 et en 2020.

D.– POURSUIVRE L'EFFORT DE MODERNISATION DU RÉSEAU FERROVIAIRE

1.– La régénération du réseau

a) L'audit Rivier de septembre 2005 et ses suites

L'École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) a été chargée de deux audits portant sur le paysage ferroviaire français. L'audit sur l'état du réseau ferré national, dit « audit Rivier », commandé conjointement par RFF et la SNCF et publié en 2005, traitait de la question du vieillissement des infrastructures ferroviaires françaises et préconisait certaines évolutions en matière de politiques de maintenance (entretien et renouvellement) et de politique budgétaire.

L'audit de 2007 sur la répartition de la capacité, commandé aussi conjointement par RFF et la SNCF, a soulevé des questions liées à la structure et la gouvernance du système ferroviaire français.

À la suite de la publication de l'audit Rivier de 2005, l'État a lancé un plan de rénovation du réseau pour la période 2006-2010 qui porte de 900 millions d'euros en 2005 à près de 1,7 milliard d'euros en 2010 les investissements annuels de régénération.

Le contrat de performance signé par RFF et l'État en novembre 2008 a réévalué et prolongé ce plan de rénovation, en prévoyant sur la période 2008-2012, pour l'ensemble des installations, un effort de 7,3 milliards d'euros,

avec une prévision globale sur la période 2008-2015 de 13 milliards d'euros. Outre ces objectifs de moyens, ce contrat fixe également des objectifs d'efficacité, en précisant les cibles de renouvellement qui devront être atteintes sur cette période.

Ainsi sur la période 2008-2012, RFF s'est engagé à renouveler 3 940 km de voies et 1 430 appareils de voie (aiguillages), en priorité sur le réseau principal dont les lignes supportent les plus forts trafics. Ce réseau principal accueille en effet 90 % des circulations (et 75 % des circulations TER).

À fin 2012, le contrat de performance de RFF devrait être globalement respecté avec une prévision de réalisation de 7,4 milliards d'euros : le programme de renouvellement de voies devrait connaître une exécution supérieure à la programmation (4 250 km de voies contre 3 940 initialement prévues) tandis que la réalisation du programme de renouvellement des appareils de voies accuse un peu de retard (80 % des engagements ont été réalisés).

Un nouvel audit de l'EPFL a été publié en septembre 2012 ; il répond à la demande de RFF d'établir un bilan des trajectoires prises par le réseau ferré national depuis la réalisation des deux audits.

Les conclusions de cet audit indiquent que les volumes financiers consacrés au renouvellement du réseau ont connu une progression significative, conforme aux recommandations de l'audit Rivier. Toutefois, le rythme de montée en puissance de l'investissement reste inférieur aux préconisations de l'audit : entre 2006 et 2010, il a manqué au total 1,6 milliard d'euros. Cet écart n'a pas permis d'inverser la tendance au vieillissement de certaines parties du réseau ferré national. En effet, les axes les plus chargés du réseau sont confrontés à un vieillissement non maîtrisé nettement plus élevé que sur les axes secondaires (SNCF Infra signale qu'aujourd'hui 10 % à 20 % du linéaire des voies des axes les plus denses ont dépassé leur durée de vie économiquement raisonnable).

Par ailleurs, la conjoncture économique mondiale et nationale est susceptible de porter un frein à la croissance nécessaire des budgets de renouvellement de l'infrastructure (le suivi des recommandations de l'audit Rivier nécessiterait 450 millions d'euros/an supplémentaires au cours des prochaines années).

Il est donc nécessaire de ne pas relâcher l'effort engagé par l'État. Suite aux conclusions du nouvel audit Rivier, le nouveau Gouvernement a demandé à RFF de lui proposer un plan opérationnel dans les six mois autour, notamment, des orientations suivantes : renforcement de la qualité du service rendu aux usagers, réponse aux enjeux de capacité du réseau ferré, renforcement de la sécurité du réseau ferré et du travail avec les régions.

Il est également souhaitable que ce plan opérationnel détaille plus clairement les orientations prises pour l'amélioration des transports du quotidien, qui passe notamment par une rénovation des infrastructures avec un phasage des opérations.

b) Un effort partagé entre l'État et les régions

Le volet « transports » des contrats de projets État-région (CPER) 2007-2013 est l'élément essentiel de ces contrats. Il correspond à un engagement global sur sept ans de 3 274,9 millions d'euros portant sur l'ensemble des modes de transports massifiés (ferroviaire, fluvial, ports, transport combiné, transports collectifs) auxquels s'ajoutent 400 millions d'euros pour le matériel roulant Transilien en Île-de-France.

Le bilan d'étape qui peut être tiré de l'exécution de cette nouvelle génération de contrats est positif : fin 2012, le taux prévisionnel de réalisation du volet transports sera globalement proche de 87 %.

Pour l'année 2013, 328 millions d'euros en autorisations d'engagement et 300 millions d'euros en crédits de paiement seront consacrés aux contrats de projets 2007-2013.

Une révision technique des CPER a été engagée en 2011 et a été finalisée dans certaines régions. Celle-ci s'effectue dans le respect du cadre financier initial, à enveloppe régionale constante.

Le financement des opérations ferroviaires inscrites dans les contrats de projets est formalisé dans le cadre d'une convention de financement spécifique à chaque opération, à laquelle peuvent participer, notamment l'État, les collectivités territoriales, RFF et l'Union européenne (via le Fonds européen de développement régional). Depuis 2006, la participation de l'État est financée par l'AFITF. Ces contrats de projets constituent un levier essentiel pour financer les plans de régénération du réseau ferroviaire et notamment des lignes de transport express régional (TER) qui sont quotidiennement utilisés par les usagers.

Enfin, en Île-de-France, au titre du contrat de projets État-région 2007-2013, 113 millions d'euros ont été engagés par l'État pour la modernisation du réseau RER.

Dans le cadre de l'opération de priorisation des projets ferroviaires nationaux sur le point d'être engagée par la commission SNIT récemment constituée, il conviendrait de donner l'avantage à la régénération plutôt qu'au financement de nouvelles infrastructures.

2.– Le renouvellement du matériel roulant

Concernant le matériel SNCF, les prestations de maintenance sont effectuées pour le compte des activités de transport de la SNCF (Voyages, Intercités, TER, Transilien, Fret) mais aussi pour le compte de la branche Infra qui dispose de matériels roulants destinés aux travaux ferroviaires. La direction du Matériel a ainsi à sa charge la maintenance de 512 rames TGV, 2 370 automoteurs électriques ou diesel, 2 900 locomotives, 4 920 voitures voyageurs et 53 000 wagons à marchandises.

L'ensemble de ces prestations est facturé par le domaine Matériel aux activités et a généré en 2011 un chiffre d'affaires annuel de 2 637 millions d'euros.

En 2011, les différentes activités de la SNCF auront donc consacré près de 2,5 milliards d'euros à la maintenance de leur matériel roulant ferroviaire, dont près de 2,2 milliards d'euros auront été dépensés par les seules activités de transport de voyageurs.

Il faut néanmoins souligner que dans le cadre des activités de transport faisant l'objet d'un contrat de délégation de service public (TER, Transilien, Intercités), les dépenses de maintenance courante des matériels roulants sont refacturées aux autorités organisatrices de transport.

Concernant les trains d'équilibre du territoire (TET) qui regroupent notamment les trains Corails, Téoz, Intercités, l'État est autorité organisatrice de transport depuis le 13 décembre 2010, date à laquelle a été conclue une convention triennale 2011-2013 pour l'exploitation des TET. La refacturation opérée par la SNCF s'effectue dans le cadre d'un forfait de charges et également au travers du plan triennal d'investissement (PTI). Le PTI programmé dans le cadre de la convention 2011-2013 s'élève à près de 300 millions d'euros. Outre des opérations de révision générale pour des locomotives et des voitures Corail, des modernisations sont programmées pour des voitures des lignes Paris-Rouen-Le Havre, Paris-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont et de la desserte de nuit Strasbourg/Luxembourg-Nice/Cerbère.

Par ailleurs, le ministère des Transports, de la Mer et de la Pêche travaille à un plan de renouvellement du matériel roulant des TET, notamment dans le cadre de la nouvelle convention qui va être signée en 2014, qui n'est pas encore finalisé.

Concernant plus précisément la région Île-de-France, le renouvellement du matériel roulant (1,3 milliard d'euros) sur le réseau exploité par la SNCF constitue le plus important poste d'investissements du plan quadriennal d'investissements STIF-SNCF pour la période 2012-2015.

Pour le réseau exploité par la RATP, le contrat STIF-RATP signé le 16 mars 2012 fixe le montant des investissements à 6 516 millions d'euros, dont les deux tiers sont consacrés à la modernisation du réseau existant (espaces voyageurs, matériel roulant, infrastructures).

Parallèlement, un protocole de gouvernance avec le STIF sur le matériel roulant a été signé, prévoyant notamment les modalités d'association du STIF aux choix relatifs au matériel roulant dont il est maintenant propriétaire et qu'il accepte de financer à hauteur de 100 % pour les besoins liés aux extensions d'infrastructure et à hauteur de 50 % pour les besoins de renouvellement. Sa contribution sur ce point passerait ainsi à près d'un milliard d'euros sur la période 2012-2015 contre 200 à 300 millions d'euros sur la période précédente. Par ailleurs, à compter de 2013, une contribution spécifique au financement de l'acquisition des matériels roulants de tramways (pour les lignes T3, T5, T6, T7 et T8) sera introduite.

E.– SORTIR LE FRET DE LA CRISE

Depuis la fin de l'année 2008, la crise économique a entraîné une contraction de la demande de transport, particulièrement sensible sur des secteurs d'activité fortement utilisateurs du fret ferroviaire, à l'instar de la sidérurgie. Par conséquent, les trafics de transport combiné et les acheminements de « wagons isolés »⁽¹⁾ ont été particulièrement exposés à la concurrence routière.

La crise économique s'est par ailleurs amplifiée sur la seconde partie de 2011 et a exacerbé la concurrence ferroviaire et intermodale (avec la route principalement).

Suite à l'adoption du deuxième paquet ferroviaire, transposé pour la dernière étape par la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 *relative à la sécurité et au développement des transports*, le transport ferroviaire de marchandises a été entièrement ouvert à la concurrence (fret international et domestique) en France au 31 mars 2006.

Si Fret SNCF continue d'être un acteur incontournable en France, aujourd'hui, plus d'une dizaine d'autres entreprises ferroviaires circulent sur le réseau ferré français, parmi lesquelles EuroCargoRail et Europorte France. La part des nouveaux opérateurs qui concurrencent l'établissement public SNCF a continué de croître en 2011 et représente désormais 29 % du transport ferroviaire de marchandises (moins de 1% en 2006).

Face à la concurrence routière et dans un souci d'augmenter la part du report modal, l'article 11 de la loi Grenelle I a fixé pour objectif de porter la part des transports alternatifs à la route de 14 % à 25 % à l'horizon 2022, ce qui nécessite la reconquête de parts de marché par le fret ferroviaire.

(1) Ce terme désigne l'ensemble des transports qui permettent de réunir plusieurs wagons de clients et/ou de contenus différents afin d'en faire un train complet.

Afin de mobiliser tous les moyens au service de cet enjeu de rééquilibrage modal, l'engagement national pour le fret ferroviaire (ENFF), présenté en septembre 2009, associe un programme d'actions portant sur un investissement global de plus de 7 milliards d'euros d'ici 2020, décliné en huit axes directeurs parmi lesquels la création d'un véritable réseau d'autoroute ferroviaire, le développement du transport combiné, la suppression des goulets d'étranglement, notamment pour les agglomérations de Lyon et Dijon ainsi que pour le tronçon Nîmes – Montpellier ou encore l'amélioration de la desserte des grands ports.

Les contrats de projets État-région ont donné un coup de pouce au développement du transport combiné. Concernant les investissements en faveur du transport intermodal, un montant total de 335 millions d'euros est contractualisé dans le cadre des contrats de projets 2007-2013, dont 137 millions d'euros de part État représentant près du triplement de ses engagements par rapport à la précédente génération de contrats de plan. Ces crédits sont concentrés sur les autoroutes ferroviaires (88 millions d'euros), notamment sur l'axe atlantique (78 millions d'euros), et la consolidation des aménagements nécessaires au développement de services de transport combiné et des dessertes terrestres portuaires (49 millions d'euros).

À la fin de l'exercice budgétaire 2012 ou sur le début de l'exercice 2013, la contribution de l'État au projet d'autoroute ferroviaire atlantique pourrait être complétée à hauteur de 46,7 millions d'euros, en fonction des arbitrages à venir. En outre, d'autres études et aménagements de différents terminaux de transport combiné sont envisagés pour un montant de 1,3 million d'euros environ.

Quant au contournement de Nîmes et de Montpellier, un contrat de partenariat a été signé le 28 juin 2012 entre RFF et Oc'Via, d'un montant de 1,3 milliard d'euros pour la conception, la construction, l'exploitation, la maintenance et le financement de cette opération. La mise en service de l'infrastructure est prévue pour 2017.

Trois ans après son lancement, les actions de l'ENFF ont, dans l'ensemble, progressé même si la pertinence économique de certaines actions reste à confirmer et que l'amélioration de la qualité et de la disponibilité des sillons, notamment pour le trafic combiné, n'est pas encore à la hauteur des besoins des entreprises ferroviaires et des chargeurs. RFF travaille avec la DCF pour répondre à cet enjeu majeur, dans un contexte rendu plus complexe par l'importance des travaux de rénovation du réseau et des opérations d'investissement.

Toutefois, la situation problématique sur les sillons venant s'ajouter aux effets de la crise économique, la part du fret ferroviaire n'a pas pu progresser conformément aux objectifs.

Ainsi, malgré une année 2011 qui a connu une croissance du fret ferroviaire de 14 % (en tonnes.km) par rapport à 2010 (point historiquement bas en raison notamment de mouvements sociaux et des intempéries), le transport routier de marchandises reste de loin majoritaire dans le transport de marchandises (88,2 %).

Les résultats de Fret SNCF se sont stabilisés en 2011. Les trafics ont même légèrement progressé, représentant 23,2 milliards de tonnes.km en 2011 contre 22,8 milliards de tonnes.km en 2010. Les produits du trafic ont cependant poursuivi leur baisse, pour atteindre 1 048 millions d'euros contre 1 068 millions d'euros en 2010, ce qui montre la forte pression concurrentielle à laquelle l'activité est confrontée.

C'est pourquoi le nouveau Gouvernement a affirmé sa volonté de donner une nouvelle impulsion au fret ferroviaire en remobilisant les acteurs du secteur. Le Rapporteur spécial soutient cette démarche et notamment les actions pour faire inscrire la France comme un acteur majeur dans le transport ferroviaire de marchandises au niveau européen qui doivent être poursuivies et renforcées. La France a d'ores et déjà intégré le tracé des trois corridors européens la traversant dans le réseau orienté fret et doit poursuivre leur extension en les reliant aux ports français non déjà desservis par ces corridors, afin de profiter pleinement de la nouvelle dynamique de développement des ports français.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mardi 16 octobre 2012 à 9 heures, la Commission examine les crédits Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires et le compte spécial Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs.

Après l'exposé du Rapporteur spécial, plusieurs intervenants prennent la parole.

M. Yves Censi, président. Avez-vous identifié des axes particuliers dans la stratégie retenue par RFF visant à améliorer la productivité des opérations d'entretiens et de régénérations du réseau ferroviaire ?

Quel bilan peut-on tirer du compte d'affectation spéciale – CAS – *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* créé dans le PLF 2011 ?

Enfin, disposez-vous d'éléments quant aux orientations du projet de directive prévoyant la refonte du premier paquet ferroviaire européen ? Où en sont les discussions sur ce texte que le Parlement européen a adopté en première lecture ?

M. Alain Rodet. Disposez-vous d'informations sur le rapprochement qui s'annoncerait entre la SNCF et RFF, l'expérience de la scission – quoique sans doute fortement souhaitée par Bruxelles – n'ayant pas été vraiment concluante ?

Les recours aux partenariats public-privé – PPP – sont fréquents pour les projets importants d'infrastructures de transport à grande vitesse. Or, selon des sources provenant de la SNCF et de RFF, les PPP sont environ 15 % à 20 % plus chers qu'une maîtrise d'ouvrage publique. L'État et les structures qui en dépendent sont certes endettés, mais tout de même...

Enfin, pourquoi les villes disposant de réseaux de trolleybus n'accèdent-elles pas aux financements relatifs aux sites propres ?

M. le rapporteur spécial. L'entretien du réseau, monsieur le président, est assuré pour le compte de RFF par SNCF Infra en tant que gestionnaire délégué de l'infrastructure. Ce modèle a toutefois montré ses limites, notamment en raison des coûts d'interfaçage entre le gestionnaire d'infrastructures et son gestionnaire délégué. Les pertes en coûts de transaction étant évaluées entre 1 et 1,5 milliard par an, des efforts doivent être réalisés.

RFF se plaignant, quant à lui, d'un manque de productivité de SNCF Infra, les deux structures sont convenues au mois de février 2012 que l'objectif de productivité devrait atteindre 1,5 % au cours de l'année.

Des gains d'efficacité peuvent d'ores et déjà être recherchés grâce à la modification de l'organisation du travail à travers la mise en place de « fenêtres travaux » régulières mais, également, à la définition d'une politique industrielle par axes ou par lignes – et non par métiers – afin d'obtenir une meilleure adéquation entre les moyens d'entretien et la performance attendue. Enfin, nous pouvons utiliser des dispositifs plus modernes comme les annonces automatiques pour la protection du personnel.

J'ajoute que le contrat de performance de 2008 prévoit des objectifs de renouvellement qui tendent à être respectés, en particulier pour les lignes régionales. Concernant les lignes nationales, le coût moyen provisoire de renouvellement de la voie pour les opérations du programme 2011 est en baisse par rapport à celui de 2010. En revanche, pour 2012, la conjonction de l'effort soutenu de renouvellement du réseau accompagné du développement du réseau à grande vitesse est susceptible de perturber la tendance observée concernant la baisse du coût de renouvellement.

En 2011, les dépenses du CAS ont été de 175 millions tandis que les recettes se sont élevées à 210 millions. En 2011, 35 millions de crédits n'ont pas été utilisés et ont été reportés en 2012. Un versement de 35 millions a donc été effectué en faveur de la SNCF au mois de juillet 2012. Pour 2012-2013, le montant de la compensation sera relevé à 325 millions. À la fin du mois d'août dernier, les recettes du CAS atteignaient 280 millions. Pour tenir l'objectif de recettes relevé à 325 millions, le produit de la contribution de solidarité territoriale – CST – sera augmenté de 45 millions par rapport à l'hypothèse initialement retenue par le PLF 2012. Enfin, je souhaite que cette répartition soit discutée en séance publique de manière que les sociétés concessionnaires d'autoroutes fassent un effort puisqu'elles ont réalisé l'année dernière un chiffre d'affaires de 8 milliards.

Le projet de directive prévoyant la refonte du premier paquet ferroviaire européen a été adopté en première lecture au Parlement européen le 3 juillet dernier. Sous réserve de quelques points de procédure, il devrait être adopté prochainement dans les mêmes termes par le Conseil européen. Ce premier paquet ne visait pas tant à faire évoluer sensiblement le droit applicable qu'à le préciser et à prendre en compte un retour d'expériences de dix ans.

Les dispositions les plus importantes du texte concernent donc d'abord la gouvernance des entreprises ferroviaires. Le conseil d'administration d'une entreprise publique de ce type doit approuver en amont les principales décisions relatives à la gestion, les comptes relatifs aux différentes activités devant être quant à eux séparés et ne pas faire l'objet de subventions croisées. De plus, les États doivent permettre au gestionnaire d'infrastructures d'équilibrer ses comptes de profits et pertes.

Le projet reprecise également les regles existantes afin de garantir un acces non discriminatoire de toutes les entreprises ferroviaires aux infrastructures de services – gares, triages, stations de carburant, alimentation électrique etc. –, la modulation des peages ferroviaires, notamment en fonction de l'equipement des trains avec le nouveau systeme de signalisation europeen ERTMS ainsi que l'indépendance des autorités de régulation – règle relative à la nomination transparente de ses membres.

L'impact de la directive sera très limité dans notre pays car les dispositions concernant les autorités de régulation et les facilités essentielles résultent de mesures largement inspirées par des règles que nous appliquons. De surcroît, la règle d'équilibre du gestionnaire d'infrastructures préoccupe déjà fortement l'État.

L'adoption de la refonte de ce premier paquet ferroviaire ouvrira la voie à la négociation d'un quatrième paquet d'ici à la fin de l'année visant à libéraliser le transport des passagers sur les réseaux nationaux ainsi que l'accès non discriminatoire aux infrastructures et services ferroviaires.

La séparation structurelle entre le gestionnaire d'infrastructures et l'opérateur de transport, monsieur Rodet, demeure un sujet sensible, les États membres souhaitant que le dégroupage soit discuté dans le cadre de ce quatrième paquet. En France, les discussions devraient bientôt commencer avec le ministère des transports.

S'agissant du surcoût des PPP, chacun connaît les difficultés d'avance et de trésorerie auxquelles nous sommes confrontés. Le rapporteur spécial que je suis ne peut qu'abonder dans le sens du rapporteur spécial que vous êtes, M. Rodet, sur ce mode de financement : le recours aux PPP doit être l'exception, non la règle, dans le financement des grands projets d'infrastructures.

Les sites propres impliquent quant à eux une mobilisation différente des fonds. Je répondrai à la colle du facétieux Alain Rodet concernant les trolleybus dès que j'aurai approfondi la question.

Enfin, la baisse à laquelle M. Alauzet a fait allusion tout à l'heure sera plus que compensée par l'augmentation de la taxe poids lourds à partir de l'été prochain. Je serai heureux de discuter avec lui de son amendement sur le CAS, lequel me semble largement converger avec le mien même si celui-ci va plus loin pour faire en sorte que les autoroutes financent encore plus le ferroviaire, ce qui correspond aux engagements et à la volonté de M. Rodet de favoriser les transports préservant l'environnement par rapport à ceux qui ont un coût écologique.

M. Yves Censi, président. Quel est votre avis, monsieur le rapporteur spécial, sur l'adoption du compte spécial *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* ?

M. le rapporteur spécial. Avis favorable.

*La Commission **adopte** les crédits du compte spécial Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs.*

*La Commission **adopte** les crédits de la mission **Écologie, développement et aménagement durables** lors de sa séance du mercredi 17 octobre 2012 à 9 heures.*

*

* *

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– Le 10 septembre 2012, M. Jean-Claude Delarue, porte-parole de SOS Usagers ;

– Le 10 septembre 2012, MM. Xavier Marchetti, Thierry Salmon et Roger Dillenseger, secrétaires de l'UNSA-Cheminots ;

– Le 12 septembre 2012, MM. Philippe Muhlstein et Julien Troccaz, secrétaires de SUD-Rail ;

– Le 13 septembre 2012, MM. Jean Sivardière président et Jean Lenoir vice-président de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports ;

– Le 17 septembre 2012, M. Hubert du Mesnil, président de RFF ;

– Le 24 septembre 2012, M. Pierre Cardo, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires ;

– Le 24 septembre 2012, M. Pierre Mongin, président de la RATP ;

– Le 26 septembre 2012, M. Philippe Duron, président de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France ;

– Le 27 septembre 2012, M. Guillaume Pépy, président de la SNCF et Mme Bénédicte Tillois, directrice déléguée Transilien ;

– Le 1^{er} octobre 2012, M. Jean-Paul Huchon, président du Syndicat des transports d'Île-de-France ;

– Le 3 octobre 2012, M. Daniel Bursaux, directeur général des infrastructures de transport et de la mer ;

– Le 3 octobre 2012, MM. Étienne Guyot, président du directoire, Pierre-Alain Jeanneney, membre du directoire et Julien Sénèze, directeur financier de la Société du Grand Paris ;

– Le 10 octobre 2012, MM. Gilbert Garrel secrétaire général, Alain Pouvenq, secrétaire fédéral et Dominique Launay, secrétaire général de la CGT Cheminots.