



N° 1428

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

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 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 18

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ 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. UNE STRATÉGIE DES TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES RÉALISTE ET CONCRÈTE	6
A. LA DÉFINITION DE NOUVELLES PRIORITÉS PAR LA COMMISSION « MOBILITÉ 21 »	6
1. Le point de départ : l'échec du Schéma national des infrastructures de transport..	6
2. La redéfinition d'une politique des transports réaliste	7
B. LA PRIMAUTÉ DONNÉE À LA RÉGÉNÉRATION DU RÉSEAU EXISTANT	10
1. Des efforts financiers à poursuivre pour améliorer l'état du réseau ferroviaire	10
2. Le grand plan de modernisation du réseau de Réseau ferré de France	12
3. Le plan Vigirail de la SNCF	14
C. L'AVÈNEMENT DE LA RÉFORME DU SYSTÈME FERROVIAIRE	14
1. L'échec de la création du gestionnaire d'infrastructures autonome en 1997	14
a. L'historique de la réforme de 1997	14
b. Une dette qui s'alourdit d'année en année	15
2. La volonté de rétablir l'équilibre économique et l'efficacité du système ferroviaire	17
a. L'élaboration du projet de réforme : la contribution fondamentale de deux rapports clés	17
b. Présentation du projet de réforme	19
D. LA RELANCE DU FRET	20
1. Une crise qui s'inscrit dans la durée	20
2. La consolidation du réseau d'autoroutes ferroviaires	21
3. L'aide au transport combiné	22
4. La suppression des goulets d'étranglement	22
5. La création d'un réseau orienté fret	22
6. Le développement du fret à grande vitesse	23

II. DES AMBITIONS QUI RESTENT À CONCRÉTISER	23
A. UN BUDGET DES TRANSPORTS EN BAISSSE	23
1. Présentation générale des crédits du programme 203.....	24
2. L’action 10 : des crédits en baisse pour 2014.....	26
3. Le financement des acteurs du ferroviaire.....	29
a. Le « triangle ferroviaire » pour 2014.....	29
b. Des subventions de l’État en légère hausse pour Réseau ferré de France.....	31
c. Les subventions versées à la SNCF, acteur bien portant du système ferroviaire....	33
d. L’Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF).....	37
e. L’Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF).....	38
4. Les contrats de projets État-régions.....	40
B. LA SITUATION FRAGILISÉE DE L’AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE	42
1. La suspension de l’écotaxe poids lourds : un manque à gagner considérable pour l’agence.....	42
a. Des retards successifs et une suspension qui doivent rapidement être réglés.....	42
b. Un manque à gagner véritablement préjudiciable pour l’AFITF.....	43
2. La nécessité de maintenir un budget à 2,2 milliards d’euros pour financer le scénario 2 du rapport de la commission « Mobilité 21 ».....	46
C. FAIRE DES TRANSPORTS DU QUOTIDIEN UNE VÉRITABLE PRIORITÉ	48
1. Le coup d’arrêt à l’extension du réseau.....	48
2. Le développement des transports collectifs en site propre.....	49
3. La modernisation des transports en Île-de-France : un besoin urgent qui nécessite des financements.....	50
a. Le plan de mobilisation pour les transports.....	50
b. L’amélioration de la fiabilité des transports du quotidien.....	52
EXAMEN EN COMMISSION	55
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	57

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, 92 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

L'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* dispose de la plus grande part des crédits budgétaires (79,4 % des autorisations d'engagement et 79,5 % des crédits de paiement) du programme 203 *Infrastructures et services de transport*.

Elle est dotée de 2,89 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une baisse de 10,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013.

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

– la subvention d'équilibre de 334 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 (en baisse de 52,3 % par rapport à 2013) ;

– le concours à Réseau ferré de France (RFF) en vue de participer à l'équilibre financier du gestionnaire d'infrastructures, qui s'élève à 2 552 millions d'euros pour 2014, soit une augmentation de 0,6 % par rapport à la subvention inscrite en loi de finances initiale pour 2013.

La prévision de fonds de concours, provenant de l'AFITF et venant abonder les moyens de l'action, s'élève à 395 millions d'euros en autorisations d'engagement et 429,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 0,2 % pour les autorisations d'engagement et de 2,3 % pour les crédits de paiement.

La diminution des crédits de l'action est principalement due à la chute de la subvention d'équilibre versée à l'AFITF, en raison de la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds qui aurait dû être effective au 1^{er} janvier 2014, mais dont l'entrée en vigueur a été suspendue *sine die*, ce qui inquiète vivement le Rapporteur spécial. Il est ainsi nécessaire de trouver rapidement une solution pour pallier le manque à gagner pour l'AFITF qui met en danger la réalisation d'une politique des transports orientée vers la régénération du réseau ferroviaire existant tout en limitant son extension, priorité absolue pour assurer une qualité de service optimale et une sécurité maximale aux usagers.

Le Rapporteur spécial salue les travaux de la commission « Mobilité 21 » qui ont permis de dégager les priorités de la politique des transports de manière réaliste et la volonté du Gouvernement de réformer la gouvernance du système ferroviaire. Toutefois, il insiste sur le fait que la rénovation du réseau doit s'accompagner impérativement d'une politique de soutien et de développement des transports du quotidien car ceux-ci cristallisent les attentes et les crispations de nos concitoyens.

I. UNE STRATÉGIE DES TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES RÉALISTE ET CONCRÈTE

Après l'échec du précédent Gouvernement à adopter un schéma national des infrastructures de transport (SNIT) prévoyant un véritable plan de financement mais aussi, à résoudre la crise du système ferroviaire, l'actuel Gouvernement a entrepris de redonner au système ferroviaire ses lettres de noblesse, *via* une remise à plat des priorités en matière de transports, le financement prioritaire de la régénération du réseau existant et le lancement de la réforme ferroviaire.

A. LA DÉFINITION DE NOUVELLES PRIORITÉS PAR LA COMMISSION « MOBILITÉ 21 »

1. Le point de départ : l'échec du Schéma national des infrastructures de transport

L'article 17 de la loi dite « Grenelle 1 » du 3 août 2009⁽¹⁾ prévoit l'élaboration, en 2009, d'un document de stratégie fixant les grandes orientations de l'État en matière d'infrastructures de transport : le schéma national d'infrastructures de transport (SNIT).

Ce schéma a pour objet d'identifier les grands projets d'infrastructures, sur la base d'une analyse multicritères, à réaliser à l'horizon 2020-2030. Concernant le domaine ferroviaire, il était ainsi prévu de lancer 2 000 km de lignes nouvelles d'ici 2020.

Le SNIT a légitimement essuyé de nombreuses critiques, notamment relatives à l'absence de plan de financement et de soutenabilité financière, l'ensemble des projets envisagés représentant un coût total de 245 milliards d'euros. Cette estimation apparaissait d'ailleurs erronée puisque ce chiffre ne comprenait ni le projet du « Grand Paris » (25 milliards d'euros), ni les investissements en faveur des transports collectifs (47 milliards d'euros, principalement financés par les collectivités territoriales). Par ailleurs, l'approche retenue dans le SNIT, centrée sur les infrastructures et non sur le service rendu aux usagers, ne présentait qu'une vision partielle des enjeux de mobilité.

De même, le Conseil économique, social et environnemental (CESE), dans son avis sur le projet de SNIT en date du 28 février 2012, a pointé du doigt les critères de hiérarchisation des projets qui n'étaient pas assez transparents.

Finalement, ce projet de schéma, qui aurait dû être débattu au Parlement puis adopté définitivement à la suite de l'avis du CESE, est mort-né.

(1) Loi n° 2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

2. La redéfinition d'une politique des transports réaliste

Face à cet échec, le ministre délégué chargé des Transports a confié à une instance composée de six parlementaires de sensibilités différentes et de quatre personnes qualifiées⁽¹⁾ (la commission « Mobilité 21 ») et présidée par le président de l'AFITF, Philippe Duron, une mission d'analyse et de proposition visant à examiner la pertinence des priorités dégagées par le SNIT et à réfléchir sur les évolutions des transports à court, moyen et long termes.

Il s'agissait pour elle de dégager des recommandations portant sur les principes d'un schéma national de mobilité durable et de prioriser les opérations de développement et de modernisation du réseau et les évolutions des transports dégagées.

Le rapport « Pour un schéma national de mobilité durable » a été rendu le 27 juin 2013 au Premier ministre et présente une hiérarchisation des projets se basant sur quatre types de critères :

– la contribution aux grands objectifs de la politique des transports de l'État : servir la compétitivité économique nationale, soutenir l'intégration européenne, réduire les inégalités territoriales et améliorer la mobilité de proximité ;

– la performance écologique, en fonction des effets sur l'environnement : l'empreinte écologique des projets, la contribution à la transition écologique et énergétique ;

– la performance sociétale : la contribution des projets à l'aménagement du territoire, à la réduction des nuisances pour les riverains des infrastructures, à l'amélioration de la sécurité ou encore à la préservation de la santé ;

– la performance socio-économique : la valeur actualisée nette par euro investi.

Une fois ces critères dégagés, la commission a procédé au classement des projets d'infrastructures de transport, en excluant de son champ d'évaluation, les « coups partis », notamment les quatre lignes à grande vitesse (LGV)⁽²⁾, l'aéroport Notre-Dame-des-Landes (qui fait l'objet d'un contrat de partenariat signé) et le projet de canal Seine-Nord-Europe (suspendu en attendant les conclusions du rapport du député M. Rémi Pavros).

(1) Les six parlementaires : Mme Eva Sas et MM. André Chassaigne, Michel Delebarre, Philippe Duron, Louis Nègre et Bertrand Pancher ; les quatre personnes qualifiées : Mme Marie-Line Meaux et MM. Jean-Michel Charpin, Yves Crozet, et Patrice Parisé.

(2) LGV Est Européenne (seconde phase), Sud-Europe-Atlantique (Tours- Bordeaux), Bretagne-Pays de la Loire et contournement ferroviaire de Nîmes-Montpellier.

Trois groupes de classement ont ainsi été retenus, étant entendu qu'à l'intérieur de chaque catégorie, les projets ne sont pas classés :

- les premières priorités qui identifient les projets à engager avant 2030 ;
- les secondes priorités qui identifient les projets ayant vocation à être engagés entre 2030 et 2050 ;
- les projets à horizons plus lointains qui rassemblent les opérations ayant vocation à être engagées au-delà de 2050.

Pour ce faire, la commission a retenu deux scénarii de financement pour les premières priorités :

- le premier fixe un montant d'engagement de projets d'ici à 2030, tous financements confondus, compris entre 8 et 10 milliards d'euros ;
- le second propose un montant d'investissements compris entre 28 et 30 milliards d'euros.

Lors de la présentation du nouveau programme d'investissement d'avenir (PIA 2) le 9 juillet 2013, le Premier ministre a indiqué retenir le scénario n° 2 en privilégiant :

- l'amélioration du réseau existant *via* la mise en œuvre par RFF d'une stratégie de modernisation du réseau ferroviaire ;
- l'élimination des nœuds ferroviaires, préalable à l'amélioration de la qualité de l'offre ;
- la continuité des itinéraires fret afin de perfectionner la liaison entre les plates-formes portuaires et les bassins économiques ;
- la poursuite progressive du maillage du réseau ferroviaire existant.

Tous les cinq ans, la priorisation des grands projets sera actualisée pour prendre en compte les nouvelles dynamiques territoriales, les contraintes techniques et la saturation du réseau existant, ainsi que les capacités de financement des infrastructures de transport. Par ailleurs et ainsi que le préconise la commission, des observatoires du trafic seront déployés sur les lignes dont la saturation prévisible justifie la réalisation d'un grand projet afin de mieux cerner les échéances de réalisation impératives.

Cette remise à plat des projets du SNIT par la commission « Mobilité 21 » a donné lieu à des recommandations sur les priorités d'investissement cohérentes et rationnelles avec les perspectives des finances publiques. Le Rapporteur spécial souhaite saluer ce travail d'une grande qualité, qui a le mérite de procéder à une hiérarchisation courageuse des projets et souhaite que les moyens soient effectivement donnés à l'AFITF, ainsi que s'y sont engagés le Premier ministre et le ministre délégué chargé des Transports pour que le scénario 2 soit concrétisé.

**LES PRIORITÉS RETENUES PAR LA COMMISSION « MOBILITÉ 21 » EN MATIÈRE DE
TRANSPORT FERROVIAIRE (SCÉNARIO 2)**

Premières priorités (projets dont l'engagement doit intervenir avant 2030) :

Amélioration des liaisons entre les ports de niveau européen et leur hinterland :
Électrification et aménagement de Gisors-Serqueux

Traitement des points noirs du réseau ferroviaire :

Traitement du nœud ferroviaire de Paris-Gare de Lyon
Traitement des premières priorités du nœud lyonnais
Ligne nouvelle PACA : traitement du nœud de Marseille
Ligne nouvelle PACA : traitement du nœud de Nice
Ligne nouvelle Paris-Normandie : traitement du nœud Paris-Saint-Lazare-Mantes
Ligne nouvelle Paris-Normandie : traitement de la gare de Rouen
Provisions pour interventions sur secteurs ferroviaires à enjeux (notamment Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Rennes, Creil, Nîmes, Metz, Nancy, Mulhouse, Saint-Pierre des Corps, Paris-Gare du Nord)

Réponse aux enjeux d'attractivité économique et de desserte plus efficace et plus sûre des territoires :

Provisions pour premiers travaux LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon, interconnexion Sud Île-de-France, Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (Bordeaux-Hendaye), Ligne nouvelle Perpignan-Montpellier et contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise)
Liaison ferroviaire Roissy-Picardie
GPSO-Bordeaux-Toulouse

Secondes priorités (projets dont l'engagement doit intervenir après 2030 et avant 2050) :

Accès français Lyon-Turin
Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise
Interconnexion Sud Île-de-France
LGV GPSO Bordeaux-Hendaye
LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon
LGV Rhin Rhône seconde phase branche Est
LGV Sud-Europe-Atlantique Poitiers Limoges
Ligne nouvelle Montpellier-Perpignan
Ligne nouvelle Ouest Bretagne-Pays de la Loire
Ligne nouvelle PACA : poursuite au-delà du traitement des nœuds de Marseille et de Nice
Poursuite traitement du nœud lyonnais
Poursuite traitement des secteurs ferroviaires à enjeux (notamment Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Rennes, Creil, Nîmes, Metz, Nancy, Mulhouse, Saint-Pierre des Corps, Paris-Gare du Nord)

Horizons plus lointains (projets à engager après 2050) :

Amélioration des liaisons entre la Lorraine et la vallée du Rhône (débouchés sud de la Lorraine)
Barreau ferroviaire Est Ouest
Contournement ferroviaire de Bordeaux
Desserte de la Bigorre et du Béarn
Électrification transversale Nantes-Lyon (par Nevers-Chagny ou par Saint-Germain-des-Fossés-Lyon)
LGV Rhin Rhône branche Ouest
LGV Rhin Rhône branche Sud
Ligne nouvelle Paris Amiens Calais ou ligne nouvelle Paris-Calais par Rouen
Ligne nouvelle Toulouse Narbonne
Nouvelle traversée des Pyrénées

B. LA PRIMAUTÉ DONNÉE À LA RÉGÉNÉRATION DU RÉSEAU EXISTANT

1. Des efforts financiers à poursuivre pour améliorer l'état du réseau ferroviaire

Au lendemain du drame de Brétigny-sur-Orge, le Rapporteur spécial souhaite rappeler que la France dispose d'un réseau exceptionnel de 29 273 km. Il est cependant vieillissant, alors qu'il s'avère impératif de disposer d'un réseau d'une qualité irréprochable afin de garantir l'efficacité, la sécurité et la régularité tant des transports du quotidien que des trains de fret.

L'audit du réseau ferré national réalisé par l'École polytechnique fédérale de Lausanne (« audit Rivier »)⁽¹⁾, rendu public en septembre 2005, a mis en évidence son vieillissement accentué, résultant d'une longue période où la construction de nouvelles lignes à grande vitesse (LGV) était favorisée au détriment des investissements dans le renouvellement des installations et composants arrivés en fin de vie.

Ce constat a conduit le précédent Gouvernement à engager en mars 2006 le plan de rénovation du réseau 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 soit, pour la période 2006-2010, un supplément de 1,8 milliard d'euros. Accentuant l'effort engagé, le contrat de performance entre l'État et Réseau ferré de France (RFF), signé le 3 novembre 2008, prévoit de porter cet effort annuel à 2,1 milliards d'euros en 2015, rejoignant les préconisations du « Grenelle de l'environnement ». Ainsi, il s'agissait de consacrer 7,3 milliards d'euros à la rénovation des infrastructures sur la période 2008-2012, première étape d'un programme de 13 milliards d'euros sur la période 2008-2015.

(1) *Audit sur l'état du réseau ferré national français, septembre 2005, École polytechnique fédérale de Lausanne.*

Ce plan a été mis en œuvre, même si la montée en charge du dispositif industriel de production a été plus lente que prévu. Grâce à cet effort, plus de 1 000 km de voies sont désormais renouvelés chaque année depuis 2010, contre 500 km avant 2006.

Les indicateurs d'état du réseau mis en place par RFF en liaison avec la SNCF, gestionnaire d'infrastructure délégué, permettent de constater les premiers effets positifs du plan de rénovation qui a contribué significativement au ralentissement de l'obsolescence du réseau sans qu'il ne soit encore arrêté à ce stade. L'indicateur de consistance de la voie (« ICV ») a été construit sur le réseau principal pour mesurer l'état de la voie (qui mobilise plus des deux tiers des dépenses de renouvellement de l'infrastructure). Cet indicateur vaut 100 quand tous les composants de la voie (plate-forme, ballast, traverses, rails) sont neufs et 10 lorsqu'ils ont atteint leur date théorique de renouvellement. Dans un schéma de maintenance optimisé où les composants sont renouvelés avant leur fin de vie, l'indicateur du réseau doit donc être supérieur à 50.

Il ne faut cependant pas assimiler l'état du réseau à celui des voies car d'autres composants de l'infrastructure sont soumis à des vieillissements nécessitant des programmes spécifiques : ouvrages d'art et ouvrages en terre, caténaies et installations fixes de traction électrique, signalisation...

Pour les LGV, l'évolution de l'indicateur de consistance de la voie décroît naturellement, car ces lignes sont récentes (mises en service depuis 1981). Des premières opérations de renouvellement ont déjà été engagées sur les lignes les plus anciennes. L'effort sera amplifié à partir de 2015, puisque la première LGV atteindra trente-cinq ans et approchera des seuils où un renouvellement complet (rail, traverses et ballast) doit être envisagé.

Les lignes les plus « circulées » hors LGV ont continué à vieillir jusqu'en 2012 où un palier a été constaté. Une nette amélioration est prévisible en fonction de la programmation des travaux de rénovation, à compter de 2015.

Pour les lignes de desserte fine du territoire, faiblement « circulées », un tel indice n'est pas techniquement pertinent en raison de leur trop grande hétérogénéité.

Cette évolution positive a été relevée dans le cadre de l'actualisation de l'audit de l'École polytechnique fédérale de Lausanne ⁽¹⁾, rendue publique en septembre 2012. Le rapport souligne que, de manière globale, l'effort budgétaire consacré à la maintenance du réseau ferré national a suivi les recommandations de l'audit, mais avec un décalage dans le temps : le rythme de montée en puissance reste inférieur aux recommandations de l'audit. 2012 est ainsi la première année où le renouvellement approche seulement le rythme nécessaire pour stabiliser le vieillissement du réseau. Cependant, il n'a pas encore permis d'inverser la tendance au vieillissement souligné en 2005 (entre 2006 et 2010, il a

(1) *Audit sur l'état du réseau (Audit Rivier), septembre 2012, École polytechnique fédérale de Lausanne.*

manqué 1,6 milliard d'euros) et c'est la raison pour laquelle, le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de poursuivre la montée en puissance du budget consacré au renouvellement du réseau. En effet, si les investissements consentis sont deux fois et demi plus élevé qu'il y a cinq ans (de 1 à 2,5 milliards d'euros), ils demeurent inférieurs de 20 % à ce que recommandent ces audits techniques.

Les conclusions de la commission « Mobilité 21 » vont dans le même sens. Si elle reconnaît que le réseau ferroviaire français est de bonne qualité, largement maillé et relié aux réseaux européens, la question de la préservation et de l'amélioration du réseau existant est unanimement jugée prioritaire. D'ailleurs, cette analyse gouverne les stratégies d'investissement de l'Allemagne ou de la Norvège qui a présenté en avril dernier son plan décennal d'organisation, de développement et de rénovation des transports prévoyant explicitement de donner la priorité à l'entretien et la modernisation des réseaux existants.

Le Premier ministre, lors de la présentation du deuxième programme d'investissements d'avenir, a clairement indiqué que l'entretien et la régénération du réseau ferroviaire primaient incontestablement sur son développement, c'est-à-dire la construction de nouvelles lignes. Les investissements de rénovation verront leur financement assuré à partir des ressources propres de RFF que sont les péages, mais aussi grâce à l'aide des régions et à l'amélioration des performances de RFF.

Ainsi, les projets de développement, à l'exception des « coups partis » (projets régionaux issus des contrats de projets État-régions 2007-2013 et les quatre LGV en cours de construction), seront gelés. Seules les études relatives aux projets prioritaires définis par la commission « Mobilité 21 » seront poursuivies.

L'amélioration de la performance du réseau existant fait partie des priorités qui figureront au sein du volet mobilité des futurs contrats de plan État-Région pour la période 2014-2020 et du grand plan de modernisation des transports.

2. Le grand plan de modernisation du réseau de Réseau ferré de France.

Le grand plan de modernisation du réseau (GPMR) a été commandé par le ministre délégué chargé des Transports à Réseau ferré de France (RFF) en octobre 2012. Ce plan a été remis le 19 septembre 2013 au ministre et devrait être actualisé tous les trois ans. Il constitue une pièce maîtresse pour arrêter une nouvelle stratégie de modernisation de celui-ci, avec une vision durable du réseau en étroite collaboration avec la SNCF et les autres acteurs du système.

Si le contenu précis de ce plan n'est pas encore dévoilé, RFF a annoncé un investissement de 15 milliards d'euros sur six ans, soit 2,5 milliards d'euros par an.

Selon le gestionnaire d'infrastructures, et conformément aux recommandations du rapport de la commission « Mobilité 21 », ce grand plan portera prioritairement sur le réseau existant, en particulier en zone dense et sur les nœuds ferroviaires, afin d'offrir un réseau « *modernisé, fiable et confortable* ».

Ce plan est composé de quatre « paquets », s'inscrivant dans une approche « système » pour rechercher avec les entreprises ferroviaires les optimisations intégrant toutes les composantes du transport ferroviaire :

– renforcer la sécurité ferroviaire (passages à niveaux, traversée des voies...) avec pour objectif de diviser par deux le nombre de décès liés aux intrusions sur le réseau ;

– améliorer la régularité des trains : en moyenne 7 % des trains sont en retard, dont 15 % en Île-de-France. L'ambition est ainsi, à terme, de diminuer de 20 % les défaillances de l'infrastructure sur le réseau existant classique ;

– augmenter la capacité de circulation du réseau grâce au déploiement de nouvelles technologies numériques comme le système de télécommunication (GSM-Rail) et le système européen de surveillance du trafic ferroviaire (ERTMS⁽¹⁾) et mettre en œuvre le cadencement pour faciliter la circulation des transports du quotidien. À terme, 15 % de capacité supplémentaire sur les LGV denses (notamment la LGV Sud-Est et en Île-de-France) sont escomptées ;

– améliorer le confort des voyageurs en poursuivant les efforts d'accessibilité et de bonne circulation de l'information.

La mise en œuvre de ce plan sera échelonnée selon différents horizons d'action :

– le court terme, horizon 2020 : poursuite des projets engagés et lancement des démarches nouvelles issues des réflexions du grand plan de modernisation du réseau qui peuvent être mises en œuvre rapidement ;

– le moyen terme, horizon 2025 : réalisation concrète des projets en émergence aujourd'hui.

Selon RFF, le grand plan constitue une nouvelle approche, partant des besoins et de la demande des usagers pour proposer des réponses plus efficaces en matière de maintenance et de modernisation du réseau. RFF va s'engager dans la déclinaison territoriale de ce plan, en lien avec les différentes parties prenantes et en particulier avec les régions, autorités organisatrices des transports.

Le Rapporteur spécial se félicite de la définition d'un document d'orientation ambitieux, comprenant une approche intégrée et concertée avec les autres parties prenantes (notamment la SNCF), anticipant de ce fait la réforme ferroviaire.

(1) *European Rail Traffic Management System.*

3. Le plan Vigirail de la SNCF

La SNCF et RFF ont présenté, le 9 octobre dernier, un plan d'investissement de 410 millions d'euros visant à renforcer la maintenance du réseau sur la période 2014-2017.

Ce plan s'articule autour de trois axes majeurs destinés à améliorer la sécurité du réseau :

– les aiguillages : accélération de leur renouvellement en passant de 300 à 500 par an d'ici à 2017 (300 millions d'euros) ;

– les contrôles : l'analyse des rails sera faite par vidéo grâce à de nouveaux engins déployés à partir de 2014 (80 millions d'euros), une plate-forme d'écoute centralisera les anomalies constatées par les cheminots, les voyageurs ou les riverains (3 millions d'euros), les référentiels de maintenance seront simplifiés (3 millions d'euros) ;

– la traçabilité de la surveillance : chaque agent sera doté d'outils numériques (20 millions d'euros) et des formations aux nouvelles technologies seront instaurées (4 millions d'euros).

Enfin, SNCF Infra, filiale de la SNCF en charge des travaux de maintenance, qui s'est séparée de 10 000 agents entre 2000 et 2010, devrait embaucher près de 2 000 agents par an.

C. L'AVÈNEMENT DE LA RÉFORME DU SYSTÈME FERROVIAIRE

1. L'échec de la création du gestionnaire d'infrastructures autonome en 1997

a. L'historique de la réforme de 1997

Si la réglementation communautaire prévoit des exigences minimales nécessaires pour assurer l'absence d'accès privilégié de l'opérateur ferroviaire historique (SNCF) à l'infrastructure, aucun principe d'organisation de référence n'est défini.

En effet, la directive européenne n° 91/440 du 29 juillet 1991 distingue les missions de gestionnaire de l'infrastructure de celles de l'entreprise ferroviaire et impose aux États membres de séparer de façon comptable ces deux missions, « *la séparation organique ou institutionnelle [étant] facultative* ».

L'Union européenne a ouvert le transport de marchandises à la concurrence en 2001 et 2004 *via* deux « paquets » de directives. Pour éviter toute discrimination dans l'accès au réseau, la directive n° 2001/12 du 26 février 2001 requiert du gestionnaire d'infrastructure une autonomie suffisante par rapport aux entreprises ferroviaires.

La loi n° 97-135 du 13 février 1997 ⁽¹⁾, dont le principal objectif était le désendettement de la SNCF, a mis en place le nouveau système ferroviaire français en créant Réseau ferré de France (RFF). RFF s'est ainsi vu confier la responsabilité du réseau ferré national et a récupéré 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) de la SNCF.

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

Ce système, unique en Europe, a rapidement atteint ses limites, car il s'est révélé déséquilibré au détriment de RFF qui n'a pas disposé des moyens nécessaires à 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. En outre, la relation entre SNCF Infra et RFF est celle de client à fournisseur, dans laquelle les intérêts sont distincts : l'intérêt de RFF étant de payer le moins possible, celui de SNCF Infra de percevoir le plus possible. Ces intérêts divergents sont source de conflits, notamment juridiques qui ont fait l'objet de conventions et de contractualisation.

b. Une dette qui s'alourdit d'année en année

Les difficultés financières de RFF, déjà fragilisées par le poids d'une dette colossale que l'exploitation et la cession de ses actifs ne lui permettent de rembourser que très partiellement, n'ont fait que croître. 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⁾.

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.

(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 M. Nicolas Baverez.

Le précédent Gouvernement a 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. En effet, les recettes courantes de RFF (péages, subventions d'exploitation) devraient couvrir le coût complet du réseau (entretien, exploitation, renouvellement et dette). Quant au financement du développement du réseau (lignes nouvelles, projets des contrats de projets État-régions), l'article 4 des statuts de RFF restreint sa capacité d'endettement à une somme égale à la capacité d'autofinancement de ses investissements.

Le contrat de performance avait pour objet de parvenir à une maîtrise de la dette, et non pas à un désendettement total qui ne pourrait advenir qu'à l'horizon 2020, compte tenu des importants besoins en investissements. Cette situation, couplée à des écarts par rapport aux objectifs du contrat de performance et une baisse constante des subventions de l'État, a alimenté le déséquilibre persistant du modèle de RFF. Ainsi, en euros constants, la somme perçue par RFF au titre des péages (égale au montant des subventions, à savoir 2,5 milliards d'euros en 2007-2008) a augmenté de 25 %, tandis que les subventions de l'État diminuaient dans la même proportion. Autrement dit, au cours des cinq dernières années, la hausse des péages a servi, non pas à financer le système ferroviaire, mais à compenser (voire permettre) une baisse des subventions de l'État.

Par ailleurs, la crise de 2008 a pesé sur l'exécution du contrat de performance qui s'est révélé insuffisant pour rétablir durablement la trajectoire économique de RFF et maîtriser sa dette. Au 31 décembre 2012, la dette financière nette hors intérêts courus non échus (ICNE) de RFF s'élève à 31,5 milliards d'euros, en augmentation tendancielle de 3 milliards d'euros par an. Cette croissance s'explique :

– pour près de la moitié, par le déficit structurel du réseau existant avant projets de développement : les recettes d'exploitation (péages et subventions) sont toujours insuffisantes pour couvrir à la fois les dépenses d'exploitation, la rémunération du capital et les opérations de rénovation assurant la pérennité du réseau ferré national dont le volume a plus que doublé entre 2005 et 2012, année pour laquelle le renouvellement approche seulement le rythme nécessaire pour stabiliser le vieillissement du réseau.

– pour un peu plus de 1,5 milliard d'euros, par l'endettement contracté pour financer les projets de développement entérinés qui a vocation à se résorber dans le temps : il s'agit à la fois d'achever les projets régionaux issus des contrats de projets État-régions 2007-2013 et les quatre LGV en cours de construction.

En 2013, la dette devrait de nouveau croître d'environ 3 milliards d'euros, le déficit structurel restant similaire et le programme d'investissement demeurant soutenu. Au total, la dette du système ferroviaire s'élève aujourd'hui à près de 40 milliards d'euros, dont 31,5 milliards d'euros pour RFF et 8 milliards d'euros pour la SNCF.

Or, il convient de rappeler que cette augmentation de la dette crée une vraie menace financière. En effet, la valeur du réseau économiquement utile a été estimée à 35 milliards d'euros, montant qui constitue le niveau maximum de la dette qu'il pourrait supporter. Et si la valeur économique du réseau reste aujourd'hui légèrement supérieure à sa valeur comptable, compte tenu des perspectives, notamment de la montée des amortissements liée aux travaux et du plafonnement des capacités d'augmentation des péages, il est à peu près établi que la valeur du réseau risque d'être insuffisante, d'ici peu, pour assurer l'équilibre de l'ensemble. RFF devra passer une provision pour dépréciation dans les années qui viennent, entraînant des conditions d'emprunt beaucoup moins favorables.

Les conclusions des Assises du ferroviaire de fin décembre 2011 confirment ce bilan négatif. C'est pourquoi, le Gouvernement a décidé de redéfinir les fondements de la gouvernance du système ferroviaire. Le Rapporteur encourage le Gouvernement à agir rapidement dans cette voie.

2. La volonté de rétablir l'équilibre économique et l'efficacité du système ferroviaire

a. L'élaboration du projet de réforme : la contribution fondamentale de deux rapports clés

- *Le rapport « Bianco »*

Pour mener à bien cette réforme tant attendue, le 30 octobre 2012, le Gouvernement a confié à M. Jean-Louis Bianco, ancien ministre de l'Équipement, du logement et des transports, une mission de concertation sur le projet de réforme du système ferroviaire français, de manière à permettre la préparation du projet de loi qui devrait être débattu au Parlement au cours du printemps 2014. Le rapport « *Réussir la réforme du système ferroviaire* » a été remis au Premier ministre et au ministre délégué chargé des Transports, le 22 avril 2013.

Parmi ces recommandations, M. Bianco insiste sur la nécessité pour l'État d'assurer pleinement un rôle de stratège, fondé sur l'exercice de trois responsabilités : la décision des grands choix structurants de la politique des transports, l'arbitrage entre les besoins exprimés et la mobilisation des financements nécessaires, ainsi que la garantie de l'équilibre économique du système.

Afin d'améliorer la performance et la productivité du système ferroviaire, il est ainsi préconisé de constituer un gestionnaire d'infrastructure unifié (GIU) qui réunirait au sein de la même entité tous les services qui concourent à la gestion du réseau et les exercerait en toute autonomie et impartialité. Pour garantir cette indépendance, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires auditionnerait les membres du directoire du GIU, préalablement à leur nomination et rendrait un avis public. Par ailleurs, le président du directoire ne pourrait être révoqué sans l'avis conforme du GIU.

Celui-ci conservera la dette du ferroviaire, ainsi que la propriété du réseau ferré national.

Il serait intégré au sein d'un pôle public ferroviaire, s'articulant autour de trois entités sous forme d'établissement public industriel et commercial : le GIU, le Transporteur et un établissement-mère assurant la cohérence technique, économique et sociale du système. Ce dernier serait doté d'un conseil d'administration composé de six représentants de l'État, de six personnalités qualifiées (à parité, représentants des régions et parlementaires), et de six représentants du personnel.

Le rapport « Bianco » préconise également d'organiser « *l'unité opérationnelle entre le gestionnaire du réseau et les opérateurs ferroviaires* » s'accompagnant d'une coopération étroite et transparente avec les parties prenantes.

Le volet social ne doit pas être occulté et le rapport recommande de construire, *via* un « décret-socle », un cadre commun à toute la branche ferroviaire par les partenaires sociaux, favorisant l'équité des conditions d'accès à la concurrence.

- *Le rapport « Auxiette »*

Parallèlement à la mission de M. Jean-Louis Bianco, M. Jacques Auxiette, Président du conseil régional des Pays de la Loire, a été chargé de formaliser les attentes et les propositions des régions en tant qu'autorités organisatrices pour les services régionaux de voyageurs depuis 2002.

Il reprend, dans son rapport « *Un nouveau destin pour le service public ferroviaire français : les propositions des Régions* », publié le 22 avril 2013, les propositions de M. Jean-Louis Bianco relatives au GIU, au pôle public ferroviaire et insiste également sur la nécessité de renforcer le rôle de l'ARAF.

Le rapport préconise l'étroite association des régions au pilotage de la politique ferroviaire. Par ailleurs, elles devront disposer de ressources propres afin de pouvoir assumer les investissements qu'elles devront réaliser et disposer de la liberté de fixer librement les tarifs des voyages en transport express régional.

En outre, des propositions visant à redéfinir l'équilibre économique du système ferroviaire sont formulées. Il est ainsi recommandé de maîtriser l'endettement du gestionnaire d'infrastructures, *via* l'instauration d'une règle limitant strictement les capacités de financement en fonction des projets.

Le gestionnaire d'infrastructures et l'entreprise ferroviaire devront, dans les contrats de performance qui les lieront à l'État, s'engager sur des gains de productivité substantiels dans le cadre de la réforme.

Enfin, concernant les relations entre le Parlement et l'État, le rapport propose de renforcer la participation du Parlement, notamment par la discussion et le vote d'une loi d'orientation et de programmation ferroviaire, recommandation relayée par le rapport de la commission « Mobilité 21 ».

b. Présentation du projet de réforme

La définition du nouveau modèle qui fait l'objet du projet de loi portant réforme ferroviaire et adopté en Conseil des ministres le 16 octobre 2013, s'appuie sur les travaux conduits par MM. Jean-Louis Bianco et Jacques Auxiette à la demande du Gouvernement. Ce projet de loi devrait être présenté au Parlement au printemps 2014, ce que regrette le Rapporteur spécial qui estime qu'il serait judicieux de commencer au plus tôt la discussion, dès la reprise des travaux en janvier 2014.

Il ne sera ici question que d'une présentation succincte du projet de loi, qui fera l'objet d'un débat du Parlement en temps voulu.

Cette réforme ferroviaire s'inscrit dans une logique d'efficacité opérationnelle au service des voyageurs, visant tant à assurer un service de haute qualité qu'à rétablir l'équilibre économique du système. Aujourd'hui, le gestionnaire d'infrastructures a un besoin de financement annuel de 3 milliards d'euros pour un chiffre d'affaires d'environ 6 milliards d'euros.

Il s'agit ainsi de regrouper, ainsi que le préconisent les rapports « Bianco » et « Auxiette », les fonctions de gestionnaire d'infrastructure du réseau ferré national, aujourd'hui réparties entre RFF, SNCF Infra et la Direction de la circulation ferroviaire (DCF) de la SNCF, au sein d'un gestionnaire d'infrastructure unique (« SNCF Réseau »). Le dialogue entre le gestionnaire d'infrastructure et l'exploitant ferroviaire (« SNCF Mobilités ») sera renforcé par l'intégration des deux entités au sein d'un même groupe public, dirigé par un établissement public-mère (« SNCF »). L'impartialité du gestionnaire d'infrastructure unique ainsi que l'accès au réseau de façon transparente et non-discriminatoire seront garantis par l'ARAF (vérification de l'absence de clauses discriminatoires dans le document de référence du réseau, avis motivé sur l'examen des redevances d'infrastructures en lieu et place du précédent avis conforme qui était bien plus contraignant pour RFF).

L'État assumera son rôle de stratège : il sera garant de la cohérence économique et du pilotage stratégique du groupe public et sera doté de la majorité au conseil de surveillance, où seront également représentés les régions et le Parlement.

Le projet de loi vise à la maîtrise de l'endettement et au rétablissement de l'équilibre financier. Ainsi, les contrats de performance entre l'État et chacune des entités du groupe traduiront les modalités de cet objectif. Dès lors, l'ensemble des parties prenantes du système ferroviaire, y compris l'État, sera appelé à participer au redressement du nouveau modèle ferroviaire français.

À ce titre, la SNCF prévoit de réaliser des économies de l'ordre de 1,3 milliard d'euros en cinq ans. Sans vraiment détailler les gains attendus, le Président de la SNCF, M. Guillaume Pépy, évalue à 700 millions d'euros sur trois ans, en frais de fonctionnement, les économies tirées de la mise en place d'un plan de performance. Par ailleurs, les gains d'efficacité relatifs aux fonctions support ou au volet industriel de l'activité ferroviaire permettront, selon M. Pépy, de proposer un transport moins cher pour la collectivité, ainsi que pour les voyageurs et les chargeurs ⁽¹⁾.

Le Président de RFF, M. Jacques Rapoport, estime que si une réduction de la dette paraît illusoire, il est en revanche possible de la stabiliser. Jusqu'en 2017, la hausse de cette dette paraît inéluctable, compte tenu à la fois des quatre LGV en cours de réalisation et du volume d'investissements consentis sur le réseau (2,5 milliards d'euros) ⁽²⁾.

Enfin, le projet de loi pose les jalons législatifs permettant la construction d'un cadre social commun à tous les travailleurs de la branche ferroviaire, qui s'appuiera sur un « décret-socle ». Ce décret posera les principales règles communes au secteur ferroviaire ainsi que les grandes lignes de la négociation de la convention collective nationale qui aura vocation à s'appliquer à l'ensemble des entreprises de la branche ferroviaire.

D. LA RELANCE DU FRET

1. Une crise qui s'inscrit dans la durée

Tant la crise économique de 2008 que la crise des sillons ⁽³⁾ ont fortement affecté le transport ferroviaire de marchandises. Le fret ferroviaire a ainsi enregistré une baisse des tonnes-kilomètres transportées de plus de 20 % en 2009, et de plus de 6,5 % en 2010. Si l'année 2011 est marquée par un sursaut avec une augmentation de 14 %, le fret a de nouveau baissé en 2012 de 4,8 %.

Le premier opérateur concerné est Fret SNCF qui doit également faire face à l'ouverture à la concurrence rendue effective le 7 mars 2003. La part des nouveaux opérateurs qui concurrencent Fret SNCF a continué de croître en 2012. Ces opérateurs, dont les plus importants sont Euro Cargo Rail (groupe Deutsche Bahn Schenker Rail), VFLI (groupe SNCF) et Europorte France (groupe Eurotunnel), représentent désormais 32 % du transport ferroviaire de marchandises.

(1) *Audition du 18 septembre 2013, conjointe avec la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire, de M. Guillaume Pépy, président de la SNCF.*

(2) *Audition du 10 juillet 2013, conjointe avec la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire, de M. Jacques Rapoport, président de RFF.*

(3) *La crise des sillons est la crise des créneaux de circulation. En effet, les travaux sont en général réalisés la nuit, plage horaire à laquelle circulent habituellement les trains de marchandises entraînant une indisponibilité du réseau disponible.*

Cette croissance de la concurrence, conjuguée à la crise économique et à une politique de relance du fret qui manque de volontarisme, a conduit, en 2012, à un nouveau fléchissement des trafics de Fret SNCF de 9 % (21,1 milliards de tonnes-km en 2012) par rapport à 2011. Fret SNCF a réalisé un chiffre d'affaires de 1,163 milliard d'euros et une perte de 300 millions d'euros.

Plus de cinq ans après la présentation en Conseil des ministres de l'Engagement national pour le fret ferroviaire qui met en œuvre un programme d'actions avec un investissement global de plus de 7 milliards d'euros sur la période 2010-2020, le bilan ne se révèle pas particulièrement positif. C'est la raison pour laquelle, le ministre délégué chargé des Transports a décidé de réunir une conférence réunissant tous les acteurs du fret ferroviaire le 18 septembre 2013.

L'Engagement national pour le fret ferroviaire se décline en huit axes, qui visent à promouvoir tant des services de transport ferroviaire de marchandises innovants (les autoroutes ferroviaires par exemple) qu'à améliorer l'accès et la qualité du réseau ferré (suppression des goulets d'étranglement, mise en place d'accord qualité sillon). Parmi ces grands axes, ceux retenus ci-après bénéficient d'un investissement important de l'État.

2. La consolidation du réseau d'autoroutes ferroviaires

Les autoroutes ferroviaires permettent de transporter des camions ou des remorques sur des trains pour franchir des zones sensibles, des obstacles ou parcourir de longues distances. L'État s'est résolument engagé dans le développement de ces solutions de report modal avec trois réalisations majeures :

– le développement et le prolongement de l'autoroute ferroviaire alpine qui existe depuis 2003 entre Aiton (près de Chambéry) et Orbassano (près de Turin), en coopération avec l'Italie : le trafic cumulé depuis 2003 dépasse 206 000 poids-lourds ;

– le développement de l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg : en 2012, l'allongement à 850 mètres de l'un des quatre trains journaliers a permis d'augmenter la capacité de transport. Le trafic a ainsi progressé en 2012 de près de 13 % par rapport à 2011 et de 9 % au premier semestre 2013. Au total, ce sont plus de 193 000 poids-lourds ou équivalents qui ont été transportés depuis sa mise en service.

Le ministre délégué chargé des Transports a annoncé le 18 septembre 2013, la concrétisation de l'autoroute ferroviaire Atlantique entre Lille et Bayonne, ainsi que la construction d'un tronçon entre Calais et Bettembourg, connecté à l'autoroute ferroviaire Luxembourg-Perpignan.

En 2016, sera déployée l'autoroute ferroviaire Atlantique avec quatre allers-retours quotidiens, projet datant de 2007.

L'autoroute ferroviaire entre Calais et Bettembourg doit entrer en service au deuxième trimestre 2015 avec deux allers-retours quotidiens avec pour objectif de capter du fret routier venant d'outre-Manche par ferry pour le mettre sur le rail.

3. L'aide au transport combiné

Le transport combiné, c'est-à-dire le transport successif par rail et par route de containers et caisses mobiles, représentait avant la crise de 2008, le segment de fret ferroviaire le plus dynamique. Le développement de ce segment demeure l'une des priorités de l'État.

En effet, dans le cadre des contrats de projets État-régions 2007-2013, les engagements de l'État représentent 136,7 millions d'euros.

Il importe, en parallèle, de travailler aux mesures structurelles capables de renforcer la compétitivité du transport combiné, telles que l'amélioration des accès aux terminaux et de leur mode de gestion, l'allongement des trains de fret et surtout des conditions d'accès au réseau ferré national en fonction des besoins des clients. Ainsi, des trains de 850 mètres de long circulent sur l'axe Paris-Marseille de manière régulière depuis janvier 2012.

4. La suppression des goulets d'étranglement

Les travaux préparatoires du contournement de Nîmes-Monpellier sont en cours pour une mise en service prévisionnelle en 2017. La déclaration d'utilité publique du contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise Nord a été prononcée le 28 novembre 2012 et l'avant-projet sommaire de la partie Sud est finalisé. Conformément aux recommandations de la commission « Mobilité 21 », la priorité en matière ferroviaire sera donnée aux premiers aménagements du nœud ferroviaire lyonnais. Les études sur le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise seront néanmoins poursuivies, notamment sur la partie Sud la moins avancée, afin d'en permettre la réalisation, dès qu'elle s'avérera nécessaire au vu des travaux de l'Observatoire des trafics et des conditions de circulations.

5. La création d'un réseau orienté fret

L'objectif est de transformer le réseau existant sur les grands axes structurants de transport de marchandises en un véritable « réseau orienté fret », qui garantisse des objectifs de qualité de service et fluidifie les trafics en modernisant les infrastructures existantes.

Afin de faciliter l'exploitation du fret ferroviaire sur ce réseau orienté fret, 1,5 milliard d'investissements sur quinze ans sont prévus, afin de permettre en particulier la mise en place d'installations permanentes de contre-sens (IPCS) et la création (ou la réactivation) d'itinéraires alternatifs pour les axes les plus sollicités. Les travaux de remise en état de la section Serqueux-Gisors (considérée comme une première priorité du scénario 2 de la commission « Mobilité 21 ») sont en cours, ainsi que ceux de l'électrification de Calais-Dunkerque.

6. Le développement du fret à grande vitesse

Il s'agit notamment d'utiliser des lignes à grande vitesse en dehors des heures de pointe pour le transport de marchandises ; en créant un service européen de fret ferroviaire à très grande vitesse reliant les grandes villes aéroportuaires européennes situées à deux ou trois heures de l'aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle (Lyon, Lille, Liège, Amsterdam et Londres).

Ce projet a fait l'objet d'une première expérimentation le 20 mars 2012 avec la circulation d'un « train-test Eurocarex », qui a relié l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry à Londres avec un arrêt commercial à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle. Les études se poursuivent auprès des chargeurs européens afin d'améliorer la connaissance du marché et la soutenabilité économique du projet.

II. DES AMBITIONS QUI RESTENT À CONCRÉTISER

Si la politique des transports développée actuellement par le Gouvernement présente un pragmatisme encourageant, permettant de phaser les priorités à plus ou moins court terme et de se sortir enfin de l'impasse du système ferroviaire, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une première étape.

En effet, les transports concentrent beaucoup d'attentes de nos concitoyens, tant en matière de qualité de service (confort, régularité, accessibilité), qu'en termes de sécurité et de rationalisation du temps, au quotidien. Il s'agit d'un enjeu de taille qu'il est nécessaire de ne pas occulter, en veillant à ne pas poursuivre, régulièrement, la baisse des crédits du programme 203 et à répondre aux besoins concernant notamment les transports du quotidien.

A. UN BUDGET DES TRANSPORTS EN BAISSÉ

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*.

1. Présentation générale des crédits du programme 203

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 2014 SUR LE PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS

(en millions d'euros)

	Crédits budgétaires			Fonds de concours et attributions de produits		
	LFI 2013	PLF 2014	variation (en %)	LFI 2013	PLF 2014	variation (en %)
Action 1 : Développement des infrastructures routières	0,001			427,5	597,5	+ 39,8
Action 10 : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	3 225,1	2 886,2	- 10,5	321	395	+ 23
Action 11 : Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	347,4	328,4	- 5,5	45	36	- 20
Action 12 : Entretien et exploitation du réseau routier national	337,2	335,3	- 0,6	276	276	
Action 13 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	100,5	49,1	- 51,1	54	54	
Action 14 : Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	17,8	23,8	+ 33,7		15,8	+ 100
Action 15 : Stratégie et soutien	23,7	19,1	- 19,4	3	1,8	- 40
Total	4 051,7	3 642	- 10,1	1 126,5	1 376,1	+ 22,2

Source : projet de loi de finances pour 2014.

DEMANDES DE CRÉDITS DE PAIEMENT 2014 POUR LE PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS

(en millions d'euros)

	Crédits budgétaires			Fonds de concours et attributions de produits		
	LFI 2013	PLF 2014	variation (en %)	LFI 2013	PLF 2014	variation (en %)
Action 1 : Développement des infrastructures routières	0,001			730,8	1 109,3	+ 51,8
Action 10 : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	3 225,1	2 886,2	- 10,5	419,9	429,6	+ 2,3
Action 11 : Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	352,2	341,7	- 3	67,4	65	- 3,6
Action 12 : Entretien et exploitation du réseau routier national	342	340,8	- 0,3	318,5	330	+ 3,6
Action 13 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	105,5	54,1	- 48,7	29	38,9	+ 34,1
Action 14 : Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	27,7	28	+ 1,1	3,5	5,8	+ 65,7
Action 15 : Stratégie et soutien	23,7	19,1	- 19,4	3	1,8	- 40
Total	4 076,2	3 669,9	- 10	1 572,1	1 980,4	+ 26,2

Source : projet de loi de finances pour 2014.

Hors fonds de concours, ce programme est doté en 2014 de 3,64 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,67 milliards d'euros en crédits de paiement, soit des montants, respectivement en baisse de 10,1 % et de 10 % par rapport à 2013. En revanche, les fonds de concours enregistrent, respectivement, une hausse de 22,2 % et de 26,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013.

Les fonds de concours proviennent principalement de l'AFITF pour un montant total de 1 138,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1 617,8 millions d'euros en crédits de paiement, et des collectivités territoriales au titre des opérations cofinancées (achèvement des contrats de plan État-régions pour 2000-2006 et poursuite des programmes de modernisation des itinéraires routiers) pour un montant de 235 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 362 millions d'euros en crédits de paiement. L'action 1 *Développement des infrastructures routières* est ainsi exclusivement financée par des fonds de concours.

La diminution de 10,5 % des crédits budgétaires de l'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* qui représente, à elle seule, 79,2 % des autorisations d'engagement et 78,6 % des crédits de paiement du programme 203, entraîne la baisse des crédits du programme. Elle est notamment liée à la forte coupe dans la subvention d'équilibre versée à l'AFITF par rapport à 2013 (- 50,8 %), qui devait être compensée par la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds au 1^{er} janvier 2014.

Les crédits de l'action 11 *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires* diminuent légèrement par rapport à 2013 (- 5,5 % en autorisations d'engagement et - 3 % en crédits de paiement). En effet, les dépenses d'intervention sont en recul, principalement dans le domaine aéroportuaire (- 57,9 % en autorisations d'engagement) et au titre des subventions versées aux grands ports maritimes pour l'entretien des infrastructures et l'exploitation des ouvrages des grands ports (- 8,2 % en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

Les crédits budgétaires de l'action 13 *Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres* diminuent nettement, par rapport à 2013 (- 51,1 % pour les autorisations d'engagement et - 48,7 % pour les crédits de paiement), correspondant à une diminution des dépenses d'intervention (baisse de 57 % des compensations sociales en faveur de la politique de mobilité, à savoir la compensation à la SNCF des tarifications sociales nationales mises en œuvre à la demande de l'État, dans le but de favoriser l'accès de certaines populations au transport ferroviaire).

Enfin, l'action 14 *Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens* voit ses autorisations d'engagement augmenter de 33,7 %, étant donné, notamment, que les dépenses d'intervention prévues pour le soutien aux lignes aériennes d'aménagement du territoire progressent de 34,8 % en autorisations d'engagement. Toutefois, cette action ne représente que 0,7 % des autorisations d'engagement de la mission.

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 2013	PLF 2014	variation (en %)	LFI 2013	PLF 2014	variation (en %)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	465,6	456,8	- 1,9	466,1	456,8	- 2
Titre 5 : Dépenses d'investissement	167,7	164,1	- 2,1	172	169,6	- 1,4
Titre 6 : Dépenses d'intervention	3 418,3	3 021,2	- 11,6	3 438,1	3 043,6	- 11,5
Total	4 051,6	3 642	- 10,1	4 076,2	3 670	- 10
y.c fonds de concours	5 178,1	5 018,1	- 3,1	5 648,2	5 650,3	- 0,03

Source : *Projet de loi de finances pour 2014.*

2. L'action 10 : des crédits en baisse pour 2014

L'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* est dotée de 2,89 milliards d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, en baisse de 10,5 % (soit - 338,9 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale pour 2013.

Cette réduction est principalement due à la diminution de la subvention d'équilibre versée à l'AFITF (334 millions d'euros) qui aurait dû, normalement, être compensée par le produit attendu de l'écotaxe poids-lourds, dont la mise en service au 1^{er} janvier 2014 a été suspendue, générant un manque à gagner important pour l'AFITF (environ 802 millions d'euros pour 2014 si la taxe est suspendue une année). Le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de mettre en place des solutions budgétaires rapides pour que l'AFITF ne soit pas fragilisée davantage en 2014.

Quant à la subvention versée à RFF, elle est en légère augmentation par rapport à 2013 (+ 0,6 %).

Au final, les crédits prévus pour l'action 10 devraient permettre, si le manque à gagner de l'AFITF est effectivement compensé, de financer la rénovation du réseau, telle que prévue dans le grand plan de modernisation du réseau ainsi que les « coups partis » (les quatre LGV, parmi lesquelles la LGV Bretagne-Pays de la Loire, et les projets régionaux issus des contrats de plan État-régions 2007-2013).

Si cette diminution des crédits témoigne de l'engagement de la politique des transports vers une rationalisation des coûts qu'il convient de saluer dans un contexte budgétaire contraint et ne devrait, en principe, avoir aucune incidence sur les projets engagés, le Rapporteur spécial rappelle qu'il est impératif d'assurer une ressource pérenne le plus rapidement possible et que cette tendance à la baisse des crédits s'arrête, à terme. De ce point de vue, le Rapporteur spécial soutient que l'écotaxe poids-lourds demeure une solution adaptée. Le projet de loi de finances pour 2013 prévoyait déjà des crédits diminués de 9,3 % par rapport à 2012, ce qui contredit la nécessité affichée d'améliorer les transports publics.

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 334 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour 2014 ;

– la subvention à Réseau Ferré de France (RFF) en vue de concourir à l'équilibre financier du gestionnaire d'infrastructures, qui s'élève à 2 552,1 millions d'euros pour 2014.

La prévision de fonds de concours venant abonder les moyens de l'action s'élève à 395 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 430 millions d'euros en crédits de paiement (en augmentation de 23 % pour les autorisations d'engagement et de 2,4 % pour les crédits de paiement par rapport à 2013). Ces fonds de concours proviennent de l'AFITF et correspondent, pour la plus grande partie, à la contribution de l'État au financement des opérations contractualisées dans les contrats de plan État-régions 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 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 en Île-de-France au titre, notamment, des programmes « Dynamique Espoir Banlieue » et EOLE ⁽¹⁾.

(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 2013	PLF 2014	variation (en %)	LFI 2013	PLF 2014	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	3 225,1	2 886,2	- 10,5	3 225,1	2 886,2	- 10,5
Total	3 225,1	2 886,2	- 10,5	3 225,1	2 886,2	- 10,5
y.c fonds de concours	3 546,1	3 281,2	- 7,5	3 645	3 315,8	- 9

Source *Projet de loi de finances pour 2014*.

Le budget ainsi présenté a pour objectif :

- de moderniser et améliorer la performance du réseau existant via la rénovation afin de favoriser le report modal dans le cadre de la transition énergétique et environnementale, qui constitue l'une des priorités développées par la commission « Mobilité 21 » ;

- de développer le réseau ferré national, dans la limite des quatre LGV déjà lancées et de poursuivre les études relatives aux premières et secondes priorités dégagées par la commission « Mobilité 21 » ;

- de poursuivre l'effort engagé en faveur des transports du quotidien, par le développement des transports collectifs en site propre *via* un troisième appel d'offres lancé en mai 2013 et la réalisation du Nouveau Grand Paris (Grand Paris Express et plan de mobilisation pour les transports collectifs).

Enfin, les crédits de l'action 13 *Soutien, régulation contrôle et sécurité des services de transports terrestres* concourent également à la politique ferroviaire.

Ainsi, sur les 49,1 millions d'euros en autorisation d'engagement et les 54,1 millions d'euros en crédits de paiement que recouvre l'action 13, 41,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 46,5 millions d'euros en crédits de paiement hors fonds de concours (soit respectivement 84,5 % et 86 % de l'action), sont destinés au soutien du transport combiné ferroviaire.

Ces crédits, fonds de concours inclus, en baisse de 32 % pour les autorisations d'engagement et de 28,8 % pour les crédits de paiement sont destinés :

- pour 11,5 millions d'euros en autorisation d'engagement et 16,5 millions d'euros en crédits de paiement, au financement de services d'autoroutes ferroviaire (nouveau service public de ferroutage qui doit succéder à l'expérimentation en cours entre Aiton et Orbassano et dont le lancement est prévu en 2013) et au soutien au transport combiné particulièrement touché par la crise, au titre des dépenses d'intervention ;

– pour 30 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement au titre des dépenses d’intervention (soit une baisse de 57,1 % par rapport à 2013), aux compensations sociales en faveur de la politique de mobilité. Ces compensations sont versées à la SNCF pour corriger le manque à gagner dû aux tarifs sociaux dont bénéficient certains usagers (huit tarifications dont quatre représentant à elles seules 95 % des trafics).

En outre, 50 millions d’euros en autorisations d’engagement et 35 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-2013, 171 passages à niveau restent inscrits au programme national de sécurisation alors qu’ils étaient déjà 174 en 2012). L’effort se renforcera en 2014 avec la poursuite du programme de sécurisation et d’automatisation lancé en 2013 pour les passages à niveau actuellement équipés de seules croix de Saint-André. En parallèle, une centaine de passages à niveau seront pourvus de feux à diodes en remplacement des lampes actuelles afin d’améliorer leur visibilité.

Enfin, il convient de noter que près de 8,1 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement sont transférés en 2014 au programme 121 *Concours financiers aux régions* pour compenser la recomposition de l’offre des services régionaux de voyageurs des régions Rhône-Alpes et Franche-Comté, du fait de la mise en service de la LGV Rhin-Rhône.

3. Le financement des acteurs du ferroviaire

a. Le « triangle ferroviaire » pour 2014

Le financement croisé du transport ferroviaire entre l’État (et l’AFITF), RFF et la SNCF est dénommé « triangle ferroviaire ».

Concernant les rapports État-RFF, depuis 2009, les contributions d’exploitation sont versées par type de service et sont 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 trains régionaux de voyageurs (TER), les trains classiques nationaux et le fret), soit 2,1 milliards d’euros pour 2014. L’AFITF verse à RFF des subventions de développement et de modernisation (environ 0,9 milliard d’euros en 2014).

L’État exerce la compétence d’autorité organisatrice des transports d’équilibre du territoire, depuis la signature de la convention du 13 décembre 2010. 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 309 millions d’euros en 2014 *via* le compte d’affectation spéciale (CAS) *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*.

L’État verse également à la SNCF une compensation au titre des tarifs sociaux nationaux (30 millions d’euros pour 2014).

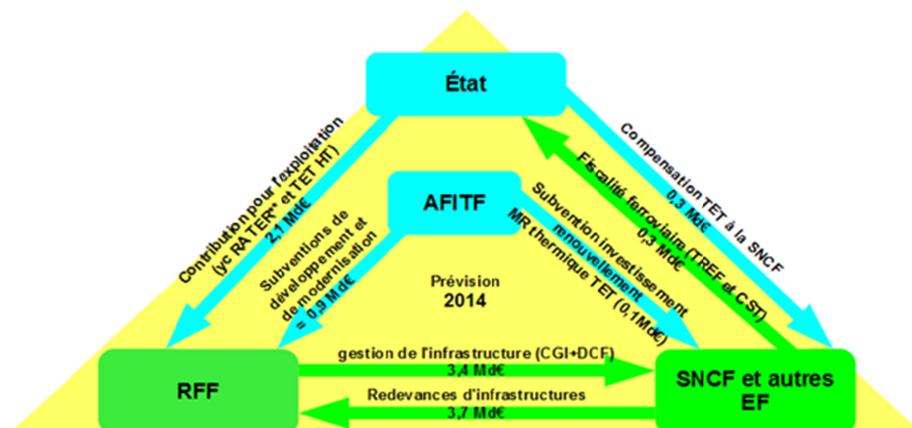
Concernant les rapports RFF-SNCF, en 2011, la convention de gestion du réseau a été éclatée en deux conventions avec la création de la Direction des circulations ferroviaires (DCF) : l'une destinée à couvrir les charges de cette direction pour l'exploitation du réseau par RFF, l'autre correspondant aux 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. Les réflexions entamées par les deux établissements sur l'avenir de leurs relations contractuelles n'étant pas abouties, il a été retenu comme hypothèse l'application de l'inflation des coûts ferroviaires, estimée à 3,3 %. Ainsi, 3,4 milliards d'euros devraient être versés en 2014 au titre de la gestion du réseau.

Il faut enfin noter que la tarification appliquée par RFF pour l'utilisation du réseau a été réformée et cette révision, qui sera appliquée dès 2014, prévoit, d'une part, la création d'une redevance quai en application du décret du 20 janvier 2012⁽¹⁾, payée par la SNCF et compensée par le CAS *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* et, d'autre part, un rééquilibrage du montant des redevances, en fonction de la répartition réelle des coûts d'infrastructure.

La SNCF, ainsi que les autres entreprises ferroviaires, acquittent des péages (redevances d'infrastructures) à RFF pour l'utilisation de son réseau en tant qu'opérateur ferroviaire, dont le montant total s'élève à 3,7 milliards d'euros.

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 de la SNCF.

(1) Décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire



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

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

** en 2014, la mise en œuvre du décret gare impliquera la création d'une redevance de quai. Pour les régions, cette prestation était incluse auparavant dans la RA TER prise en charge par l'État. Un transfert en gestion de 61 millions d'euros HT sera donc réalisé en 2014 à partir de la RA TER vers la DGD correspondant à ce transfert de charge.

Le schéma n'intègre pas le versement éventuel d'un dividende de la SNCF à son actionnaire unique qu'est l'État et qui s'élève à 209 millions d'euros en 2013. Le montant du dividende qui sera versé en 2014 au titre de l'exercice 2013 n'est pas encore connu.

b. Des subventions de l'État en légère hausse pour Réseau ferré de France

Le contrat de performance de 2008 a mis en place une nouvelle trajectoire financière impliquant 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. Or, si la somme perçue par RFF a augmenté au fil du temps, il s'agissait, en vérité, de compenser la diminution des subventions de l'État, dans la même proportion.

Ainsi, cette hausse n'a pas permis de financer la modernisation du système ferroviaire et de mettre un coup d'arrêt à la progression de la dette.

Pour 2014, les concours de l'État restent, comme ils le sont depuis la loi de finances initiale pour 2009, attachés non plus à l'utilisation du réseau qu'en fait RFF (régénération, entretien, désendettement) mais à la valorisation économique, pour le gestionnaire d'infrastructure, de l'utilisation du réseau par chaque type de services ferroviaires.

Ainsi, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, un concours de l'État de 2 552,1 millions d'euros pour RFF est prévu dont :

– 1 711,1 millions d'euros pour le financement de l'utilisation du réseau ferré national par les TER ; ce montant correspond au montant de la redevance d'accès instituée dans le cadre de la réforme de la tarification et inclut à ce titre la TVA correspondante. La réforme de la tarification, entrant en vigueur en 2014, institue une « redevance quai » payée par les régions, autorités organisatrices des transports pour les TER. Le montant devant compenser ce transfert de charges sera déterminé en cours d'année 2014 et se traduira par un transfert du programme 203 vers la dotation générale de décentralisation ;

– 517,5 millions d'euros pour le financement de l'utilisation du réseau ferré national par les trains nationaux classiques de voyageurs (« Intercités »). Depuis 2012, l'État est devenu autorité organisatrice de transport pour ce service. Dès lors, le concours versé antérieurement à ce titre n'est plus un « simple » concours d'équilibre mais correspond au montant de la redevance d'accès facturée par RFF pour ces services. Il inclut à ce titre la TVA correspondante ;

– 323,6 millions d'euros pour les concours versés à RFF relatifs à l'utilisation du réseau ferré national par les trains de fret, comprenant notamment 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 et est actuellement estimée à hauteur de 271,4 millions d'euros.

Ce montant tient compte de la part correspondant à la création de la redevance de quai des trains régionaux de voyageurs (61 millions d'euros hors taxe) qui sera transférée en gestion au ministère de l'intérieur pour abonder la dotation générale de décentralisation des régions à qui incombera la prise en charge de cette redevance. Cette part est donc soustraite.

Enfin, RFF bénéficie, outre ces concours budgétaires de l'État, de ressources complémentaires :

– 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 », de 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...).

c. Les subventions versées à la SNCF, acteur bien portant du système ferroviaire

- Un résultat net en hausse

La SNCF est un acteur dynamique, qui connaît une progression constante de son résultat net (383 millions d'euros en 2012, contre 125 en 2011). Si la croissance de son chiffre d'affaires, évalué à 33 820 millions d'euros, ralentit en 2012 par rapport à 2011 (-5,8 %), toutes les branches sont en croissance à l'exception de la branche SNCF Geodis, qui recule de 1,6 %, en raison de la récession du secteur de transport de marchandises.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial se réjouit de la diminution d'1 milliard d'euros du poids de la dette, qui profite à l'ensemble du système ferroviaire. En effet, la cession des créances de Transilien (952 millions d'euros) qui a pu être inscrite dans les comptes 2012, permet au groupe SNCF de terminer l'exercice 2012 avec un *cash-flow* libre en nette augmentation, qui s'établit à 1 220 millions d'euros et permet de ramener la dette à 7,3 milliards d'euros.

- Les subventions de l'État

Seules les subventions d'exploitation sont versées par l'État à la SNCF depuis 2008. Leur montant total devrait avoisiner les 400 millions d'euros en 2013, au lieu des 615 millions d'euros initialement prévues. Le montant que la SNCF devrait percevoir pour 2014 n'est pas encore connu. Environ la moitié de ces subventions ne sont pas versées dans le cadre du programme 203.

Ces subventions sont composées de :

– la compensation du manque à gagner pour la SNCF résultant des tarifications sociales nationales versées 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 2013, a finalement été ramené à 40 millions d'euros en cours d'année ;

– la 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 ;

– la subvention au titre de la politique sociale en matière d'emplois (emplois jeunes et autres contrats spécifiques) qui relève du droit commun. En 2012, la SNCF a perçu 32 millions d'euros en 2012. Le montant exact pour 2013 n'est pas connu, mais au 1^{er} semestre 2013, la SNCF avait déjà perçu 28 millions d'euros. 4 084 agents étaient concernés par ces aides publiques en juillet 2013 ;

– la subvention d'exploitation versée dans le cadre de la convention relative aux trains d'équilibre du territoire, via le CAS *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*. Elle est de 309 millions d'euros pour 2014.

Enfin, le ministère de la Défense verse annuellement à la SNCF une compensation au titre des facilités de circulation accordées à son personnel militaire. Jusque fin 2011, le montant exact de cette compensation faisait l'objet d'une facturation au réel établie sur la base des trajets effectivement réalisés par les personnels militaires selon des principes définis dans une convention passée entre les deux parties. Toutefois, dans le cadre du nouvel accord pluriannuel conclu entre la SNCF et le ministère en avril 2012, ce dernier ayant exprimé la volonté que cette nouvelle convention soit traitée comme un marché public, l'entreprise considère que le montant versé (environ 180 millions d'euros) ne devrait plus être considéré comme une contribution, mais comme un produit commercial.

- 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 », « TéoZ » 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).

Cette convention qui arrive à échéance en décembre 2013, prévoit une possibilité de prolongation d'un an. Le conseil d'administration de la SNCF a voté cet avenant le 26 septembre 2013, prolongeant ainsi les effets de la convention jusqu'au 31 décembre 2014, afin de préparer soigneusement le renouvellement du cadre contractuel en 2015.

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

Ce compte est alimenté par trois types de recettes :

– la contribution de solidarité territoriale (CST), codifiée à l'article 302 *bis* ZC du code général des impôts et due par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs. Cette taxe est 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), codifiée à l'article 235 *ter* ZF du même code, est dû par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs ayant des activités de transport de voyageurs qui sont redevables de la contribution de solidarité territoriale, pour autant que celle-ci soit assise sur un montant supérieur à 300 millions d'euros. Cette taxe est assise sur le résultat imposable à l'impôt sur les sociétés. Le taux de la taxe est compris entre 15 % et 35 %. Un arrêté du 28 juin 2013 fixe le taux à 30,65 % pour l'année 2013 ;

– une fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), prévue à l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts et acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers. Le tarif de la taxe est fixé à 7,32 euros par 1 000 kilomètres parcourus.

Le CAS retrace en dépenses les deux programmes suivants :

– les contributions liées à l'exploitation des services nationaux de transport de voyageurs versées par l'État et les frais d'enquêtes, d'études et de conseil relatif à cette exploitation (programme 785, 191 millions d'euros pour 2014) ;

– les contributions liées au matériel roulant des services nationaux de transport de voyageurs par l'État (programme 786, 118 millions d'euros pour 2014).

Actuellement, la SNCF, seule entreprise ferroviaire présente sur les lignes d'équilibre du territoire, fournit la totalité des contributions ferroviaires, qui lui reviennent par la suite.

Le CAS devrait établir son équilibre budgétaire à 309 millions d'euros, soit une diminution de 4,9 % par rapport à 2013 qui s'explique par un jeu de compensations, lié à la réforme de la tarification appliquée par RFF pour l'utilisation du réseau.

Cette tarification comprend actuellement la redevance d'accès, payée par l'État via le programme 203 *Infrastructures et services de transports* et les redevances de réservation et de circulation, payées par la SNCF puis compensées par l'État via le programme 785 *Exploitation des services nationaux de transport conventionnés* du CAS *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*.

La réforme des péages, qui sera appliquée dès 2014, prévoit, d'une part, la création d'une « redevance quai » en application du décret du 20 janvier 2012 ⁽¹⁾, payée par la SNCF et compensée par le CAS et, d'autre part, un rééquilibrage du montant des redevances, en fonction de la répartition réelle des coûts d'infrastructure.

(1) Décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire

En 2014, étant donné que la redevance circulation devrait diminuer de 22 millions d'euros et que le montant prévisionnel de la redevance quai versée par la SNCF devrait atteindre 6 millions d'euros, les dépenses du programme 785 seront réduites de 16 millions d'euros. Dans le même temps, en revanche, les dépenses du programme 203 seront augmentées d'environ 16 millions d'euros supplémentaires, en raison de l'augmentation de la redevance d'accès des trains d'équilibre du territoire.

Le projet de loi de finances pour 2014 diminue ainsi de 16 millions d'euros la part de la taxe d'aménagement du territoire affectée au CAS en vue d'ajuster les prévisions de recettes de celui-ci aux prévisions de dépenses, en tenant compte des économies nettes résultant de la réforme de la tarification.

La recette de la TAT versée à l'AFITF se verra automatiquement augmentée de 16 millions d'euros et, en contrepartie, la subvention de l'AFITF versée au titre du programme 203, sera réduite de 16 millions d'euros. Dès lors, la part versée à RFF au titre des redevances d'accès des trains d'équilibre du territoire sur le programme 203 se verra augmentée de 16 millions d'euros. Le système se veut ainsi neutre pour les acteurs concernés.

Par ailleurs, ainsi que l'a annoncé le Premier ministre le 9 juillet 2013, l'État souhaite moderniser le matériel roulant sur ces lignes. Ainsi, le matériel roulant sera rénové entre 2015 et 2025, au titre des nouveaux investissements de mobilité programmés pour l'avenir :

- une première tranche ferme de 500 millions d'euros, avec une option de 100 millions d'euros, correspondant au renouvellement urgent des anciennes locomotives diesel et des voitures par des automoteurs neufs, sera engagée dès l'été 2013 afin que des trains neufs soient livrés à compter de 2015 ;

- une deuxième tranche est envisagée pour un renouvellement des anciens trains Corail pour des livraisons à compter de 2018-2019 ; un appel d'offres sera lancé en 2015, après définition du cahier des charges adapté à une nouvelle offre trains d'équilibre du territoire « grande ligne » plus efficace et plus confortable ;

- une troisième tranche concernera le renouvellement des lignes du grand bassin parisien.

Le conseil d'administration de la SNCF a approuvé le projet de convention de financement du renouvellement des matériels roulants des trains d'équilibre du territoire, le 26 septembre 2013.

La réalisation de ce programme reposera sur un premier acompte versé à la SNCF en 2014 par l'AFITF à hauteur de 100 millions d'euros, sous réserve d'approbation d'ici décembre 2013 de la convention de financement liant l'AFITF, le ministère délégué chargé des transports et la SNCF, actuellement en discussion.

d. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), autorité publique indépendante, a été instaurée par la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires (dite « loi ORTF ») lors de l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire.

Elle veille à ce que les différentes entreprises ferroviaires accèdent, de manière équitable et non discriminatoire, au réseau ferroviaire et aux prestations associés et concourt au bon fonctionnement du service public.

Elle émet, à ce titre, des avis sur les dispositions régissant le fonctionnement du secteur ferroviaire, notamment un avis conforme sur les péages acquittés par les entreprises ferroviaires. Le Rapporteur spécial déplore que cet avis conforme ait été remplacé par un avis motivé dans le projet de loi portant réforme ferroviaire, étant donné que l'ARAF est garante de l'équité dans l'accès au réseau.

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.

L'ARAF dispose de larges pouvoirs, notamment d'investigation, de sanction ou encore un pouvoir réglementaire supplétif afin de pouvoir exercer les missions qui lui sont dévolues.

L'ARAF, encore en phase de construction et de montée en puissance, s'est mise en place après la nomination des membres de son collège en juillet 2010 et a rendu ses premières décisions fin 2010.

Les actions prioritaires de l'ARAF sont notamment les suivantes :

– améliorer la lisibilité du document de référence de réseau (regroupant les règles d'accès au réseau et gouvernant les relations entre les entreprises ferroviaires et le gestionnaire d'infrastructure) ;

– clarifier les règles s'appliquant aux entreprises ferroviaires pour permettre un accès équitable au réseau ;

– faire évoluer la tarification des infrastructures afin de la rendre plus incitative à une meilleure utilisation du réseau et plus transparente pour les différents acteurs ;

– inciter à une meilleure coordination entre les contraintes liées à l'exécution des travaux sur le réseau et les exigences de l'exploitation commerciale des services ferroviaires ;

– veiller à la séparation entre les activités de gestion des infrastructures et les activités de transporteur, notamment dans le cadre de la réflexion sur la réforme ferroviaire.

Concernant son budget, l'ARAF est dotée de l'autonomie financière : les entreprises ferroviaires qui utilisent le réseau sont soumises à un prélèvement obligatoire pour l'utilisation du réseau ferroviaire.

Cette taxe est constituée 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.

Sur proposition du collège de l'ARAF, ce droit a été limité, par arrêté du 7 octobre 2010, à 3,7 millièmes du montant des redevances d'utilisation du réseau, en deçà de la limite permise par la loi (5 millièmes).

Le plafond d'affectation pour 2012 de ressources fiscales affectées l'ARAF s'élève à 11 millions d'euros, et est reconduit à ce montant en 2013.

Pour 2014, l'Autorité a proposé que les excédents de ressources dont elle dispose, reviennent exceptionnellement aux entreprises ferroviaires qui acquittent la taxe affectée, ce dont se félicite le Rapporteur spécial. Dans cet esprit, elle a pris une délibération proposant de fixer à zéro euro le droit fixe, représentant une économie d'environ 12,5 millions d'euros pour les entreprises assujetties au titre de l'année 2014 qui auraient été affectés à l'ARAF dans la limite annuelle de 11 millions d'euros, en fonction des échéances de versement. Cette proposition a été retenue par le Gouvernement et traduite dans l'arrêté du 12 juillet 2013 modifiant l'arrêté du 7 octobre 2010.

e. L'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)

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

Il s'assure qu'à tout moment les acteurs respectent la réglementation, 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'établissement a signé en 2013 avec le ministre chargé des Transports son contrat d'objectifs tri-annuel. Par ailleurs, il a adopté lors de son conseil d'administration du 6 juillet 2011, un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) qui a été approuvé en janvier 2012 par France domaine.

L'établissement 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 2013, le montant total des ressources s'élève à 17,57 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 employant 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 2013, elles s'élèvent à 15,4 millions d'euros au total, dont 5,5 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 fixé à 99 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT) en 2013, a été relevé à 107 pour 2014.

Le budget 2014, qui devrait être adopté par le conseil d'administration en novembre 2013, sera marqué par deux évolutions importantes :

- le lancement d'un important programme de contrôles qui conduira à recruter dix personnes supplémentaires se traduisant, dans les faits par une augmentation de huit emplois, compte tenu de la rationalisation des efforts de productivité sur les autres fonctions ;

- l'abaissement de la ressource fiscale à 15,8 millions d'euros dans le cadre du plafonnement transversal des taxes affectées dans l'optique de faire converger les dépenses et les recettes de l'établissement.

VERS UNE AUGMENTATION INÉLUCTABLE DES TARIFS DES TRANSPORTS EN ÎLE-DE-FRANCE ?

Dans son discours du 6 mars 2013, le Premier ministre a souhaité réitérer son engagement en faveur de la modernisation du réseau de transports collectifs d'Île-de-France. Avec la réalisation du « Nouveau Grand Paris », plan qui regroupe le Grand Paris Express et le plan de mobilisation, le Gouvernement, avec les collectivités locales, et notamment le conseil régional, a décidé de s'engager pour mettre fin à la saturation du réseau, désenclaver les territoires et stimuler l'économie régionale.

Dans le prolongement de ces annonces, le Syndicat des transports d'Île de France (STIF), prévoit de financer, dès 2014, 650 millions d'euros d'investissements par an jusqu'en 2025, soit le double du montant investi lors des trois derniers exercices.

Or, la TVA portant sur les transports, actuellement à 7 % devrait être relevée à 10 % au 1^{er} janvier 2014, dans le cadre des hausses destinées à financer le crédit d'impôt compétitivité entreprises (CICE). Or, si cette augmentation de la TVA est censée être absorbée par le CICE, tel n'est pas le cas de la RATP qui ne bénéficie pas de ce crédit d'impôt.

Cette hausse va entraîner une réduction des ressources du STIF, de l'ordre de 98 millions d'euros. Celui-ci est donc confronté à une alternative regrettable : diminuer les investissements de 100 millions d'euros ou augmenter les tarifs.

Réuni le 9 octobre dernier en conseil d'administration, le STIF envisage pour 2014 une hausse des tarifs comprise entre 2,8 et 3,35 % pour 2014, ses ressources étant affectées de 98 millions d'euros en raison de cette hausse de la TVA.

Le syndicat devrait décider en décembre du niveau de participation des usagers et des collectivités (la région et les huit départements).

Devant cette perspective peu réjouissante, le Rapporteur spécial invite le Gouvernement à réfléchir à une solution pour mettre un terme à ce choix cornélien qui pénalise, *in fine*, les usagers des transports du quotidien.

4. Les contrats de projets État-régions

Le Gouvernement précédent a lancé, lors du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 6 mars 2006, la génération actuelle de contrats avec les régions : les contrats de projets État-régions (CPER) pour la période 2007-2013. Par rapport à la génération précédente des contrats de plan (2000-2006), les nouveaux contrats visaient à une mobilisation prioritaire des crédits de l'État sur quelques « grands projets » afin d'éviter l'effet de « saupoudrage » et améliorer l'efficacité et la lisibilité de l'action de l'État et des différents partenaires.

Le volet « transports » constitue le principal volet des contrats de projet signés. Il correspond à un engagement global sur sept ans de 3,28 milliards d'euros portant sur l'ensemble des modes de transports massifiés : ferroviaire, fluvial, ports, transport combiné, transports collectifs, auquel s'ajoutent, pour l'Île-de-France, au titre des transports collectifs, les crédits de renouvellement du matériel roulant Transilien mis en place en 2007 ainsi que ceux du Plan Espoir Banlieue et la convention spécifique transport 2011-2013, programmes contractualisés connexes au contrat de projets État-région Île-de-France.

Pour le volet ferroviaire des contrats de projets 2007-2013, l'engagement de l'État représente environ 1 780 millions d'euros après révision à mi-parcours.

Le taux d'avancement du volet ferroviaire du contrat de projets 2007-2013 était de 11,6 % fin 2007 et de 22,9 % fin 2008. L'accélération des contrats de projets 2007-2013 permise par le plan de relance, a permis de porter ce taux d'avancement à 71,5 % fin 2011. En 2012, 95 millions d'euros en autorisations d'engagement ont été consacrés au financement des infrastructures de transport ferroviaire inscrites aux contrats de projets État-régions, ce qui a permis d'atteindre un taux d'avancement d'environ 77 % fin 2012.

L'enveloppe 2013 disponible pour les infrastructures ferroviaires s'élevait à 137 millions d'euros pour financer tant les études et acquisitions foncières des futures LGV que les opérations d'aménagement du réseau ferré existant et les pôles d'échanges. Cette enveloppe devrait permettre un taux d'exécution en autorisations d'engagement fin 2013 d'environ 85 % du volet ferroviaire des contrats de projets 2007-2013.

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 dans le cadre du Fonds européen de développement régional (FEDER). Depuis 2006, la participation de l'État est financée par l'AFITF.

Alors que cette génération de contrats de projets État-régions s'achève, le Gouvernement a décidé d'engager l'élaboration d'une nouvelle génération de contrats de plan État-Régions couvrant la période 2014-2020. Ces nouveaux contrats ont pour objet de décliner les principes de la nouvelle politique des transports décidée en juillet dernier par le Gouvernement à la suite des recommandations de la Commission « Mobilité 21 ».

Le Premier ministre, dans une circulaire du 2 août 2013 à destination des préfets de région, a défini cinq thématiques, objet de la future contractualisation, parmi lesquelles figure le volet « mobilité multimodale » portant sur l'ensemble des transports terrestres et maritimes, (les routes, le fer, les ports et les voies fluviales), les routes étant donc réintégrées, dans un souci de vision globale multimodale. Ce volet bénéficiera d'une application anticipée.

Pour le ferroviaire, les opérations proposées s'inscriront en complète cohérence avec les analyses réalisées dans le cadre de la déclinaison régionale du grand projet de modernisation du réseau qui sera effectuée sous la conduite de RFF.

L'année 2014 sera ainsi une année de transition qui permettra à la fois l'aboutissement de phases fonctionnelles d'opérations déjà engagées des contrats de projets actuels, mais aussi la mise en œuvre des toutes premières opérations des contrats de plan 2014-2020.

B. LA SITUATION FRAGILISÉE DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE

1. La suspension de l'écotaxe poids lourds : un manque à gagner considérable pour l'agence

L'écotaxe poids-lourds, instaurée par la loi « Grenelle 1 »⁽¹⁾ et la loi de finances pour 2009⁽²⁾, vise, notamment, à couvrir les coûts d'usage du réseau routier non concédé par les poids lourds et à contribuer à la politique de report intermodal des transports.

a. Des retards successifs et une suspension qui doivent rapidement être réglés

Initialement prévue pour 2011, la mise en œuvre de l'écotaxe poids-lourds a accusé des retards successifs fortement préjudiciables à l'AFITF, qui bénéficie des recettes de la taxe collectée sur le réseau routier national. Ce retard a, dans un premier temps, été imputable à la complexité du projet requérant la mise en conformité technique complète du dispositif d'émetteurs avec la réglementation communautaire⁽³⁾, et 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 (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), en raison du contentieux qui a suivi l'attribution définitive du contrat, tranché définitivement par une ordonnance du Conseil d'État du 24 juin 2011.

Ces obstacles surmontés, l'écotaxe aurait dû être effective en juillet 2013, étant donné que les équipements embarqués (GPS dans les poids-lourds) devaient être mis à disposition au 21 juillet 2013 par le partenaire (Ecomouv' filiale de Autostrade per l'Italia SpA), déclenchant ainsi la date des paiements. Il convient de souligner, à ce titre, que la mise à disposition de l'équipement technique se distingue de la mise en service de la taxe (correspondant à la décision politique de lancer la collecte de la taxe) : la mise à disposition suffit à lancer les paiements au profit du partenaire.

(1) Loi n° 2009-967 du 30 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

(2) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

(3) Directive n° 2004/52/CE du 29 avril 2004 « Interopérabilité ».

Or, tant en raison de mises au point nécessaires sur le plan technique que d'un retard au niveau réglementaire (décrets et arrêtés en attente de publication), la date de lancement a été reportée, une nouvelle fois, au 1^{er} octobre 2013.

Le Rapporteur spécial déplore que l'écotaxe ait souffert d'un nouveau décalage puisque les tests exigés par l'État (vérification d'aptitude au bon fonctionnement et vérification en service réel) n'ont pas conduit à des résultats probants. De même, le Rapporteur spécial s'interroge du faible nombre d'enregistrements des poids-lourds à cette date. En effet, sur l'estimation des 600 000 poids-lourds devant circuler sur le réseau routier soumis à l'écotaxe, 450 000 doivent être enregistrés afin qu'environ 90 % de la taxe puisse être perçue. Or, au 16 octobre 2013, seuls 78 113 poids-lourds étaient enregistrés.

Au moment où s'écrit ce rapport, alors qu'il était question de mettre en œuvre la taxe poids lourds au 1^{er} janvier 2014, le Gouvernement a décidé, dans un souci d'apaisement suite aux violentes manifestations en Bretagne, de suspendre le 29 octobre 2013, cette entrée en vigueur. Cette situation ne peut que susciter la plus vive inquiétude du Rapporteur spécial.

b. Un manque à gagner véritablement préjudiciable pour l'AFITF

Le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité d'une mise en œuvre effective rapide. Ce retard créé un manque à gagner véritablement dommageable pour l'AFITF et, *in fine*, pour la réalisation des orientations de la politique des transports. La décision d'abandonner serait, elle, encore plus dommageable puisqu'elle cumulerait les inconvénients suivants : le manque à gagner (1,1 milliard d'euros), les pénalités pour dédit (800 millions d'euros), l'abandon d'une ressource pérenne au profit de ressources plus incertaines.

Il convient de rappeler que l'AFITF a été créée par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 pour porter la part de l'État dans le financement des grands projets d'infrastructures ferroviaires, fluviales, maritimes et routières.

Son budget est orienté vers le financement des grands projets d'infrastructures : les fonctions de membre du conseil d'administration ne sont pas rémunérées et les dépenses courantes de l'agence sont limitées au minimum (rémunération des personnels, locaux et mobiliers, immobilisations informatiques). Ainsi, sur un budget de 2,2 milliards d'euros pour 2013, 730 000 euros de charges (122 000 euros en dépenses de personnel et 608 000 euros en dépenses de fonctionnement courant) ont été acquittées par l'agence.

Les ressources de l'AFITF proviennent exclusivement du secteur routier. 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 (300 millions d'euros prévus au budget initial 2013, avec une augmentation en 2013 de 100 millions d'euros) ;

– la taxe d'aménagement du territoire prélevée sur les concessionnaires d'autoroutes, dans la limite du plafond de 610 000 euros prévu par l'article 46 de la loi de finances pour 2012 (565 millions d'euros prévus au budget initial 2013) ;

– une partie du produit des amendes du dispositif de contrôle et de sanction automatisés des infractions au code de la route (227 millions d'euros prévus au budget initial 2013) ;

– à compter de 2014, la majorité du produit de l'écotaxe poids-lourds qui aurait dû entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2014.

Sur la base d'un taux moyen de 13 centimes par kilomètre, la recette brute attendue de l'écotaxe en 2014 serait de 917 millions d'euros. Elle se répartirait comme suit :

- 514 millions d'euros nets pour l'AFITF ;
- 115 millions d'euros nets pour les collectivités locales ;
- 239 millions euros hors taxes pour le partenaire privé ;
- 49 millions d'euros de TVA, sur la redevance du partenaire privé.

En 2013, la subvention d'équilibre versée par l'État s'est élevée à 658 millions d'euros (soit une baisse de 41,7 % par rapport à la subvention de 2012) car la perception des recettes attendues de l'écotaxe devait compenser la diminution de la subvention d'équilibre. Pour 2014, la subvention d'équilibre versée à l'AFITF sera de 334 millions d'euros, soit une baisse de 52,3 % par rapport à 2013.

Or, si l'écotaxe poids-lourds n'a pas été mise en œuvre en 2013, l'État n'a pas pour autant compensé ce manque à gagner, qui persistera en 2014 pour une durée inconnue à l'heure actuelle. Selon les estimations de l'AFITF, le manque à gagner pour une suspension d'un an en 2014 serait de 802 millions d'euros (comprenant la rémunération du prestataire de 239 millions d'euros).

M. Philippe Duron, le président de l'agence, a exprimé son inquiétude quant au financement des projets d'infrastructures pour 2013 et 2014. Par ailleurs, l'agence doit rémunérer le prestataire, au titre des dépenses d'investissement liées à la mise à disposition des équipements dès fin novembre 2013 et ce, même si la taxe est suspendue. Ainsi, si la rémunération d'Ecomouv' a été diminuée en raison du retard, l'AFITF, devra, selon ses estimations, lui verser une partie de la rémunération prévue, soit 16,4 millions d'euros pour 2013 et 237 millions d'euros pour 2014. À titre d'exemple, en 2013, la somme versée par l'agence pour le volet ferroviaire des contrats de projet État-régions s'élevait à 125 millions d'euros.

À cela s'ajoute que l'augmentation de la redevance domaniale a été moins importante qu'escomptée (de l'ordre de 50 %). Selon le ministre délégué chargé des Transports, le manque à gagner pour l'AFITF en 2013 serait de 35 millions d'euros, tandis qu'il atteindrait 200 millions en 2014⁽¹⁾. Le Président de l'agence a quant à lui indiqué que le manque à gagner devrait avoisiner les 290 millions d'euros⁽²⁾. En tout état de cause, cette perte de recettes serait « compensée » par une ponction sur le fonds de roulement de l'agence et un report des remboursements au Trésor (et le versement de la subvention d'équilibre pour 2014).

Par conséquent, M. Duron s'interroge sérieusement sur l'équilibre du budget tant pour l'exercice 2013 que pour l'exercice 2014 ainsi que sur la réalisation des investissements prévus. Si le ministre délégué chargé des Transports estime que le fonds de roulement de l'Agence pourrait servir de « variable d'ajustement », celui-ci ne représente qu'une centaine de millions d'euros. Le Gouvernement a assuré que pour 2014, le budget initial de l'AFITF devrait s'établir à environ 2,2 milliards d'euros, comme en 2013 alors même que ce montant n'aurait pas été atteint⁽³⁾.

Enfin, la situation de l'agence est d'autant plus fragile et incertaine que ses restes à payer au 30 juin 2013 s'élevaient à 16,1 milliards d'euros (dont 3,4 milliards d'euros pour le seul contrat de partenariat de la taxe poids lourds) et sont censés être financés par les recettes de l'établissement sur les futurs exercices. Ils devraient être ramenés à 12 ou 13 milliards d'euros à fin 2017, en raison d'une décroissance des engagements nouveaux suite aux niveaux d'engagements exceptionnels liés au lancement de grands projets majeurs au cours des exercices 2011 à 2013.

Le Rapporteur spécial appelle instamment le Gouvernement à trouver rapidement une solution budgétaire pour permettre de financer le manque à gagner résultant de la suspension de l'écotaxe qui constitue une priorité absolue. Au-delà de la simple politique des transports, la mise en œuvre des projets d'infrastructures crée potentiellement des milliers d'emplois, notamment dans les travaux publics. Plus encore, il importe de « sanctuariser » le budget de l'agence, notamment en raison des ambitions portées par la commission « Mobilité 21 » et retenues par le Premier ministre.

(1) *Audition conjointe de la commission des Finances et de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire de M. Frédéric Cuvillier, ministre en charge des Transports, de la Pêche et de la Mer, en date du 2 octobre 2013.*

(2) *Audition de M. Philippe Duron, Président de l'AFITF, en date du 25 septembre 2013 par M. Olivier Faure, Rapporteur spécial des Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires et M. Alain Rodet, Rapporteur spécial des Transports routiers, fluviaux et maritimes.*

(3) *Audition conjointe de la commission des Finances et de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire de M. Frédéric Cuvillier, ministre en charge des Transports, de la Pêche et de la Mer, en date du 2 octobre 2013.*

2. La nécessité de maintenir un budget à 2,2 milliards d'euros pour financer le scénario 2 du rapport de la commission « Mobilité 21 »

Dans ce contexte, la commission « Mobilité 21 » a indiqué qu'avant 2018, sans évolution des ressources de l'AFITF, compte-tenu des engagements déjà pris pour les quatre LGV en cours de construction, les appels à projets pour la mobilité urbaine ou encore le renouvellement des matériels thermiques des trains d'équilibre du territoire, le budget de l'AFITF n'offrirait aucune marge de manœuvre pour financer de nouvelles dépenses.

Or, dans son discours de présentation du deuxième programme d'investissements d'avenir, le 9 juillet dernier, le Premier ministre a clairement indiqué que son choix se portait sur le scénario 2 de financement des priorités présenté par la commission « Mobilité 21 » dans son rapport du 27 juin 2013.

Ce scénario comprend un montant d'investissements compris entre 28 et 30 milliards d'euros pour les premières priorités dont l'engagement doit intervenir avant 2030.

Afin de rendre ce projet réalisable, il serait nécessaire que les ressources de l'agence demeurent à un niveau suffisant, soit *a minima* au niveau budgétaire actuel de 2,2 milliards d'euros et à terme, à plus de 2,5 milliards d'euros par an. Cela implique ainsi d'augmenter ses ressources de l'ordre de 400 millions d'euros par an, soit l'équivalent du maintien jusqu'en 2030 de la moitié de la subvention d'équilibre que l'État devait lui verser en 2013 (soit 700 millions d'euros).

Or, avec la mise en place prochaine de l'écotaxe poids-lourds, dont les recettes nettes estimées à environ 870 millions d'euros en année pleine seront affectées à l'AFITF (déduction faite du versement aux collectivités territoriales et au partenaire privé), il était prévu que cette subvention baisse progressivement et s'éteigne en 2016.

Pour pouvoir réaliser les priorités fixées par la commission « Mobilité 21 », le ministre délégué chargé des Transports s'est engagé à ce que le Gouvernement maintienne, à l'horizon 2015, la subvention d'équilibre à 400 millions d'euros, ce qui devrait permettre d'augmenter de 2,2 à 2,5 milliards d'euros le budget de l'Agence d'ici à 2017⁽¹⁾.

(1) *Audition conjointe de la commission des Finances et de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire de M. Frédéric Cuvillier, ministre en charge des Transports, en date du 2 octobre 2013.*

Le Rapporteur spécial appelle de ses vœux le Gouvernement à respecter cet engagement, indispensable pour conduire la modernisation du réseau existant et le développement des transports du quotidien : l'agence est le moteur financier des grands projets d'infrastructures. En 2013, sur les 2,2 milliards d'euros inscrits à son budget primitif, 794 millions d'euros étaient destinés au transport ferroviaire et combiné et 479 millions d'euros étaient investis dans les transports collectifs soit, en tout, 57,5 % du budget total. Pour 2014, 395 millions d'euros en autorisations d'engagement et 430 millions d'euros en crédits de paiement doivent être destinés au financement des opérations contractualisées dans les contrats de projets État-régions (CPER) et au financement des infrastructures de transport ferroviaire au titre de l'engagement national pour le fret ferroviaire (hors contrats de projets).

LES PROJETS FERROVIAIRES FINANCÉS PAR L'AFITF POUR 2014

En 2014, les ressources prévisionnelles de l'AFITF devraient notamment permettre de financer :

- 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 ;
- la poursuite des études et des travaux de reconnaissance déjà engagés du projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin et de ses accès français ;
- la poursuite des aménagements pour l'autoroute ferroviaire atlantique ainsi que la préparation de nouvelles autoroutes de la mer ;
- le financement des dernières tranches annuelles des contrats de projets 2007-2013 relatifs aux volets transports ferroviaires, fluviaux, maritimes ou collectifs, des programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI), de la nouvelle génération de contrats de plan 2014-2020, des appels à projets en cours pour les transports collectifs urbains, 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, des mises aux normes des infrastructures pour leur accessibilité aux personnes à mobilité réduite, enfin 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 ; la modernisation des matériels roulant d'Île-de-France et des trains d'équilibre du territoire (remplacement des Corail, Téo et Luna).

C. FAIRE DES TRANSPORTS DU QUOTIDIEN UNE VÉRITABLE PRIORITÉ

1. Le coup d'arrêt à l'extension du réseau

Selon l'audit « Rivier » de 2005 ⁽¹⁾, la priorité donnée à la construction des lignes à grande vitesse depuis 1981 a été fortement préjudiciable à la maintenance (entretien et renouvellement) du réseau existant. Ainsi, durant les deux dernières décennies, si la construction des lignes à grande vitesse était menée à forte allure (qu'environ 2 800 km ont été construits entre 1981 et 1994, puis 641 km entre 1994 et 2001), les budgets d'entretien ont perdu 20 % de leur valeur en monnaie constante. L'audit « Rivier » souligne qu'en 2005, l'entretien des lignes à grande vitesse absorbait environ 100 millions d'euros par an, soit 5,5 % des dépenses totales d'entretien. Les montants disponibles pour l'entretien du réseau classique s'élevaient ainsi à environ 75 % de leur valeur de 1981 et cette diminution n'a que très partiellement été compensée par l'accroissement de la productivité de la maintenance.

En outre, depuis le début des années 2000, le budget d'entretien est maintenu constant à euros courants, ce qui signifie une diminution de valeur réelle d'approximativement 3 % par an.

Il convenait donc de procéder à un choix entre le développement du réseau à grande vitesse et la régénération du réseau existant, étant entendu que l'augmentation de sa capacité *via* les lignes à grande vitesse, engendrera à l'avenir, autant de voies à moderniser et que le budget de maintenance n'est pas illimité. Toutefois, l'indicateur 1.1. « Écart entre les réalisations et les prévisions de coûts pour les opérations mises en service », réservé aux projets d'infrastructures ferroviaires, fluviales et portuaires dont le coût est supérieur à 23 millions d'euros, révèle une réelle évolution à la baisse de cet écart. En effet, si l'écart prévu en 2013 était de 0,9 %, il n'est plus que de 0,1 % dans les prévisions actualisées (- 9,1 % pour le RER B Nord, notamment).

Il faut également souligner qu'en matière de grande vitesse, ainsi que le souligne l'actualisation de 2012 de l'audit « Rivier » ⁽²⁾, le contexte a profondément évolué entre 2005 et 2012. L'ouverture des LGV Est (2007) et Rhin-Rhône (2011) ont accru le périmètre du réseau sous maintenance de 900 km de voies et la vitesse maximale désormais admise sur ces lignes est de 320 km/h au lieu de 300 km/h. Or, cette hausse de la performance devrait, à terme, avoir une incidence sur les coûts d'entretien de la voie (de 20 à 30 %), grevant d'autant le budget consacré à la maintenance du réseau.

Par ailleurs, la commission « Mobilité 21 » a constaté, lors des auditions qu'elle a conduites, que le développement du réseau à grande vitesse n'était plus considéré comme l'*alpha* et l'*oméga* de la modernité du réseau et qu'il conduisait à des impasses notamment en termes de continuité écologique. La commission propose ainsi de proposer à moindre coût, une offre de service entre le TER et le TGV pour de grandes dessertes d'aménagement du territoire.

(1) Audit sur l'état du réseau ferré national français, septembre 2005, École polytechnique fédérale de Lausanne.

(2) Audit sur l'état du réseau (Audit Rivier), septembre 2012, École polytechnique fédérale de Lausanne.

Enfin, si le réseau à grande vitesse a bénéficié d'un financement prioritaire malgré, dans certains cas, une efficacité socio-économique qui a pu prêter à controverse, les grands nœuds ferroviaires, notamment Lyon et Paris, sont actuellement en voie de saturation.

Il était donc décisif de prendre position sur cette question et c'est dans cette optique qu'il a été décidé de ne poursuivre la réalisation que des quatre LGV en cours de réalisation, à savoir la seconde phase de la LGV Est sous maîtrise d'ouvrage publique, le tronçon commun Tours-Bordeaux de la ligne à grande vitesse Sud-Europe-Atlantique, dans le cadre d'une concession ainsi que la ligne à grande vitesse Bretagne Pays de la Loire et le contournement de Nîmes et de Montpellier, dans le cadre de contrats de partenariat.

Néanmoins, les études relatives aux projets prioritaires du scénario 2, tels que dégagés par la commission « Mobilité 21 », seront poursuivies.

2. Le développement des transports collectifs en site propre

À titre liminaire, le Rapporteur spécial salue le projet de renouvellement des trains d'équilibre du territoire, qui a été engagé dès cet été avec une enveloppe de 500 millions d'euros et qui participe à l'amélioration de la qualité de service pour cette offre de transport.

En province, l'État investit pour développer les transports du quotidien dans le cadre des appels à projets en faveur des transports collectifs.

Deux premiers appels à projets, lancés respectivement en 2008 et 2010 et cumulant plus de 1,2 milliard d'euros d'aides de l'État (176 millions d'euros ont été versés par l'État au titre des contrats de projets État-régions), ont permis de soutenir plus de 120 projets portés par plus de 70 autorités organisatrices de transport (AOT). Ce sont plus de 1 000 km de lignes qui seront construites ou mises en chantier d'ici 2014.

Une grande variété de modes est représentée, avec une prépondérance des bus à haut niveau de service (BHNS), dont le succès s'explique par les capacités d'adaptation à différents contextes géographiques et à différentes tailles d'AOT.

Le 7 mai 2013, le ministre délégué chargé des Transports a lancé un nouvel appel à projets « Transports collectifs et mobilité durable ». En continuité avec les deux appels précédents, de nouvelles priorités ont pour autant été définies. S'agissant des mobilités actives, l'appel à projets favorise le lien entre transports collectifs en site propre et modes actifs, au travers des projets de parkings à vélo mais aussi en permettant, par exemple, d'inclure dans l'assiette éligible certains aménagements connexes aux transports collectifs en site propre (voies cyclables à proximité des infrastructures nouvelles, par exemple).

Une enveloppe de 450 millions d'euros est dédiée à ce nouvel appel à projets. Elle sera intégralement répartie entre les projets retenus. Ces projets pourront être des projets de transports collectifs en site propre (métro, tram, BHNS, transports par câble, navettes...) mais également des projets de mobilité durable innovants. Les autorités organisatrices avaient jusqu'au 15 septembre 2013 pour constituer leurs dossiers de candidature. Les résultats seront annoncés en décembre 2013.

1,7 milliard d'euros auront ainsi été investis par l'État via l'AFITF pour les transports collectifs hors Île-de-France au terme de ce nouvel appel à projets. Le Rapporteur spécial souligne que cet effort doit être poursuivi.

3. La modernisation des transports en Île-de-France : un besoin urgent qui nécessite des financements

a. Le plan de mobilisation pour les transports

Début 2013, le Gouvernement a lancé une concertation avec les élus franciliens visant à redéfinir le Grand Paris Express et à l'articuler avec le plan de mobilisation pour les transports en Île-de-France qui regroupe l'ensemble des projets de modernisation et d'extension du réseau de transport collectif en Île-de-France. À l'issue de cette démarche, le Premier ministre a présenté le 6 mars 2013, un projet unique pour les transports en Île-de-France, le Nouveau Grand Paris, qui regroupe le plan de mobilisation pour les transports et le Grand Paris Express. Le protocole État-région, portant sur la période 2013-2017, a été signé le 19 juillet 2013 au siège du conseil régional en présence du Premier ministre.

Ainsi, sur cette période, 6 milliards d'euros devraient être investis pour l'amélioration des transports du quotidien, soit le triple de la période précédente. La Société du Grand Paris participera à ces investissements à hauteur de 2 milliards d'euros sur l'ensemble de la période. La région, les collectivités locales et les opérateurs de transport participeront à hauteur de 3 milliards d'euros. Enfin l'État financera 1 milliard d'euros, *via* l'AFITF.

Compte tenu des engagements du protocole d'accord, les cadres contractuels existants seront actualisés pour intégrer la nouvelle programmation opérationnelle et permettre ainsi de poursuivre le financement des opérations du plan de mobilisation pour les transports.

Le protocole détaille les 42 projets retenus, parmi lesquels :

– la modernisation des lignes RER (A, B, C, D) afin d'accroître les fréquences et d'améliorer la régularité ;

– le prolongement d'Eole à l'Ouest de La Défense (financé, à hauteur d'1 milliard d'euros par la Société du Grand Paris (SGP) ;

– l'extension de lignes de métro (la ligne 4, ligne 11, la ligne 12, ligne 14, le prolongement cette dernière étant également en partie financée par la SGP) ;

– la réalisation de nouvelles lignes de tramway.

Concernant, plus précisément les lignes des RER A et D qui accueillent chaque jour plus d'un million et demi de voyageurs, le STIF a approuvé, respectivement le 6 juin 2012 et le 22 novembre 2006, les schémas directeurs de ces lignes afin de déterminer les investissements et les évolutions du schéma de desserte.

Concernant la ligne A, le schéma directeur retient un total de 630 millions d'euros d'investissements d'ici 2020 : la desserte sera progressivement renforcée, avec une première amélioration de l'offre en période estivale. Dans ce cadre, du matériel supplémentaire sera financé pour un montant de 250 millions d'euros. Le renouvellement d'une partie du matériel est d'ores et déjà engagé avec une commande de 130 rames MI09 à deux niveaux passée par la RATP. Ce matériel est progressivement mis en service depuis décembre 2011 pour remplacer d'ici fin 2014 les rames MI84 à un niveau, puis d'ici fin 2017 les rames MS61. Ce matériel renforce le confort des voyageurs et accroîtra de près de 30 % la capacité de la ligne en heure de pointe par rapport à la situation actuelle.

Le schéma directeur de la ligne D prévoit des offres nouvelles de desserte décidée par le STIF et des travaux visant à renforcer les infrastructures selon un calendrier découpé en plusieurs phases. L'aménagement de terminus, des adaptations de signalisation et des améliorations apportées à des nœuds ferroviaires contribueront notamment à supprimer les points de fragilité de l'infrastructure. Ces premières mesures sont financées à hauteur de 133 millions d'euros grâce à l'actuel contrat de projet complété par la convention particulière transport. Les travaux correspondants sont en cours et permettront le renforcement des dessertes dès le service annuel 2014.

Le Rapporteur spécial se réjouit de cette initiative qui permet effectivement d'améliorer le confort et la qualité de service offerts aux usagers du quotidien. Toutefois, il s'inquiète de la réalisation effective de ces opérations, dans la mesure où la région s'est engagée sur des investissements sur un volume de paiement de 500 millions d'euros par an (contre 340 millions en 2012), nécessitant l'affectation de nouvelles ressources pour un montant de 150 à 160 millions d'euros par an.

C'est la raison pour laquelle le Rapporteur spécial propose la création d'une taxe sur les immatriculations de voitures particulières de puissance fiscale supérieure à 10 chevaux-vapeur (CV, c'est-à-dire les grosses cylindrées, ne défavorisant pas les propriétaires de voitures familiales, sachant qu'un monospace Renault Grand Scénic atteint 9 CV, au maximum). Un taux additionnel à la taxe sur les cartes grises de 50 euros par CV permettrait une recette potentielle d'environ 50 millions d'euros par an.

Enfin, le Rapporteur spécial soutient la création d'une taxe de séjour régionale, s'appliquant en Île-de-France, à laquelle seraient assujettis les touristes et dont le taux serait compris entre 0,20 euro et 1,50 euro par nuitée. Cette mesure pourrait générer, avec un taux moyen de 0,50 euro par nuitée, un produit estimé à environ 34 millions d'euros.

b. L'amélioration de la fiabilité des transports du quotidien

Par ailleurs, une série de dix mesures destinées à améliorer la fiabilité des transports du quotidien en Île-de-France a été annoncée le 21 mars 2013 par le ministre délégué chargé des Transports et le président du STIF. Il s'agit, notamment, d'améliorer l'organisation des travaux, de lutter contre le vol de câbles, de faciliter le retour à la « normale » en cas de situation perturbée et également de renforcer l'information des voyageurs.

En particulier, s'agissant de l'information des voyageurs, le Gouvernement a demandé l'accélération de la mise en œuvre du schéma directeur de l'information voyageurs défini par le STIF, notamment dans le déploiement des nouveaux équipements d'informations visuelles et sonores dans les gares et dans les véhicules. Dans ce cadre, la SNCF et la RATP devront renforcer leur coopération en matière de diffusion de l'information en situation perturbée pour offrir aux voyageurs une information cohérente et d'égale qualité. Le Rapporteur spécial se félicite de cette avancée, l'information étant souvent source de critiques et de frustrations de la part des usagers des transports du quotidien.

Enfin, le Rapporteur spécial regrette que le projet d'interconnexion sud Île-de-France ait été classé dans les secondes priorités du scénario n° 2 par la commission « Mobilité 21 ». Ce projet consiste en la création d'une ligne dédiée aux TGV intersecteurs (liaisons province-province depuis et vers l'ouest de la France), pour relier, au niveau de la gare de Massy-TGV, la LGV Atlantique aux autres LGV. Il aurait ainsi permis de désengorger la liaison Massy-Valenton et permettre d'améliorer sensiblement l'offre Transilien (RER C) et la qualité des transports du quotidien.

Au-delà de la politique ferroviaire, le Rapporteur spécial invite le Gouvernement à réfléchir à un plan de relance, en partenariat avec les Bâtiments et travaux publics *via* une concession ou un contrat de partenariat, afin de développer les transports de rabattement vers les infrastructures ferroviaires, notamment en Grande couronne de l'agglomération parisienne.

POINT D'ÉTAPE SUR LE GRAND PARIS EXPRESS

Le Premier Ministre a présenté, le 6 mars 2013, le Nouveau Grand Paris qui prévoit la modernisation des transports existants et la réalisation d'un nouveau métro automatique, le Grand Paris Express : 205 km de métro automatique avec 72 gares, fréquentés par 2 millions de voyageurs quotidiens d'ici 2030.

Le Premier ministre a également souhaité étudier certaines options permettant de réduire le coût global du projet afin de sécuriser sa réalisation. Ainsi, pour respecter un coût d'objectif arrêté à **22,625 milliards d'euro**, le coût global a été réduit de l'ordre de 3 milliards d'euros. Cette enveloppe sera allouée à la réalisation des lignes sous maîtrise d'ouvrage de la Société du Grand Paris (SGP), ainsi que du tronçon Est de la Ligne 15, appartenant à la ligne rouge (compris entre Saint-Denis Pleyel, Rosny-sous-Bois Perrier et Champigny).

La SGP, établissement public créé par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, est chargée de piloter le projet de métro automatique. Elle est placée sous la tutelle du ministère de l'Égalité des territoires et du logement, ainsi que du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et celui de l'Économie et des finances. Il s'agit d'un opérateur du programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*.

Pour réaliser le projet du Grand Paris Express, elle ne bénéficie pas de crédits budgétaires dans le projet de loi de finances pour 2014 et ses ressources proviennent de taxes affectées :

– une fraction de la taxe locale sur les bureaux en Île-de-France, assise sur les surfaces à usage de bureaux, de locaux commerciaux, de locaux de stockage, de stationnement, relevée à 350 millions d'euros (168 millions d'euros en 2013) ;

– la taxe spéciale d'équipement, taxe additionnelle aux taxes locales dont le montant est fixé à 117 millions d'euros par an ;

– une composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) assise sur le matériel roulant exploité par la RATP, pour 60 millions d'euros par an qui n'a pas été relevée, provoquant un manque à gagner de 2 millions d'euros pour la SGP.

Ainsi, dès 2014, la SGP percevra 527 millions d'euros de recettes fiscales affectées par an. Le Gouvernement s'est engagé à lui apporter un soutien budgétaire à hauteur d'1 milliard d'euros, dès 2015 en fonction des besoins de financement de la société. De même, l'État demande que les collectivités locales apportent 25 % de la contribution prévue dans le protocole du 26 janvier 2011, soit 0,225 milliard d'euros.

Dans un deuxième temps, la SGP aura recours à l'emprunt mais devra bénéficier de ressources suffisantes pour pouvoir lever un emprunt à un taux favorable. Même si elle dispose d'un fonds de roulement de 850 millions d'euros à ce jour (et qui va peu à peu diminuer), **il est primordial que l'État tienne ses engagements en matière de financement de la SGP afin que les travaux débutent au plus vite et se poursuivent dans de bonnes conditions.**

En 2013, la SGP s'est notamment mobilisée sur :

- l'élaboration, en collaboration notamment avec le STIF, du programme d'économies de 3 milliards d'euros demandé par le Gouvernement ;

- l'établissement du premier dossier d'opération d'investissement concernant le tronçon de la « ligne rouge » « Pont de Sèvres-Noisy Champs » de 33 km et 16 gares, pour un montant d'investissement de 5,3 milliards d'euros (hors acquisitions foncières et matériel roulant) ;

- la négociation d'acquisitions foncières pour un total d'environ 40 millions d'euros ;

- la constitution de nouveaux dossiers d'enquête publique.

Pour 2014, les principales dépenses prévues seront des dépenses de maîtrise d'œuvre : maîtrise d'œuvre d'infrastructure (Pont de Sèvres/Noisy-Champs, Noisy-Champs/Saint-Denis), maîtrise d'œuvre de systèmes (ligne rouge), maîtrise d'œuvre d'infrastructure et de systèmes (ligne bleue au sud),...

Des dépenses d'études seront également financées en 2014 : études préliminaires complémentaires et approfondies, assistance à maîtrise d'ouvrage infrastructure ; travaux de reconnaissance géotechnique...

En raison du calendrier fixé pour la mise en service du réseau lors du discours du Premier ministre du 6 mars 2013, les appels d'offres de travaux de génie civil ainsi que les travaux de déviation de réseaux concessionnaires sont prévus en 2015. Les travaux de génie civil devraient ainsi commencer début 2016. Les dépenses devraient atteindre plus de 300 millions d'euros pour ces activités.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Philippe Martin, ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et de M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche lors de la commission élargie du 7 novembre 2013 à 15 heures ⁽¹⁾, la commission des Finances examine les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables et des comptes spéciaux qui y sont associés, les crédits du budget annexe Contrôle et exploitation aériens et l'article 63, rattaché.

*Suivant l'avis favorable de Mme Annick Girardin, M. Marc Goua, M. Jean-Claude Fruteau, M. Alain Rodet et M. Olivier Faure, rapporteurs spéciaux, et malgré l'avis défavorable de M. Hervé Mariton, rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables.*

*La Commission **adopte** ensuite suivant l'avis favorable de M. Olivier Faure, rapporteur spécial, les crédits du compte spécial Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs.*

*

* *

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/

**ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

SNCF

- M. Guillaume Pepy, président ;
- Mme Bénédicte Tilloy, directrice déléguée Transilien SNCF ;
- Mme Karine Grossetête, conseillère parlementaire.

**Autorité publique indépendante chargée de veiller au bon
fonctionnement du transport ferroviaire en France (ARAF)**

- M. Pierre Cardo, président ;
- M. François Wernert, conseiller du président ;
- M. Michel Vermeulen, secrétaire général.

**Agence de financement des infrastructures de transport de France
(AFITF)**

- M. Philippe Duron, président ;
- M. Jean-Claude Paravy, secrétaire général ;
- Mme Charlotte Leroy, attachée parlementaire.

**Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
(DGTIM)**

- M. Daniel Bursaux, directeur des infrastructures de transport ;
- Mme Christine Bouchet, chef de service de l'administration générale et de la stratégie ;
- M. Christophe Saintillan, directeur des infrastructures de transport ;
- M. Thierry Guimbaud, directeur des services de transport ;
- Mme Donatienne Brillant.

Réseau ferré de France (RFF)

- M. Jacques Rapoport, président ;
- Mme Valérie Champagne, directeur général adjoint finances achats ;
- Mme Marie-Reine du Bourg, responsable affaires publiques.

Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF)

- M. Jean-Paul Huchon, président ;
- M. Étienne Duvivier, collaborateur ;
- M. Grégoire Frèresjacques.