



N° 2260

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

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 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 19

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. CONDUIRE UNE POLITIQUE DES TRANSPORTS FERROVIAIRES ET COLLECTIFS PRAGMATIQUE ET EFFICACE	7
A. L'ADOPTION DE LA RÉFORME FERROVIAIRE : LA VOIE VERS UN RÉÉQUILIBRAGE FINANCIER	7
1. La nouvelle gouvernance, socle de la réforme ferroviaire.....	7
2. Vers une meilleure efficacité financière	8
3. L'articulation de la réforme ferroviaire avec le droit communautaire.....	11
B. LES CRÉDITS POUR LE FERROVIAIRE EN 2015 : UNE DIMINUTION N'OBÉRANT PAS LES OBJECTIFS D'AMÉLIORATION DU RÉSEAU	12
1. Présentation générale des crédits du programme 203.....	13
2. Les crédits de l'action 10 : une sanctuarisation de la subvention à RFF	15
3. Le financement des acteurs du ferroviaire	18
a. Le « triangle ferroviaire » pour 2015	19
b. Des subventions de l'État en légère baisse pour Réseau ferré de France	21
c. La SNCF : des résultats en baisse et des subventions constantes	22
d. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)	31
e. L'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF).....	33
C. LES DIFFICULTÉS BUDGÉTAIRES REDONDANTES DE L'AFITF	33
1. L'augmentation de deux centimes d'euros par litre le tarif de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) ne garantit pas intégralement le financement de l'Agence pour 2015	33
2. L'enterrement des péages de transit nécessite une solution prompte et pérenne..	36
a. L'écotaxe poids lourds : des suspensions à répétition et une suppression grevant le budget de l'AFITF	36
b. La situation budgétaire préoccupante de l'AFITF.....	38

II. POURSUIVRE LES EFFORTS EN FAVEUR DES TRANSPORTS DU QUOTIDIEN ET DU FRET	43
A. DONNER LA PRIORITÉ AUX TRANSPORTS DU QUOTIDIEN	43
1. Les derniers arbitrages des contrats de plan État-régions	43
2. La poursuite attendue du déploiement des transports collectifs en site propre.....	46
3. Le développement garanti des transports en Île-de-France	47
a. Le plan de mobilisation pour les transports.....	47
b. L'amélioration de la fiabilité des transports du quotidien	48
c. La participation de la Société du Grand Paris à certains projets du réseau des transports en Île-de-France.....	49
d. Les voies dédiées aux bus sur les autoroutes et voies rapides d'Île-de-France.....	49
B. ENDIGUER LA CRISE DURABLE DU FRET FERROVIAIRE	50
1. La situation du fret européen et français	50
a. Dans l'Union européenne : un constat mitigé	50
b. En France : une situation dégradée.....	51
2. Des mesures qui se sont avérées insuffisantes.....	51
a. L'engagement national pour le fret ferroviaire (2009-2013)	51
b. Les mesures prises par la SNCF.....	52
3. La mise en œuvre d'un véritable plan d'action en faveur du fret	53
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, 90 % 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 (77 % des autorisations d'engagement et 76,4 % des crédits de paiement) du programme 203 *Infrastructures et services de transport*.

Elle est dotée de 2,48 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une baisse de 14,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014. Cette diminution importante s'explique par l'annulation pour 2015 de la subvention d'équilibre versée à l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF) en raison de l'affectation de nouvelles sources de financement. Il s'agit, d'une part, de l'augmentation de 2 centimes d'euros de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) et, d'autre part, de la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2015 des péages de transit. Or, le 9 octobre dernier, la ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie a annoncé la suspension *sine die* des péages de transit et la mise en place d'un groupe de concertation pour trouver une issue à ce problème de financement. Le 30 octobre 2014, la résiliation du contrat avec la société Ecomouv' a été annoncée, enterrant définitivement cette taxe. Cette dernière, qui n'aurait rapporté des recettes à l'agence qu'à compter de 2016, aurait permis, pour le moins, de payer les loyers dus au titre de l'année 2015 à la société Ecomouv' (250 millions d'euros) et d'assurer le financement des infrastructures de transport au-delà de 2015.

Le Rapporteur spécial souhaite manifester sa vive inquiétude quant à la suspension des péages de transit, énième et déplorable épisode du « feuilleton écotaxe », qui prive une fois encore l'AFITF, d'une partie de son financement impliquant, dès lors, des conséquences néfastes sur les opérations d'entretien et de rénovation des infrastructures, notamment ferroviaires.

Les dépenses d'intervention, qui constituent la totalité des crédits alloués à l'action 10, ne sont plus constituées cette année que par le concours à Réseau ferré de France (RFF) ⁽¹⁾ en raison de l'annulation de la subvention d'équilibre à l'AFITF pour 2015. Il s'élève à 2 477 millions d'euros en 2015, soit une baisse de 2,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.

La prévision de fonds de concours, provenant de l'AFITF et venant abonder les moyens de l'action, s'élève à 350 millions d'euros en autorisations d'engagement et 371,3 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement, une diminution de 11,4 % et de 13,6 % par rapport à 2014. Ils 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.

(1) SNCF Réseau à compter du 1^{er} janvier 2015.

Si la diminution des crédits de l'action semblait constituer *a priori* une bonne nouvelle dans un contexte budgétaire tendu et fournissait à l'AFITF les recettes propres permettant de mettre en œuvre les opérations issues du scénario n° 2 du rapport de la commission « Mobilité 21 » (soit 10 milliards d'euros d'investissements d'ici à 2030), la suspension *sine die* des péages de transit relativise beaucoup cet effort. Le Rapporteur spécial insiste sur l'impérieuse nécessité de trouver rapidement une solution pérenne pour assurer le financement de l'AFITF qui, au-delà de 2015, n'est pas assuré et met en péril la réalisation d'une politique des transports réaliste orientée sur la rénovation du réseau et le développement des transports du quotidien.

Enfin, le Rapporteur spécial tient à saluer le courage et la détermination du Gouvernement qui a fait adopter en juillet dernier la loi portant réforme ferroviaire visant à rétablir, *via* une refonte de la gouvernance, l'équilibre économique et financier d'un système à bout de souffle et gangréné par une dette monumentale (41 milliards d'euros) ainsi qu'à apporter une qualité de service légitimement attendue, notamment après les graves accidents récents (de Brétigny-sur-Orge et de Denguin).

I. CONDUIRE UNE POLITIQUE DES TRANSPORTS FERROVIAIRES ET COLLECTIFS PRAGMATIQUE ET EFFICACE

A. L'ADOPTION DE LA RÉFORME FERROVIAIRE : LA VOIE VERS UN RÉÉQUILIBRAGE FINANCIER

1. La nouvelle gouvernance, socle de la réforme ferroviaire

Le nouveau modèle ferroviaire défini dans la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire s'inscrit autour d'un objectif de rationalité et de performance du réseau au service des usagers *via* une refonte de la gouvernance.

Cette réforme s'avérait indispensable suite à l'échec de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 qui a créé *ex nihilo* un gestionnaire d'infrastructure (Réseau ferré de France (RFF), tout en générant une double responsabilité sur la gestion de l'infrastructure, scindée entre un gestionnaire d'infrastructure (GI) : RFF, et un gestionnaire d'infrastructure délégué (GID) : SNCF Infra.

Cette coexistence difficile entre les deux entités a révélé les différents effets pervers du système : une inefficacité opérationnelle croissante, une désoptimisation financière évidente, des conflits sociaux toujours prompts à se réveiller et un affaiblissement stratégique potentiellement irréversible. Par ailleurs, la situation financière était devenue inextricable puisque la dette de l'infrastructure ferroviaire que porte RFF atteint aujourd'hui 33,7 milliards d'euros, contre 20 en 1997.

La nécessité de réformer trouve ainsi sa principale justification : l'impérieuse exigence de rétablir une trajectoire financière soutenable permettant une maîtrise de la dette *via* une rationalisation de la gouvernance.

La loi portant réforme ferroviaire prévoit de regrouper 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'une entité unique (« SNCF Réseau »), le gestionnaire d'infrastructure unifié (GIU). 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'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) qui se verra attribuer un nouveau rôle en matière de rétablissement des équilibres financiers du système de transport ferroviaire (voir *infra*).

La loi crée également un cadre juridique unifiant les règles applicables au sein du groupe public ferroviaire et fixe le périmètre de la future convention collective du secteur ferroviaire, soumettant l'ensemble des entreprises et établissements entrant dans le champ de cette convention à un régime homogène, notamment en matière de durée du travail des 190 000 salariés concernés.

Le calendrier retenu devrait être le suivant :

– octobre 2014 : transmission pour avis au Conseil d'État et à l'ARAF du premier « paquet » de décrets (une douzaine), notamment les trois décrets qui instituent les trois établissements publics industriels et commerciaux (SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau) et mise en place des nouvelles équipes des trois nouveaux établissements publics ;

– fin décembre 2014 : adoption des décrets ;

– janvier 2015 : entrée en vigueur de la loi portant réforme ferroviaire et mise en œuvre progressive des EPIC ;

– 1^{er} mars 2015 : fin de la consultation avec les instances représentatives du personnel ;

– 1^{er} juillet 2015 : transfert des actifs, biens et personnels.

2. Vers une meilleure efficacité financière

Concernant la maîtrise de l'endettement et le rétablissement de l'équilibre financier, l'ensemble des parties prenantes du système ferroviaire, y compris l'État, seront appelés à participer au redressement du nouveau modèle ferroviaire français.

● Dans cette optique, les gains financiers attendus de la constitution du gestionnaire d'infrastructure unifié avoisineront les 500 millions d'euros qui se décomposeront comme suit :

– les gains liés aux achats : une économie attendue de 300 millions d'euros (optimisation des cahiers des charges, négociation des prix, partenariat avec les fournisseurs) ;

– les gains liés au rapprochement des structures : entre 50 et 70 millions d'euros (simplification de la chaîne de gestion des projets par la réduction des interfaces entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'ouvrage déléguée, mutualisation des fonctions support par effets d'échelle, mutualisation des moyens communs tels que les locaux ou les achats de prestations intellectuelles, etc.) ;

– les gains liés à la mise en place de processus nouveaux : entre 130 et 150 millions d'euros (une nouvelle performance industrielle sur les coûts d'entretien, de projets, de gestion de la circulation, etc.).

- Par ailleurs, l'effort de l'État en faveur du retour à l'équilibre financier du système ferroviaire serait de l'ordre de 500 millions d'euros.

L'article 1^{er} de la loi du 4 août 2014 précise les ressources affectées à la SNCF. Il permet notamment à SNCF Mobilités de verser des dividendes à la SNCF, afin de permettre à cette dernière de verser des dotations à SNCF Réseau. Ce dividende, représentant 30 % du résultat net récurrent – donc sans prise en compte des aléas tels que la dépréciation d'actifs – est aujourd'hui versé à l'État et est estimé à 350 millions d'euros pour 2015.

Par ailleurs, l'article 26 de la loi n° 2014-861 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 permet au groupe public de se constituer en groupe fiscal (*via* un mécanisme dit d'intégration fiscale). L'ensemble des bénéficiaires et des déficits fiscaux de SNCF, SNCF Mobilités, SNCF Réseau et de leurs filiales seront ainsi mutualisés, permettant de réduire l'impôt sur les sociétés dû. Le bénéfice de l'intégration fiscale n'est pas, à ce jour, chiffré. Le montant de l'impôt sur les sociétés versé par la SNCF s'établissait en 2013 à 191 millions d'euros.

La SNCF envisage de réaliser des économies de l'ordre de 1,3 milliard d'euros en cinq ans.

- Enfin, la réforme ferroviaire devrait permettre d'améliorer la trajectoire financière du système ferroviaire de l'ordre d'un milliard d'euros. Il ne résout cependant pas complètement l'équation puisque le déficit à réseau constant se situerait entre 400 et 500 millions d'euros par an et ne permettrait donc pas de commencer à amortir la dette ferroviaire. Dès lors, si la hausse de la dette de SNCF Réseau paraît inéluctable jusqu'en 2017, compte tenu des projets déjà lancés (les quatre LGV en cours de réalisation ⁽¹⁾) et du volume d'investissements consentis sur le réseau (2,5 milliards d'euros), l'objectif est de la stabiliser grâce notamment à la « règle d'or » ⁽²⁾.

- À plus long terme et de façon déterminante, la loi portant réforme ferroviaire prévoit le retour à l'équilibre financier du gestionnaire d'infrastructure. En effet, l'article L. 2111-10 nouveau du code des transports prévoit que celui-ci conclut avec l'État un contrat d'une durée de dix ans, actualisé tous les trois ans, qui détermine en particulier la trajectoire financière de l'entreprise ainsi que les mesures correctives y afférent. Il sera soumis pour avis à l'ARAF.

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

(2) *Actuellement, l'article 4 du décret du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France détaille le processus d'investissement de RFF soumis à la « règle d'or ». Ainsi, RFF élabore son programme d'investissements et les projets inscrits à son programme à la demande de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'un organisme public local ou national, ne peuvent être acceptés par RFF qu'à la condition que les demandeurs contribuent à leur financement par un concours financier « propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement ».*

Par ailleurs, cette dernière examinera l'adéquation entre les recettes et les dépenses provisionnelles de façon à ce que l'objectif du coût complet du réseau soit couvert d'ici à dix ans. Il n'est pas ici question de prescrire une couverture du coût complet à moyen terme, mais plutôt de donner la possibilité à l'ARAF d'examiner la trajectoire financière qui sera inscrite dans le contrat signé entre l'État et SNCF Réseau.

Concernant les ressources de SNCF Réseau, l'article L. 2111-17 nouveau du code des transports prévoit que, « *tant que le coût complet du réseau n'est pas couvert par l'ensemble de ses ressources, SNCF Réseau conserve les gains de productivité qu'il réalise* ». Ainsi, il n'est pas possible d'imposer à SNCF Réseau une diminution ou bien une moindre augmentation de ses ressources (péages ou subventions publiques) en arguant du fait que l'établissement réalise des gains de productivité.

Par ailleurs, le nouvel article L. 2111-10-1 du code des transports prévoit une règle d'or ou règle prudentielle s'appliquant à SNCF Réseau et renforcée par rapport à l'actuelle disposition de l'article 4 des statuts de RFF, qui ne s'est point révélée efficiente.

Les investissements liés à la maintenance (renouvellement des voies) seront financés dans les conditions définies actuellement par le contrat avec pour objectif qu'il ne soit plus nécessaire de recourir à l'endettement pour assurer ces travaux. En effet, le contrat déterminera « *la chronique de taux de couverture par les ressources de SNCF Réseau du coût complet à atteindre annuellement ainsi que la trajectoire à respecter du rapport entre la dette nette de SNCF Réseau et sa marge opérationnelle* ». Le coût complet du réseau est défini dans le document de référence du réseau pour l'horaire de service 2014 comme « *le coût économique de long terme de l'infrastructure correspondant au maintien du réseau principal dans sa consistance actuelle* ». D'après ce même document, il atteindrait au 20 août 2012, 7,3 milliards d'euros.

Quant aux investissements de développement, ils seront évalués sur la base de ratios déterminés par le Parlement, bien que le véhicule législatif (projet de loi de finances, proposition de loi, projet de loi) ainsi que sa fréquence ne soient pas précisés. En cas de dépassement d'un de ces ratios, les projets d'investissement de développement sont financés par l'État, les collectivités territoriales ou tout autre demandeur. En d'autres termes, SNCF Réseau ne pourra pas s'endetter pour financer cet investissement.

Dans le cas contraire, « *les projets d'investissement de développement font l'objet, de la part de l'État, des collectivités territoriales ou de tout autre demandeur, de concours financiers propres à éviter toute conséquence négative sur les comptes de SNCF Réseau au terme de la période d'amortissement des investissements projetés* ». Il s'agit de la reprise de la règle prudentielle actuelle fixée à l'article 4 des statuts de RFF.

Si le projet d'investissement excède un seuil fixé par décret, l'ARAF devra émettre un avis motivé sur *« le montant global des concours financiers devant être apportés à SNCF Réseau et sur la part contributive de SNCF Réseau, au regard notamment des stipulations du contrat »*.

- Enfin, le suivi financier global sera renforcé grâce à la mise en œuvre de dispositifs de contrôle. Ils reposent, d'une part, sur la communication d'information et, d'autre part, sur le renforcement du rôle des autorités publiques.

La loi prévoit ainsi que SNCF Réseau rende compte chaque année, dans son rapport d'activité, de la mise en œuvre du contrat conclu avec l'État. Ce rapport est soumis à l'avis de l'ARAF, puis transmis, accompagné de celui-ci, au Parlement et au Haut Comité du système de transport ferroviaire.

Enfin, l'article 11 de la loi prévoit la remise aux commissions permanentes du Parlement compétentes en matière ferroviaire et financière, dans un délai de deux ans d'*« un rapport relatif à la trajectoire de la dette de SNCF Réseau et aux solutions qui pourraient être mises en œuvre afin de traiter l'évolution de la dette historique du système ferroviaire. Ce rapport examine les conditions de reprise de tout ou partie de cette dette par l'État ainsi que l'opportunité de créer une caisse d'amortissement de la dette ferroviaire »*.

3. L'articulation de la réforme ferroviaire avec le droit communautaire

Le quatrième « paquet ferroviaire » est composé de six propositions législatives. Il comporte un volet politique (refonte de la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire et ouverture des réseaux ferroviaires nationaux à la concurrence) et un volet technique (création d'un « certificat de sécurité unique », amélioration de l'interopérabilité et maintien d'une main-d'œuvre qualifiée).

Après un long et difficile processus de négociation, les députés européens ont largement amendé, lors de la session plénière du 26 février 2014, les six propositions législatives du quatrième « paquet ferroviaire ».

Concernant la gouvernance, le texte voté reconnaît pleinement les groupes ferroviaires intégrés comme alternative à une séparation complète entre gestionnaires du réseau et exploitants ferroviaires et laisse leur part aux initiatives nationales pour définir une organisation orientée vers la satisfaction des besoins des usagers, dès lors qu'elle assure la pleine accessibilité aux réseaux ferroviaires pour l'ensemble des entreprises. De ce fait, il rend la réforme ferroviaire pleinement euro-compatible.

Sur un autre aspect du volet politique, à savoir l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs, les députés européens ont différé à 2022 l'entrée en vigueur de l'obligation d'appels d'offres, tout en accordant aux États membres et aux autorités compétentes, une certaine flexibilité concernant l'obligation de mise en concurrence.

Autrement dit, les autorités compétentes pourront octroyer de manière directe des contrats de services publics sans appel d'offres, sous la condition qu'elles soient en mesure de prouver leur conformité avec des critères d'efficacité (ponctualité des services, rapport coût-efficacité, fréquence des services, satisfaction des usagers).

Le volet technique a fait l'objet d'un vote plus consensuel. Il prévoit une coopération entre les entreprises ferroviaires en vue de la création, d'ici le 12 décembre 2019 au plus tard, d'un système d'information et de billetterie interopérables.

Le 14 mars 2014, les ministres chargés des transports ont adopté une orientation générale en faveur du renforcement de l'Agence ferroviaire européenne (AFE), compétente dans la délivrance de certificats de sécurité et d'autorisation pour la mise en circulation de véhicules (locomotives et wagons) sur le réseau de rail européen.

Le 8 octobre dernier, les ministres chargés des transports ont tenu une première discussion, au sein du Conseil de l'Union européenne, sur les deux propositions qui sont un élément clé du quatrième paquet (à savoir, la gouvernance et l'ouverture du marché ferroviaire de voyageurs à la concurrence).

De nombreux ministres ont manifesté leur opposition à la pratique dite du « *cherry picking* », selon laquelle les entreprises commerciales se concentreraient sur les lignes rentables, au détriment des lignes déficitaires dont l'entretien ressort de l'intérêt général. Les discussions du Conseil de l'Union européenne ont également porté sur la mise en concurrence et l'accès au matériel roulant.

Au final, de nombreuses délégations ont jugé important de progresser et de conclure dès que possible sur le volet technique.

La présidence italienne a déclaré qu'elle mettrait tout en œuvre pour aller de l'avant sur le volet technique et qu'elle avait l'intention de poursuivre le travail sur le volet politique en vue de convenir d'une orientation générale sur la proposition « gouvernance » lors de la session du Conseil « Transports » de décembre.

B. LES CRÉDITS POUR LE FERROVIAIRE EN 2015 : UNE DIMINUTION N'OBÉRANT PAS LES OBJECTIFS D'AMÉLIORATION DU RÉSEAU

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 2015 SUR LE PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS

(en millions d'euros)

	Crédits budgétaires			Fonds de concours et attributions de produits		
	LFI 2014	PLF 2015	variation (en %)	LFI 2014	PLF 2015	variation (en %)
Action 1 : Développement des infrastructures routières				597,5	652,25	+ 9,16
Action 10 : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	2 886,23	2 476,97	- 14,18	395	350	- 11,39
Action 11 : Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	324,91	318,1	- 2,1	36	35,6	- 1,11
Action 12 : Entretien et exploitation du réseau routier national	331,92	332,09	+ 0,05	276	233	- 15,58
Action 13 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	48,97	48,8	- 0,35	54	37	- 31,48
Action 14 : Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	23,75	24,18	+ 1,81	15,75	16	+ 1,59
Action 15 : Stratégie et soutien	18,94	18,25	- 3,64	1,8	1,85	+ 2,78
Total	3 634,73	3 218,38	- 11,45	1 376,05	1 325,7	- 3,66

Source : projet de loi de finances pour 2015.

**CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2015 POUR LE PROGRAMME 203
INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**

(en millions d'euros)

	Crédits budgétaires			Fonds de concours et attributions de produits		
	LFI 2014	PLF 2015	variation (en %)	LFI 2014	PLF 2015	variation (en %)
Action 1 : <i>Développement des infrastructures routières</i>				1 109,27	1 252,72	+ 12,93
Action 10 : <i>Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires</i>	2 886,23	2 476,97	- 14,18	429,56	371,26	- 13,57
Action 11 : <i>Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires</i>	338,2	325,1	- 3,87	65,03	61,3	- 5,73
Action 12 : <i>Entretien et exploitation du réseau routier national</i>	337,38	337,78	+ 0,12	329,98	240,34	- 27,16
Action 13 : <i>Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres</i>	53,97	53,8	- 0,31	38,93	32,58	- 16,31
Action 14 : <i>Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens</i>	27,95	30,10	+ 7,69	0,57	4	+ 601,75
Action 15 : <i>Stratégie et soutien</i>	18,94	18,25	- 3,64	1,8	1,85	+ 2,78
Total	3 662,67	3 241,99	- 11,49	1 980,33	1 964,05	- 0,82

Source : projet de loi de finances pour 2015.

Hors fonds de concours, ce programme est doté en 2015 de 3,22 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,24 milliards d'euros en crédits de paiement, soit des montants diminuant de 11,4 % par rapport à 2014, poursuivant la tendance à la baisse des crédits du programme de 10 % par an. Contrairement à l'exercice précédent, les fonds de concours enregistrent, respectivement, une baisse de 3,7 % en autorisations d'engagement et de 0,8 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.

Les fonds de concours proviennent principalement de l'AFITF pour un montant total de 418,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 875,3 millions d'euros en crédits de paiement. Il convient de préciser s'il ne s'agit aujourd'hui que d'une estimation étant donné que le budget de l'agence n'est pas encore élaboré. Les participations versées par les collectivités territoriales dans le cadre des investissements contractualisés (programmes de modernisation des itinéraires routiers et contrats de plan État-région) atteignent un montant de 233,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 377,4 millions d'euros en crédits de paiement. Au total, 652,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 252,7 millions d'euros en crédits de paiement alimenteront le programme 203.

La diminution de 14,8 % des crédits budgétaires de l'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* qui représente, à elle seule, 77 % des autorisations d'engagement et 76,4 % des crédits de paiement du programme 203, entraîne la baisse des crédits du programme. Elle est due à l'annulation pour 2015 de la subvention d'équilibre versée à l'AFITF qui s'élevait dans le projet de loi de finances initiale pour 2014 à 334 millions d'euros, finalement portée en cours d'année à 656 millions d'euros afin de compenser la

suspension de la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds. Si cette baisse des crédits apparaît comme positive de prime abord car elle signifie que l'AFITF dispose de recettes suffisantes sans faire appel à l'aide de l'État (grâce notamment aux péages de transit et à l'augmentation de 2 centimes d'euros de la taxe sur les produits pétroliers), il convient de relativiser cette donnée. En effet, la suspension des péages de transit annoncée par la ministre de l'Écologie obère l'autonomie financière de l'Agence et pose la question du financement de ses engagements à compter de 2016.

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 2014	PLF 2015	variation (en %)	LFI 2014	PLF 2015	variation (en %)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	450,69	450,64	-0,01	450,69	450,64	-0,01
Titre 5 : Dépenses d'investissement	164,09	163,81	-0,17	169,56	170,3	0,44
Titre 6 : Dépenses d'intervention	3 019,94	2 603,93	-13,77	3 042,42	2 621,05	-13,85
Total	3 634,72	3 218,38	-11,45	3 662,67	3 241,99	-11,49
y.c fonds de concours	5 010,77	4 544,08	-9,31	5 643	5 206,05	-7,74

Source : *Projet de loi de finances pour 2015.*

2. Les crédits de l'action 10 : une sanctuarisation de la subvention à RFF

L'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* est dotée de 2,48 milliards d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, en baisse de 14,1 % (soit -409,3 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.

Si les crédits de l'action 10, exclusivement constitués de dépenses d'intervention, étaient traditionnellement répartis entre la subvention d'équilibre versée à l'AFITF et les concours budgétaires à RFF pour la gestion de l'infrastructure, seuls ces derniers sont maintenus. En effet, la subvention d'équilibre abondant le budget de l'AFITF (334 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2014) est annulée entraînant directement la baisse des crédits de l'action. Alors que le budget de l'agence était menacé du fait de la suspension de l'écotaxe poids lourds (environ 802 millions d'euros de manque à gagner pour l'année 2014), le Gouvernement a dégagé une source de financement provisoire, devant s'ajouter aux recettes issues des péages de transits. Ainsi, l'article 20 du projet de loi de finances pour 2015 relève de 2 centimes par litre le tarif de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) applicable au gazole utilisé comme carburant et affecte une partie du produit de cette taxe (à hauteur de 807 millions d'euros) à l'AFITF pour l'année 2015.

Toutefois, le Rapporteur spécial tient à rappeler que cette nouvelle source de financement de l'agence n'est que temporaire et ne peut se substituer aux recettes issues de la mise en œuvre des péages de transit qui aurait dû être effective au 1^{er} janvier 2015. Si ce dispositif n'aurait rien rapporté à l'AFITF pour l'année 2015, en raison du paiement des loyers à la société Ecomouv', il devait alimenter le budget à hauteur de 250 millions d'euros dès 2016. Or, la ministre de l'Écologie, a annoncé, le 9 octobre dernier, la suspension *sine die* de ce dispositif ainsi que la création, prochainement, d'un groupe de travail avec toutes les parties prenantes pour trouver une solution. À cette suspension, a succédé l'annonce de la résiliation du contrat avec Ecomouv', le 30 octobre dernier. Devant l'urgence de la situation, le Rapporteur spécial souligne qu'il est primordial de définir une source de financement pérenne pour l'AFITF, dont les recettes paraissent incertaines au-delà de 2015, hypothéquant potentiellement le financement des contrats de plan 2015-2020 et, plus généralement, l'avenir des infrastructures de transport.

Quant à la subvention versée à RFF qui s'élève à 2 477 millions d'euros, elle est en légère baisse par rapport à 2014 (-2,9 %), ce qui ne remet pas en question les objectifs de régénération et d'amélioration du réseau fixés.

Les crédits prévus pour l'action 10 participeront au financement de trois types d'action :

– l'amélioration de la performance du réseau ferroviaire : suite à l'actualisation en 2012 de l'audit de l'École polytechnique de Lausanne sur l'état du réseau ferré national de 2005, le conseil d'administration de RFF a adopté, le 19 septembre 2013, un grand plan de modernisation du réseau ferroviaire dont la déclinaison territoriale et méthodologique sera finalisée pour 2015, en cohérence avec la finalisation des contrats de plan État-régions qui porteront sur la période 2015-2020 ;

– le développement du réseau ferré national et européen : quatre lignes à grande vitesse (LGV) sont en cours de construction (LGV Tours-Bordeaux ; LGV Bretagne-Pays de la Loire ; LGV Est européenne ; le contournement de Nîmes et Montpellier), les travaux préliminaires à la construction des ouvrages de la partie commune franco-italienne de la nouvelle liaison Lyon-Turin ont été lancés en 2014 et les études relatives aux projets prioritaires définis par le rapport de la commission « Mobilité 21 » (LGV Poitiers-Limoges, Paris-Gare de Lyon, nœud ferroviaire lyonnais, etc.) seront poursuivies ;

– le développement des transports collectifs : hors Île-de-France, lancement d'un troisième appel à projets en faveur des transports collectifs en site propre et des projets de mobilité durable et en Île-de-France, mise en œuvre du Grand Paris Express et du plan de mobilisation pour les transports collectifs.

Cette baisse des crédits pour l'année 2015 est *a priori* positive car elle résulte de l'annulation de la subvention d'équilibre de l'AFITF qui avait vocation, *in fine*, à disparaître. Elle 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, ne pas avoir d'incidence sur les projets prévus. Toutefois, le Rapporteur spécial rappelle que cette diminution des crédits s'inscrit dans un processus de baisse constante depuis 2010. De ce point de vue, il insiste sur la nécessité de trouver promptement des recettes durables pour l'AFITF, garante du développement des infrastructures de transport. Le projet de loi de finances pour 2014 prévoyait déjà des crédits diminués de plus de 10 % par rapport à 2013, ce qui semble quelque peu paradoxal avec la nécessité affichée d'améliorer la qualité et la sécurité des infrastructures de transports.

La prévision de fonds de concours venant abonder les moyens de l'action s'élève à 350 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 371,3 millions d'euros en crédits de paiement (en diminution respectivement de 11,4 % et de 13,6 % 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⁾.

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 2014	PLF 2015	variation (en %)	LFI 2014	PLF 2015	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	2 886,23	2 476,97	- 14,18	2 886,23	2 476,97	- 14,18
Total	2 886,23	2 476,97	- 14,18	2 886,23	2 476,97	- 14,18
y.c fonds de concours	3 281,23	2 826,97	- 13,84	3 315,79	2 848,23	- 14,10

Source : *Projet de loi de finances pour 2015.*

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

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

Ainsi, cette action constitue 1,5 % des crédits du programme 203 avec 48,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 53,8 millions d'euros en crédits de paiement (soit une baisse de 0,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014).

Ces crédits sont destinés :

– pour 11,4 millions d'euros en autorisation d'engagement et 16,4 millions d'euros en crédits de paiement, au titre des dépenses d'intervention, au soutien au transport combiné ferroviaire : financement de services d'autoroutes ferroviaire (nouveau service public de ferroutage qui doit succéder au service exploité entre Aiton, en Savoie, et Orbassano, dans la province de Turin, et dont le lancement est intervenu en 2013) et au soutien au transport combiné particulièrement touché par la crise ;

– pour 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement au titre des dépenses d'intervention (soit un montant stable en 2014 après 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 représentent à elles seules 95 % des trafics).

En outre, 33 millions d'euros en autorisations d'engagement et 28,6 millions d'euros en crédits de paiement sont attendus pour 2015 sous forme de fonds de concours versés par l'AFITF, au titre de la mise en sécurité des passages à niveau. Ces crédits devraient participer au programme de sécurisation des tunnels, avec notamment la création d'issues de secours dans le tunnel du RER C à Meudon (Haut-de-Seine). Même si l'effort devrait être maintenu en 2015 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, le Rapporteur spécial s'inquiète de la forte baisse des crédits, respectivement de 34 % pour les autorisations d'engagement et de 18 % pour les crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, alors même que 165 passages restent prioritaires et inscrits au programme national de sécurisation (contre 174 en 2012).

3. Le financement des acteurs du ferroviaire

Il convient de préciser qu'aucune subvention publique pour l'établissement public de tête « SNCF » n'est prévue dans le projet de loi de finances pour 2015.

a. Le « triangle ferroviaire » pour 2015

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 participer 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). Elles représentent 2,1 milliards d'euros pour 2015 hors taxes. L'AFITF verse à RFF des subventions de développement et de modernisation, dont le montant n'est pas définitivement fixé mais qui devrait approcher des 850 millions d'euros.

Depuis la signature de la convention du 13 décembre 2010, l'État exerce la compétence d'autorité organisatrice des transports d'équilibre du territoire (TET). À ce titre, elle verse une subvention à la SNCF, en contrepartie du respect de ses obligations de service public. Les travaux relatifs à l'établissement de la prochaine convention sont en cours avec la SNCF. Pour 2015, ils doivent permettre de maintenir le besoin de financement du compte d'affectation spéciale (CAS) *Services nationaux de transport conventionné de voyageurs* à 309 millions d'euros en 2015.

En outre, en 2013, une première tranche d'investissement pour le renouvellement du matériel TET a été lancée par la signature de la convention de financement entre l'État, la SNCF et l'AFITF. 510 millions d'euros ont été engagés au profit de la SNCF pour assurer l'achat de 34 rames « Coradia Liner », nécessaires au remplacement des locomotives diesel en fin de vie, et adapter les installations de maintenance en conséquence. Ils seront versés à la SNCF annuellement par tranche de 100 millions d'euros à compter de 2014.

Par ailleurs, l'État verse à la SNCF une compensation au titre des tarifs sociaux nationaux (66,5 millions d'euros en 2011, abaissés à 50 millions d'euros en 2012, puis 30 millions d'euros pour 2015).

Les montants versés par le ministère de la Défense au titre des facilités de circulation de son personnel militaire (168 millions d'euros en 2013), font désormais l'objet d'un accord pluriannuel, traité comme un marché public, entre les deux parties. Par conséquent, la SNCF considère que ces montants ne doivent plus être considérés comme une contribution de l'État, mais comme un produit commercial. Ils ne figurent donc plus dans le schéma ci-après correspondant au « triangle ferroviaire ».

Concernant les rapports RFF-SNCF (futurs SNCF Réseau-SNCF Mobilités), 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

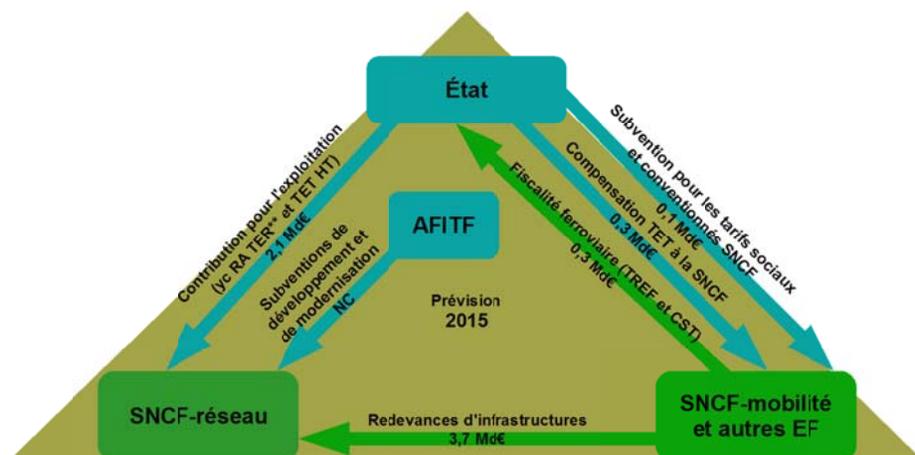
réalisées par la SNCF pour le compte de RFF. Les dépenses de gestion de l'infrastructure sont donc versées au titre de ces deux conventions, mais également de la convention de gestion des quais. Or, pour 2015, les établissements seront réunis au sein du gestionnaire unifié SNCF et il n'y aura donc pas de transfert de SNCF-Réseau vers SNCF-Mobilités à ce titre.

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.

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 dont la part n'est plus marginale puisqu'elle devrait représenter maintenant environ le tiers du montant prévisionnel des redevances. Pour rappel, l'activité des nouveaux entrants, qui était en 2006 très limitée (moins de 1 % de part de marché), a dépassé en 2008 une part de marché de 10 % et atteint 20 %, fin 2010.

Ainsi, la SNCF et 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 en 2015.

(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.

NB1 : 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.

NB2 : À partir de 2014, la mise en œuvre du décret gare implique la création d'une redevance de quai. Pour les régions, cette prestation était incluse auparavant dans la redevance d'accès TER prise en charge par l'État. Un transfert de 61 millions d'euros HT est donc réalisé à partir de la RA TER vers la dotation globale de décentralisation correspondant à ce transfert de charge.

NB3 : Le gestionnaire d'infrastructure délégué s'est engagé à un effort de productivité de 1,5 % après ré-unification. Pour l'année 2015, première année d'exercice on peut supposer que l'effort pourra atteindre 0,8 % soit une évolution de 2,5 % en supposant que l'inflation ferroviaire (évolution des coûts du ferroviaire) soit de 3,3 % en 2015. Les coûts de gestion de l'infrastructure, internalisés au sein de SNCF Réseau à partir de 2015 pourraient ainsi être de l'ordre de 3,5 milliards d'euros. 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 baisse pour Réseau ferré de France

Concernant le financement du réseau existant, 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. Si en 2014, les péages ont crû de 4,5 %, cette augmentation devrait être limitée à 1,7 % en 2015.

Pour 2015, 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.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, un concours de l'État de 2 477 millions d'euros (en baisse de 2,9 % par rapport à 2014) au profit du gestionnaire d'infrastructure est donc prévu dont :

– 1 662 millions d'euros pour le financement de l'utilisation du réseau ferré national par les trains régionaux de voyageurs (« 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. Cette redevance est, selon le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national, facturée à l'État, sauf en Île-de-France (en effet, la tarification de l'infrastructure avait été établie dès l'origine au coût complet pour les services « Transilien ») ;

– 525 millions d'euros pour le financement de l'utilisation du réseau ferré national par les trains nationaux classiques de voyageurs (« Intercités »). À partir de 2012, l'État étant devenu autorité organisatrice de transport pour ce service, 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 pour ces services. Il inclut à ce titre la TVA correspondante ;

– 290 millions d'euros pour les concours relatifs à l'utilisation du réseau ferré national par les trains de fret, qui comprend la compensation destinée à contribuer à 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 237 millions d'euros.

Ce montant ne comprend pas, pour l'activité TER hors Île-de-France, les 73 millions d'euros de redevance de quai et les 2 millions d'euros de redevance de gare, payés par les régions à partir de 2014 et financés par un transfert de l'État. En effet, à compter de 2014, afin de distinguer dans la comptabilité des établissements, les gares du reste de l'infrastructure, une redevance de quai a été mise en place par le gestionnaire d'infrastructure sans augmentation du volume total des péages.

S'agissant des projets de développement du réseau, dont RFF assure la maîtrise d'ouvrage dans le cadre financier défini par l'article 4 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de l'établissement, les subventions d'investissement de l'État ont été progressivement prises en charge par l'AFITF à partir de 2005.

c. La SNCF : des résultats en baisse et des subventions constantes

- Un résultat net en diminution

Si la SNCF est un acteur du système ferroviaire qui demeure dynamique, son résultat net affiche pour 2013, un résultat négatif (– 180 millions d'euros en 2013, contre + 376 millions d'euros en 2012). Toutefois, le groupe connaît une

légère croissance de son chiffre d'affaires par rapport à 2012 (+ 0,5 %), évalué à 32,2 milliards d'euros et sa marge opérationnelle (MOP) s'établit à 2,8 milliards d'euros en 2013, en progression de 107 millions d'euros par rapport à 2012 à change et périmètre constants grâce à l'impact du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) qui a rapporté 118 millions d'euros et aux effets du plan de performance transverse ⁽¹⁾.

- Les perspectives pour 2014 et 2015

Parmi les chiffres clés du budget 2014, validés le 19 décembre 2013 par le conseil d'administration du groupe SNCF, on peut citer le chiffre d'affaires qui devrait atteindre 33,3 milliards d'euros (soit une augmentation d'environ 2,5 % par rapport à 2013). Il serait en retrait de 0,5 % par rapport à la trajectoire du plan stratégique Excellence 2020 ⁽²⁾. La croissance du chiffre d'affaires devrait surtout être portée par SNCF Infra (+ 3,5 %) et par Keolis (+ 6,6 %).

La marge opérationnelle du groupe SNCF est inscrite dans le budget 2014 à hauteur de 2 573 millions d'euros, en baisse de 214 millions d'euros par rapport à 2013. Toutefois, la SNCF considère que la marge opérationnelle s'améliore de 55 millions d'euros. Cette progression est principalement attribuée au plan de performance de l'établissement public SNCF (+ 330 millions d'euros).

En termes de trésorerie, la *cash-flow* libre devrait s'établir à – 201 millions d'euros en 2014, en amélioration par rapport au plan stratégique du fait d'un niveau d'investissements légèrement réduit. La SNCF propose d'inscrire au budget 2014 des investissements sur fonds propres à hauteur de 2,3 milliards d'euros, dont 1,9 milliard d'euros sont déjà engagés.

Sur le plan financier, la dette prévue au budget 2014 est de 700 millions d'euros inférieure à la trajectoire présentée dans Excellence 2020, du fait d'opérations de titrisation, ce dont le Rapporteur spécial se réjouit.

Toutefois, les perspectives pour 2015 semblent être moins optimistes, puisque les résultats financiers du premier semestre 2014 du groupe SNCF sont relativement décevants et confirment globalement la tendance amorcée durant l'année 2013, même si les difficultés rencontrées pendant ce premier semestre sont liées, pour partie, aux conséquences des grèves de juin dernier. La croissance de l'activité du groupe SNCF est tirée par le dynamisme de Keolis, particulièrement à l'international, et par SNCF Infra. À l'inverse, la fragilité de l'activité de transport ferroviaire est toujours mise en évidence, et en particulier de SNCF Voyages. Les résultats de cette branche sont fortement marqués par la baisse du trafic TGV en

(1) Il s'agit d'un plan de performance inclus dans le projet d'entreprise Excellence 2020 qui ambitionne de réaliser 700 millions d'euros d'économies dès la fin 2015 (achats, systèmes informatiques, immobilier, frais généraux...).

(2) La plan Excellence 2020 a été présenté le 14 septembre 2013 devant le conseil d'administration du groupe SNCF avec pour ambition de faire de la SNCF, la référence des services de mobilité et de logistique en s'engageant sur trois priorités opérationnelles : priorité aux transports du quotidien, conception d'un voyage sur-mesure pour chaque client et le développement international.

France, imputables au contexte économique défavorable et au développement de la concurrence intermodale. À cet égard, la Cour des comptes dresse un tableau plutôt noir de la politique de la grande vitesse ferroviaire menée par l'État et la SNCF dans un rapport publié en octobre dernier ⁽¹⁾. Le Rapporteur spécial invite instamment la SNCF et le Gouvernement, dans le cadre de la mise en œuvre du scénario n° 1 issu de la commission « Mobilités 21 » et de la réforme ferroviaire, à mettre un frein, pour l'avenir et hors coûts partis des quatre LGV déjà lancées, aux projets de développement du réseau LGV au profit des transports du quotidien (trains d'équilibre du territoire, trains express régionaux et Transilien).

Dans ces conditions, l'atteinte des objectifs 2014 pour la marge opérationnelle semble être compromise compte tenu de la situation de SNCF Voyages et des grèves de juin dernier. En revanche, le Rapporteur spécial note avec enthousiasme que les prévisions budgétaires du *cash-flow* libre et de la dette pourraient être réalisées grâce aux mesures d'économie que l'entreprise mettra en œuvre, en complément du plan de performance transverse et d'une réduction des investissements.

- Les subventions de l'État

Seules les subventions d'exploitation sont versées par l'État à la SNCF depuis 2008. Leur montant total devrait approcher les 350 millions d'euros en 2014, au lieu des 615 millions d'euros initialement prévus. Le montant que la SNCF devrait percevoir pour 2015 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. Son montant, prévu à 30 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2014, a finalement été ramené à 27,9 en cours d'année et devrait atteindre 30 millions d'euros pour 2015 ;

- la participation du ministère de la Culture et de la communication au financement du plan de transport de la presse quotidienne qui s'élevait à 3 millions d'euros en 2013 a été supprimée en 2014 ;

- la subvention au titre de la politique sociale en matière d'emplois (emplois jeunes et autres contrats spécifiques) qui relève du droit commun. En 2013, la SNCF a perçu 38 millions d'euros. Le montant exact pour 2014 n'est pas encore connu. Le nombre total d'agents concernés par ces aides publiques s'est élevé à 5 169 en 2013 ;

(1) « La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence » (octobre 2014).

– la subvention d’exploitation versée dans le cadre de la convention relative aux trains d’équilibre du territoire, via le compte d’affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*. Elle est de 309 millions d’euros pour 2015 (égale à celle versée en 2014).

LES TGV : UN MODÈLE EN PERTE DE VITESSE

Dans un rapport publié le 23 octobre 2014, intitulé « *La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence* », la Cour des comptes fustige la politique ferroviaire qui a favorisé le « tout TGV » depuis le milieu des années 1980.

En effet, la Cour indique que le trafic des TGV stagne depuis cinq ans. En 2013, il était de 53,8 milliards de voyageurs-km. Ce niveau a été atteint au détriment des modes de dessertes classiques longue distance par les trains Intercités, dont la fréquentation a été divisée par cinq en trente ans et qui ont vu la suppression de nombreuses destinations. Si dans sa phase initiale de développement, le TGV a conquis une part du marché (souvent supérieure à 60 %) sur l’avion et l’automobile grâce au seul facteur « vitesse » la période récente a vu apparaître un changement de comportement d’une partie des consommateurs, pour qui le prix devient plus important que la durée du trajet. Dès lors, les voyageurs reportent leur choix de plus en plus sur le covoiturage ou les trajets en avion *low-cost*. La libération annoncée des voyages en autocar ne devrait qu’accentuer cette tendance.

Par ailleurs, la Cour critique la politique d’investissements dans les LGV qui est soumise à une évaluation socio-économique dont les résultats, même négatifs, s’effacent fréquemment devant des processus de décision conduisant à la construction de LGV non rentables. La Cour souligne de façon préoccupante que cette solution est facilitée par le recours croissant aux financements des collectivités territoriales.

Enfin, la Cour détaille les raisons pour lesquelles le coût du modèle français de grande vitesse ferroviaire n’est désormais plus soutenable : les lignes existantes sont de moins en moins rentables, les nouveaux projets ne sont pas financés faute de ressources (notamment provenant de l’AFITF) et les profits de la grande vitesse ne suffisent plus à assurer un résultat positif pour l’ensemble du groupe SNCF.

À cet égard, la Cour dresse un constat particulièrement négatif de l’état des finances de l’AFITF auquel se joint le Rapporteur spécial. En effet, l’agence ne peut honorer convenablement ses engagements budgétaires actuels mais, faute d’une ressource nouvelle et pérenne, elle n’a plus de marge de manœuvre pour des dépenses nouvelles jusqu’à l’horizon 2030. La Cour considère que l’affectation en 2015 de recettes issues de l’augmentation de la TICPE sur le gazole ne permettra probablement pas de combler le manque à gagner lié à la suspension de l’écotaxe. Selon la Cour, « *le risque existe désormais que les projets nouveaux soient lancés tout en étant sous-financés et que l’État fasse le pari à la fois d’un étalement dans le temps de la réalisation des projets et d’une participation accrue des collectivités territoriales pour combler ce sous financement* ».

Enfin, l’activité TGV de la SNCF s’avère de moins en moins rentable. Alors que le chiffre d’affaires stagne depuis 2012, la marge opérationnelle décroît sous l’effet croisé d’un plafonnement des recettes et d’une hausse des dépenses.

Fort de ce constat, le Rapporteur spécial invite à mettre de côté, pour l'avenir, les projets de développement du réseau LGV pour consacrer davantage de moyens à la régénération du réseau existant et l'amélioration des transports du quotidien.

Au vu de ce tableau particulièrement pessimiste, la Cour formule plusieurs recommandations :

- mieux intégrer la grande vitesse aux choix de mobilité des Français, en insérant le TGV dans une offre tirant parti de l'ensemble des moyens de transport et en levant les restrictions à la concurrence des modes de transport longues distances routiers ;

- restreindre progressivement le nombre d'arrêts sur les tronçons de LGV et de dessertes des TGV sur voies classiques et extrémités de lignes, en ne conservant que celles justifiées par un large bassin de population ;

- assurer la transparence des données de la SNCF, en particulier la fréquentation par ligne ;

- faire prévaloir l'évaluation socio-économique des projets de LGV annoncés ;

- ne décider du lancement des études préliminaires qu'après :

- la définition d'un plan d'affaires pour la ligne, associant le gestionnaire d'infrastructure et le ou les opérateurs ferroviaires ;

- la prise en compte par une décision interministérielle formelle des perspectives de financement du projet d'infrastructure et la répartition entre les acteurs (État, RFF, éventuellement collectivités territoriales) ;

- veiller au paiement par l'AFITF de ses engagements financiers vis-à-vis de RFF et clarifier rapidement la question des ressources de cette agence ;

- concentrer en priorité les moyens financiers sur l'entretien du réseau par rapport aux projets de développement et améliorer le pilotage de la prestation d'entretien du réseau ferroviaire par le gestionnaire d'infrastructure ;

- veiller à ce que la définition des futurs ratios d'endettement du gestionnaire d'infrastructure conduise effectivement à ne pas financer des projets non rentables.

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

Ce compte d'affectation spéciale (CAS), créé par l'article 65 de la loi de finances pour 2011, vise à assurer l'équilibre financier de quarante lignes ferroviaires de transport de voyageurs dites « d'équilibre du territoire », sur lesquelles circulent les trains d'équilibre du territoire (TET). Cette catégorie regroupait en 2011 les trains « Corail », « Corail Intercités », « Téo » et « Lunéa », désormais désignés 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). Conformément aux dispositions de cette convention, les recettes du CAS sont utilisées chaque année pour verser à la SNCF un acompte à la compensation prévisionnelle pour l'année en cours à hauteur du montant des taxes ou contributions acquittées par la SNCF et le solde de la compensation pour l'année précédente. Depuis 2012, il est également prévu que le CAS puisse financer des études et des missions de conseil directement liées à l'exercice des responsabilités d'autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire.

Cette convention, qui est arrivée à échéance en décembre 2013, a été prolongée pour un an.

Les négociations relatives à l'établissement de la prochaine convention sont en cours avec la SNCF. Ils doivent permettre de maintenir le besoin de financement du compte d'affectation spéciale pour 2015 à 309 millions d'euros.

La prochaine convention devra tenir compte des dispositions votées dans le cadre de la loi portant réforme ferroviaire, qui prévoit l'élaboration d'un schéma national des services de transport ayant notamment vocation à déterminer les services conventionnés d'intérêt national. Par ailleurs, devra également être intégrée, la recherche d'une offre mieux articulée avec les autres offres ferroviaires des trains express régionaux (TER) et des trains à grande vitesse (TGV), en application de la réforme ferroviaire.

Le CAS retrace en dépenses les contributions liées à l'exploitation des services nationaux de transport de voyageurs conventionnés, les contributions liées au matériel roulant ainsi que les dépenses relatives aux enquêtes de satisfaction sur la qualité de service et aux frais d'études et de missions de conseil juridique, financier ou technique directement liés à l'exercice par l'État de ses responsabilités d'autorité organisatrice des services nationaux de transport conventionnés de voyageurs.

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 services 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. Son taux est compris entre 1,5 % et 5 % ;

– 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 services 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. En 2014, la recette de la TAT versée à l'AFITF s'était vue automatiquement augmentée de 16 millions d'euros en raison de la diminution de la redevance circulation.

En pratique, ces deux premières recettes sont payées par la seule SNCF et ces contributions lui reviennent par la suite.

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 2015) ⁽¹⁾ ;

– les contributions liées au matériel roulant des services nationaux de transport de voyageurs par l'État (programme 786, 118 millions d'euros pour 2015) ⁽²⁾.

Le CAS devrait établir son équilibre budgétaire à 309 millions d'euros en 2015, soit exactement le montant prévu dans la loi de finances initiale pour 2014.

(1) *Ce programme retrace en dépenses la part de la compensation nécessaire pour couvrir le déficit courant d'exploitation établi contractuellement sur la base des prévisions issues de l'audit mené conjointement par la SNCF et l'État, la part de la compensation nécessaire pour couvrir le bénéfice raisonnable alloué à l'exploitant par l'autorité organisatrice de transport afin de rémunérer le risque pris par l'exploitant ainsi que les dépenses relatives aux enquêtes de satisfaction sur la qualité de service.*

(2) *Ce programme retrace en dépenses la part de la compensation nécessaire pour couvrir les dotations pour amortissements et frais financiers relatifs au programme pluriannuel de maintenance et de régénération du matériel roulant existant, les dotations pour amortissements et frais financiers des investissements qui ont été réalisés avant l'entrée en vigueur de la convention ainsi que les dépenses relatives aux frais d'enquêtes, d'études et de conseil relatifs au matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés directement liés à l'exercice par l'État de ses responsabilités d'autorité organisatrice.*

Pour rappel, en 2014, le besoin de financement du CAS a été établi à 309 millions d'euros contre 325 en 2013 (soit une diminution de presque 5 %). En effet, l'impact de la réforme de la tarification des péages d'infrastructure a été pris en compte par la loi de finances initiale pour 2014, qui diminue le besoin de compensation de 16 millions d'euros, suite à :

– d'une part, l'application du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire, qui introduit en 2014 une redevance de quai acquittée par la SNCF, qui lui est compensée à partir du CAS ;

– et d'autre part, une meilleure correspondance entre les niveaux des redevances et la répartition réelle des coûts d'infrastructure conduisant à une diminution des autres charges acquittées par la SNCF et compensées à partir du CAS.

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.

En 2013, une première tranche d'investissement pour le renouvellement du matériel TET a été lancée par la signature de la convention de financement entre l'État, la SNCF et l'AFITF. Pour un montant de 510 millions d'euros, 34 rames « Coradia Liner » ont été achetées à Alstom, nécessaires au remplacement des locomotives diesel en fin de vie, et pour adapter les installations de maintenance en conséquence. Ils seront versés à la SNCF annuellement par tranche de 100 millions d'euros à compter de 2014.

Au-delà, des études sont en cours sur les conditions et modalités d'engagement d'un nouvel appel d'offres, notamment concernant les lignes structurantes identifiées dans le rapport publié par la commission « Mobilité 21 ». Une démarche de renouvellement du matériel roulant est également prévue pour les lignes du grand bassin parisien.

Le Rapporteur spécial invite à s'interroger sur la diminution relative de la part des recettes provenant des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Même s'il paraît difficile d'augmenter cette participation, en raison de la répercussion sur les usagers des autoroutes - *via* une hausse tarifaire des péages- de toute contribution supplémentaire qui leur serait imposée, ce point mérite d'être étudié dans le cadre de la discussion engagée entre l'État et ces sociétés, au lendemain de la publication du rapport de l'Autorité de la concurrence.

LES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE (TET) : UN MODÈLE CHANCELANT

Dans un rapport en date du 4 octobre 2014, la Cour des comptes dresse un constat critique du CAS *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* qui ne serait « *ni incitatif pour la SNCF, ni responsabilisant pour l'État* », étant donné qu'il est essentiellement financé par la SNCF.

La Cour regrette, en particulier que la contribution de la route au financement du déficit d'exploitation soit aussi faible (6,1 % des recettes du CAS), ce qui va à l'encontre même de l'objectif de report intermodal.

Alors qu'une nouvelle convention d'exploitation devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2015, la Cour recommande de mettre un terme à ce CAS si le financement provient encore de façon quasi-exclusive de la SNCF. À cet égard, le Rapporteur spécial tient à rappeler que si la SNCF, seule entreprise ferroviaire présente à ce jour sur les lignes d'équilibre du territoire, fournit la totalité des contributions ferroviaires, ces dernières lui reviennent exclusivement par la suite.

Par ailleurs, à la suite de la Cour, le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de clarifier la question du renouvellement du matériel roulant. En effet, fin 2013, l'État a financé une première tranche de renouvellement (pour 510 millions d'euros) qui a permis de commander des rames *Regiolis*. Mais il est permis de s'inquiéter au sujet du volume et du coût de la seconde tranche, consacrée au remplacement de trains Corail sur des grandes lignes. De façon similaire, l'incertitude règne sur la troisième tranche qui correspond au déploiement de rames à grande capacité sur les lignes pendulaires du grand bassin parisien. En effet, la capacité de financement de l'AFITF, hypothéquée à court terme, conduit à s'interroger sérieusement sur les moyens qui pourront être consacrés au renouvellement des TET.

La Cour formule plusieurs recommandations en vue de préserver ce fragile réseau ferroviaire :

- pour l'État et la SNCF, clarifier, dans la future convention d'exploitation, les modalités de décompte des trains-kilomètres en prenant pour référence les circulations effectivement décomptées par le gestionnaire d'infrastructure ;
- pour la SNCF, fournir à l'autorité organisatrice des transports toutes les données qui lui sont nécessaires pour exercer sa mission et pour apprécier la pertinence des liaisons, en particulier les taux de remplissage par ligne. Prévoir dans la prochaine convention une information des Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) par la SNCF, sur les incidents ayant une conséquence sur la fourniture du service et sur les mesures correctives éventuellement mises en place ;
- pour l'État et la SNCF, prévoir dans la prochaine convention, sous réserve d'une diversification du financement, un dispositif de bonus/malus lié à la réalisation du plan d'investissements.

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 associées 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, maintenu *in fine* dans la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, ce dont se réjouit le Rapporteur spécial.

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.

La loi du 4 août 2014 renforce le rôle du régulateur ferroviaire. En effet, l'Autorité émettra également un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies.

Par ailleurs, elle aura un rôle élargi dans la problématique de maîtrise de l'endettement ferroviaire. Elle émettra un avis motivé sur le projet de budget de SNCF Réseau, portant notamment sur le respect de la trajectoire financière définie par le contrat conclu avec l'État.

Le collège de l'ARAF se verra complété avec deux vice-présidents, nommés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et par celui du Sénat.

Enfin, un comité des sanctions sera instauré au sein de l'ARAF, composé de trois magistrats (Conseil d'État, Cour de cassation, Cour des comptes) mais indépendant du collège qui gardera le pouvoir de mise en demeure.

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 ferroviaire sont soumises à un prélèvement obligatoire. 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).

Par ailleurs, la loi de finances initiale pour 2012 a plafonné le montant de l'affectation de cette taxe à l'ARAF à hauteur de 11 millions d'euros pour 2012, plafond qui a été reconduit en 2013.

L'autorité a proposé que les excédents de ressources dont elle dispose, reviennent exceptionnellement aux entreprises ferroviaires qui acquittent la taxe affectée. Elle a ainsi pris une délibération proposant de fixer à zéro euro, le droit fixe pour l'année 2014, 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.

En 2015, le plafond de la taxe affectée à l'autorité a été relevé à 11 millions d'euros dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, afin de lui permettre de poursuivre sa montée en puissance dans le cadre de la réforme ferroviaire.

Les prévisions de dépenses pour 2015 sont de 11 millions d'euros (contre 10,45 en 2014) pour faire face à la montée en charge de l'autorité, notamment la croissance de son effectif. Ainsi, sur ce montant total, 68,18 % sont affectés aux dépenses de personnel.

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.

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 2014, le montant total des ressources s'élève à 16,54 millions d'euros.

Le budget de l'EPSF pour 2015 sera marqué par l'ajustement du plafond de taxe affecté à 10,5 millions d'euros (contre 15,8 millions d'euros en 2014, soit une diminution de 33,5 %).

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 pour tenir compte de l'augmentation des contrôles et tenir compte des mesures prises suite à l'accident de Brétigny-sur-Orge du 12 juillet 2013. Le plafond pour 2015 sera de 105 ETPT.

C. LES DIFFICULTÉS BUDGÉTAIRES REDONDANTES DE L'AFITF

1. L'augmentation de deux centimes d'euros par litre le tarif de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) ne garantit pas intégralement le financement de l'Agence pour 2015

Pour rappel, l'AFITF est un établissement public administratif créé par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 à l'issue du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 pour apporter la part de l'État dans le financement des grands projets d'infrastructures ferroviaires, fluviales, maritimes et routières.

Les ressources de l'AFITF proviennent principalement du secteur autoroutier. En 2005, année où elle a commencé à fonctionner, l'agence a reçu une dotation initiale de l'État de 4 milliards d'euros issue du produit de la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

D'autres ressources pérennes lui ont été affectées :

– la redevance domaniale versée par les sociétés autoroutières (305 millions d'euros en 2014) ;

– la taxe d'aménagement du territoire prélevée sur les concessionnaires d'autoroutes (540 millions d'euros en 2014) ;

– une partie du produit des amendes du dispositif de contrôle et de sanction automatisés des infractions au code de la route (230 millions d'euros en 2014).

Toutefois, cette dotation a été consommée fin 2008 et depuis lors, le budget de l'AFITF n'est plus équilibré. Or, la mise en place de l'écotaxe poids lourds (devenu depuis « péages de transit ») devait abonder son budget afin d'assurer le financement des ambitieux projets d'infrastructures.

Le retard dans la mise en œuvre de la taxe a dû être compensé par une importante subvention annuelle, dite « d'équilibre » qui n'avait pas vocation à perdurer.

Pour l'année 2015, cette subvention d'équilibre a été annulée étant donné que le Gouvernement a fait le choix de proposer, dans le projet de loi de finances pour 2015, une augmentation de 2 centimes d'euros par litre de la TICPE applicable au gazole en 2015 comme en 2016. Cette modification aura pour effet de faire passer le tarif de la TICPE pesant sur le gazole de 44,82 centimes par litre en 2014 à 46,82 en 2015, puis à 48,81 en 2016 ⁽¹⁾. Cette disposition a été votée en première lecture devant l'Assemblée nationale et cette hausse a été étendue aux transporteurs routiers.

Une fraction du produit de la TICPE, normalement destinée à alimenter le budget de l'État sera, à compter de 2015, affectée à l'AFITF. Cette part s'élèvera, pour l'année 2015, à 807 millions d'euros, somme qui correspond, d'après l'évaluation préalable fournie par le Gouvernement, au surcroît de recettes attendues de l'augmentation de la TICPE-gazole décrite ci-dessus (en incluant les 100 millions d'euros de surplus de TVA qui en résultera). À cela, s'ajoute la recette de 332 millions d'euros supplémentaires générée par l'extension de l'augmentation de la TICPE de 2 centimes d'euros aux transporteurs routiers. Cette nouvelle ressource permettra de sécuriser le budget de l'AFITF mais seulement pour 2015.

(1) Article 20 du projet de loi de finances pour 2015.

Toutefois, le Rapporteur spécial souligne que cette augmentation ne peut être qu'exceptionnelle afin que l'impact de cette mesure reste limité pour les ménages.

En effet, selon les estimations réalisées dans le rapport de la Rapporteuse générale ayant pour objet l'examen de la première partie de la loi de finances (tome 2), « pour un ménage résidant en zone périurbaine et équipé d'un véhicule fonctionnant au gazole, consacrant 1 300 euros par an à ses dépenses de carburant, la nouvelle hausse de TICPE proposée, engendrant, si l'on tient compte de la TVA, une hausse de 1,83 % du prix TTC du gazole, aboutirait à une dépense annuelle supplémentaire de 23,79 euros (hausse de 47,45 euros par an si l'on tient compte de la hausse de TICPE déjà décidée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014). La hausse engendrée par la nouvelle mesure proposée serait, en revanche, limitée à 14,64 euros par an pour un ménage résidant en ville-centre et consacrant 800 euros par an à ses dépenses de carburant. Elle atteindrait, enfin, 20,13 euros par an pour un ménage, résidant en zone rurale ou dans la banlieue d'un pôle urbain et consacrant 1 100 euros par an à ses dépenses de carburant. ».

Ainsi, le surcroît de dépenses de carburant résultant de cette hausse supplémentaire de TICPE sur le gazole concernera environ un ménage sur deux (ceux qui utilisent un véhicule fonctionnant au gazole) et pèsera en 2015 sur leur budget à hauteur de quelques dizaines d'euros (en général entre 15 et 35 euros par an), doit demeurer exceptionnel.

In fine, en 2015, l'affectation de la part de l'augmentation de la TICPE devrait permettre de couvrir les dépenses opérationnelles de l'AFITF, fixées par le Gouvernement à 1,9 milliard d'euros pour chaque année du triennal (2015-2017). Il convient de préciser que compte tenu des dépenses non opérationnelles (remboursement de l'avance contractée auprès de France Trésor et loyer du contrat de partenariat pour la mise en œuvre du dispositif de collecte du péage de transit équivalant à 250 millions d'euros), les dépenses et les recettes peuvent être estimées à 2,4 milliards d'euros.

Néanmoins, le Rapporteur spécial tient à souligner que la part du reversement à l'AFITF n'est fixée que pour l'année 2015 et que la suspension *sine die* des péages de transit dont les recettes devaient abonder le budget de l'Agence à compter de 2016 laisse une incertitude sur la question du financement permettant une bonne exécution de ses engagements.

2. L'enterrement des péages de transit nécessite une solution prompte et pérenne

a. L'écotaxe poids lourds : des suspensions à répétition et une suppression grevant le budget de l'AFITF

Après la longue série de reports et suspensions de l'écotaxe poids lourds, fortement déplorées par le Rapporteur spécial lors de l'examen du précédent projet de loi de finances, a été mise en place une mission d'information présidée et rapportée par le président de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire, M. Jean-Paul Chanteguet et dont le Rapporteur spécial était membre.

Cette mission d'information a rendu le 14 mai 2014 un rapport présentant treize pistes d'évolutions du dispositif, qu'il proposait de renommer « éco-redevance poids lourds », dont l'instauration d'une franchise kilométrique mensuelle, l'organisation d'une « marche à blanc » nationale (période d'expérimentation de quatre mois pour tous les poids lourds afin de détecter les secteurs d'activité qui seraient confrontés à des difficultés) et la création d'un fonds de modernisation de la flotte de poids lourds. Il insistait par ailleurs sur l'effort de pédagogie nécessaire pour redonner du sens au dispositif.

De son côté, le Sénat a mis en place le 17 décembre 2013, une commission d'enquête, présidée par Mme Marie-Hélène Des Esgaulx et rapportée par Mme Virginie Klès, sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu *in fine* pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds.

Le 20 mai 2014, la commission d'enquête a adopté un rapport qui ne relève pas d'irrégularités concernant la procédure de passation du contrat. En revanche, il apparaît que la société Écomouv', attributaire du marché, s'est engagée sur des délais et des performances dont elle ne pouvait ignorer les difficultés -voire l'impossibilité- à les respecter. Concernant l'exécution du contrat, la commission fustige la société Écomouv' qui n'a pas respecté le calendrier fixé initialement, dissimulant à l'État ses retards et difficultés. Néanmoins, ce constat est à relativiser au regard des exigences de l'administration qui a choisi de recourir à l'externalisation du recouvrement de la taxe tout en souhaitant que la société attributaire lui fournisse des garanties proches du « zéro défaut ». Enfin, la commission d'enquête estime que la suspension de l'écotaxe poids lourds en octobre 2013 constitue une décision politique sans fondement juridique. Dès lors, elle conclut qu'étant donné que l'écotaxe a été votée par le Parlement, elle ne saurait être modifiée ou supprimée sans qu'il en soit de nouveau saisi. Elle recommande donc de sortir de l'impasse en redéfinissant avec Écomouv' le périmètre de l'opération et les responsabilités réciproques de l'État et de son mandataire, tout en trouvant un accord financier.

Fort de ces propositions, le Gouvernement a, dans un premier temps, décidé de substituer à l'écotaxe poids lourds, des « péages de transit poids lourds »⁽¹⁾, qui représentait une version allégée de feu son prédécesseur, puisque l'assiette se révélait beaucoup plus concentrée et qu'elle devait s'appliquer sur un réseau beaucoup plus réduit. En effet, seuls auraient été redevables de la taxe, les véhicules de plus de 3,5 tonnes utilisant des itinéraires à fort trafic du réseau routier (4 000 kilomètres de routes, au lieu des 15 000 kilomètres initialement prévus).

Or, il convient de rappeler que les péages de transit poids lourds ne devaient rapporter que 560 millions d'euros pour une année complète dont 540 environ collectés sur le réseau national et revenant à l'AFITF et 19 pour les collectivités locales (comparés aux 870 millions d'euros qui auraient été affectés à l'AFITF si l'écotaxe avait été maintenue dans sa version initiale).

L'année 2015 était considérée comme une année « neutre » pour l'AFITF qui n'aurait perçu aucune recette. En effet, le mécanisme de versement de la recette souffrant d'un décalage de deux mois nécessaire à la trésorerie des entreprises, la recette brute effectivement disponible en 2015, dans l'hypothèse d'un démarrage au 1^{er} janvier aurait donc été égale au 10/12 du montant des 560 millions d'euros, soit 467 millions d'euros. Sur cette somme, il convenait de prélever la recette versée aux collectivités locales nette des coûts de gestion, soit environ 10 millions d'euros. À cela, s'ajoutaient les frais liés au déploiement et au fonctionnement du dispositif de collecte et de contrôle. Ceux-ci s'élevaient à 461 millions d'euros pour 2015 et se décomposaient comme suit :

– les sommes dues par l'État en 2014 et dont le versement a été reporté à la demande du Gouvernement dans le cadre de la suspension : 209 millions d'euros TTC, correspondant essentiellement aux premiers remboursements des investissements ;

– les sommes dues par l'État en 2015 au titre du fonctionnement et de l'investissement, évaluées à environ 252 millions d'euros TTC.

Ultime rebondissement de ce feuilleton, la ministre de l'Écologie a décidé de suspendre, face la montée du mécontentement des routiers, le 9 octobre 2014 la mise en œuvre des péages de transit *sine die*. La ministre a annoncé la mise en place d'un groupe de travail dont l'objet est de trouver une issue à cette crise et une solution pour assurer le financement de l'AFITF au-delà de 2015 qui n'est pas à ce jour assuré, ce que déplore vivement le Rapporteur spécial.

Le 30 octobre 2014, la résiliation du contrat avec la société Ecomouv' a été décidée. La somme due par l'État à cette dernière devrait atteindre 850 millions d'euros répartis comme suit : 173 millions d'euros de loyers pour 2014, 30 de frais réels d'exploitations et 650 d'investissement. À ce montant colossal, s'ajouteraient 830 millions d'euros d'indemnités de rupture, portant la note à 1,68 milliard d'euros. C'est cette situation qui relance l'incertitude sur la pérennité de l'affectation de la TICPE à l'AFITF.

(1) Article 16 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

b. La situation budgétaire préoccupante de l'AFITF

Si le budget de l'AFITF semble préservé pour 2015, il convient de s'interroger sur la possibilité pour l'AFITF de disposer dès 2016, de recettes lui permettant de couvrir les dépenses correspondant à des engagements des années antérieures, ainsi que le financement des actions de régénération, de sécurité et d'exploitation des réseaux. Aucun projet nouveau ne devrait être financé mais le financement des engagements passés semble compromis. De façon plus criante encore, reste posée la question du financement des engagements du triennal, dès 2016 vu que l'affectation de la part de la TICPE n'est prévue que pour 2015.

Déjà en 2013, ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son rapport précité sur la grande vitesse ferroviaire, l'AFITF n'a pu respecter les engagements pris, notamment en matière ferroviaire, en raison de ressources insuffisantes et malgré une ponction de 361 millions d'euros sur le fonds de roulement, désormais très faible. Aussi, à la fin de l'année 2013, les engagements non-soldés de l'AFITF s'élevaient à 16,4 milliards d'euros, en augmentation par rapport à 2012 (+ 5,12 %) dont presque la moitié concernait le ferroviaire. Par ailleurs, à cette même date, 337,6 millions d'euros correspondaient à des charges encore à payer, dont 194,1 pour la LGV Tours-Bordeaux, et 126,8 pour la LGV Est phase 2. Actuellement, les recettes de l'AFITF ne permettent même pas d'assurer le financement « au fil de l'eau » de ces charges.

Le Rapporteur spécial insiste sur l'impérieuse nécessité de trouver rapidement des sources de financement permettant de garantir le scénario n° 1 du rapport issu de la commission Mobilité 21, sans hypothéquer totalement le scénario n° 2 que le Gouvernement s'était engagé à mettre en œuvre. À titre de rappel, ce dernier scénario prévoyait qu'entre 2013 et 2050, et sans même prendre en compte les évolutions ultérieures, il conviendrait de financer, pour le seul ferroviaire, au minimum 81,47 milliards d'euros (scénario n° 2 hypothèse basse) et au maximum 91,32 (scénario n° 2 hypothèse haute). Le scénario n° 2 implique ainsi, en moyenne, 2,3 milliards d'euros de dépenses chaque année, en estimation basse.

Le scénario n° 1 retient un montant d'engagement de projets d'ici à 2030, tous financements confondus, compris entre 8 et 10 milliards d'euros. Un tel montant apparaît compatible avec les marges de manœuvre du budget de l'AFITF, si et seulement si ses ressources sont maintenues jusqu'en 2030, en euros constants, au niveau attendu en 2017 de 2,26 milliards d'euros.

**LES PRIORITÉS RETENUES PAR LA COMMISSION MOBILITÉ 21 EN MATIÈRE DE
TRANSPORT FERROVIAIRE (SCÉNARIO N° 1)**

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 Paris-Normandie : traitement du nœud Paris-Saint-Lazare-Mantes
 - 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 :
 - liaison ferroviaire Roissy-Picardie

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-Toulouse/ 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

Par ailleurs, le Rapporteur spécial rappelle que le financement du volet transports des contrats de plan 2015-2020 en fin de négociation et du troisième appel à projets des transports collectifs sur site propre apparaît comme une priorité et que la mise en œuvre de ces engagements qui représentent un montant de 1 150 millions d'euros par an en autorisations d'engagement, ne saurait être compromise.

Des annonces gouvernementales récentes ont évoqué la possibilité de faire contribuer les sociétés concessionnaires d'autoroutes, suite à l'avis 14-A-13 du 17 septembre 2014 rendu par l'Autorité de la concurrence. Cette dernière a été saisie par la commission des Finances de l'Assemblée nationale par lettre en date du 27 novembre 2013, d'une demande d'avis portant sur la situation de la concurrence dans le secteur des autoroutes. Cette saisine fait notamment suite au rapport rendu le 24 juillet 2013 par la Cour des comptes sur les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, également demandé par la commission des Finances en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances, et dont le sujet a été précisé par le Rapporteur spécial chargé des transports routiers, fluviaux et maritimes, Alain Rodet, et votre Rapporteur spécial.

L'Autorité de la concurrence pointe notamment la rentabilité exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes, assimilable à une rente puisqu'elle a atteint en 2013, selon les sociétés, entre 20 et 24 % de leur chiffre d'affaires, qui doit être davantage régulée en faveur de l'État et des usagers. Le Rapporteur spécial invite à réfléchir effectivement aux moyens de faire participer plus avant les sociétés concessionnaires d'autoroutes au financement des infrastructures de transport, en les articulant aux négociations en cours sur le plan de relance autoroutier. Il convient notamment de s'interroger sur la pérennité de la déductibilité illimitée des intérêts d'emprunts de la dette des sociétés concessionnaires.

Ce plan, négocié en 2013, consiste à financer des travaux de construction et d'élargissement réalisés à court terme en contrepartie d'un allongement des durées des concessions ainsi que le transfert aux sociétés concessionnaires de certaines sections actuellement non concédées. Il représente un investissement de 3,6 milliards d'euros pour un allongement des contrats compris entre deux ans et demi et six ans et permettrait de relancer les travaux publics et de créer 15 000 emplois. Après d'âpres discussions, une base d'accord a pu être trouvée avec les trois groupes à la rentrée 2013.

Afin de pouvoir conclure un accord définitif, il s'avère nécessaire de recevoir l'aval de la Commission européenne. L'instruction du dossier de déclaration de compatibilité des aides d'État a débuté en décembre 2013 et des compléments ont été demandés jusqu'en août dernier. Le 30 octobre 2014, la Commission européenne a donné son aval pour 3,2 milliards d'euros d'investissements, soit 26 opérations.

Dans la présentation du projet de loi pour l'activité le 15 octobre dernier, le ministre de l'Économie a indiqué que la fixation des péages autoroutiers sera réformée en introduisant un contrôle par une autorité indépendante des contrats passés par l'État avec ces concessionnaires, comme proposé par l'Autorité de la concurrence dans son avis de septembre 2014.

LES TREIZE RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

Modifier les modalités de tarification des péages dans un sens favorable aux usagers

- Saisir pour avis le Conseil d'État sur la possibilité de modifier la formule actuelle d'indexation des tarifs des péages sur l'inflation ;
- Limiter la loi tarifaire des contrats de plan à la seule compensation des investissements.

Renforcer la régulation des concessions autoroutières

- Créer une autorité indépendante de régulation des transports terrestres ayant également compétence sur les autoroutes concédées ;
- Appliquer l'article 7.5 (ou 7.4) du cahier des charges à l'ensemble des investissements faisant l'objet d'une compensation qui institue un mécanisme de récupération par l'État de l'avantage en trésorerie dont bénéficient les sociétés concessionnaires en cas de retard dans la réalisation des travaux prévus par les contrats de plan ;
- Inclure dans les contrats de concession des sociétés concessionnaires une obligation de réinvestissement partiel des bénéfices dans la concession ainsi qu'une clause de partage de ceux-ci.

Améliorer les conditions de la concurrence dans les appels d'offres des sociétés concessionnaires d'autoroutes

- Abaisser à 500 000 euros HT le seuil de mise en concurrence pour les marchés de travaux des sociétés concessionnaires et leur appliquer une procédure adaptée ;
- Imposer à celles-ci, pour leurs marchés de travaux soumis à publicité et mise en concurrence, une obligation de pré-information par la publication d'un avis au moins six mois avant le lancement de l'appel d'offres ainsi que la publication des investissements prévus par les contrats de plan ;
- Privilégier l'appel d'offres ouvert pour les marchés de travaux techniquement simples ;
- Modifier le cahier des charges de COFIROUTE afin de lui appliquer les mêmes obligations de publicité et de mise en concurrence que celles des autres sociétés concessionnaires ;
- Instituer, au sein des groupes Vinci et Eiffage, des procédures tendant à prévenir les échanges d'informations entre les filiales autoroutières et les filiales de travaux routiers ;
- Imposer aux sociétés concessionnaires de transmettre à leurs commissions consultatives des marchés les avenants excédant 5 % du montant initial des marchés que celle-ci a examinés.

Rééquilibrer le plan de relance autoroutier en faveur du concédant et des usagers

- Rééquilibrer le plan de relance autoroutier en faveur du concédant et des consommateurs en introduisant dans le contrat de concession, en contrepartie de la prolongation de celle-ci, une nouvelle formule d'indexation du tarif des péages ainsi que des clauses de réinvestissement et de partage des bénéfices.

II. POURSUIVRE LES EFFORTS EN FAVEUR DES TRANSPORTS DU QUOTIDIEN ET DU FRET

A. DONNER LA PRIORITÉ AUX TRANSPORTS DU QUOTIDIEN

1. Les derniers arbitrages des contrats de plan État-régions

Le Gouvernement a engagé l'élaboration de la prochaine génération de contrats de plan État-régions qui porteront sur la période 2015-2020.

Concernant plus spécifiquement les transports, la circulaire du Premier ministre du 25 septembre 2013 a fixé le périmètre des opérations éligibles aux futurs contrats et les priorités du Gouvernement pour chacun des modes routier, ferroviaire, fluvial et portuaire : modernisation du réseau existant, poursuite des opérations de désenclavement, décongestion des axes les plus fortement encombrés et performance de la desserte en transports terrestres des grands ports maritimes.

Le ministre chargé des transports a précisé aux préfets de région le 3 octobre 2013, le cadrage financier à prendre en compte afin d'engager les négociations avec les collectivités territoriales concernées. Dans ce contexte, les préfets de région ont transmis en décembre 2013 et janvier 2014 leurs propositions relatives au volet mobilité multimodale accompagnées de la stratégie régionale de mobilité les fondant au regard des priorités fixées par le Gouvernement.

Au plan national, l'enveloppe envisagée s'élèverait à 5 250 millions d'euros de participation de l'État, hors enveloppe de 1 400 millions d'euros au titre des transports en commun en Île-de-France, hors périmètre des contrats. Ainsi, il reviendrait à l'AFITF de consacrer 950 millions d'euros par an au financement du volet transports, ce qui paraît difficile étant donné les difficultés de financement à moyen terme auxquelles doit faire face l'agence. Toutefois, le Gouvernement a réitéré cet engagement lors des débats relatifs au projet de loi de finances pour 2015.

Ces propositions font actuellement l'objet d'analyses ministérielles et de l'administration centrale afin que le Premier ministre puisse transmettre aux préfets de région, un mandat de négociation finale très prochainement sur l'ensemble des thématiques. Au regard du délai de finalisation des négociations avec les collectivités territoriales concernées, l'objectif est une signature des contrats fin 2014 pour une mise en œuvre dès le début de l'année 2015.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial salue la prise en compte de certaines propositions présentées dans le cadre du rapport d'information sur les partenariats entre l'État et les collectivités territoriales du sénateur Georges Labazée, publié le 9 octobre 2012.

Tout d'abord, l'échéance des contrats en 2020, coordonnée avec celle de la nouvelle programmation des fonds européens permettra une amélioration de l'articulation des deux dispositifs.

Par ailleurs, les propositions relatives aux opérations des futurs contrats de plan ont été élaborées, au niveau régional, en étroite concertation avec l'ensemble des collectivités territoriales et opérateurs concernés, afin d'assurer une cohérence et une complémentarité des actions conduites et dans le respect des compétences respectives de chacun des acteurs.

Le souci de l'État d'établir des relations de confiance entre l'ensemble des partenaires s'est concrétisé non seulement lors de la phase d'élaboration des contrats de plan mais, le sera aussi dans les modalités même de mise en œuvre des contrats. Conformément aux orientations fixées sur ce point par le Premier ministre en 2013, l'objectif est non seulement d'assurer, de façon concertée, une gestion efficace et opérationnelle des contrats, mais aussi de disposer d'un espace de coordination. À cette fin, des comités de gestion ou de suivi réunissant les différents partenaires, seront mis en place sous l'égide des préfets de région.

Conformément aux préconisations du sénateur Georges Labazée relatives aux modalités d'adaptation à mi-parcours des futurs contrats de plan, la circulaire du Premier ministre a demandé aux préfets de région de distinguer les opérations qui par leur maturité et les priorités qu'elles recouvrent pourraient être mises en œuvre dans une première étape (jusqu'en 2017) et celles à engager au-delà, dans un second temps (jusqu'en 2020).

Cette exigence prend une acuité toute particulière dans la perspective de la mise en œuvre de la réforme territoriale et de la clause de « revoyure » à l'automne 2016.

Enfin, comme le propose le rapport d'information, et afin de préparer l'avenir pour des opérations s'inscrivant dans le long terme, les études de projets relatives aux priorités retenues par les partenaires ont été intégrées aux futurs contrats.

FINANCEMENT DES TRAINS EXPRESS RÉGIONAUX (TER) : LA COMMISSION EUROPÉENNE S'INVITE DANS LE DÉBAT

Depuis le 1^{er} janvier 2002, les régions se sont vues transférer la compétence d'autorité organisatrice des transports (AOT) collectifs d'intérêt régional (article 124 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain). Les conseils régionaux ont hérité d'une organisation qui relevait précédemment de la compétence de la SNCF via une délégation de l'État (avec une organisation spécifique pour la Corse et la région Île-de-France).

Les délégations de service public faites à la SNCF ont été contractualisées dans des conventions pluriannuelles, par lesquelles les régions définissent les services qu'elles souhaitent voir mis en œuvre par la SNCF, ce qui recouvre notamment le schéma de desserte et la grille horaire associée à chaque relation. Ces conventions ont des durées comprises entre cinq et onze ans. S'agissant des dernières conventions qui viennent d'être renouvelées au premier semestre 2014, il s'agit de la troisième génération de convention.

Les régions ont, au fil des ans, de plus en plus investi leur fonction d'autorité organisatrice et font valoir des attentes de plus en plus marquées vis-à-vis de la SNCF. Elles sont, en particulier, soucieuses du rythme d'augmentation et de la transparence du coût des services ferroviaires qui leur est facturé.

Ainsi, selon l'Association des régions de France, la redevance moyenne réellement appliquée aux trains régionaux en France serait de 5,40 euros par train-kilomètre, faisant de la France le deuxième pays au titre du classement des redevances les plus élevées d'Europe pour les trains régionaux, la redevance moyenne étant quasiment trois fois plus élevée que la moyenne européenne.

Or, les régions ne disposent pas aujourd'hui de ressource dédiée aux transports. C'est la raison pour laquelle l'article 16 de la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a institué un versement transport « interstitiel » qui ne concernerait que les territoires situés hors périmètre de transport urbain, serait plafonné à 0,55 % de la masse salariale et le montant sera fixé par les conseils régionaux. Le produit de cette contribution locale ne reviendra aux régions que pour financer les « dépenses liées à l'organisation des transports régionaux ». Cette nouvelle contribution pourrait rapporter près de 400 millions d'euros par an.

Par ailleurs, la perspective d'une ouverture à la concurrence des TER à moyen terme (2022 *a priori*) évoquée de manière récurrente, notamment au niveau européen, est un élément de contexte qui pèse dans l'évolution des relations entre la SNCF et les régions.

C'est dans ce contexte que, par une lettre en date du 9 juillet 2014, la Commission européenne a signifié au Gouvernement qu'elle estimait nécessaire « de vérifier que les compensations de service public octroyées à la SNCF pour ses missions de service public sont compatibles avec les règles en matière d'aides d'État ». Pour ce faire, elle a adressé une série de questions, parmi lesquelles celles demandant au Gouvernement d'indiquer « la liste et les montants de tous les financements reçus par la SNCF des régions au titre du financement du TER et d'autres activités » ainsi que « la description des flux de financements reçus des régions dans la comptabilité de la SNCF ». La Commission souhaite aussi savoir si « les actifs financés par les subventions reçues des régions sont exclusivement affectés aux services de transport définis dans les conventions signées par la SNCF avec les régions ». Le Gouvernement devait fournir ces réponses au plus tard le 15 septembre 2014 mais ne les a, à ce jour, pas encore transmises.

Lors de sa présentation du projet de loi pour l'activité le 15 octobre dernier, le ministre de l'Économie a indiqué la libéralisation des liaisons par autocar dont l'exploitation sera confiée à des opérateurs privés.

Les régions, *via* l'Association des régions de France (ARF) se sont avouées peu favorables à cette option et ont insisté sur « *la nécessité de maintenir la complémentarité avec le rail et les trains express régionaux* ». Elles disent vouloir veiller à ce que ces mesures ne se fassent pas « *au détriment de l'action menée en faveur des TER depuis de longues années* ». En outre, « *en tant que futures autorités organisatrices de la mobilité au niveau du territoire régional, elles doivent décider elles-mêmes d'autoriser ou non les dessertes par autocar impactant directement les TER* », selon l'ARF.

2. La poursuite attendue du déploiement des transports collectifs en site propre

En province, l'État investit pour développer les transports du quotidien dans le cadre des appels à projets en faveur des transports collectifs en site propre (TCSP). 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, ont permis de soutenir plus de 120 projets portés par plus de 70 autorités organisatrices de transport. Ce sont plus de 1 000 kilomètres de lignes qui seront construites ou mises en chantier d'ici 2015.

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'autorités organisatrices de la mobilité.

Le 7 mai 2013, le ministre chargé des transports a lancé un nouvel appel à projets « Transports collectifs et mobilité durable ». Il s'inscrit dans la lignée des précédents mais dans une perspective qui en renouvelle largement les contours. Une enveloppe de 450 millions d'euros lui est dédiée. Les projets éligibles peuvent être des projets de TCSP (métro, tram, BHNS, transports par câble, navettes, etc.) 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, attendus initialement pour mi-décembre, n'ont pas été annoncés, ce que déplore le Rapporteur spécial, faute de visibilité sur les ressources financières de l'AFITF en 2014, du fait de la suspension de l'écotaxe poids lourds en octobre 2013.

Une réunion pour classer les 122 projets déposés, dont 101 concernent des infrastructures et 21 la mobilité durable, a eu lieu le 15 septembre dernier.

Les projets de transports ont, par ailleurs, un impact sur la fréquentation et c'est la raison pour laquelle le Rapporteur spécial appelle le Gouvernement à annoncer les résultats de ce troisième appel d'offres. En effet, selon l'Union des transports publics et ferroviaires, l'augmentation a été de 2,7 % dans les villes disposant de transports publics, mais de 4 % dans les agglomérations bénéficiant d'un transport à grande capacité comme un BHNS.

3. Le développement garanti des transports en Île-de-France

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 dans la région. 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.

Lors de la conférence de presse du 6 mars 2013, le Premier ministre a indiqué que sur la période 2013-2017, 6 milliards d'euros seront 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 Île-de-France, les collectivités locales et les opérateurs de transport participeront à hauteur de 3 milliards d'euros. Enfin l'État devrait financer 1 milliard d'euros, *via* l'AFITF.

Toutefois, les difficultés liées à l'écotaxe sont source d'incertitudes sur les capacités financières dont disposent l'AFITF dès 2016, et les collectivités locales.

Un protocole d'accord entre l'État et la région a été signé le 19 juillet 2013 pour mettre en œuvre les actions annoncées le 6 mars. Compte tenu des engagements du protocole, 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 ;
- l'extension de lignes de métro (la ligne 4, ligne 11, la ligne 12, ligne 14) ;
- la réalisation de nouvelles lignes de tramway.

Le conseil régional d'Île-de-France a signalé avoir besoin de ressources supplémentaires pour pouvoir assumer sa part de cet engagement.

Pour répondre à ce besoin, les annonces du 6 mars 2013 ouvraient la réflexion à un meilleur contrôle par les collectivités des recettes tirées du stationnement sur voirie (cinquième mesure de la partie relative aux financements). Les évolutions apportées par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles permettent d'atteindre cet objectif par la dépenalisation du stationnement.

En outre, la région Île-de-France aura bénéficié en 2014 sur une année complète de la hausse de 0,1 % du plafond du taux du versement transport permis en 2013. L'effet d'une telle hausse a été estimé à près de 150 millions d'euros par an.

Dans ce contexte économique et budgétaire tendu, le Premier ministre a confirmé, le 8 octobre dernier, que l'État apportera 1,4 milliard d'euros à la mise en œuvre du plan de mobilisation sur la période 2015-2020. Par ailleurs, la Société du Grand Paris devrait financer les études permettant l'accélération des projets structurants, a indiqué le chef du Gouvernement, citant également comme projets d'« urgence » l'extension vers l'ouest du RER E, de la ligne 11 du métro vers l'est et l'aménagement des correspondances avec la nouvelle ligne.

Suite au débat engagé par votre Rapporteur spécial dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2014, avec la proposition de création d'une taxe régionale de séjour, le Premier ministre a annoncé que la région Île-de-France se verra affecter, dans le cadre de la loi de finances pour 2015, 140 millions d'euros de recettes nouvelles, pour la réalisation du plan de mobilisation. Cet engagement a été tenu avec le dépôt d'un amendement gouvernemental dans le projet de loi de finances pour 2015 qui prévoit la hausse de la prise en compte des surfaces de parking dans la taxe sur les locaux à usage de bureaux, de commerce et de stockage et de la taxe spéciale d'équipement.

Le Premier ministre a par ailleurs confirmé des annonces déjà faites en Conseil des ministres début juillet, à savoir l'accélération des prolongements de la ligne 14 du métro parisien jusqu'aux aéroports de Roissy au nord et d'Orly au sud, ainsi que la liaison entre Orly et le plateau de Saclay au sud de Paris. L'objectif d'achèvement de ces volets du Grand Paris Express est désormais fixé à 2024, au lieu de 2027. Le Gouvernement a également confirmé le nouveau calendrier de la liaison CDG Express vers Roissy, qui doit entrer en fonctionnement en 2023.

Néanmoins, la RATP a indiqué, le 23 octobre dernier, que la mise en service du prolongement de la ligne 14 du métro parisien, destiné à désaturer la ligne 13, tout comme celle de la ligne 12 sont retardées de deux ans. Celle-ci ne sera effective qu'à la mi-2019.

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 chargé des transports et le président de la région Île-de-France, également président du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). Outre les investissements lourds sur le réseau, 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. Ces mesures sont progressivement mises en œuvre par les entreprises.

c. La participation de la Société du Grand Paris à certains projets du réseau des transports en Île-de-France

Les missions de la Société du Grand Paris ont été étendues pour permettre :

– de financer des projets de création, d’extension, d’amélioration ou de modernisation d’infrastructures de métro et de RER en correspondance avec les nouvelles lignes de métro du Grand Paris Express ;

– d’être désignée par le STIF comme maître d’ouvrage de projets d’infrastructure de métro en correspondance avec les nouvelles lignes de métro du Grand Paris Express.

d. Les voies dédiées aux bus sur les autoroutes et voies rapides d’Île-de-France

Une étude réalisée sous l’égide du STIF et de la direction des routes Île-de-France propose de retenir des tronçons autoroutiers pour faire l’objet d’aménagements dédiés aux bus, soit par l’ouverture de la bande d’arrêt d’urgence, soit par la réservation d’une voie lors des périodes de congestion. Une liste de tronçons prioritaires a été définie (A1, A6, A10, A3, A12, RN118, RN104). Le montant des aménagements se chiffrerait à 65 millions d’euros et aurait vocation à être mené progressivement d’ici 2020 dans le cadre d’une contractualisation entre l’État, la région et le STIF.

Les agglomérations grenobloise et marseillaise ont aussi exploré cette solution.

Sur la base de ces exemples, les ministères en charge de l’intérieur et des transports ont confié à leurs inspections respectives une mission. Un rapport a été récemment remis présentant un premier retour d’expérience et les conditions de l’extension encadrée de cette pratique.

Le Rapporteur spécial salue particulièrement cette démarche qui a vocation à proposer une solution de désengorgement prompt et efficace, en attendant la mise en œuvre du réseau Grand Paris Express. Il invite ainsi la région et le STIF à pousser plus avant la réflexion, en définissant des scénarii de financement qui permettraient de mettre en œuvre rapidement cette solution aux problèmes des transports particulièrement pesants, rencontrés quotidiennement par nos concitoyens.

B. ENDIGUER LA CRISE DURABLE DU FRET FERROVIAIRE

1. La situation du fret européen et français

a. Dans l'Union européenne : un constat mitigé

La Commission européenne a fait de la revitalisation du rail l'une de ses priorités en matière de transports comme le souligne son Livre blanc publié en 2011 ⁽¹⁾.

Le quatrième rapport sur le suivi de l'évolution du marché ferroviaire publié en juin 2014, dresse un tableau plutôt partagé de la croissance du fret ferroviaire.

Ainsi, par rapport à la croissance de l'ensemble du fret dans l'Union européenne, celui transporté par chemin de fer a connu une augmentation moins rapide : en tonnes-km, elle n'a été que de 5 % depuis 1995, alors que pour l'ensemble des moyens de transport, elle a atteint 22 %.

Depuis 1995, la part modale du rail a connu sa plus forte augmentation dans le nord de l'Europe et a décliné dans le sud et l'est, quoique dans une moindre mesure dans les États baltes. Les taux de croissance les plus élevés ont été enregistrés aux Pays-Bas (+ 76 %), au Danemark (+ 71 %) et au Royaume-Uni (+ 66 %) mais aussi en Allemagne, pays qui constitue le premier marché du fret ferroviaire en Europe. S'il a augmenté légèrement en Italie (+ 4 %), il a en revanche décliné en France (- 5 %) et en Espagne (- 54 %).

Depuis 2007, année où les services de fret ferroviaire ont été ouverts à la concurrence au niveau de l'Union européenne, le trafic a continué à croître vigoureusement au Danemark (+ 79 %), en Autriche (+ 15 %) et au Royaume-Uni (+ 14 %) mais aussi en Roumanie, en Irlande, au Portugal et en Lettonie. Bien que la crise économique y ait persisté davantage que dans l'Europe du Nord, le transport de marchandises par rail s'est développé en Roumanie depuis 2007, grâce à des opérateurs indépendants de fret ferroviaire qui sont des plus performants.

Le fret ferroviaire intermodal est en croissance mais le transport de marchandises par wagons isolés ⁽²⁾ décline. Entre 2007 et 2011, la part du fret ferroviaire intermodal s'est accrue, passant de 15 à 18 %, même si son augmentation s'est effectuée avant tout en Allemagne, en Irlande et en Espagne. Il accuse une stagnation en France et en Italie et reste peu important en Pologne et dans les États baltes. En revanche, il apparaît que le trafic par wagons isolés subit un déclin généralisé.

(1) Livre blanc publié le 28 mars 2011 intitulé « Feuille de route pour un espace européen unique des transports - Vers un système de transport compétitif et économique en ressources ».

(2) En règle générale, le terme générique de wagon isolé désigne l'ensemble des transports qui permettent de réunir plusieurs wagons de clients et/ou de contenu différents afin d'en faire un train complet.

b. En France : une situation dégradée

La crise économique qui s'est développée à partir du second semestre 2008 a fortement touché le mode ferroviaire. Elle a entraîné une contraction de la demande de transport particulièrement sensible dans des secteurs d'activité fortement utilisateurs du fret ferroviaire comme la sidérurgie ou l'automobile. Les trafics de transport combiné ⁽¹⁾ et les acheminements de wagons isolés ont été particulièrement exposés à la concurrence routière.

Entre 2008 et 2012, la baisse des volumes transportés par le mode ferroviaire est de 20 % passant de 40,7 milliards de tonnes-kilomètres en 2008 à 32,6 en 2012. Si l'année 2011 a été marquée par un sursaut du mode ferroviaire avec une augmentation de 14 %, le transport ferroviaire de marchandises a de nouveau baissé de 4,9 % en 2012, puis de 1,6 % en 2013.

Concernant plus précisément Fret SNCF, la baisse de son activité a connu une forte accélération à partir de 2010 du fait des effets de la crise économique mondiale. L'année 2013 a été une année de stabilisation avec un chiffre d'affaires de 1,1 milliard d'euros. Le premier trimestre de l'année 2014 a été marqué par une reprise de l'activité de Fret SNCF, toutefois cette augmentation risque d'être neutralisée par les résultats du deuxième trimestre, affectés notamment par le mouvement social de juin 2014.

2. Des mesures qui se sont avérées insuffisantes

a. L'engagement national pour le fret ferroviaire (2009-2013)

L'article 11 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite « Grenelle 1 ») a fixé pour objectif de porter la part des transports alternatifs à la route de 14 % à 25 % à l'horizon 2022, ce qui exige en particulier la reconquête de parts de marché par le fret ferroviaire.

Pour assurer cet enjeu de rééquilibrage modal, les services de l'État ont mis en œuvre un programme d'actions ayant pour but d'accélérer le report modal de la route vers le fer par l'amélioration de la productivité et de la compétitivité du mode ferroviaire.

En association avec RFF et les entreprises ferroviaires, il est décliné en huit axes directeurs :

- créer un véritable réseau d'autoroutes ferroviaires ;
- aider massivement le développement du transport combiné ;
- développer les opérateurs ferroviaires de proximité ;

(1) Transport d'un ensemble routier complet, accompagné du conducteur, par un autre mode de transport (par exemple, ferry ou train).

– développer le fret ferroviaire à grande vitesse notamment en utilisant des lignes à grande vitesse en dehors des heures de pointe pour le transport de marchandises et 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) ;

– créer un réseau à priorité d'utilisation fret, dit « réseau orienté fret » ;

– supprimer les goulets d'étranglement, notamment pour les agglomérations de Lyon et Dijon, ainsi que pour le tronçon Nîmes – Montpellier, principaux points de congestion du réseau ferré national et obstacles au développement des trafics de fret ;

– améliorer la desserte ferroviaire des grands ports ;

– améliorer le service offert aux transporteurs par RFF.

Si ce plan a donné quelques résultats, il n'a pas permis de redresser la situation du fret ferroviaire et de s'inscrire dans les objectifs du Grenelle de l'environnement.

b. Les mesures prises par la SNCF

Un audit commandité en 2009 par la SNCF à un prestataire indépendant avait évalué que les mesures de restructuration engagées depuis fin 2003 par la SNCF (Plan Fret 2004-2006 et Programme d'actions en 2007 et 2008) avaient permis :

– en 2003-2004, une réduction des pertes, mais un recul du chiffre d'affaires ;

– en 2005-2006, une période de stabilisation du chiffre d'affaires et des pertes ;

– en 2007 et début 2008, une amélioration des résultats du fait de la montée des prix de transport et d'une stabilité des volumes.

Ces mesures se sont toutefois révélées insuffisantes à partir du second semestre 2008 avec le recul, puis l'effondrement, des produits et l'accroissement des pertes.

3. La mise en œuvre d'un véritable plan d'action en faveur du fret

Pour répondre à ces difficultés, le ministre en charge des transports a décidé de mettre en place une conférence périodique pour le fret ferroviaire, réunissant et mobilisant tous les acteurs du fret ferroviaire. La première réunion de cette conférence, qui s'est tenue le 18 septembre 2013, a permis de présenter un état des lieux et de lancer une démarche de concertation par la mise en œuvre de cinq groupes de travail sur des thématiques structurantes :

- domaine de pertinence du fret ferroviaire : le cadre économique et réglementaire, l'articulation avec les autres modes ;

- fret de proximité et action des acteurs locaux ;

- fret ferroviaire et grands ports maritimes ;

- fret ferroviaire et utilisation de l'infrastructure ;

- innovation technologique et évolutions de la réglementation.

Ces groupes ont restitué leurs travaux lors de la deuxième réunion qui s'est tenue le 12 février 2014. À cette occasion, plusieurs mesures et actions issues des propositions des cinq groupes de travail ont été retenues. Les grands axes sont les suivants :

- développer le fret de proximité par l'expérimentation sur des territoires, sur la base d'un diagnostic de la demande de fret ferroviaire et du réseau capillaire qui permet une desserte fine des territoires ;

- assurer une meilleure promotion du fret ferroviaire, qui apparaît souvent comme une « boîte noire » pour les chargeurs du fait notamment de sa technicité et de son jeu d'acteurs ;

- améliorer la qualité, la disponibilité et la robustesse des sillons fret, condition essentielle pour rendre le fret ferroviaire plus fiable et plus compétitif pour les industriels ;

- faire des grands ports maritimes des acteurs centraux du fret ferroviaire, en intégrant dans leurs projets stratégiques des objectifs de développement du fret ferroviaire et en optimisant les enjeux de desserte et de capacité du réseau ;

- soutenir l'innovation technologique et simplifier la réglementation : sur le second point, le lancement d'un groupe de travail interdisciplinaire a été annoncé ;

- mesurer l'efficacité des dispositifs de soutien au secteur et réfléchir à leur optimisation.

Un comité de suivi *ad hoc* est chargé de définir les modalités de pilotage de chacune des mesures retenues et d'assurer le suivi de leur mise en œuvre.

Une troisième réunion de la conférence pour le fret ferroviaire devrait avoir lieu avant la fin de l'année pour réaliser un point d'étape sur la mise en œuvre de ces orientations.

Dans ce contexte de crise durable et devant l'urgence de la situation, le Rapporteur spécial invite le Gouvernement à décliner rapidement ces propositions en mesures concrètes.

Par ailleurs, le Gouvernement continue d'agir en faveur du développement du transport combiné et des autoroutes ferroviaires, en prenant en compte les contraintes techniques et financières inhérentes à ces services de transport, ce qu'encourage fortement le Rapporteur spécial.

Trois types d'actions sont menés pour accroître le réseau d'autoroutes ferroviaires :

– l'autoroute ferroviaire alpine, aujourd'hui subventionnée par les États français et italien, devrait être pérennisée sous la forme d'une concession. Cependant, les difficultés budgétaires de l'Italie perturbent fortement la procédure de consultation en cours. Selon le nouveau calendrier annoncé par l'Italie, la consultation finale pourrait intervenir en 2015 avec l'objectif d'une mise en place du service concédé en 2016 ;

– la mise en service d'une autoroute ferroviaire sur l'axe Atlantique (Bayonne-Lille) devrait intervenir en 2016, suite à la signature en mars 2014 d'un contrat de concession avec la société concessionnaire filiale de la SNCF. L'affermissement du contrat suppose notamment la finalisation du plan de financement de l'opération avec les régions partenaires du projet (Aquitaine, Poitou-Charentes, Centre, Île-de-France et Nord-Pas-de-Calais) et la prise en compte des conclusions de l'enquête publique rendues début septembre ;

– l'opérateur Lorry Rail, filiale de la SNCF, devrait enfin lancer avec l'appui de l'État une autoroute ferroviaire Côte d'Opale (Calais) – Côte Vermeille (Le Boulou) en 2015, jetant ainsi les bases d'un véritable réseau d'autoroutes ferroviaires.

EXAMEN EN COMMISSION

Après les auditions de Mme Ségolène Royal, ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et de M. Alain Vidalies, secrétaire d'État aux Transports, à la mer et à la pêche (voir le compte rendu de la commission élargie du 6 novembre 2014 à 9 heures ⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables.

*Puis, suivant l'avis favorable de M. David Habib, 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.*

*Enfin, elle **adopte** ensuite suivant l'avis favorable de M. Jean-Claude Fruteau, rapporteur spécial, le budget annexe Contrôle et exploitation aériens, puis suivant les avis favorables de MM. Marc Goua, Alain Rodet et Olivier Faure, rapporteurs spéciaux, **adopte** les crédits des comptes spéciaux Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, Aides à l'acquisition de véhicules propres et Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– M. Philippe Duron, président de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et M. Loïc Guinard, secrétaire général par intérim (AFITF).

– M. Daniel Bursaux, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) ; M. Thierry Guimbaud, directeur des services de transport (DGITM) ; Mme Christine Bouchet, chef de service de l'administration générale et de la stratégie (DGITM) ; M. Laurent Probst, sous-directeur de la gestion du réseau autoroutier concédé (DGITM).

– M. Jean-Paul Huchon, président du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) ;

– M. Jacques Rapoport, président du Réseau ferré de France (RFF) ;

– M. Pierre Cardo, président de l'autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) et M. Michel Vermeulen, secrétaire général (ARAF) ;

– M. Guillaume Pépy, SNCF, Mme Bénédicte Tilloy, directrice générale déléguée transilien et Mme Karine Grossetete, conseillère parlementaire ;

– M. Jacques Auxiette, président de la commission infrastructures et transports de l'Association des régions de France (ARF).