



N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

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 2017** (n° 4061),

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. LES INVESTISSEMENTS DE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU FERROVIAIRE MENACÉS	7
A. LA STABILITÉ DES CONCOURS VERSÉS À SNCF RÉSEAU AU TITRE DE LA GESTION DE L'INFRASTRUCTURE	7
1. Présentation générale des crédits du programme 203	7
2. Les crédits de l'action 10 : une sanctuarisation de la subvention à SNCF Réseau	10
a. Des dépenses d'intervention entièrement allouées à SNCF Réseau	10
b. Des fonds de concours en baisse	16
3. Le financement des autres acteurs du ferroviaire	16
a. Le « triangle ferroviaire »	16
b. SNCF Mobilités : un résultat net pour 2015 dégradé, une dette en hausse	19
c. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) : la nécessité d'adapter les effectifs aux nouvelles missions dévolues	22
d. L'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)	25
B. LA FRAGILITÉ DU BUDGET DE L'AFITF : UN SUJET RÉCURRENT ET NON SOLDÉ	25
1. L'affectation d'une partie du produit de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) : une ressource pérenne mais insuffisante pour l'agence ...	25
2. La nécessité d'augmenter le financement de l'agence afin de permettre la mise en œuvre du scénario 2 de la commission « Mobilité 21 »	28
II. L'AMÉLIORATION SIGNIFICATIVE DES TRANSPORTS DU QUOTIDIEN	31
A. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT RÉGIONS 2015-2020	31
B. DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES CONCERNANT LE DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS COLLECTIFS EN SITE PROPRE	35
C. L'AMÉLIORATION DES TRANSPORTS EN ÎLE-DE-FRANCE	37
1. Le plan de mobilisation pour les transports	37
2. Point d'étape sur le financement et l'avancement du volet transports du Grand Paris Express	41

D. LA MODERNISATION DE L'OFFRE DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE (TET)	46
1. La signature imminente de la nouvelle convention relative à l'exploitation des trains d'équilibre du territoire	46
2. Le renouvellement effectif du matériel roulant	48
3. Le compte d'affectation spéciale Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs : des crédits en hausse	49
III. LA CRISE DU FRET FRANÇAIS : VERS UNE SORTIE DU TUNNEL ?	54
A. UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE PLUS FAVORABLE	54
1. La situation en France en nette amélioration	54
2. Fret SNCF : une situation financière qui s'améliore	55
B. LA MISE EN ŒUVRE D'UN VÉRITABLE PLAN D'ACTION EN FAVEUR DU FRET	55
C. LES DIFFICULTÉS LIÉES AU COÛT DES PÉAGES EN PASSE D'ÊTRE RÉSOULUES	57
EXAMEN EN COMMISSION	61
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	63

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.

Au 10 octobre 2016, 92 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

INTRODUCTION

Ces cinq années de législature se sont accompagnées de progrès incontestables en matière de politique des transports ferroviaires et collectifs que le Rapporteur spécial salue.

Tout d'abord, le Gouvernement a fait des transports du quotidien sa priorité : tant la signature des nouveaux contrats de plan État régions pour la période 2015-2020 comportant un ambitieux volet intermodal que les appels à projets successifs pour le développement des transports collectifs en site propre ou encore la mise en œuvre effective des premiers travaux du Grand Paris Express ont honoré cet engagement gouvernemental. De même, la signature de la convention de financement du renouvellement du matériel roulant des trains d'équilibre du territoire en 2013, dont les premières rames devraient être mises en service en novembre 2016, concourt à cette nette amélioration des transports du quotidien.

Par ailleurs, les travaux de la commission « Mobilité 21 » ont permis de prioriser avec réalisme les opérations de développement et de modernisation du réseau qui devront être réalisées à l'horizon 2020-2030, enterrant définitivement le projet de schéma national d'infrastructures de transport (SNIT) du précédent Gouvernement qui n'était qu'une liste exhaustive des revendications portées par les territoires et qui entretenait l'illusion sur leurs réalisations.

Le fret ferroviaire qui faisait face à une forte crise depuis 2008 commence tout juste à sortir de l'impasse, notamment suite aux mesures prises dans le cadre de la conférence périodique pour le fret ferroviaire mis en place depuis 2013, réunissant et mobilisant tous les acteurs concernés. Lors de sa cinquième et dernière édition début octobre, le secrétaire d'État chargé des transports s'est félicité de la progression de la part du fret ferroviaire dans le transport de marchandises (plus de 10 %) témoignant de la reprise du secteur qui connaît encore des difficultés. Les engagements financiers (90 millions d'euros pour 2016 et les années à venir) pris par le Premier ministre en juin devraient concourir à nourrir cette progression et rendre le secteur, à terme, de nouveau compétitif.

Enfin, le Rapporteur spécial tient à saluer le courage et la détermination du Gouvernement qui a fait adopter la loi n° 2004-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire visant à redresser l'équilibre économique et financier d'un système à bout de souffle *via* une refonte de la gouvernance et la création d'un gestionnaire d'infrastructure unifié.

Toutefois, en cette fin de mandat, les doutes relatifs au financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) persistent. L'enterrement de l'écotaxe poids lourds constitue un coût important pour l'État et a également privé l'agence d'une ressource pérenne. Une solution a été trouvée dans l'affectation d'une partie du produit de la taxe intérieure de

consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui est dorénavant sanctuarisée. Néanmoins, la part affectée à l'AFITF n'a cessé de diminuer, passant de 1 139 millions d'euros en 2015 à 715 en 2016 et 735 dans le projet de loi de finances pour 2017, n'alimentant pas suffisamment le budget de l'AFITF pour lui permettre de financer les opérations d'entretien et de développement du réseau ferroviaire. Le Rapporteur spécial s'alarme de cette situation, récurrente depuis cinq ans, et souligne qu'il en va de la concrétisation des propositions issues du scénario 2 de la commission « Mobilité 21 » que le Gouvernement s'était engagé à mettre en œuvre. Alors même que la discussion du présent projet de loi de finances intervient dans un contexte particulier, celui de la ratification de l'accord issu de la 21^e Conférence des parties de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 2015 (« COP 21 »), le Rapporteur spécial souligne que les enjeux environnementaux et sociaux plaident en faveur d'un entretien accru et d'une amélioration de la qualité de notre réseau ferroviaire. C'est la raison pour laquelle le Rapporteur spécial a déposé, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2017, un amendement visant à relever de 1 centime d'euro supplémentaire par litre, le niveau de TICPE applicable au gazole en 2017, afin que les 400 millions d'euros de recettes attendues soient attribués au financement des transports.

Concernant le projet de loi de finances pour 2017, le Rapporteur spécial se félicite de la stabilité, par rapport à 2016, des crédits alloués à l'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* qui s'élèvent à 2,46 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Cette action dispose de la plus grande part des crédits budgétaires du programme 203 *Infrastructures et services de transport* puisqu'elle représente plus de 77 % des crédits budgétaires de ce dernier.

Cette stabilité résulte de la sacralisation du concours versé à SNCF Réseau pour la gestion de l'infrastructure ferroviaire, qui constitue l'exclusivité des crédits de l'action 10 suite à la suppression en 2015 de la subvention budgétaire allouée à l'AFITF.

La prévision de fonds de concours provenant de l'AFITF et venant abonder les moyens de l'action, s'élève à 370 millions d'euros en AE et de 302,11 en CP, soit, respectivement, une diminution d'environ 10,9 %. Ils correspondent, pour la plus grande partie, à la part de l'État dans les contrats de plan État régions 2015-2020 pour les volets ferroviaires et transports collectifs.

Enfin, le compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* devrait établir son équilibre budgétaire à 358 millions d'euros en 2017, soit une hausse de 6,9 % par rapport à 2016 financée par un relèvement de 23 millions d'euros du produit de la taxe d'aménagement du territoire. Le Rapporteur spécial se félicite du rééquilibrage de la part de la contribution provenant du secteur autoroutier afin de soulager SNCF Mobilités.

I. LES INVESTISSEMENTS DE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU FERROVIAIRE MENACÉS

A. LA STABILITÉ DES CONCOURS VERSÉS À SNCF RÉSEAU AU TITRE DE LA GESTION DE L'INFRASTRUCTURE

L'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* appartient au programme 203 *Infrastructures et services de transport* qui se décline en sept actions.

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 205 *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture* ainsi que du secteur aérien, qui fait l'objet du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*.

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 2017 SUR LE PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS

(en millions d'euros)

	Crédits budgétaires			Fonds de concours et attributions de produits		
	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)
Action 1 : Développement des infrastructures routières				691	623,5	- 9,77
Action 10 : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	2 457,03	2 457,02	-	415	370	- 10,84
Action 11 : Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	317,1	304,79	- 3,9	50,6	44	- 13,04
Action 12 : Entretien et exploitation du réseau routier national	315,49	315,20	- 0,09	287	395	+ 37,6
Action 13 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	42,47	43,08	+ 1,4	37	37	-
Action 14 : Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	28,32	26,41	- 6,74	-	-	-
Action 15 : Stratégie et soutien	22,02	13,51	- 38,64	1,85	1,85	-
Total	3 182,43	3 160,01	- 0,70	1 482,45	1 471,35	- 0,75

Source : projet de loi de finances pour 2017.

**CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2017 POUR LE PROGRAMME 203
INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**

(en millions d'euros)

	Crédits budgétaires			Fonds de concours et attributions de produits		
	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)
Action 1 : Développement des infrastructures routières	-	-		670,83	691,57	+ 3,09
Action 10 : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	2 457,03	2 457,02	-	339,11	302,11	- 10,91
Action 11 : Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	313,01	313,14	- 0,04	59,36	43,54	- 27,06
Action 12 : Entretien et exploitation du réseau routier national	321,28	321,28	-	328,24	411	+ 25,21
Action 13 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres	47,47	48,08	+ 1,28	32,71	29,45	- 9,97
Action 14 : Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	26,75	26,00	- 2,80	3,25	3,25	-
Action 15 : Stratégie et soutien	16,45	16,08	- 2,25	1,85	1,85	-
Total	3 182,00	3 181,6	- 0,02	1 435,34	1 482,77	+ 3,30

Source : projet de loi de finances pour 2017.

Hors fonds de concours, ce programme est doté en 2017 de 3,16 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 3,18 en crédits de paiement (CP), soit des montants quasiment stables par rapport à 2016 (respectivement, -0,7 % et -0,2 %). Contrairement à l'exercice précédent, en AE, les fonds de concours enregistrent une baisse minimale de 0,7 % et les CP remontent légèrement (+ 3,30 %).

Les fonds de concours proviennent principalement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour un montant total de 1 217,8 millions d'euros en AE et de 1 200 en CP, soit, respectivement, une diminution de 1,05 % et une augmentation de 10,3 %. Il convient de préciser qu'il ne s'agit aujourd'hui que d'une estimation étant donné que le budget de l'agence n'est pas encore arrêté. Les participations versées par les collectivités territoriales dans le cadre des investissements contractualisés (programmes de modernisation des itinéraires routiers et contrats de plan État-régions), ainsi que par des tiers privés atteignent un montant de 250 millions d'euros en AE et de 277,4 en CP, soit une augmentation respective de 2,76 % et de 2,45 % par rapport à 2016. Au total, 1 471,35 millions d'euros en AE et 1 482,77 en CP alimenteront le programme 203.

Le Rapporteur spécial salue la sanctuarisation des crédits de l'action 10 Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires qui représente, à elle seule, plus de 77 % de l'enveloppe budgétaire du programme 203. Ce dernier présente également une stabilité louable par rapport à l'exercice précédent. Ces crédits sont constitués de dépenses d'intervention allouées en intégralité sous la forme de concours à SNCF Réseau, pour la gestion de

l'infrastructure. En effet, depuis 2015, la subvention d'équilibre versée à l'AFITF a été supprimée. Pour rappel, cette dernière s'élevait à 334 millions d'euros dans le projet de loi de finances initiale pour 2014, 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. Dorénavant, l'affectation d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) prévue dans la loi de finances initiale pour 2015 et pérennisée par la loi de finances pour 2016 constitue une recette durable pour l'AFITF, même si cette dernière, qui diminue considérablement au fur et à mesure des exercices budgétaires depuis 2015, ne permet pas à l'agence de porter le scénario de développement des transports du Gouvernement (*cf. infra*).

Le tableau suivant présente l'évolution des crédits demandés par titre de dépenses pour l'ensemble du programme 203 *Infrastructures et services de transports*.

INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS : ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR TITRE

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	436,34	454,98	+ 4,3	430,77	457,56	+ 6,2
Titre 5 : Dépenses d'investissement	163,93	127,54	- 22,2	165,89	139,97	- 15,6
Titre 6 : Dépenses d'intervention	2 582,17	2 577,49	- 0,2	2 585,34	2 584,08	- 0,05
Total	3 182,43	3 160,01	- 0,7	3 182,00	3 181,61	- 0,01
y.c fonds de concours	4 664,88	4 631,36	- 0,7	4 617,34	4 664,37	+ 1,02

Source : projet de loi de finances pour 2017.

Par ailleurs, d'autres actions, plus modestes, concourent au financement de la politique en faveur des transports collectifs et ferroviaires.

Ainsi, l'action 13 Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestre qui compte 43,08 millions d'euros (en AE et CP), prévoit au titre des dépenses d'interventions, le soutien au transport combiné (autoroutes ferroviaires notamment) pour 10,4 millions d'euros en AE et 15,4 en CP et pour 25,7 millions d'euros (en AE et CP), la compensation à SNCF Mobilités des tarifications sociales nationales mises en œuvre à la demande de l'État. Ce montant, quasi stable par rapport à 2016, n'est cependant pas suffisant pour assurer une compensation exhaustive de ces tarifs qui atteindraient entre 65 et 70 millions d'euros pour 2016. Enfin, 33 millions d'euros en AE et 27 en CP provenant des fonds de concours de cette action sont destinés à la mise en sécurité des passages à niveau et des tunnels. Ces crédits, quasiment stables pour 2017 par rapport à 2016, devraient permettre la poursuite du programme de sécurisation national en supprimant cinq passages à niveau.

Le Rapporteur spécial salue les efforts réalisés en 2016 avec la suppression de deux passages à niveau au premier semestre et la perspective de cinq suppressions supplémentaires d'ici la fin de l'année.

Enfin, **l'action 15 Stratégie et soutien qui dispose de 13,51 millions d'euros en AE et de 16,08 en CP** soit, respectivement, une diminution de 39 % et de 3 %, regroupe les dépenses d'études générales et de prospective (qualité de service dans les transports du quotidien, gouvernance territoriale des transports, etc.) ainsi que les dépenses liées au fonctionnement de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (5,6 millions d'euros, en AE et CP, soit une baisse de 8 % par rapport à 2016).

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

a. Des dépenses d'intervention entièrement allouées à SNCF Réseau

L'action 10 Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires est dotée de 2,46 milliards d'euros en AE et CP, des crédits quasiment stables par rapport à la loi de finances initiale pour 2015. Ces crédits sont exclusivement constitués de la subvention versée à SNCF Réseau qui permet de poursuivre les objectifs de régénération et d'amélioration du réseau fixés.

Les crédits prévus dans le cadre de l'action 10 et intégralement versés à SNCF Réseau sont destinés à contribuer au **financement du coût de l'utilisation du réseau** pour chaque type de service, lorsque les péages de ce dernier ne permettent pas de les couvrir c'est-à-dire pour les trains express régionaux (TER), les trains classiques nationaux de voyageurs (« Intercités ») et le fret. Toutefois, il n'y a pas de concours État pour les activités TGV et TER en Île-de-France où la tarification doit couvrir le coût complet.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, le concours de l'État de 2 457,02 millions d'euros se décompose comme suit :

– **1 675,7 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 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 ») ;

– **529,4 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 ;

– **251,9 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 constitue un « complément de prix » et inclut la TVA correspondante.

Ce montant ne comprend pas, pour l’activité TER hors Île-de-France, les redevances de quai et de gare, payées par les régions à partir de 2014 et financées 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.

Le tableau ci-dessous récapitule le montant des crédits versés par l’État à SNCF Réseau depuis l’année 2010 :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS VERSÉS PAR L’ÉTAT À SNCF RÉSEAU

(en millions d’euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	LFI 2016 (*)	PLF 2017 (*)
« TER » (HT en 2009 puis en TTC)	1 489	1 522	1 560	1 627	1 638	1 663	1 676	1 676
« TET » (HT jusqu’en 2011, TTC en 2012)	242	244	455	474	518	525	529	529
« fret » (dont complément de péage fret en TTC)	745 (230)	577 (224)	320 (257)	137 (137)	136 (136)	37 (37)	252 (110)	252 (ND)
Total TTC	2 476	2 343	2 335	2 238	2 292	2 225	2 457	2 457
Total HT (pro forma)	2 194	2 056	1 962	1 872	1 910	1 854	2 071	ND

(*) Les montants indiqués en LFI et PLF sont hors gels et hors transfert en DGD au titre de la redevance de quai qui s’établit à 65,20 M€ HT après avis ARAFER (60,70 M€ étaient versés à titre provisionnel depuis 2014, un transfert complémentaire sera réalisé en 2017).

Source : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

S’agissant des **projets de développement du réseau** dont SNCF Réseau assure la maîtrise d’ouvrage, les subventions d’investissement de l’État ont été progressivement prises en charge par l’AFITF à partir de 2005. À ce jour, celle-ci, dont la trajectoire financière apparaît peu soutenable à terme selon la Cour des comptes ⁽¹⁾ (cf. *infra*) a contracté une dette s’élevant à 734 millions d’euros auprès de SNCF Réseau. À cette subvention, s’ajoute la participation financière des collectivités locales et de l’Union européenne.

(1) Cour des comptes, Note d’analyse de l’exécution budgétaire 2015- Mission Écologie, Développement et Mobilité durables.

**CONTRIBUTIONS VERSÉES PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'UNION
EUROPÉENNE À SNCF RÉSEAU**

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (sur 6 mois)
Subventions des collectivités territoriales et autres financeurs	834	827	1 244	1 535	1 331	1 128	479
Subventions de l'Union européenne	117	96	87	40	116	50	37

Source : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

La maintenance, la modernisation et l'exploitation du réseau sont financées tant par les péages des infrastructures en service, que le produit de cessions immobilières ou encore le financement apporté par l'AFITF pour les investissements de mise aux normes du réseau (mise en sécurité des passages à niveau et tunnel).

Dès lors, ces différents concours visent à trois objectifs principaux :

– **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 SNCF Réseau a adopté, le 19 septembre 2013, un grand plan de modernisation du réseau ferroviaire. Or, ainsi que le déplore l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) à maintes reprises, le contrat de performance qui devait être conclu pour dix ans entre l'État et SNCF Réseau, en application de l'article L. 2111-10 du code des transports, afin notamment de définir des objectifs de performance ainsi que la trajectoire des moyens à consacrer au renouvellement du réseau n'a toujours pas été signé. Toutefois, compte tenu des besoins et de la priorité gouvernementale mise sur le réseau existant, l'effort devrait rester soutenu. Ainsi, le Premier ministre a annoncé le 8 juin dernier que la subvention accordée à SNCF Réseau augmenterait de 100 millions d'euros par an jusqu'à atteindre 3 milliards d'euros en 2020. Cette trajectoire devrait permettre de stopper le vieillissement du réseau et répondre aux forts enjeux de rénovation : garantir un très haut niveau de sécurité et améliorer la qualité de service, notamment dans la zone francilienne particulièrement dense.

Pour répondre à ces défis, il s'agit notamment de réduire la longueur des voies hors d'âge du réseau structurant et de diminuer la longueur des ralentissements dont pâtit l'exploitation commerciale. Par ailleurs, les prochaines années marquent le début du renouvellement des lignes à grande vitesse, sur lesquelles un haut niveau de performance est toujours attendu. Enfin, suite à l'accident de Brétigny, un vaste programme de renouvellement des appareils de voie a également été lancé.

– **le développement du réseau ferré national et européen** : la seconde phase de **la ligne à grande vitesse (LGV) Est** a été ouverte à la circulation en juillet 2016. Elle permet un gain supplémentaire de 30 minutes sur le trajet Paris Strasbourg, en ramenant le temps de parcours à 1 h 50 et améliore les liaisons entre la France, l’Allemagne et le Luxembourg, en reliant Paris et Munich en 5 h 30, Luxembourg et Strasbourg en 1 h 25. Trois grandes opérations devraient être achevées en 2017 : **le tronçon central « Tours-Bordeaux » de la LGV Sud-Est Atlantique**, qui mettra Bordeaux à 2 h 05 de Paris contre un peu plus de 3 heures aujourd’hui (mise en service prévue pour juillet 2017) ; **la LGV Bretagne – Pays-de-la-Loire**, qui constitue le prolongement en direction de Rennes de la LGV Paris – Le Mans et doit permettre un gain de temps de 37 minutes entre Paris et Rennes (mise en service mi-mai 2017) ; **le contournement ferroviaire de Nîmes et de Montpellier**, ligne nouvelle à grande vitesse de 80 km, dont 19 de raccordements, conçue pour un trafic mixte de voyageurs et de marchandises (mise en service prévue en décembre 2017).

– **le développement des transports collectifs** : hors Île-de-France, un troisième appel à projets en faveur des transports collectifs en site propre a été lancé en mai 2013 dont les résultats ont été annoncés le 18 décembre 2014. Une enveloppe de 450 millions d’euros a été intégralement répartie entre 99 projets émanant de 65 maîtres d’ouvrage. En Île-de-France, la priorité est donnée au rayonnement international et au désengorgement du réseau qui se concrétise *via* la réalisation du Grand Paris Express et du plan de mobilisation pour les transports collectifs. Ce dernier a fait l’objet d’une déclinaison opérationnelle à partir de 2015, traduite par la signature le 9 juillet 2015 du contrat de plan État région 2015-2020.

Par ailleurs, **le Rapporteur spécial s’alarme de la hausse continue depuis 2014 du coût des opérations de régénération du réseau qui obère d’autant la trajectoire financière fragile de l’opérateur**. L’indicateur 2.1 « Coût des opérations de régénération et d’entretien du réseau ferré » révèle que le coût kilométrique moyen des opérations de régénération a augmenté de plus de 11,5 % par rapport à 2014 pour atteindre près de 1,3 million d’euros courants par km en 2016. Cette hausse s’explique tant par le volume de travaux sur les lignes à fort trafic devant être réalisés de nuit et de la priorité fixée par le grand plan de modernisation du réseau de 2013 pour mener ces opérations sur le réseau principal où les opérations de régénération sont les plus coûteuses. Néanmoins, la cible fixée pour 2017 diminue par rapport à 2016 (1,285 million d’euros courants par km) en raison d’une légère baisse de la part des travaux de nuit.

Cette situation ne concourt nullement à redresser la **trajectoire financière de SNCF Réseau fortement obérée par une dette qui progresse constamment**. Ainsi que le souligne un rapport remis au Parlement en septembre dernier ⁽¹⁾ la dette du gestionnaire d’infrastructure n’a cessé de croître pour atteindre, à la

(1) *Rapport du Gouvernement 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, août 2016.*

clôture des comptes de l'exercice 2015, le montant de 39,3 milliards d'euros. Aux dernières estimations en date du 30 juin dernier, la dette nette de SNCF Réseau s'élevait à 40,8 milliards d'euros en normes françaises.

Il convient à ce titre de rappeler que la « règle d'or », qui encadre le financement des investissements et renforcée par la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, ne concerne que les seuls investissements de développement. Ces derniers seront évalués sur la base d'un *ratio* dette financière nette/marge opérationnelle (MOP), déterminé par décret actuellement en cours d'examen par le Conseil d'État mais qui ne peut dépasser 18⁽¹⁾. En cas de dépassement de ce ratio, les projets d'investissement de développement sont financés par l'État, les collectivités territoriales ou tout autre demandeur. À ce jour, le niveau et l'évolution du *ratio* sont supérieurs à 18 et devraient le rester dans les années à venir.

Or, la régénération et les mises en conformité ne sont pas soumises à cette règle ce qui contribue à gonfler la dette de SNCF Réseau. Il en va de même pour les grands projets lancés (ligne E du RER « EOLE », « CDG Express ») qui ne seraient pas également soumis à cette règle, la décision de mise en œuvre étant antérieure à la parution du décret.

Par ailleurs, lors des débats parlementaires relatifs à la loi portant réforme ferroviaire, un engagement de réaliser des gains de productivité de près de 500 millions d'euros par an jusqu'en 2020 avait été pris concernant SNCF Réseau, en raison notamment des synergies devant résulter du nouveau groupe public ferroviaire. Ces économies devaient contribuer d'autant au redressement de la trajectoire financière du gestionnaire d'infrastructure. Or, dans son avis du 18 novembre 2015 sur le projet de budget de SNCF Réseau pour l'exercice 2016⁽²⁾, l'Arafer a émis des doutes sur la réalité des économies d'échelle annoncées. Ainsi, l'autorité a signalé une augmentation significative des charges d'exploitation par rapport à 2015. Si des économies sur le total des dépenses ont bien été envisagées, elles ne seraient pas supérieures à celles résultant des engagements de productivité pris par Réseau Ferré de France et SNCF Infra antérieurement à la réforme. L'autorité a également indiqué qu'elle n'était pas en mesure de vérifier le montant des économies affichées, non seulement en raison des nombreuses évolutions affectant le budget mais surtout, en **l'absence de définition précise et partagée de la notion de productivité**.

Concernant les objectifs de régénération, de modernisation, d'entretien et de sécurisation du réseau, la nouvelle trajectoire sera définie lors de la conclusion du contrat entre SNCF Réseau et l'État qui devrait intervenir prochainement. L'effort devrait demeurer soutenu, les besoins du réseau restant importants puisque l'actuel programme, s'il a freiné le vieillissement, n'a pas suffi à y mettre un terme.

(1) Article L. 2111-10-1 du code des transports.

(2) Avis n° 2015-042 du 18 novembre 2015 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2016.

Rapport du Gouvernement remis au Parlement en septembre 2016 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

Ainsi que le prévoit l'article 11 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de deux ans, 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.

Aux dernières estimations en date du 30 juin dernier, **la dette nette de SNCF Réseau s'élevait à 40,8 milliards d'euros en normes françaises et de 44,1 milliards d'euros en normes IFRS (1)**. Cette évolution n'est pas linéaire : à partir de 2010, l'endettement de RFF a connu une croissance à nouveau très soutenue, de l'ordre de 7 % par an, représentant au total une augmentation de plus de 12 milliards d'euros en l'espace de cinq exercices. Celle-ci s'explique principalement par le lancement simultané de la construction de quatre lignes à grande vitesse (LGV Sud Europe Atlantique entre Tours et Bordeaux, Bretagne-Pays de la Loire, contournement de Nîmes-Montpellier et LGV Est 2^e phase Paris Strasbourg).

Selon le Gouvernement, **le niveau d'endettement financier net de SNCF Réseau devrait se stabiliser à un niveau de l'ordre de 50 milliards d'euros en 2025**. Dans ces conditions, le coût de portage de la dette devrait s'établir autour de 1,5 milliard d'euros par an. Ainsi, **les frais financiers liés à la dette pèseront un poids très important** dans les comptes de l'établissement au cours de la prochaine décennie.

Malgré le fait que SNCF Réseau ne soit pas considérée comme une administration publique, l'INSEE a reclassé une partie de sa dette (10,9 milliards d'euros fin 2014) en dette publique au motif que le gestionnaire d'infrastructure dépendait structurellement de l'État pour couvrir ses charges. Cette requalification n'implique en rien sa reprise par l'État.

Le Gouvernement renonce à reprendre tout ou partie de la dette de SNCF Réseau.

En effet, l'opérateur mène une politique de gestion de la dette active en s'appuyant sur plusieurs programmes de financement qui lui permettent de couvrir son besoin de financement (émission à 100 ans, en juillet 2015, sous forme de placement privé et émission publique de 1 250 millions d'euros à 15 ans en février 2015). Par ailleurs, le Gouvernement justifie ce choix en indiquant que le cas du Service annexe d'amortissement de la dette⁽²⁾ (SAAD) diffère de celui de SNCF Réseau car les intérêts étaient déjà payés par l'État et que la dette du SAAD n'était pas adossée à un actif (en l'espèce, le réseau ferré national). Enfin, une reprise d'une part de la dette reviendrait pour l'État à renoncer à la créance qu'il détient sur SNCF Réseau, ce qui constituerait un appauvrissement financier net de l'État. **Cette reprise se traduirait par un transfert des charges d'intérêts actuellement payées par SNCF Réseau vers le budget général de l'État et cette reprise d'un stock de la dette de plusieurs milliards d'euros pèserait lourd dans les échéances de remboursement et aggraverait le déficit public.** le cantonnement de la dette dans une structure ad hoc est également exclu étant donné que cette solution n'aurait aucune valeur ajoutée par rapport à une reprise de la dette.

(1) *International Financial Reporting Standards.*

(2) *Le SAAD, service sans personnalité juridique, a été créé le 1er janvier 1991 en application de l'article 28 du Contrat Plan État -SNCF 1990-1994 « afin d'assainir de manière durable la situation financière de l'entreprise (la SNCF) par un désendettement significatif ». Il dispose d'une comptabilité distincte au sein de la comptabilité de la SNCF et assure le service complet (intérêts et principal) du passif transféré pour un montant de 5,8 milliards d'euros courants lors de sa création.*

Ainsi, le Gouvernement estime que le législateur a créé les conditions d'un redressement durable du système ferroviaire grâce à la loi du 4 août 2014. La « règle d'or » introduite dans la loi portant réforme ferroviaire et précisée par la loi du 6 août 2015 (dite loi « Macron ») qui vise à accélérer le retour à une trajectoire de dette soutenable pour SNCF Réseau, mais aussi à concentrer ses ressources sur le réseau existant. Toutefois, le **Rapporteur spécial déplore que le décret de mise en œuvre de cette « règle d'or », actuellement examiné par le Conseil d'État, n'ait toujours pas été publié.** Par ailleurs, le Gouvernement considère que le contrôle renforcé des évaluations financières des grands projets de SNCF Réseau, notamment par l'Arafer, ainsi que le contrat de performance qui devrait être prochainement signé entre SNCF Réseau et l'État contribueront à rétablir à terme les équilibres financiers du gestionnaire d'infrastructure. À ce titre, étant donné que le Gouvernement exclut toute reprise de la dette et s'appuie sur les outils mis en place par la réforme ferroviaire de 2014, le **Rapporteur spécial appelle de ses vœux la publication rapide du décret « règle d'or » ainsi que la signature imminente du contrat de performance qui devrait structurer la trajectoire financière du gestionnaire d'infrastructure.**

b. Des fonds de concours en baisse

Les fonds de concours proviennent uniquement de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) pour un montant total de 370 millions d'euros en AE et de 302,1 en CP, soit respectivement, une baisse de 10,8 % et 10,9 %. 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 arrêté à cette date. Ces fonds de concours ont vocation à financer la part de l'État dans les contrats de plan État régions 2015-2020 pour les volets ferroviaires et transports collectifs mais également des actions de mise en accessibilité des gares, de mise en place des emplacements de contrôle des trains. Par ailleurs, l'AFITF participe à des opérations au titre de l'engagement national pour le fret ferroviaire ou des acquisitions foncières pour le projet Lyon-Turin.

3. Le financement des autres 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 2016.

a. Le « triangle ferroviaire »

Le financement croisé du transport ferroviaire entre l'État (et l'AFITF), SNCF Réseau et SNCF-Mobilités est dénommé « triangle ferroviaire ».

Concernant les rapports entre l'État et SNCF Réseau, 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, lorsque les péages de ce dernier ne permettent pas de les couvrir, c'est-à-dire pour les trains express régionaux de voyageurs (TER), les trains classiques nationaux et le fret. Elles

représentent 2,1 milliards d'euros pour 2016 hors taxes. L'AFITF verse à SNCF Réseau des subventions de développement et de modernisation, dont le montant n'est pas définitivement fixé. Il était de 600 millions d'euros en 2016.

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 SNCF Mobilités, en contrepartie du respect de ses obligations de service public. Les travaux relatifs à l'établissement de la prochaine convention sont en cours avec SNCF Mobilités, ainsi que l'a annoncé le secrétaire d'État chargé des transports en juillet dernier. Pour 2017, ils doivent permettre de maintenir le besoin de financement du compte d'affectation spéciale (CAS) *Services nationaux de transport conventionné de voyageurs* à 358 millions d'euros.

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, SNCF Mobilités et l'AFITF. 510 millions d'euros ont été engagés au profit de SNCF Mobilités 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 sont versés à SNCF Mobilités annuellement par tranche de 100 millions d'euros à compter de 2014. Par ailleurs, le Gouvernement a décidé que le parc de matériel roulant des lignes structurantes de l'offre TET serait entièrement renouvelé d'ici 2025, pour un montant d'investissement d'environ 1,5 milliard d'euros.

Par ailleurs, l'État verse à SNCF Mobilités une compensation au titre des tarifs sociaux nationaux (66,5 millions d'euros en 2011, abaissés à 50 en 2012, puis 25,7 pour 2016 et 2017).

Concernant les rapports entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités, avec la mise en place du gestionnaire d'infrastructure unifié, les dépenses d'entretien et d'exploitations réalisées par SNCF-Infra et la direction des circulations ferroviaires (DCF) de l'ex-SNCF pour le compte de l'ex-RFF sont maintenant internalisées au sein de SNCF-Réseau. Ainsi, il n'y aura donc plus de transfert de SNCF Réseau vers SNCF-Mobilités à ce titre.

Il faut enfin noter que la tarification appliquée par SNCF Réseau pour l'utilisation du réseau a été réformée et cette révision, qui est appliquée depuis 2014, prévoit, le paiement d'une redevance qui en application du décret du 20 janvier 2012 ⁽¹⁾, par SNCF Mobilités et compensée par le compte d'affectation spéciale *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.

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

Par ailleurs, depuis l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire en 2006, et avec l'ouverture en 2010 des services internationaux de voyageurs, le montant des redevances versées à SNCF Réseau 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 % des parts de marché), atteindrait dorénavant 40 % des parts de marché.

Ainsi, SNCF Mobilités et les autres entreprises ferroviaires acquittent des péages (redevances d'infrastructures) à SNCF Réseau pour l'utilisation de son réseau en tant qu'opérateur ferroviaire, dont le montant total s'élève à 3,8 milliards d'euros en 2017.

Enfin, compte tenu de la constitution récente du groupe public ferroviaire, intervenue le 1^{er} juillet 2015, les montants des mouvements financiers faisant intervenir la SNCF, établissement public de tête, ne sont pas encore connus. Pour mémoire, il s'agit des relations financières suivantes :

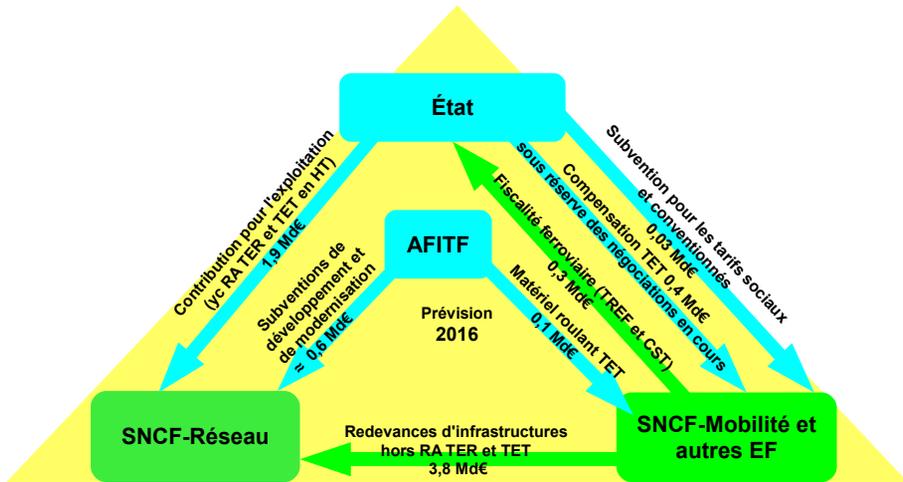
- rémunérations perçues par la SNCF (en provenance de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités) au titre des missions mutualisées qu'elle exerce au bénéfice de l'ensemble du groupe public ferroviaire ;

- rémunérations perçues par la SNCF (en provenance de SNCF Réseau, de SNCF Mobilités ou de toute autre entreprise ferroviaire) au titre des missions transversales qu'elle exerce au bénéfice des acteurs du système de transport ferroviaire national ;

- dividende sur le résultat de SNCF Mobilités perçu par la SNCF ;

- dotation à SNCF Réseau versé par la SNCF.

Le graphique ci-après synthétise les données prévisionnelles pour 2016 connues. Les données prévisionnelles pour 2017, exceptions faites des contributions de l'État à SNCF Réseau et des redevances d'infrastructures à SNCF Réseau (3,8 milliards d'euros), ne sont pas connues à cette date.



Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

b. SNCF Mobilités : un résultat net pour 2015 dégradé, une dette en hausse

- Un résultat net fortement dégradé en 2015

Alors que le chiffre d'affaires pour 2015 du groupe constitué par SNCF Mobilités et ses filiales s'établit à près de 29,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 2 % portée par le dynamisme de Keolis ⁽¹⁾ et notamment par son activité internationale. La marge opérationnelle (MOP), toujours fragile en 2015, s'établit à 2,40 milliards d'euros, en recul de 147 millions d'euros par rapport à 2014.

Le groupe affiche un résultat net à -2,18 milliards d'euros (contre 604 millions d'euros en 2014). À périmètre et change constants, il est en dégradation de 3,16 milliards d'euros par rapport à 2014, lié notamment à une dépréciation des actifs de Gares & Connexions pour 450 millions d'euros, des actifs TGV pour 2,2 milliards d'euros et des impôts différés actifs pour 272 millions d'euros.

La dette financière du groupe s'établit à près de 7,8 milliards d'euros, en augmentation de 366 millions d'euros par rapport à 2014. Les effets d'acquisition et de prise de contrôle notamment chez Eurostar sont compensés par un *cash-flow* libre positif et les produits de transferts liés à la réforme ferroviaire.

(1) qui opère dans le transport de voyageurs : bus, de métros et de tramways.

- Perspectives pour 2016

Le budget 2016 a été construit dans un contexte économique et réglementaire incertain et fortement évolutif (élections régionales, ouverture du marché domestique aux autocars). Il intègre des opérations de périmètre et ne prend pas en compte les conséquences des attentats du 13 novembre 2015.

Parmi les chiffres clés du budget 2016 du groupe, le chiffre d'affaires devrait atteindre 32,2 milliards d'euros (soit une augmentation d'environ 1,8 % par rapport à l'estimé 2015 à change et périmètre constants). Le chiffre d'affaires du budget est en ligne par rapport à la trajectoire actualisée du plan stratégique 2016-2025.

La marge opérationnelle du groupe, inscrite dans le budget 2016 à hauteur de 2,46 milliards d'euros est en hausse de 55 millions d'euros par rapport à la trajectoire actualisée du plan stratégique 2016-2025, à change et périmètre constants. Elle est toutefois en baisse de 118 millions d'euros par rapport à l'estimé 2015, à change et périmètre constants.

Sur le plan financier, la dette prévue au budget 2016 est bien en deçà de la trajectoire actualisée du plan stratégique, mais supérieure de 292 millions d'euros au montant estimé pour 2015.

- Perspectives pour 2017

Les résultats financiers du premier semestre 2016 du groupe SNCF Mobilités, présentés par l'entreprise lors du conseil d'administration du 29 juillet 2016, sont en dégradation, à change et périmètre constants, par rapport à la même période de 2015, avec un chiffre d'affaires en baisse de 2,7 % et une marge opérationnelle en diminution de 298 millions d'euros.

Cette dégradation provient en partie des grèves du premier semestre 2016, dont l'impact est d'environ de – 250 millions d'euros sur le chiffre d'affaires et de – 150 millions d'euros sur la marge opérationnelle, qui viennent s'ajouter à un contexte peu porteur pour le transport ferroviaire, notamment du fait des attentats de Paris et de Bruxelles. En l'absence de grève, le chiffre d'affaires n'aurait reculé que de 1 %.

- Les subventions de l'État

Depuis 2008, l'État ne verse plus à SNCF Mobilités que des subventions d'exploitation (hors subventions d'investissements versées par l'AFITF pour le matériel roulant des trains d'équilibre du territoire). Avant cette date, l'entreprise publique percevait également de l'État des contributions hors exploitation au titre du plan fret qui a pris fin en 2006, au titre du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) dans le cadre de l'ancien programme 173 *Passifs financiers ferroviaires* supprimé en 2009, dont la dette a été reprise par l'État, ainsi qu'une subvention d'équilibre au régime de retraite des cheminots. Cette dernière est désormais versée directement à la Caisse de prévoyance et de retraite des personnels, devenue autonome en 2007.

Ces subventions d'exploitation sont composées de :

- la **compensation du manque à gagner pour SNCF Mobilités** 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 2015, a finalement atteint 21,4 millions d'euros pour 2015. Compte tenu des contraintes budgétaires qui pèsent sur l'État, le montant de cette compensation est prévu à hauteur de 25,7 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2016 et dans le projet de loi de finances pour 2017.

- 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 s'élève à 358 millions d'euros pour 2017 (en hausse de 6,9 % par rapport à 2016).

Par ailleurs, SNCF Mobilités bénéficie de la subvention au titre de la politique sociale en matière d'emplois (emplois jeunes et autres contrats spécifiques) qui relève du droit commun. En 2015, SNCF Mobilités a perçu 42 millions d'euros. Le montant exact pour 2016 n'est pas encore connu. Le nombre total d'agents concernés par ces aides publiques s'est élevé à 4 009 en 2014. Par ailleurs, SNCF Mobilités bénéficiait d'une 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 et a été supprimée en 2014.

Est également versée chaque année à SNCF Mobilités, une compensation au titre des facilités de circulation accordées au personnel militaire par le ministère de la défense. Jusqu'à fin 2011, le montant exact de cette compensation faisait l'objet d'une facturation au réel établie sur la base des trajets effectivement réalisés par les personnels militaires (191,5 millions d'euros pour 2011). Toutefois, dans le cadre du nouvel accord pluriannuel conclu entre SNCF Mobilités et le ministère de la défense en avril 2012, l'entreprise considère que les sommes versées au titre des années 2013, 2014 et 2015 (respectivement, 168, 148 et 146 millions d'euros) ne devraient plus être considérés comme une contribution, mais comme un produit commercial.

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS ACCORDÉES À SNCF MOBILITÉS

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (prévision)	2017 (prévision)
Tarifs sociaux	67	50	40	27,9	21,4	25,7	25,7
Défense	192	-	-	-	-	-	-
Presse	5	5	3	0	-	-	-
Compensation Exploitation TET	210	312	314	307,6	333,2	*	*
Total contribution d'exploitation de l'État	474	367	357	335,5	354,6		
STIF	1 619	1 703	1 802	1 866	1 972	2 220	2 238
Services de transport régionaux de voyageurs	2 192	2 268	2 261	2 386	2 438	2 719	nd
Réductions tarifaires	443	473	495	537	551	503	nd
Total contributions d'exploitation des régions et du STIF	4 254	4 444	4 558	4 789	4 961	5 442	
Subventions publiques d'investissements (y compris matériel roulant)	547	689	919	1 102	1 301	1 288	nd
Total	5 275	5 500	5 834	6 227	6 616		

Source : projet de loi de finances pour 2017.

***c. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) :
la nécessité d'adapter les effectifs aux nouvelles missions dévolues***

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 relative à la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a transformé l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) en Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) le 15 octobre 2015.

Cette loi a considérablement étendu le périmètre d'intervention de l'Arafer, devenue ainsi le régulateur du transport multimodal.

Cette dernière s'est vue confier de nouvelles prérogatives dans le secteur autoroutier (régulation des tarifs et contrats de concession, contrôle des marchés et des contrats de sous-concessions), dans le secteur du transport routier de voyageurs (régulation des services réguliers non urbains de moins de cent kilomètres ainsi que des gares routières) ainsi qu'une mission générale d'observation des marchés.

Cette évolution s'est traduite à la fin de l'année 2015 par une profonde réorganisation des services de l'autorité, avec la création d'une nouvelle direction sectorielle, d'un département des études et de l'observation des marchés ainsi que d'un département des affaires européennes et internationales.

Cette évolution dans les missions dévolues à l'Arafer devra se poursuivre au cours des prochaines années. Le besoin d'un régulateur qui permette d'objectiver les situations devient une impérieuse nécessité lorsque les collectivités prennent des décisions ayant un impact sur un bassin de vie, de travail qui dépassent leurs frontières. Ainsi en est-il de la décision de la ville de Paris de fermer l'accès aux véhicules diesel en 2020, ce qui aura des conséquences sur le réseau routier, mais aussi sur les transports collectifs alternatifs.

Dès avant cette évolution souhaitée par le Rapporteur spécial, il est notable que depuis le dernier trimestre de l'année 2015, les services de l'Arafer ont dû faire face à une charge de travail bien plus importante que celle qui pouvait être prévue, notamment par la mission de l'Inspection générale des finances et du conseil général de l'Environnement et du Développement durable (IGF-CGEDD) lancée par le Gouvernement et qui a rendu son rapport l'an dernier. Ainsi, à titre d'exemple, en matière de régulation des services de transport par autocar, cette dernière avait estimé dans son rapport que « *l'activité de l'Arafer ne devrait pas connaître de pic d'activité particulièrement important* » fondant son analyse sur les prévisions suivantes : sept déclarations de services routiers par mois, dont cinq à six pouvant faire l'objet d'une saisine par une autorité organisatrice de transport (soit une estimation annuelle de 84 déclarations et 60-72 saisines). En réalité, sur une période de seulement dix mois (octobre 2015-septembre 2016), l'autorité a enregistré 184 déclarations, qui se sont traduites par 87 demandes d'interdiction ou de limitation de la part des autorités organisatrices de transport ⁽¹⁾.

Ce pic d'activité s'est révélé d'autant plus délicat à gérer par les services que ces derniers se sont trouvés confrontés à des problématiques de sous-effectif, en raison d'une part des délais de recrutement et d'autre part de la limitation du plafond des emplois autorisés pour 2016 à 68 ETPT. Dès lors, le manque de personnel a été compensé par un très fort engagement et investissement des équipes en place.

L'évolution exponentielle du nombre d'avis et de décisions rendus par le collège de l'autorité reflète la montée en puissance de l'Arafer au cours de ces deux dernières années : d'une vingtaine d'avis et de décisions par an, l'autorité est passée à 44 en 2015 et à 165 au 1^{er} septembre 2016.

Au vu de ces éléments, il apparaissait impératif que le plafond des emplois autorisés soit relevé et porté à 75 ETPT, ce qui est concrétisé à l'article 34 du projet de loi de finances pour 2017, afin que l'Arafer puisse disposer ainsi durablement des moyens humains nécessaires à l'exercice de ses missions. **Le**

(1) Réponse au questionnaire adressé lors de l'audition de l'Arafer.

Rapporteur spécial salue cette augmentation des moyens humains qui prend en compte la montée en charge de l'autorité et lui permettra d'assurer de façon optimale son rôle de régulateur de transport intermodal.

Enfin, alors que la localisation d'une grande partie des services constituait un obstacle récurrent au recrutement des profils de haut niveau, l'autorité a décidé de transférer à compter du 1^{er} février 2016 à Paris les services d'instruction, c'est-à-dire l'ensemble des directions à l'exception des seuls services « support » qui sont pour leur part restés implantés au Mans (greffe et direction des affaires générales). Cette restructuration a eu des effets positifs quasi immédiats en termes de recrutement, facilitant considérablement l'engagement de profils expérimentés sur Paris et permettant ainsi d'accélérer tout au long de l'année 2016 la montée en puissance des effectifs qui devrait se poursuivre, grâce au relèvement du plafond d'emplois, en 2017.

La mise en œuvre de la réforme ferroviaire : état des lieux du régulateur

Dans l'attente du rapport des députés Gilles Savary et Bernard Panher sur le bilan de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire qui devrait être publié cet automne, l'Arafer a publié une étude thématique, le 6 octobre dernier dressant un premier état des lieux.

Il ressort de ce rapport, de façon synthétique, les points suivants :

– **le groupe public ferroviaire intégré**, institué par la loi portant réforme ferroviaire est constitué de SNCF Réseau (gestionnaire d'infrastructure), SNCF Mobilités (opérateur de mobilité) et d'un établissement public dit « de tête », SNCF. Cette organisation est susceptible de présenter des **risques concurrentiels** et il est nécessaire que des cloisonnements stricts soient opérés entre les différentes entités. Ainsi, SNCF, du fait du rattachement de SNCF Combustible, empiète sur les missions du gestionnaire d'infrastructure et son positionnement doit être clarifié.

– **la trajectoire financière demeure inquiétante** puisque la réalité des économies d'échelle annoncées par SNCF Réseau ne transparaît pas dans le budget 2016 sur lequel l'autorité a été consultée. Par ailleurs, elle déplore tant que le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau devant fixer la trajectoire financière de l'établissement n'ait toujours été signé et que le décret mettant en œuvre la « règle d'or » ne l'ait pas également publié ;

– le régulateur se félicite de ses nouvelles attributions qui lui permettent d'être associé au contrôle budgétaire et financier de SNCF Réseau et de formuler des recommandations. Toutefois, il recommande de prévoir la **fixation des redevances dans un cadre pluriannuel** à laquelle il serait associé ;

– **l'ouverture prochaine à la concurrence** du transport ferroviaire de voyageurs (3 décembre 2019) n'a été que partiellement prise en compte par la réforme ferroviaire. Dans ce contexte, le transfert des gares de voyageurs à SNCF Réseau, qui n'a pas été prévu par la réforme ferroviaire, serait souhaitable pour garantir l'accès équitable et non-discriminatoire aux gares de voyageurs. L'autorité s'inquiète également des conséquences de la mise en place du nouveau cadre social sur l'ouverture du secteur à la concurrence.

d. 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'autorisation et assume le suivi et le contrôle des activités ferroviaires.

L'établissement a signé le 27 juin 2016 avec le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, son contrat d'objectifs tri annuel 2016-2018. Pour mémoire, 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 SNCF Réseau 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 2015, le montant total de ses ressources s'élève à 13,04 millions d'euros.

Le budget pour 2017 sera marqué par l'ajustement du plafond de la taxe affectée à 10,2 millions d'euros comme en 2016. Il est prévu, par ailleurs, de prélever 25 millions d'euros sur son fond de roulement.

L'établissement recrute et gère ses personnels de façon autonome, quelle que soit leur origine, la loi l'autorisant à recruter du personnel de droit privé. Le plafond d'emploi est fixé à 107 ETPT pour 2017 (ainsi qu'il en a été en 2016) pour tenir compte, notamment, de l'augmentation des contrôles et tenir compte des mesures prises suite à l'accident de Brétigny-sur-Orge du 12 juillet 2013.

B. LA FRAGILITÉ DU BUDGET DE L'AFITF : UN SUJET RÉCURRENT ET NON SOLDÉ

1. L'affectation d'une partie du produit de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) : une ressource pérenne mais insuffisante pour l'agence

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.

Ses ressources 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 (330,5 millions d'euros perçus en 2016, prévision de 341,5 millions d'euros pour 2017) ;

– la taxe d'aménagement du territoire prélevée sur les concessionnaires d'autoroutes (560 millions d'euros perçus en 2016, prévision de 565 millions d'euros pour 2017) ;

– une partie du produit des amendes du dispositif de contrôle et de sanction automatisés des infractions au code de la route (360 millions d'euros perçus en 2016, prévision de 400 millions d'euros en 2017).

Ces ressources seraient en progression de 4,5 % par rapport à 2016, la hausse relative la plus importante étant due aux amendes.

En outre et conformément aux engagements du Gouvernement, le protocole conclu avec les sept sociétés concessionnaires d'autoroutes le 16 avril 2015, prévoit **la contribution des sociétés d'autoroutes au budget de l'AFITF à hauteur de 1,2 milliard d'euros**. Elle sera versée sous forme de vingt annuités de 60 millions d'euros indexées sur l'inflation. Une partie des versements devrait être anticipée pour porter la contribution des sociétés d'autoroutes à 100 millions d'euros les trois premières années (2015 à 2017, puis le reliquat sera versé progressivement jusqu'en 2030).

Enfin, l'État ne verse plus à l'AFITF de subvention budgétaire depuis l'exercice 2015. Après l'abandon définitif de l'écotaxe poids lourds (devenu depuis « péages de transit ») en octobre 2014, une partie de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) lui a été affectée, à hauteur de 1 139 millions d'euros, grâce une augmentation de 2 centimes d'euros par litre de la TICPE applicable au gazole en 2015 comme en 2016 ⁽¹⁾. Pour 2016, la part affectée effectivement à l'AFITF a **diminué sensiblement à 715 millions d'euros**, soit une diminution de 37,2 %, **alors même que le plafond d'affectation**, tel que prévu par l'article 41 de la loi de finances initiale pour 2016 **s'élevait à 1 139 millions d'euros**. Pour 2017, l'article 17 prévoit de plafonner la part de TICPE versée à l'agence à **735 millions d'euros**.

(1) Article 36 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 et article 41 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

L'affectation d'une partie de la TICPE constitue donc désormais une ressource pérenne pour l'agence ainsi que s'y est engagé le Gouvernement. Toutefois, la réduction sensible de la part de TICPE affectée à l'AFITF, depuis 2015 (- 35,5 %) ne peut que susciter l'extrême inquiétude du Rapporteur spécial. Le niveau perçu par l'agence, qui aurait dû effectivement s'élever à 1 139 millions d'euros n'a pas été garanti en 2016 et rien n'assure que l'intégralité des 735 millions d'euros prévus lui seront reversés. Dans tous les cas, cette somme ne suffit pas à répondre aux engagements de l'agence et nécessitera une augmentation conséquente de son budget, dès 2018 pour ne pas compromettre sa soutenabilité.

Par ailleurs, les restes à payer au 30 juin 2016 demeurent conséquents (11,3 milliards d'euros) mais diminuent de plus de 12 % et devraient être financés par les recettes de l'établissement sur les futurs exercices. Il convient de souligner que leur réduction, amorcée en 2014 (- 21,8 % par rapport à 2014), se poursuit du fait de paiements supérieurs aux engagements.

Par ailleurs, suite à l'abandon de l'écotaxe poids lourds, le Gouvernement doit rembourser la **somme de 849 millions d'euros à la société Écomouv'** selon des versements échelonnés assurés par l'AFITF. Ainsi, en 2015, celle-ci a versé 527,8 millions d'euros. Elle a payé la somme de 46 millions d'euros en 2016, *via* les fonds de concours de l'action 1 *Développement des infrastructures routières* et versera 48 millions d'euros en 2017. Toutefois, cette somme risque d'être portée à **1,2 milliard d'euros ainsi que l'a relevé la Cour des comptes**⁽¹⁾. En effet, alors qu'une partie des sociétés habilitées de télépéage a été indemnisée, trois autres ont intenté des recours en indemnisation contre l'État pour des préjudices non inclus dans l'indemnisation de 970 millions d'euros engagée en 2015, en août et septembre 2015 et évalués à 252 millions d'euros.

Les tableaux ci-après détaillent les encaissements et décaissements effectifs année par année. Les chiffres pour 2015 et 2016 sont encore prévisionnels à ce stade.

(1) *Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015- Mission Écologie, Développement et Mobilité durables.*

ÉVOLUTION DES RECETTES DE L'AFITF DE 2012 À 2017

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taxe d'aménagement du territoire	535	538	571	561	560	565
Redevance domaniale	198	300	314	310	330,5	341,5
Amendes radars	272	170	203	230	360	400
TICPE				1 139	715	735
Subvention budgétaire programme 203	900	560	656			
Total recettes (hors avances Agence France Trésor)	1 907	1 568	1 743	2 340	1 965,5	2 041,5

Source : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

Les recettes prévisionnelles pour 2017 augmenteraient très légèrement par rapport à 2016 (+ 0,38 %), mais ne suffiront pas à assurer le financement de certaines opérations de régénération et de développement du réseau ferroviaire.

2. La nécessité d'augmenter le financement de l'agence afin de permettre la mise en œuvre du scénario 2 de la commission « Mobilité 21 »

Alors même qu'elle constitue une instance de décision concernant le financement des infrastructures de transport associant les élus et le Gouvernement, l'AFITF est vertement critiquée par la Cour des comptes depuis sa création en 2006. Ainsi, la Cour, dernièrement dans son référé en date du 10 juin 2016⁽¹⁾, l'a qualifiée de « *caisse de financement, gérée de facto par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) au ministère chargé des transports (...)* » et de « *coquille vide administrative* ». L'agence qui ne disposerait d'aucune marge de manœuvre, ni de capacité décisionnelle, constituerait pour l'État un moyen de s'affranchir des règles budgétaires, selon la Cour.

Mais de façon récurrente et partagée, dans ce cas précis, par le Rapporteur spécial, la Cour des comptes souligne **l'insoutenabilité financière** dont elle sera inéluctablement victime si ses ressources ne sont pas augmentées, en raison des restes à payer considérables ainsi que des engagements déjà pris par l'État qui appelleront des financements supplémentaires, avec une bosse de paiements en 2017.

Selon l'agence, compte tenu des engagements financiers déjà pris et des projets nouveaux attendus, **les besoins en crédits de paiement de l'AFITF sont supérieurs à 2,8 milliards d'euros pour 2017**, alors que la lettre plafond annonce un budget de 2,2 milliards d'euros.

L'AFITF sera ainsi contrainte d'adopter un scénario de rigueur, combinant, par exemple, un gel du remboursement à SNCF Réseau de sa dette (d'un montant de 734 millions d'euros fin 2015) et une réduction substantielle des

(1) Référé S 2016-1842

crédits des contrats de plan État-régions de 20 % ou encore un démarrage ralenti des projets nouveaux (Canal Seine-Nord Europe, tunnel Lyon-Turin). Dès lors, ce budget impliquera de reporter près de 600 millions d'euros de paiements et porterait à **3,2 milliards d'euros les besoins des exercices suivants pour l'agence**. Cette situation aurait **des conséquences néfastes tant pour SNCF Réseau, qui ne se verrait pas rembourser la dette contractée par l'agence qui devrait atteindre 800 millions d'euros fin 2017, que pour l'activité du secteur des travaux publics, puisque selon l'AFITF, 10 000 emplois seraient menacés en 2017, soit pratiquement 4 % de l'ensemble du secteur**.

Pour mémoire, le Gouvernement a, au cours de cette législature, enfin procédé à une priorisation des infrastructures de transport à entretenir ou à développer grâce à la mise en place de la commission « Mobilité 21 » dont le rapport⁽¹⁾ a rendu *de facto* caduc le précédent projet de Schéma national des infrastructures de transport. Le Gouvernement s'est engagé à financer le scénario n° 2 proposé par la commission qui prévoit d'engager entre 28 et 30 milliards d'euros de travaux d'ici à 2030 selon un schéma de priorités hiérarchisées, tout en tenant compte des évolutions de dépenses préconisées pour l'entretien et la modernisation des réseaux, le renouvellement du matériel roulant TET ou encore le soutien de l'État aux mobilités propres.

Dans ce contexte, **le Rapporteur spécial a déposé, en première lecture de la première partie du projet de loi de finances pour 2017, un amendement visant à relever de 1 centime d'euro supplémentaire par litre le niveau de TICPE applicable au gazole en 2017, à l'exclusion de l'Île-de-France déjà soumise à une augmentation de cette même taxe pour financer le Pass Navigo unique (cf. *infra*), afin de compléter substantiellement les ressources de l'agence et d'assurer le financement pérenne des infrastructures de transport**. Il convient de préciser que les prix à la pompe du gazole sont actuellement à un niveau historiquement bas (0,91 euro par litre au 31 août) et que l'augmentation annoncée des prix du pétrole devrait être limitée à moyen terme. L'impact économique prévisible de la mesure proposée paraissait ainsi modéré et son fondement écologique pertinent à l'heure de la ratification de l'accord issu de la 21e Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 2015 (« COP 21 »). Cette augmentation de la TICPE sur le gazole de 1 centime d'euro aurait rapporté 400 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial insiste sur l'impérieuse nécessité de garantir l'exécution du scénario n° 2. 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 milliards d'euros (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**. Dans ce

(1) *Rapport de la Commission Mobilité 21 au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche*, Pour un schéma national de mobilité durable, 27 juin 2013.

contexte, le **Rapporteur spécial appelle à augmenter la part de la TICPE affectée effectivement à l'AFITF, à l'instar de ce qui avait été réalisé au cours de l'exercice budgétaire de 2015.**

**Les priorités retenues par la commission « Mobilité 21 » en matière ferroviaire
(scénario n° 2)**

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

- 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 et de Nice ;
 - ligne nouvelle Paris-Normandie : traitement du nœud Paris-Saint-Lazare-Mantes et traitement de la gare de Rouen ;
 - provisions pour interventions sur secteurs ferroviaires à enjeux (notamment Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Rennes, Creil, Nîmes, Metz, Nancy, Mulhouse, Saint-Pierre des Corps, Paris-Gare du Nord).
- Réponse aux enjeux d'attractivité économique et de desserte plus efficace et plus sûre des territoires :
 - 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 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 ;
- ligne nouvelle Paris-Normandie : poursuite du projet y compris besoins à plus long terme d'adaptation du nœud Paris-Saint Lazare- Mantes ;
- poursuite du 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 branches ouest et sud ;
- ligne nouvelle Paris-Amiens-Calais ou ligne nouvelle Paris-Calais par Rouen ;
- ligne nouvelle Toulouse-Narbonne ;
- nouvelle traversée des Pyrénées.

II. L'AMÉLIORATION SIGNIFICATIVE DES TRANSPORTS DU QUOTIDIEN

A. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT RÉGIONS 2015-2020

Cette législation a été marquée par l'accent mis sur le développement et l'amélioration des transports du quotidien, ainsi que l'atteste notamment la signature en 2015 des 27 contrats de plan État-régions (CPER) 2015-2020 métropolitains et d'outre-mer ainsi que des deux contrats interrégionaux (CPIER) Vallée de la Seine et Plan Rhône qui comportent un volet mobilité multimodal. Les transports constituent ainsi la priorité d'investissement de ces contrats puisqu'ils représentent la moitié des engagements financiers (soit environ 15 milliards d'euros). Ils définissent les ressources que l'État, les régions et les autres éventuels cofinanceurs (départements, communauté d'agglomération, opérateurs – Voies navigables de France, SNCF Réseau, grands ports maritimes, etc.) envisagent de mobiliser sur les opérations routières, ferroviaires, fluviales, portuaires, les circulations douces (véloroutes, voies vertes) ainsi que, spécifiquement pour la région Île-de-France, celles relatives aux transports collectifs s'inscrivant dans le cadre du Nouveau Grand Paris au titre de la période 2015-2020. Par rapport à l'ancienne génération de contrats 2007-2013, prolongés en 2014, les opérations routières ont donc été réintégrées dans les contrats de plan, alors qu'elles faisaient l'objet d'une contractualisation distincte dans le cadre des plans de modernisation des itinéraires routiers (PDMI) jusqu'en 2014.

Concernant plus précisément, le volet ferroviaire des contrats de plan, les ressources prévues par l'État s'élèvent à 1,96 milliard d'euros sur un total de 7,68 comprenant l'ensemble des cofinanceurs (notamment régions, départements,...) ainsi que les financements envisagés en propre par SNCF Réseau.

Le taux de mise en place à l'issue de la première année d'exécution des contrats de plan est de 9,5 % environ en AE pour le volet ferroviaire (contre 9 % pour l'ensemble des volets des contrats de plan).

La priorité est donnée à la rénovation et à la modernisation du réseau existant, conformément aux préconisations de la commission « Mobilité 21 » afin d'améliorer le service offert à l'utilisateur et notamment celui des trains du quotidien. Les opérations retenues concernent ainsi principalement la modernisation et la fiabilisation du réseau structurant, le traitement des principaux nœuds ferroviaires et la réalisation de projets régionaux à fort potentiel.

**MONTANTS INSCRITS AUX CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS 2015-2020
POUR LE VOLET FERROVIAIRE**

(millions d'euros)

	Montants inscrits – Volet ferroviaire			Ressources mises en place (exécution)	Ressources mises en place (prévision)
	Montant État	Montant région	Montant tous cofinanceurs	AE 2015 État	AE 2016 État (M€)
Alsace	86,400	103,590	222,100	11,249	4,556
Aquitaine	121,295	205,295	489,441	20,461	14,025
Auvergne	48,000	60,000	120,000	10,753	13,385
Basse-Normandie	36,500	122,000	171,700	2,832	11,112
Bourgogne	62,230	100,290	346,210	3,079	6,103
Bretagne	126,930	159,180	685,000	22,156	15,459
Centre - Val de Loire	114,300	278,375	470,350	4,196	13,975
Champagne-Ardenne	57,387	39,087	154,140	1,500	10,000
Corse	15,000	15,000	30,000	0,750	0,000
Franche Comté	50,000	35,600	104,200	12,123	0,475
Guadeloupe	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Guyane	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Haute-Normandie	20,400	44,500	151,100	4,076	1,575
Île-de-France	113,100	108,000	327,400	2,293	10,590
Languedoc-Roussillon	50,200	70,337	239,900	12,440	6,332
Limousin	57,860	47,600	167,650	5,377	5,540
Lorraine	62,050	37,875	133,500	1,988	1,154
Martinique	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Mayotte	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Midi-Pyrénées	105,560	141,570	376,100	2,664	15,262
Nord-Pas-de-Calais	106,200	235,000	361,800	0,200	2,260
PACA	195,670	302,250	911,900	14,347	13,353
Pays de la Loire	105,031	141,090	395,303	19,707	7,268
Picardie	78,100	322,200	423,000	0,731	8,275
Poitou-Charentes	97,200	173,500	408,300	13,380	1,309
Rhône-Alpes	253,000	298,700	992,500	20,916	34,734
Réunion	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Total	1 962,31	3 041,04	7 681,59	187,22	196,74

Source : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

Concernant les transports collectifs, seul le contrat de plan de la région Île-de-France comprend un tel volet, l'État et la région ayant souhaité une approche globale de la problématique des transports pour la région francilienne.

Le 6 mars 2013, le Gouvernement a présenté le Nouveau Grand Paris, associant en toute cohérence les projets du plan de mobilisation, assurant la modernisation et l'extension des réseaux existants et le nouveau réseau de métro automatique, le Grand Paris Express. Un protocole d'accord entre l'État et la région a été signé le 19 juillet 2013 pour accompagner le financement des projets du plan.

Dans le prolongement de ce protocole, le contrat de plan a vocation à décliner cet accord projet par projet. Les ressources de l'État contractualisées s'élèvent à 1,38 milliard d'euros, celles prévues par la région Île-de-France à 3,05 milliards d'euros, auxquelles s'ajoutent 1,45 milliard d'euros de la Société du Grand Paris et 1,60 milliard d'euros d'autres collectivités et des opérateurs. **Au total, un montant de 7,5 milliards d'euros sera donc consacré aux transports du quotidien en Île-de-France dans le cadre du contrat de plan, ce dont se félicite le Rapporteur spécial.** Ce contrat fait actuellement l'objet d'une révision. Dans ce cadre, il prendra notamment en compte une participation supplémentaire à hauteur de 500 millions d'euros de la Société du Grand Paris au projet du prolongement du RER E à l'ouest (projet EOLE).

La programmation porte à la fois sur la modernisation du réseau des RER, l'amélioration des grands pôles multimodaux, la constitution d'un réseau des rocade ferrées, le développement des radiales du réseau métro, en cohérence avec la mise en service du Grand Paris Express, et la poursuite des programmes tramways et Tzen ⁽¹⁾.

En 2016, au titre du contrat de plan, l'État a versé 163 millions d'euros en autorisations d'engagement, en majorité pour le T7, le T1 à Val de Fontenay, la ligne 11 à Rosny-Bois-Perrier, les schémas directeurs des RER, les interconnexions ferroviaires du Grand Paris Express, EOLE, le tram-train Massy Évry et le débranchement du tramway T4.

Le niveau des crédits de paiement délégués en 2016 est de 157 millions d'euros. À la date du 9 août 2016, 90 millions d'euros avaient été effectivement dépensés, notamment pour la phase 1 de la tangentielle nord, le transport collectif en site propre Massy Saclay, le T6, le pôle de Nanterre Université et les lignes 4 et 12 du métro.

Concernant les autres régions, les transports collectifs urbains s'inscrivent, hors contrats de plan, dans le cadre des trois appels à projets lancés depuis 2009. Les deux premiers appels à projets ont représenté un engagement de l'État de 1,3 milliard d'euros, qui ont permis la construction ou la mise en chantier de plus

(1) *Mode de transport innovant, qui allie la performance et la qualité de service du tramway à la souplesse du bus (pas de rails)*

de 1 000 km de lignes à fin 2015. Un troisième appel à projets pour les transports en commun en site propre a été lancé au mois de mai 2013, également ouvert aux projets de mobilité durable (par exemple ceux visant l'amélioration de la performance et de l'information multimodale pour les usagers des transports collectifs ou favorisant le report modal). Ses résultats ont été annoncés le 18 décembre 2014 : 99 projets bénéficieront d'un montant total d'aides de l'État de 450 millions d'euros, sous forme de subventions directes de l'AFITF aux maîtres d'ouvrage.

Par ailleurs, le Gouvernement a engagé, le 8 mars 2016, par courrier du Premier ministre aux préfets de région, l'étape dite de « revoyure » des contrats métropolitains signés en 2015. L'objectif de ce processus qui devrait être finalisé cet automne par la signature d'avenants aux contrats, est de définir en concertation avec les nouveaux exécutifs régionaux, les éventuelles inflexions qui seraient à introduire par rapport aux priorités inscrites aux contrats actuels. Sur le plan financier, ce travail s'inscrit dans un cadre budgétaire augmentant très légèrement (de l'ordre de 1,5 %) au niveau national les ressources consacrées par l'État, au titre des transports, dans le cadre du programme 203, sur le périmètre des nouvelles régions.

Les évolutions résultant de cette étape s'inscrivent dans un esprit d'ajustements pouvant conduire à des modifications limitées, sans bouleverser les grands équilibres fixés dans les contrats signés.

Enfin, concernant l'exécution financière des contrats de plan 2007-2014, le Rapporteur spécial souligne que le taux final global de mise en place des ressources de l'État, fin 2015, atteint environ 86 %. Toutefois, en termes de crédits de paiement, le montant des restes à payer au titre des engagements de l'État s'élève à 742,86 millions d'euros au 1^{er} janvier 2016 (soit environ 26,6 % des montants engagés au titre des crédits transports) sur un montant total de 2,79 milliards d'euros.

Le Rapporteur spécial tient toutefois à souligner que les avancées significatives en matière de transports du quotidien, notamment prévues dans les contrats de plan 2015-2020 ne pourront être poursuivies que si le budget de l'AFITF se voit abondé à hauteur de 600 millions d'euros supplémentaires pour 2017 et atteint 3,2 milliards d'euros pour les années à venir.

B. DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES CONCERNANT LE DÉVELOPPEMENT 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. **Ainsi, le nombre de kilomètres en province est passé de 1 104 km en 2007 à 1 638 en 2014.** Cinq métropoles disposent d'un réseau de métro : Lille, Lyon, Marseille, Rennes et Toulouse. Vingt-sept agglomérations sont desservies par le *tramway*. La fréquentation des transports collectifs urbains de province a crû de manière soutenue

ces dernières années (+ 3 % de croissance en moyenne entre 2010 et 2014). Pour la dixième année consécutive, la progression des réseaux de province reste plus dynamique que celle des réseaux franciliens.

Deux premiers appels à projets, lancés respectivement en 2008 et 2010 et cumulant plus de 1,3 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 de transport 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 transports collectifs en site propre (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 ont été annoncés le 18 décembre 2014 : 99 projets d'infrastructures de transport public et de mobilité durable, portés par 70 autorités organisatrices de transport, bénéficieront d'un montant total d'aides de l'État de 450 millions d'euros, sous forme de subventions directes de l'AFITF aux maîtres d'ouvrage.

Les projets retenus représentent 5,2 milliards d'euros d'investissements publics, tous financeurs confondus. Des subventions, à hauteur de 110 millions d'euros, sont fléchées sur les projets contribuant à l'amélioration de la desserte des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Les subventions représentent au moins 10 % du montant des dépenses éligibles tandis que l'aide de l'État s'élève en moyenne à 16 % du montant des dépenses éligibles.

L'État a souhaité soutenir des projets adaptés aux contextes locaux. Leur ampleur est donc très variable : le montant des investissements soutenus à travers les projets est ainsi compris entre 110 000 euros et 420 millions d'euros.

Les premières conventions de financement ont été signées en 2015, mais le démarrage du processus s'est révélé plus lent que prévu du fait de reports d'opérations dans un contexte budgétaire difficile pour les collectivités territoriales.

Au 30 juin 2016, quatorze conventions de cet appel à projets ont été approuvées pour un total de 39 millions d'euros de subventions et 358 millions d'euros d'investissements.

En prenant en compte les trois appels à projets, c'est donc plus de 1,6 milliard d'euros qui sont engagés par l'État en faveur des transports collectifs et plus de 2 000 km de lignes qui seront construites ou améliorées.

C. L'AMÉLIORATION DES TRANSPORTS EN ÎLE-DE-FRANCE

1. 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.

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.

Dans la continuité du protocole, le volet mobilité multimodale du contrat de plan 2015-2020 sur le Nouveau Grand Paris reprend la majorité des projets du plan de mobilisation (*cf. supra*).

En 2017, les travaux et études en cours seront poursuivis pour les 54 projets du plan de mobilisation afin d'accélérer la modernisation et le développement du réseau francilien. Ainsi, la mise en œuvre des schémas directeurs des lignes RER (A, B Sud, C et D) sera poursuivie afin de fiabiliser l'exploitation des lignes structurantes du réseau, de moderniser certaines gares, de renouveler le matériel roulant.

Trois opérations seront mises en service : les pôles de Nanterre Université et Châtelet-les-Halles ainsi que le tram 11 express (tangentielle nord) entre Epinay-sur-Seine et Le Bourget.

Seize opérations seront en travaux pour des mises en service à horizon 2019-2020 principalement, dont :

- les tronçons M15 Sud et M16-M17 du métro automatique du Grand Paris Express ;
- le prolongement des lignes du métro 14 à Mairie de Saint-Ouen et M11 à Rosny-Bois-Perrier ;
- le réaménagement du pôle de Juvisy ;
- les tram express 12 (tram-train Massy-Evry) et 13 (tangentielle Ouest – phase 1) ;
- les tramways T4 Clichy-Montfermeil et T9 Paris-Orly ;
- le prolongement du tramway T1 à Colombes (phase 1).

Enfin, les études et la conduite des procédures administratives se poursuivront pour certaines opérations, parmi lesquelles : le prolongement du tramway T3 à Porte Maillot, les transports communs en site propre Senia-Orly et Chessy-Esbly-Val d'Europe.

Auditionnée par le Rapporteur spécial, la nouvelle présidente du Syndicat des transports en Île-de-France (STIF), Mme Valérie Pécresse, a souligné que la poursuite de la mise en œuvre de ce plan de mobilisation nécessitait **le maintien des engagements financiers prévus par l'État et des participations attendues des collectivités locales**.

En effet, l'avancement de certaines opérations sera conditionné à la mise en place des financements requis, notamment :

- le tram 12 Express (tram-train Massy Évry) ;
- le prolongement du tramway T7 à Juvisy (phase 2) ;
- le prolongement du tramway T1 à Val de Fontenay ;
- le tramway T9 Paris-Orly ;
- les TZen 2, 3, 4 et 5.

Outre le plan de modernisation pour les transports, le conseil du STIF a approuvé, le 13 juillet dernier, deux schémas directeurs, l'un pour le matériel du métro, l'autre pour le matériel ferré lourd. Ces deux schémas concrétisent l'ambition d'accélérer le renouvellement et la rénovation des matériels roulants en Île-de-France, afin de rajeunir significativement le parc actuel d'ici 2021.

Le schéma directeur de renouvellement du matériel ferroviaire doit permettre de rénover ou acquérir d'ici 2021 plus de 700 rames (entre 708 et 788), soit près de 60 % du parc actuel, et de commander pour la période 2022-2028 environ 400 autres rames (entre 370 et 412). Avec les livraisons en cours sur Paris-Nord et Paris-Est (vers Coulommiers, Crépy-en-Valois, Persant-Pontoise), le parc sera alors entièrement renouvelé et rénové.

Dans le cadre du schéma directeur du matériel de métro, il est prévu d'acquérir 178 rames sur pneu (lignes 1, 4, 6, 11 et 14) et, pour le matériel sur bogies circulant sur les lignes métro fer, il est proposé de remplacer les matériels antérieurs à l'année 2000, soit 355 rames (ou 1750 voitures) par un seul type de matériel roulant *via* un seul marché pour limiter les coûts fixes.

Ces nouvelles orientations conduisent à des besoins supplémentaires de l'ordre de 21,9 milliards d'euros sur la période 2016 à 2040, dont 10,6 d'ici 2025 et environ 5,1 sur la mandature actuelle.

Enfin, le STIF a lancé, le 5 octobre dernier, un plan d'amélioration des réseaux de bus pour l'ensemble de la région Île-de-France. **L'offre de surface, bus et tramways, qui représente 31 % des déplacements – tout mode de transport collectif confondu – s'avère l'un des principaux leviers pour répondre rapidement aux besoins de transport qui s'expriment fortement notamment dans les secteurs où le déficit d'offre de transport public est le plus criant.**

Alors que les bus et *tramways* en zone dense continuent à attirer des voyageurs (hausse de 15,3 % de voyageurs en cinq ans), en zone peu dense, la voiture reste un équipement indispensable, non pas en raison de l'absence d'offre de transport mais plutôt parce que cette offre s'avère inadaptée à des besoins plus difficiles à identifier, car plus diffus et complexes en termes de flux.

Dans ce contexte, le nouveau plan d'action 2017-2020, dénommé « Grand Paris des bus », a pour ambition d'accélérer le développement de l'offre bus en Île-de-France pour tous les Franciliens et de garantir l'efficacité des développements de l'offre. Deux types de consultations se tiendront : d'une part, une plateforme internet ⁽¹⁾ de consultation en ligne, destinée à tous, sera ouverte du 5 octobre au 5 novembre et, d'autre part, les conseils départementaux, les conseils des différents nouveaux territoires intercommunaux, les associations ainsi que l'ensemble des acteurs de la mobilité seront également associés à cette réflexion cet automne.

Le financement du Pass Navigo unique

Lors de son conseil du 11 juillet 2012, le STIF a décidé de procéder au dézonage à compter du 1er septembre 2012 pendant le *week-end* et les jours fériés pour les forfaits Navigo annuels et mensuels, les forfaits Solidarité Transport mensuels et les forfaits Améthystes (tarif réduit notamment pour les personnes âgées). En outre, le STIF a décidé la mise en place au 31 décembre 2012 d'un titre spécifique pour les abonnés Navigo afin de leur permettre de charger sur leur carte le prix de la partie du parcours hors des zones comprises dans l'abonnement (au lieu de leur imposer l'achat d'un billet origine-destination).

Dans la continuité de ces mesures, le STIF a voté le 16 mai 2013 le dézonage du forfait Navigo pour un mois pendant la période estivale dès 2013 afin de permettre aux usagers de circuler dans l'ensemble des transports en commun d'Île-de-France. Cette mesure a été étendue aux petites vacances scolaires de la zone C (comprenant les académies de Paris, Créteil et Versailles) à l'issue du conseil du STIF du 5 mars 2014.

Fin 2014, la région d'Île-de-France et la chambre de commerce et d'industrie de Paris Île-de-France se sont engagées dans un pacte pour le développement économique régional. Dans ce cadre, ils promouvaient la mise en place d'un tarif unique des abonnements Navigo. Le 26 novembre 2014, le Premier ministre s'est prononcé en faveur de cette mesure, dont le financement s'appuie notamment sur la hausse du versement transport (VT) introduite par amendement parlementaire à la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, soutenu par le Gouvernement.

Lors de son conseil du 11 février 2015, le STIF a porté à leur plafond les taux de versement transport à compter du 1^{er} juillet 2015 et décidé de la tarification des forfaits Navigo annuel (770 euros), mensuel (70 euros) et hebdomadaire (21,25 euros) toutes zones à compter du 1^{er} septembre 2015. En outre, lors de son conseil du 8 juillet 2015, il a décidé de la tarification des abonnements Imagine R scolaire toutes zones (333,90 euros) à compter du 1^{er} septembre 2015.

(1) *grand-paris-des-bus.fr*.

En 2016, dans la suite des accords signés en 2011 et 2013 sur le financement des infrastructures de transport, le Premier ministre et la présidente du conseil régional, présidente du STIF, ont signé le 27 juin 2016 un protocole portant sur le financement pérenne du système de transports publics franciliens. En effet, pour maintenir le pass Navigo à tarif unique en tenant compte de l'augmentation de l'offre de transports (notamment 200 km de lignes nouvelles), le protocole prévoit notamment l'accroissement des contributions :

- des usagers des transports en commun au moyen d'augmentations tarifaires justifiées par l'amélioration des services ;
- des usagers des routes franciliennes via une modulation régionale de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE), qui permettra au STIF, sur sa décision propre, de disposer le cas échéant d'une ressource fiscale affectée de 100 millions d'euros ;
- des employeurs de onze salariés ou plus *via* une nouvelle augmentation du versement transport, avec une hausse de 0,1 point de tous les taux franciliens au 1er janvier 2017 et une harmonisation progressive des taux plafonds applicables aux départements de la petite couronne (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne), dont un relèvement de 0,21 point dès le 1er janvier 2017 du taux de versement transport dans les départements de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

Pour le premier dispositif, le STIF est seul compétent pour décider d'une évolution des tarifs des titres de transport : il a ainsi arrêté lors de son conseil du 13 juillet 2016 une nouvelle grille tarifaire effective depuis le 1^{er} août 2016. Ainsi, le tarif du forfait mensuel a été porté à 73 euros, soit une augmentation de + 4,3 %.

L'autorisation pour le STIF d'augmenter la TICPE (article 11 du projet de loi de finances pour 2017) vient d'être adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale. L'augmentation du versement transport (harmonisation progressive pour les départements de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, en tenant compte de l'évolution de l'offre de transports dans ces départements) sera proposée par le Rapporteur spécial en deuxième partie du projet de loi de finances.

2. Point d'étape sur le financement et l'avancement du volet transports du Grand Paris Express

Le Grand Paris Express est composé des lignes 15 à 18, du prolongement de la ligne 11 entre Rosny-Bois-Perrier et Noisy-Champs, ainsi que des prolongements de la ligne 14 au nord (entre Mairie de Saint-Ouen et Pleyel) et au sud.

Le financement du prolongement de la ligne 11 n'est pas encore défini. Il faut noter qu'un premier prolongement de la ligne 11, entre Mairie des Lilas et Rosny-Bois-Perrier est en cours. Son financement est assuré dans le cadre du contrat de plan et comprend notamment un apport de 300 millions d'euros de la Société du Grand Paris.

Le prolongement de la ligne 14 au nord de Saint-Lazare jusqu'à Mairie de Saint-Ouen (les travaux de génie civil ont débuté en juillet 2014) est conduit sous maîtrise d'ouvrage du STIF et de la RATP. Son montant total s'élève à 1,38 milliard d'euros. Il est financé par les acteurs suivants la décomposition suivante : Société du Grand Paris (55 %), ville de Paris (20 %), région Île-de-France (13 %), conseil général de la Seine-Saint-Denis (3 %) et conseil général des Hauts-de-Seine (3 %). Le financement du reliquat de 6 % sera déterminé ultérieurement.

Les lignes 15, 16, 17 et 18 ainsi que les portions de la ligne 14 au nord entre Mairie de Saint-Ouen et Saint-Denis-Pleyel et au sud entre Olympiades et Orly sont réalisées sous la maîtrise d'ouvrage de la Société du Grand Paris qui les finance intégralement. Ses ressources reposent pour l'essentiel sur la fiscalité régionale : la taxe spéciale d'équipement, une composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, et une fraction de la taxe locale sur les bureaux dont le plafond a été relevé dès 2014. Des recettes fiscales supplémentaires lui seront affectées pour augmenter de 2,5 milliards d'euros sa capacité de remboursement d'emprunts à long terme. Elles seront mises en place une fois constatées les premières mises en service, soit à partir de 2022. La Société du Grand Paris aura également recours à l'emprunt. À ce titre, elle a signé avec la Caisse des dépôts et consignations le 12 décembre 2014 un protocole d'accord sur la possibilité de conclure des contrats de prêts entre 2014 et 2017, pour un volume pouvant atteindre 4 milliards d'euros. Le 21 avril 2015, le conseil de surveillance a autorisé la signature d'un premier prêt d'1 milliard d'euros. Le 10 juillet 2015, le conseil de surveillance a approuvé un autre prêt d'1 milliard d'euros avec la Banque européenne d'investissement.

Le tableau suivant présente les dates de mise en service prévisionnelle des opérations réalisées dans le cadre du Grand Paris Express :

**DATE DE MISE EN SERVICE DU GRAND PARIS EXPRESS ET DES OPÉRATIONS
SUR LE RÉSEAU EXISTANT À COMPTER DE 2015**

Liste des opérations	Mise en service
Pôle de Nanterre-Université	2015
Pôle Rosa Parks	2015
TCSP Saint-Quentin-Orly	2016
Pôle de Versailles-Chantiers phase 1	2016
Pôle des Halles	2016
T6 Châtillon – Vélizy - Viroflay	2014-2016
BHNS de Gonesse	2016
Tangentielle nord (phase 1),	2017
T3 à la porte d’Asnières	2018
T4 à Clichy-Montfermeil	2019
Prolongement de la ligne 12 à Aubervilliers (phase 2)	2019
T Zen 4 : Viry-Chatillon - Corbeil-Essonnes	2019
Prolongement de la ligne 4 du métro à Bagneux (phase 2)	2020
Tangentielle ouest (phase 1)	2020
Barreau ferroviaire de Gonesse	2020
Tramway T9 Paris-Orly ville	2020
Pôle de Juvisy-sur-Orge	2020
Tzen 2 Sénart - Melun	2020
T Zen 3 : Paris (19e) – Les Pavillons-sous-Bois	2020
T1 à l’est – Val de Fontenay	2021
Schéma directeur du RER E et ligne de transilien P court terme	2021
T7 (phase 2)	2022
Tramway Antony-Clamart (T10)	2022
Schéma directeur du RER B au sud	2014-2022
Schéma directeur du RER A	2016-2022
Prolongement de la ligne 11 à Rosny Bois Perrier	2023
Prolongement du T3 à porte Maillot	2023
Tram train Massy Évry et prolongement à Versailles	2020 et 2023
Tangentielle ouest à Achères (phase 2)	2024
Prolongement du RER E à l’ouest	2022 et 2024
Prolongement du T1 à Colombes	2019 et 2024
Tram’Y Evangile T8 Sud	2025
Schéma directeur du RER C	2020-2025
Tangentielle nord (phase 2)	2024 et 2027
Schéma directeur du RER D moyen/long terme	2020-2030
Schéma directeur du RER E et ligne de transilien P moyen/long terme	2025-2030

Liste des opérations	Mise en service
Tangentielle ouest à Cergy	2030
Grand Paris Express – Prolongement de la ligne 14 du métro à Mairie de Saint-Ouen	2019
Grand Paris Express – Pont de sèvres – Noisy Champs (L15)	2022
Grand Paris Express – Mairie de Saint Ouen – Saint Denis Pleyel (L14)	2023
Grand Paris Express – Saint Denis Pleyel – Noisy Champs (L16)	2023
Grand Paris Express – Le Bourget RER – CDG (L17)	2024
Grand Paris Express – Olympiades – Aéroport d’Orly (L14)	2024
Grand Paris Express – CEA – Orly (L18)	2024
Grand Paris Express – Prolongement de la ligne 11 de Rosny Bois Perrier à Noisy Champs	2025
Grand Paris Express – Saint Denis Pleyel – Rosny Bois Perrier (L15)	2025
Grand Paris Express – Nanterre – Pont de Sèvres (L15)	2025
Grand Paris Express – Nanterre – Saint Denis Pleyel (L15)	2027
Grand Paris Express – Versailles Chantiers – CEA (L18)	2030
Grand Paris Express – Rosny Bois Perrier – Champigny centre	2030
Grand Paris Express – CDG – Le Mesnil Amelot (L17)	2030

Source : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

Point d'étape de réalisation du CDG-Express

(liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle)

Le projet CDG Express consiste en une liaison ferroviaire directe de 32 kilomètres entre Paris (Gare de l'Est) et l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle (CDG 2), spécifiquement adaptée aux besoins des passagers aériens.

Ses caractéristiques principales sont les suivantes :

- une liaison directe et sans arrêt ;
- un temps de trajet de 20 minutes ;
- un train toutes les 15 minutes ;
- un fonctionnement de 5 heures à minuit, 365 jours par an.

Le projet CDG Express participe à la politique de report modal porté par le Gouvernement. En effet, le trafic attendu sur cette nouvelle liaison est de 6 à 7 millions de passagers par an en 2024, dont la moitié aurait utilisé la voiture en son absence. Le projet CDG Express permet ainsi de retirer des véhicules de la route : 71 millions de véhicules.km en 2025, 80 en 2035 et 94 en 2050.

À différentes reprises et encore très récemment, le Gouvernement a annoncé sa volonté de voir le projet CDG Express se réaliser avant la fin 2023 d'autant que le projet apparaît important pour les candidatures de la ville de Paris aux Jeux Olympiques de 2024 et à l'organisation de l'exposition universelle de 2025.

La réalisation en concession « globale » du projet engagée en 2006 et poursuivie jusqu'en 2011 n'ayant pu en définitive aboutir pour de multiples raisons, dont en particulier la complexité des interfaces du projet et l'importance des risques qui en découlent, une nouvelle approche est dorénavant prévue pour sa réalisation qui repose sur l'intégration des risques d'interface par la mobilisation des deux acteurs incontournables du projet : SNCF Réseau et Aéroports de Paris (ADP), gestionnaire de l'aéroport de Paris-CDG.

L'ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016 relative à la réalisation d'une infrastructure entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, qui a été publiée le 19 février 2016, précise le cadre dans lequel la société de projet interviendra, à savoir un contrat de concession de travaux. Elle ouvre en outre la possibilité qu'un tiers entre à son capital.

Le projet de loi relatif au projet CDG Express a été adopté en 1ère lecture par l'Assemblée nationale le 27 septembre 2016. Il vise à ratifier l'ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016 et à permettre, compte tenu des spécificités du projet, la désignation de l'exploitant ferroviaire du service selon les mêmes modalités que celles retenues pour la désignation des exploitants des services de transport des lignes du Grand Paris Express.

Le coût actualisé du projet, tel qu'il a été présenté à l'enquête publique en vue d'une déclaration d'utilité publique modificative, est estimé à **1,4 milliard d'euros** aux conditions économiques de 2014. Ce coût intègre des travaux substantiels pour assurer la robustesse et la régularité du RER B, de la ligne K du Transilien et des TER Picardie, ainsi que des aménagements qualitatifs d'insertion architecturale et urbaine des ouvrages de franchissement de la Porte de la Chapelle à Paris.

Outre l'apport en fonds propres des partenaires, le financement de l'investissement par la société de projet sera réalisé grâce à la dette contractée auprès de prêteurs (privés comme publics). Dans ce cadre, il est envisagé que le projet CDG Express bénéficie de financements au titre du « Plan Juncker ». Des premiers échanges ont eu lieu à cet effet avec la Banque européenne d'investissement. Les éventuelles modalités d'intervention de cette dernière dans le projet (fonds propres, dettes ou garanties) restent encore à déterminer.

Dans tous les cas, sur la base d'un billet dont le niveau de référence est de 24 euros en valeur 2023, il apparaît que la capacité contributive de l'exploitant ferroviaire pourrait ne pas permettre la couverture totale des charges à acquitter par la société de projet. Pour remédier à cette difficulté, il est envisagé de mettre en place à son profit une taxe à percevoir sur les passagers aériens hors correspondance de l'aéroport de Paris-CDG qui devra rester limitée. Cette taxe affectée devra faire l'objet d'une instruction par la Commission européenne au titre du contrôle des aides d'État.

D. LA MODERNISATION DE L'OFFRE DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE (TET)

1. La signature imminente de la nouvelle convention relative à l'exploitation des trains d'équilibre du territoire

Les trains Intercités ou trains d'équilibre du territoire (TET) regroupent plusieurs ensembles de trains de voyageurs de moyenne et longue distance utilisant pour l'essentiel le matériel « Corail », depuis la signature d'une convention d'exploitation entre l'État et SNCF Mobilités fin 2010. Répartis initialement sous quatre appellations, puis réunis par SNCF Mobilités sous l'appellation commerciale unique « Intercités », ils constituent la composante résiduelle du transport ferroviaire de voyageurs, aux côtés des trains à grande vitesse (TGV) et des trains express régionaux (TER).

Suite au rapport de la commission « Avenir des trains d'équilibre du territoire », présidée par le député et président de l'AFITF, M. Philippe Duron, qui a rendu ses conclusions le 25 mai 2015 ⁽¹⁾ et dressé, à la suite de la Cour des comptes ⁽²⁾, un sévère constat de la situation actuelle, le secrétaire d'État en charge des transports a présenté le 7 juillet 2015 la feuille de route du Gouvernement pour un nouvel avenir des TET qui, pour mémoire, prévoit :

– le renouvellement pour cinq ans de la convention TET actuelle, qui prend fin en décembre 2015, sur des bases refondées permettant à l'État de devenir une autorité organisatrice de plein exercice ;

(1) Rapport de la Commission « TET d'avenir » remis le 25 mai 2015 au Secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, TET : agir pour l'avenir.

(2) Cour des comptes, Rapport sur les trains d'équilibre du territoire, 13 février 2015.

– le renforcement des moyens de l'autorité organisatrice, et notamment la mise en place d'un réseau de correspondants de haut niveau dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement ;

– la création en septembre 2015 d'un conseil consultatif des TET associant, sous la présidence du secrétaire d'État, les présidents de régions, deux parlementaires et deux représentants des usagers, afin de renforcer le dialogue à haut niveau entre l'État et les régions ;

– le lancement d'une mission de concertation avec les régions, confiée au préfet délégué à la Vallée de la Seine, M. François Philizot, pour discuter des évolutions de desserte à mettre en œuvre. Ce dernier a rendu ses conclusions en juin 2016 ;

– le renouvellement d'ici à 2025 du matériel roulant des lignes TET dites structurantes (Paris-Caen-Cherbourg, Paris-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand, Bordeaux-Marseille) pour un montant d'investissement de 1,5 milliard d'euros.

Conformément à ces orientations et comme confirmé par le secrétaire d'État chargé des transports le 21 juillet 2016, une nouvelle convention d'exploitation des TET pour la période 2016-2020 est en cours de discussion avec SNCF Mobilités, depuis janvier 2016 et devrait être signée à l'automne 2016.

La convention définira les prérogatives et obligations de chacune des parties. À ce titre, elle précisera notamment :

– les modalités selon lesquelles l'État définit l'offre à réaliser par l'opérateur ;

– les conditions d'exécution du service de transport ferroviaire par SNCF Mobilités, ainsi que des services connexes ;

– les modalités de calcul de la compensation due par l'État à son exploitant pour la réalisation du service ;

– les modalités d'information de l'État par SNCF Mobilités ;

– les modalités de cessation de la convention, au terme prévu ou de manière anticipée.

La conclusion de cette nouvelle convention d'exploitation des TET vise plusieurs objectifs :

– clarifier les rôles respectifs de l'État et de SNCF Mobilités, en renforçant notamment le rôle de l'État en matière de définition de l'offre de transport ;

– améliorer la qualité du service offert aux voyageurs en matière notamment de ponctualité et d'information ;

– améliorer le niveau d’information dont dispose l’État pour assurer son rôle d’autorité organisatrice.

Cette convention tiendra également compte des préconisations de l’audit confié par le Gouvernement à l’Inspection générale des finances et au Conseil général de l’environnement et du développement durable, en vue de redresser dans la durée l’équilibre économique des TET, notamment par une politique commerciale dynamique et des efforts de productivité de l’opérateur.

Par ailleurs, la démarche de concertation mise en œuvre par M. François Philizot a permis de trouver un accord avec la région Normandie en avril 2016, par lequel la Région accepte de devenir autorité organisatrice de cinq lignes TET desservant la Normandie à compter du 1^{er} janvier 2020, au plus tard. En contrepartie, l’État financera le renouvellement du matériel roulant des lignes Paris-Caen-Cherbourg/Trouville-Deauville et Paris-Rouen-Le Havre à hauteur de 720 millions d’euros maximum.

Les discussions se poursuivent actuellement avec plusieurs autres régions desservies par des TET, en particulier les régions Hauts-de-France⁽¹⁾, Occitanie⁽²⁾, Grand Est⁽³⁾, Centre-Val de Loire et Bourgogne-Franche Comté, en vue de conclure de nouveaux accords de nature à clarifier la lisibilité de l’offre ferroviaire et à en améliorer l’efficacité.

2. Le renouvellement effectif du matériel roulant

La convention de financement du renouvellement du matériel roulant des trains d’équilibre du territoire signée par l’État, la SNCF et l’AFITF en décembre 2013 prévoit l’acquisition par la SNCF de 34 rames de type Coradia Liner V160 (vitesse maximale de 160 km/h) bimodes, qui seront dédiées à plusieurs lignes TET comprenant une section non électrifiée. L’AFITF verse ainsi une contribution de 510 millions d’euros à l’opérateur, dont 479 pour le matériel roulant et 31 pour l’adaptation ou la construction d’ateliers de maintenance.

Selon le dernier calendrier prévisionnel, **la livraison des 34 rames doit s’étaler de novembre 2016 à novembre 2017.**

Ces nouveaux matériels roulants sont susceptibles de circuler sur tout ou partie des lignes TET Paris-Troyes-Belfort ; Nantes-Bordeaux ; Nantes-Tours-Lyon ; Paris-Bourges-Montluçon et Paris-Amiens-Boulogne.

L’affectation définitive sera définie à l’issue des discussions relatives à l’articulation des lignes trains express régionaux (TER)-TET, soit à l’automne 2016.

(1) Anciennement régions Nord - Pas de Calais et Picardie.

(2) Anciennement régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées.

(3) Anciennement régions Champagne-Ardenne, Alsace et Lorraine.

Par ailleurs, sur le réseau des lignes structurantes⁽¹⁾, les modalités de renouvellement du matériel roulant sur ces lignes ont été précisées le 21 juillet 2016 par le secrétaire d'État chargé des transports.

Le renouvellement du matériel roulant de la ligne Paris-Caen-Cherbourg/Trouville-Deauville sera réalisé dans le cadre de l'accord liant l'État et la région Normandie (*cf. supra*). Pour les trois autres lignes, l'État s'est engagé à acquérir d'ici 2025 des rames neuves adaptées aux besoins des voyageurs, pour un montant d'environ 1 milliard d'euros. La concertation menée au cours du printemps avec les acteurs des territoires a permis de décider des fonctionnalités de ces rames en tenant compte des attentes des voyageurs. Dans ce contexte, SNCF Mobilités va lancer d'ici fin 2016 un appel d'offres et la signature du marché issu de l'appel d'offres n'interviendra qu'au début de l'année 2018. Les dépenses budgétaires en 2017 ne concerneront donc que les frais d'études et d'ingénierie en lien avec la procédure d'appel d'offres.

3. Le compte d'affectation spéciale Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs : des crédits en hausse

L'État participe au financement de l'offre des TET selon trois modalités :

– le financement du déficit d'exploitation, pour un montant de 358 millions d'euros pour 2017 *via* le compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, qui inclut la révision et la rénovation du matériel roulant ;

– le financement de la redevance d'accès au réseau versée à SNCF Réseau pour l'activité TET, pour un montant de 529,4 millions d'euros TTC pour 2017 ;

– le financement du renouvellement du matériel roulant, actuellement engagé avec une première tranche de 510 millions d'euros sur cinq ans, incluant l'investissement sur les ateliers de maintenance.

Le 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 sur lesquelles circulent les TET.

Ainsi, en contrepartie du respect de ses obligations de service public, SNCF Mobilités reçoit une compensation de l'État afin de couvrir le financement du déficit d'exploitation, dans le cadre de la convention triennale (2011-2013). Cette convention, qui est arrivée à échéance en décembre 2013, a été prolongée pour un an en attendant la signature imminente de la nouvelle convention.

(1) *Quatre lignes qui ont pour caractéristiques principales : longues distances parcourues, flux de trafic importants et vitesse de pointe de 200 km/h.*

Conformément aux dispositions de cette convention, les recettes du compte d'affectation spéciale sont utilisées chaque année pour verser SNCF Mobilités un acompte à la compensation prévisionnelle pour l'année en cours à hauteur du montant des taxes ou contributions acquittées par SNCF Mobilités et le solde de la compensation pour l'année précédente. Depuis 2012, il est également prévu que le compte puisse financer des études et des missions de conseil directement liées à l'exercice des responsabilités d'autorité organisatrice des TET.

Ce compte est alimenté par trois types de recettes et repose sur le principe d'une double solidarité, ferroviaire et routière :

– 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 SNCF Mobilités 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 % et elle devrait rapporter 116 millions d'euros en 2017, ainsi qu'il en a été en 2016 ;

– 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. À l'heure actuelle et en attendant l'ouverture à la concurrence, seule SNCF Mobilités est redevable de la TREF. Cette taxe est assise sur le résultat imposable à l'impôt sur les sociétés. Le taux de la taxe est compris entre 5 % et 25 %. Un arrêté du 31 août 2015 fixe le taux à 12,68 % pour l'année 2015 et n'a pas été actualisé pour 2016. Pour 2017, ainsi qu'il en a été pour 2016, le produit de la TREF devrait atteindre 200 millions d'euros ;

– 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. Pour 2017, le montant versé à l'AFITF devrait être de 42 millions d'euros, soit une augmentation de 121 % par rapport à 2016.

L'article 24 du projet de loi de finances pour 2017 prévoit ainsi de relever de 23 millions d'euros le produit de la taxe d'aménagement du territoire affecté au compte d'affectation spéciale afin d'assumer l'augmentation des besoins de compensation du déficit d'exploitation des TET, lesquels sont prévus 358 millions d'euros en 2017 au lieu de 335 en 2016 (+ 23 millions d'euros). En effet, le compte est déficitaire depuis 2014, même si son solde reporté, tel qu'il résulte de la loi de règlement du budget pour 2015, demeure créditeur à hauteur de 25,3 millions d'euros grâce aux excédents constatés sur la période 2011-2013.

Le Rapporteur spécial se félicite que l'État assume pleinement son rôle d'autorité organisatrice de transport et mette un terme au déficit du compte d'affectation spéciale tout en rééquilibrant la part de la contribution provenant du secteur autoroutier, afin de soulager SNCF Mobilités, jusqu'à l'ouverture des TET à la concurrence en 2023.

Le compte 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, 258 millions d'euros pour 2017 soit une augmentation de 18,9 % par rapport à 2016) ;

– les contributions liées au matériel roulant des services nationaux de transport de voyageurs par l'État (programme 786, 100 millions d'euros pour 2017, soit une diminution de 15,2 % pour 2016).

Le programme 785 a essentiellement vocation à couvrir le financement de la part de la compensation relative à l'exploitation des TET et retrace plus précisément en dépenses :

– la part de la compensation nécessaire pour couvrir le déficit courant d'exploitation établi contractuellement entre SNCF Mobilités et l'État qui résulte de l'écart entre la somme des produits (soit les produits du trafic et les compensations tarifaires) et des charges d'exploitation (charges de circulation des trains, charges au sol, charges de maintenance courante des matériels roulants, etc.) ;

– les dépenses relatives aux enquêtes de satisfaction sur la qualité de service et aux frais d'études, de fonctionnement et de missions de conseil juridique, financier ou technique, directement liés à l'exercice par l'État de ses responsabilités d'autorité organisatrice.

Le programme 786 couvre le financement de la part de la compensation liée à la contribution de l'État aux investissements relatifs à la maintenance de régénération du matériel roulant existant, à savoir :

– la part de la compensation nécessaire pour couvrir les dotations pour amortissements et frais financiers relatifs au programme pluriannuel de maintenance 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 mais qui n'ont pas encore été amortis.

Le compte d'affectation spéciale devrait établir son équilibre budgétaire à **358 millions d'euros en 2017, soit une hausse de 6,9 % par rapport à 2016 en raison d'une forte augmentation des crédits du programme 785 que vient atténuer la diminution des crédits du programme 786.**

Le Rapporteur spécial souhaite souligner que la sécurisation du produit de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF), intégralement supportée par SNCF Mobilités, réalisée à l'occasion du collectif budgétaire de fin d'année 2014 ainsi que l'accroissement de la fraction de la taxe d'aménagement du territoire affectée au compte d'affectation spéciale prévue par le présent projet de loi de finances permet de garantir le retour à l'équilibre de ce dernier, sans accroître le poids de la fiscalité portée par le système ferroviaire.

Point d'étape d'adoption du quatrième paquet ferroviaire

Il s'agit d'un ensemble de six textes présentés par la Commission en janvier 2013, divisé en :

- un **pilier technique** (comportant une révision des directives relatives à l'interopérabilité et la sécurité ferroviaires, ainsi qu'un nouveau règlement sur l'Agence de l'Union européenne) ;
- un **pilier politique** (composé de la « directive gouvernance », du « règlement concurrence » et du « règlement normalisation des comptes »).

Le Parlement européen a adopté en première lecture l'ensemble du paquet le 26 février 2014. Le Conseil a adopté l'orientation générale sur le pilier politique le 8 octobre 2015. Les discussions en trilogues entre Conseil, Parlement et Commission européenne ont été entamées à l'automne 2015 et un texte de compromis final a permis d'aboutir à un accord informel le 28 avril 2016.

Sur la directive « gouvernance », l'architecture d'ensemble élaborée par l'orientation générale du 8 octobre 2015 au Conseil a été conservée, tout en **renforçant les mesures de sauvegarde garantissant l'impartialité des gestionnaires d'infrastructures** vis-à-vis de toutes les entités des entreprises verticalement intégrées (par exemple : limitation des doubles mandats entre instances dirigeantes de la *holding* et du gestionnaire d'infrastructure ou interdiction pour la *holding* d'exercer une influence décisive sur la nomination des personnes en charge des fonctions essentielles de la gestion d'infrastructure). Le texte a aussi élargi les pouvoirs du régulateur ferroviaire, notamment en termes de lutte contre les conflits d'intérêts touchant le personnel du gestionnaire d'infrastructure. Enfin, le **principe du libre accès à l'infrastructure de tous les États membres pour les opérateurs souhaitant mettre en place des services commerciaux a été acté pour décembre 2020** au plus tard.

Sur le règlement « concurrence », les discussions se sont focalisées sur les modalités de mise en concurrence des contrats de service public et sur la période de transition. Le texte final a maintenu les diverses dérogations permettant l'attribution directe des contrats de service public une fois la période de transition achevée (régie ou quasi-régie,...), mais en a renforcé la transparence et les modalités de contrôle. S'agissant de la date d'ouverture des marchés de services conventionnés, une solution de compromis a été trouvée avec une période de transition de sept ans après la publication du règlement. La **possibilité pour les autorités compétentes d'attribuer directement, sans condition, leurs contrats de service public disparaîtra donc fin 2023**, et les contrats directement attribués avant cette date pourront aller jusqu'à leur terme, mais pour une durée de dix ans au plus. À **partir de 2024, les autorités compétentes n'auront d'autres choix que de mettre en concurrence leurs contrats**, ou de recourir à l'attribution directe uniquement dans les cas dérogatoires prévus par le nouveau règlement.

Le Gouvernement est satisfait de l'accord conclu entre le Parlement, le Conseil et la Commission puisqu'il préserve la grande majorité des équilibres de l'orientation générale du 8 octobre 2015 et octroie une période de transition raisonnable au secteur pour se préparer correctement à la concurrence. En revanche, certains sujets n'ont pas été abordés dans les textes européens et devront être traités soit au niveau national soit au niveau local (par exemple, la mise à disposition du matériel roulant au nouvel opérateur).

III. LA CRISE DU FRET FRANÇAIS : VERS UNE SORTIE DU TUNNEL ?

A. UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE PLUS FAVORABLE

1. La situation en France en nette amélioration

En 2015, le transport terrestre de marchandises, avec 335 milliards de tonnes-km, est en baisse (- 1,6 %) ; hors oléoducs, il diminue de 1,8 %. Alors que le transport ferroviaire progresse de 5,1 %, le transport routier diminue de 2,5 %.

Les transports intérieurs terrestres de marchandises sont largement dominés par le transport routier. Les parts modales n'ont pas évolué depuis 2010 : la route représente 87,1 % du transport terrestre hors oléoducs, le transport ferroviaire 10,6 % et le transport fluvial 2,3 %. **Ainsi, le transport ferroviaire confirme son redémarrage : depuis 2010, le transport ferroviaire s'accroît de 2,7 % en moyenne annuelle et atteint, en 2015, 34,3 milliards de tonnes km, soit une progression de 2,7 % par an depuis 2010** ⁽¹⁾.

Sur ces cinq années, le transport international connaît un essor alors que le transport national se replie : + 10,9 % en moyenne annuelle pour l'international et - 1,1 % pour le national. Le transit connaît sur cette période une augmentation annuelle moyenne élevée (+ 14,3 %).

Le transport ferroviaire combiné diminue de 1,1 % en 2015, après quatre années de hausse consécutives. Le transport de marchandises conteneurisées ou en caisses mobiles, qui représente l'essentiel du transport combiné, diminue de 5,2 % en 2015. Le transport combiné en semi-remorque augmente à nouveau de façon exceptionnelle en 2015 (+ 28,2 %) après une très belle progression en 2014 (+ 21,5 %).

Concernant la structure du transport, étant donné le ralentissement de la construction et du bâtiment, le transport ferroviaire de minéraux bruts et matériaux de construction baisse de 2,2 % en 2015. En revanche, le transport de produits manufacturés poursuit sa progression (+ 11 % en 2015 après + 7,4 % en 2014). De même, le transport de produits agricoles et alimentaires repart à la hausse en 2015 (+ 1,7 %) après la baisse observée en 2014 (- 9,6 %) ⁽²⁾.

Cette nouvelle est particulièrement satisfaisante puisqu'elle pourrait peut-être signifier que la crise économique qui s'est développée à partir du second semestre 2008 touchant très violemment le transport ferroviaire de marchandises toucherait à sa fin. En effet, entre 2008 et 2012, la baisse des volumes transportés par le mode ferroviaire est de 20 % passant de 40,7 milliards de tonnes km en 2008 à 32,6 en 2012.

(1) Commissariat général au développement durable, *Les comptes de transport en 2015*.

(2) Ibidem.

2. Fret SNCF : une situation financière qui s'améliore

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. Pour améliorer ses résultats, une forte optimisation des moyens et des ressources a été engagée depuis plusieurs années, se traduisant notamment par une diminution des effectifs de 4 500 agents, ces derniers passant de 12 000 en 2010 à environ 7 000 fin 2015.

Les évolutions menées depuis 2009 ont consisté à revoir les processus de production et de commercialisation avec deux volets principaux :

– une organisation géographique de la production, en recherchant la mutualisation la plus large possible des flux des clients. Cette mutualisation porte aussi bien sur les trafics de « wagon isolé »⁽¹⁾ que sur les trafics massifs. Elle permet une meilleure rationalisation des ressources engagées pour assurer ces flux de trafic ;

– une meilleure prévision des trafics et un processus d'adaptation du plan de transport pour permettre une meilleure adéquation entre les besoins des clients et les sillons affectés à ces trafics.

En outre, trois axes de développement de l'activité ont été définis, autour du transport combiné qui est un secteur en pleine croissance, du marché européen et de l'innovation avec des trains plus lourds et plus longs.

Bien que le chiffre d'affaires continue de décroître sous les effets de la concurrence inter et intra-modale, cette diminution commence à ralentir depuis 2013 (– 5 % ; 1,1 milliard d'euros de chiffre d'affaires), 2014 (– 2 % ; 1,08) et 2015 (– 2 % ; 1,06), les résultats financiers de Fret SNCF se redressent ces trois dernières années. Ainsi, tout en restant largement négative (– 179 millions d'euros en 2013, – 116 en 2014 et – 86 en 2015), la marge opérationnelle progresse sensiblement de 154 millions d'euros (soit + 48 %) en 2013, de 63 (soit + 35 %) en 2014 et de 30 (soit + 26 %) en 2015.

B. LA MISE EN ŒUVRE D'UN VÉRITABLE PLAN D'ACTION EN FAVEUR DU FRET

Pour répondre à ces difficultés et après les résultats en demi-teinte de l'engagement national pour le fret ferroviaire (2009-2013), 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. 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 :

(1) Ensemble des transports qui permettent de réunir plusieurs wagons de clients et/ou de contenu différents afin d'en faire un train complet.

- 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. Le cycle de conférence s’est tenu régulièrement par la suite (12 décembre 2014, 29 septembre 2015 ⁽¹⁾) et la dernière réunion plénière a eu lieu le 6 octobre dernier. À cette occasion, le groupe de travail sur le wagon isolé a rendu son rapport en procédant à l’identification de la demande afin de discerner les attentes des chargeurs ainsi que leur vision des services de wagons isolés, l’état de l’offre ainsi que les axes d’amélioration à approfondir et des propositions pour développer ces services.

Cette réunion a donné lieu à la présentation du plan de relance ferroviaire par le secrétaire d’État qui prévoit notamment :

- une augmentation des tarifs des péages de SNCF Réseau en contrepartie d’une amélioration de la qualité de service ;

- la prolongation jusqu’en 2020 de la contribution de 30 millions d’euros versées aux lignes capillaires fret ⁽²⁾, à raison de 10 millions d’euros par an. En effet, ces liaisons ont déjà été dotées de 30 millions d’euros sur la période 2015-2017 ;

- la prolongation jusqu’en 2018 de la contribution versée au transport combiné par le versement d’une enveloppe supplémentaire de 10 millions d’euros. Le transport combiné s’est ainsi vu verser 30 millions d’euros sur trois ans (2015-2017) dans le cadre du fonds pour la transition ;

- le subventionnement du mécanisme pour l’interconnexion en Europe (MIE) dont le programme annuel prévoit une enveloppe de 20 millions d’euros afin de doter les wagons existants d’un mécanisme « anti-bruit ». En effet, les wagons neufs sont désormais soumis à l’obligation européenne d’utiliser des semelles de freins composites et concernant les wagons existants, la révision de la spécification technique d’interopérabilité (STI Bruit) par la Commission européenne devrait intervenir au 1^{er} semestre 2017 et précisera les prochaines échéances relatives à l’interdiction des wagons bruyants.

(1) Cf. *rapport spécial sur les infrastructures de transports collectifs et ferroviaires sur le projet de loi de finances pour 2016*.

(2) *Lignes locales exclusivement exploitées par des trains de marchandises*.

C. LES DIFFICULTÉS LIÉES AU COÛT DES PÉAGES EN PASSE D'ÊTRE RÉSOULUES

La réforme de la tarification des péages perçus par SNCF Réseau en compensation de l'utilisation de l'infrastructure intervenue en fin d'année 2008 a notamment concerné le fret. En effet, les péages étaient très inférieurs aux coûts marginaux d'usage (coût direct des circulations de trains de marchandises).

La réforme a conduit à faire payer les coûts marginaux d'usage ce qui a provoqué une augmentation de plus du double du volume des péages. Afin de ne pas déstabiliser l'équilibre économique des entreprises ferroviaires et dans le cadre de la politique de soutien au fret ferroviaire, l'évolution de la tarification a été contenue à l'inflation pour les entreprises ferroviaires et une subvention de l'État à SNCF Réseau est venue contribuer à la couverture du coût marginal.

Toutefois, aucun des opérateurs ne semble y trouver son compte : SNCF Mobilités se plaint d'une augmentation des tarifs tandis que SNCF Réseau déplore des montants de péages trop bas qui ne parviennent pas à couvrir le coût marginal.

En 2015, la Cour des comptes a relevé que le fret ferroviaire a été la variable d'ajustement du programme 203, notamment pour pallier l'absence de recettes attendues de l'écotaxe poids lourds, *via* le dégel de la réserve de précaution⁽¹⁾. En effet, la subvention attribuée à SNCF Réseau au titre de l'utilisation des infrastructures par les trains de fret se caractérise par son inconstance depuis 2011 – nulle en 2013, de 136,27 millions d'euros en 2014, elle redevient nulle en 2015 – à l'instar de la part versée aux opérateurs de fret au titre de la compensation de la réforme de la tarification pour les entreprises ferroviaires de fret. Cette dernière s'élevait à 137,12 millions d'euros en 2013, fut nulle en 2014 et atteint 37,32 millions d'euros en 2015. Cette apparente alternance résulterait, selon le ministère en charge des transports, d'erreurs d'imputation⁽²⁾.

Le fret ferroviaire continue de voir ses ressources diminuer depuis 2011 (- 93,5 %), avec un pic à la baisse historique en 2015 pour atteindre seulement 37,32 millions d'euros.

D'ailleurs, cette pratique a été dénoncée par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et ferroviaires et routières (Arafer) dans deux avis⁽³⁾ qui ont relevé que cette pratique de la part du ministère « *posait un problème de conformité au regard des principes de tarification définis par la directive 2012-1934/UE et emportait des effets désincitatifs à la circulation de trains de fret. [...] Ainsi, pour les années 2013 et 2014, l'État n'a versé qu'une fraction des montants prévus, ce qui a représenté un montant non recouvert pour SNCF Réseau de 232 millions d'euros* ».

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015- Mission Écologie, Développement et Mobilité durables.

(2) Ibidem.

(3) Avis n° 2015-004 du 3 février 2015 et n° 2015-020 du 10 juin 2015 relatifs à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2016.

Dans le cadre de son avis n° 2016-130 du 6 juillet 2016 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2017 établi par SNCF Réseau, l'Arafer a rappelé que « *la proposition d'augmentation des redevances applicables aux services de transport de fret reposait, une nouvelle fois, sur l'hypothèse d'un engagement financier de l'État qui n'avait pas été confirmé* ». Dans ce contexte, l'Autorité a émis un avis favorable sur le projet de tarification prévue pour l'horaire de service 2017, sous réserve que SNCF Réseau justifie, à l'appui d'un engagement dûment formalisé de l'État, la couverture du coût directement imputable à l'exploitation de ces services.

Pour mémoire, dans ses avis du 3 février et du 10 juin 2015, l'Arafer avait émis, puis maintenu, une réserve sur les tarifs des péages 2016 envisagés par SNCF Réseau pour les trains de marchandises qui proposait une hausse de 6,27 % afin de compenser la baisse des subventions de l'État pour cette activité.

Par courrier en date du 21 juin 2016, SNCF Réseau a transmis à l'autorité la lettre adressée par le commissaire du Gouvernement auprès de SNCF-Réseau, par lequel ce dernier l'informe que « *soucieux de répondre aux préoccupations de l'Arafer concernant la couverture du coût marginal, [il] tien [t] à [...] confirmer l'engagement financier de l'État pris l'an dernier* ». L'autorité relève que la « *formulation retenue dans le courrier n'est pas exempte d'ambiguïté. Il aurait pu être affirmé plus clairement (...) que l'État s'engageait à couvrir le solde du coût direct non couvert par les péages perçus auprès des entreprises ferroviaires de fret, dans le sens des dernières déclarations du Gouvernement sur le maintien d'une subvention en leur faveur de 90 millions d'euros* ».

Toutefois, lors de la dernière réunion de la conférence pour le fret ferroviaire en octobre, le secrétaire d'État chargé des transports s'est engagé à verser à SNCF Réseau une subvention de 90 millions d'euros dès cette année et pour les années à venir, destinée à couvrir la différence entre le montant des péages et les coûts d'usage de l'infrastructure, ainsi que le Premier ministre s'y était lui-même formellement engagé le 8 juin 2016. Il a ainsi indiqué que le prix des péages devrait ainsi augmenter de 4,6 % par an au-delà de l'inflation ferroviaire pendant dix ans.

Dans ce contexte, il a également été décidé que les trois quarts de cette augmentation seront directement conditionnés à la réalisation, par le gestionnaire d'infrastructure, d'objectifs d'amélioration de la qualité des sillons proposés.

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit, dans le cadre de la subvention versée à SNCF Réseau (action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* du programme 203 *Infrastructures et services de transport*), une dotation à SNCF Réseau de 251,9 millions d'euros (en AE et CP) destinée à contribuer à la couverture des coûts relatifs à l'utilisation du réseau ferré national par les trains de fret contre 274,6 millions d'euros en 2016, soit une

diminution de 8,3 %. Cette dotation comprend la compensation destinée à contribuer à la couverture du coût marginal pour les trains de fret.

Dans ce contexte, le Rapporteur spécial salue ces efforts qui, couplés à une situation économique plutôt favorable, pourraient conduire à entr’apercevoir une sortie de crise pour le fret ferroviaire, à moyen terme. Toutefois, pour ce faire, le Rapporteur spécial insiste sur l’impérieuse nécessité de verser effectivement et en intégralité, la subvention de l’État à SNCF Réseau contribuant à la couverture du coût marginal. Il sera particulièrement attentif sur ce point, notamment lors de l’exécution budgétaire de l’exercice 2016, et vérifiera également que l’engagement de versement des 90 millions d’euros soit effectivement réalisé dès 2016.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après les auditions de Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, de l'énergie et la mer, et de M. Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche (voir le compte rendu de la commission élargie du 26 octobre 2016 à 16 heures 15⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables et l'article 64, rattaché.

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

*La commission **adopte** ensuite, suivant l'avis favorable de M. 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, elle **adopte** les crédits des comptes spéciaux Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, Transition énergétique, Aides à l'acquisition de véhicules propres et Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs.*

*

* *

(¹) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/

ANNEXE :
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– Société nationale des chemins de fer français (SNCF) : M. Guillaume Pépy, président du directoire de SNCF et président directeur général de l'ÉPIC SNCF Mobilités ; M. Alain Krakovitch, directeur Transilien ; Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire SNCF Réseau, M. Patrick Jeantet, président délégué du directoire de SNCF, président-directeur général de SNCF Réseau, M. Alain Quinet, directeur général délégué de SNCF Réseau, M. Jérôme Grand, directeur de cabinet du président de SNCF Réseau

– Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) : M. Philippe Duron, président, M. Dominique Étienne, secrétaire général adjoint, et Mme Charlotte Leroy, collaboratrice parlementaire

– Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) : M. François Poupard, directeur général, Mme Andrivon, cheffe du service de l'administration générale et de la stratégie, M. Bruno Dicianni, adjoint au sous-directeur des transports ferroviaires et collectifs et des déplacements urbains, et Mme Nancy Canoves-Fuster, directrice de cabinet du DGITM

– Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) : M. Alexis Villemin, secrétaire général, M. Bernard Roman, président, et Mme Marine Gaignard, cheffe de cabinet

– Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) : Mme Valérie Péresse, présidente de la Région Île-de-France, et M. Kamel Ould-Said, conseiller transports