

N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

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 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 19

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :

INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT

CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT

SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS

CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

rapporteurs spéciaux : MME ANNE-LAURE CATTELOT ET M. BENOÎT SIMIAN

Députés

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX ET DONNÉES CLÉS	7
PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME 203 <i>INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS</i>	11
I. L'AUGMENTATION DES RESSOURCES DU PROGRAMME 203	11
A. LA NÉCESSITÉ DE CRÉER UNE MISSION EXCLUSIVEMENT DÉDIÉE AUX TRANSPORTS	11
B. LES RESSOURCES GLOBALES DU PROGRAMME 203.....	12
C. LA SOUS-EXÉCUTION MANIFESTE DES CONTRATS DE PLANS ÉTATS-RÉGIONS.....	16
D. POURSUIVRE L'EFFORT DE RÉGÉNÉRATION DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL NON CONCÉDÉ	18
1. La hausse des crédits destinés à la régénération et au développement du réseau routier national non concédé	18
a. L'entretien du réseau non concédé	18
b. Le développement du réseau non concédé.....	19
2. Anticiper la fin des concessions autoroutières pour investir massivement dans les infrastructures	20
II. L'AFITF : UNE TRAJECTOIRE DE FINANCEMENT CONFORME AUX ENGAGEMENTS PORTÉS PAR LE GOUVERNEMENT	21
A. LES ENGAGEMENTS PORTÉS PAR LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS (LOM)	21
B. LES RECETTES DE L'AFITF EN 2020.....	23
1. Les recettes traditionnelles de l'agence en nette augmentation.....	23
2. La contribution inédite du secteur aérien au financement des infrastructures terrestres	25
C. VERS LA CONCLUSION D'UN CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE ENTRE L'ÉTAT ET L'AFITF	26
D. LA CONTRIBUTION DE L'AFITF À L'AMÉNAGEMENT DU LITTORAL	28

III. VERS « UNE NOUVELLE SNCF »	29
A. LA REPRISE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU PAR L'ÉTAT : UNE CONDITION <i>SINE QUA NON</i> À LA TRANSFORMATION DU GESTIONNAIRE DU RÉSEAU FERRÉ NATIONAL	29
B. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LE SYSTÈME FERROVIAIRE	30
C. LA SÉCURISATION DES PASSAGES À NIVEAU	31
D. LA CRISE DE FRET SNCF	32
E. GARANTIR LE MAINTIEN DE LA DESSERTE FINE DES TERRITOIRES.	34
1. Un réseau très dégradé	34
2. Un bilan économique déficitaire	34
3. Vers la mise en œuvre de solutions de financement innovantes et différenciées	35
F. LA NAISSANCE DU PLUS GRAND RÉGULATEUR MULTIMODAL DES TRANSPORTS EN EUROPE : L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS (ART)	35
1. L'extension du périmètre de l'autorité	36
2. La budgétisation du financement de l'autorité	36
3. Des moyens humains supplémentaires mais un financement stable	37
IV. VOIES NAVIGABLES DE FRANCE : UN OPÉRATEUR EN PLEINE MUTATION CONFRONTÉ À UN DOUBLE DÉFI	38
A. L'ANNÉE 2020 : UNE ANNÉE CHARNIÈRE POUR VNF	38
1. Une mise en application tardive de la redevance hydraulique à inscrire dans une refonte plus globale de la politique de tarification	38
2. La signature d'un contrat d'objectifs et de performance avec l'État attendue pour 2020	39
3. Un établissement confronté à un double défi financier et juridique	41
a. La baisse des ressources humaines et financières de VNF	41
b. Les craintes de VNF liées à l'entretien des ouvrages d'art du réseau	42
B. LE FINANCEMENT DU PROJET DU CANAL SEINE NORD EUROPE	42
DEUXIÈME PARTIE : LA SUPPRESSION PROPOSÉE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES	45
I. LES FONDEMENTS DE LA SUPPRESSION SOUHAITÉE DU CAS AAVP ...	45
A. DES RECETTES DÉSÉQUILIBRÉES PAR RAPPORT AUX DÉPENSES..	45
B. UNE MÉCANIQUE BUDGÉTAIRE CONTRAINTE	46
II. LE NOUVEAU SCHÉMA BUDGÉTAIRE PROPOSÉ	47
TROISIÈME PARTIE : LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS	49

A. LES RECETTES DU CAS	49
B. LES DÉPENSES DU CAS.....	50
QUATRIÈME PARTIE : LE SECTEUR AÉRIEN	53
I. LE BUDGET ANNEXE <i>CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS</i> : UNE SITUATION FINANCIÈRE SOLIDE	53
A. LA PRIORITÉ DONNÉE À L'INVESTISSEMENT	55
B. LA POURSUITE DE LA TRAJECTOIRE DE DÉSENDETTEMENT	56
C. LA NÉGOCIATION DU PROTOCOLE SOCIAL 2020-2024	58
II. LES ENJEUX DU SECTEUR AÉRIEN EN POLYNÉSIE FRANÇAISE : GARANTIR LA CONTINUITÉ TERRITORIALE	58
A. L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU CIEL POLYNÉSIE : UN PUISSANT VECTEUR DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE POUR LES CINQ ARCHIPELS	59
1. Une hausse importante du trafic en 2018.....	59
2. La redevance océanique en Polynésie française : un équilibre à consolider	59
a. Une réforme destinée à empêcher les stratégies de contournement de l'espace aérien polynésien	60
b. Des taux réduits afin de garantir la continuité territoriale	61
B. LE TRANSFERT DE LA PROPRIÉTÉ ET DE LA GESTION, PAR L'ÉTAT AU PAYS, DES TROIS AÉRODROMES DE BORA BORA, RANGIROA ET RAIATEA : UNE OPPORTUNITÉ POUR DÉVELOPPER LES LIAISONS AÉRIENNES INTERINSULAIRES	62
1. Les termes du partage de la compétence aérienne entre l'État et le Pays.....	62
2. Le transfert des trois aérodromes de Bora Bora, Rangiroa et Raiatea	63
C. L'ADAPTATION DES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES POLYNÉSIENNES À L'AUGMENTATION DU TRAFIC AÉRIEN	64
1. Un nouvel aéroport de dégagement pour l'aéroport de Tahiti-Fa'a'a ?.....	64
2. Le défi capacitaire de l'aéroport de Tahiti-Fa'a'a	65
3. Le renouvellement de la concession de service public de l'aéroport de Tahiti-Fa'a'a.....	66
<i>Article 76</i> : Reprise par l'État de la dette de SNCF Réseau à hauteur de 25 milliards d'euros	68
I. SNCF RÉSEAU : DES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES CHRONIQUES.....	68
A. UN ENDETTEMENT HISTORIQUE ET DYNAMIQUE	68
B. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE DE SNCF RÉSEAU	72
II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN SCHÉMA COMPLEXE FONDÉ SUR UNE REPRISE DE DETTE PAR « PRÊTS MIROIR ».....	76

A. LES RISQUES JURIDIQUES ET BUDGÉTAIRES ENCOURUS PAR UNE REPRISE DIRECTE DE LA DETTE OU UNE RECAPITALISATION DE SNCF RÉSEAU	76
B. DES MODALITÉS ANALOGUES À LA REPRISE DE LA DETTE DE LA SNCF AU TITRE DU SERVICE ANNEXE D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE PUBLIQUE (SAAD) EN 2007.....	77
C. UNE REPRISE INDIRECTE ET PARTIELLE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU PAR L'ÉTAT	78
III. LES CONSÉQUENCES DE LA REPRISE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU PAR L'ÉTAT	85
A. LES CONSÉQUENCES SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT	85
B. LES CONSÉQUENCES SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DE <i>SNCF RÉSEAU</i>	90
EXAMEN EN COMMISSION	91
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	93
ANNEXES	95

PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX ET DONNÉES CLÉS

En matière de transports, l'année 2019 a été marquée par d'intenses débats sur le projet de loi d'orientation des mobilités (PJLOM). Ces débats ont donné lieu à la définition d'une **programmation à la fois réaliste et ambitieuse pour notre pays. Dans la perspective du financement de la LOM, le projet de loi de finances pour 2020 accroît les financements d'une manière tout à fait inédite.** Les rapporteurs saluent l'augmentation des ressources globales allouées au programme 203 *Infrastructures et services de transports*, qui atteindront 5,7 milliards d'euros, soit une hausse de 8,5 % par rapport à la loi de finances pour 2019. Jamais dans l'histoire de notre pays les infrastructures de transport n'auront bénéficié d'un effort financier d'une telle ampleur.

S'agissant de l'Agence de financement des infrastructures de France, près de 3 milliards d'euros de recettes fiscales lui seront affectées en 2020, ce qui représente une **hausse de plus 500 millions d'euros par rapport à 2019.** Ce montant traduit fidèlement la programmation de la LOM. Il s'explique par l'affectation d'une éco-contribution sur les billets d'avion qui rapportera 230 millions d'euros pour 2020, ainsi que par l'affectation d'une fraction exceptionnelle de TICPE de 381 millions d'euros.

L'année 2020 marquera également la **transformation profonde du groupe public SNCF**, qui deviendra un ensemble de sociétés anonymes à capitaux publics. L'article 76 du projet de loi de finances pour 2020 prévoit la première étape de reprise par l'État de la dette de SNCF Réseau, à hauteur de 25 milliards d'euros, en contrepartie d'efforts de productivité de la part de l'opérateur national. Il s'agit d'une véritable opération vérité. **Les rapporteurs se félicitent du choix du Gouvernement de faire la totale transparence sur le coût de cette reprise**, par la création d'un programme budgétaire spécifique doté de crédits évaluatifs, le programme 355 *Charge de la dette de SNCF Réseau par l'État*. Cette reprise coûtera plus de 400 millions d'euros aux finances publiques dès l'année prochaine.

En outre, **le programme 203 prend acte de la budgétisation du financement de l'Autorité de régulation des transports (ex-ARAFER)**, conformément à la volonté du Gouvernement et des parlementaires de supprimer les taxes à faible rendement. L'ART percevra désormais une subvention d'un montant égal au plafond de taxes autorisé pour 2019, soit 11,4 millions d'euros mais sera toutefois contrainte de puiser dans son fonds de roulement pour assurer l'équilibre de ses ressources et de ses charges. Elle bénéficiera par ailleurs d'une augmentation de son plafond d'emplois, à hauteur de 11 équivalents temps plein travaillés (ETPT), qui est désormais fixé à 94 ETPT.

Les rapporteurs spéciaux s'inquiètent du retard pris dans la publication du rapport du préfet François Philizot, chargé d'une mission sur les lignes de desserte fine du territoire. Alors que près d'un milliard d'euros est chaque année consacré par l'État, les régions et SNCF Réseau, à des opérations d'investissement et d'exploitation sur ces lignes, la suspension de certaines circulations pourrait être un horizon à moyen ou long terme si rien n'est fait d'ici l'année prochaine.

Le compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* porte la compensation financière annuelle versée par l'État à SNCF Mobilités. Il couvre le déficit d'exploitation des lignes TET *Intercités* et l'entretien courant du matériel roulant (236 millions d'euros). Depuis 2018, il comporte aussi une contribution financière versée aux régions qui ont repris certaines lignes (76,7 millions d'euros). La dépense totale du CAS est ramenée à 312,7 millions d'euros (– 13 %) car l'année 2020 sera marquée par la reprise des dernières lignes effectuées par les régions, conformément au recentrage de l'offre de TET porté par l'État.

L'article 33 du projet de loi de finances pour 2020 prévoit la suppression du compte d'affectation spéciale (CAS) *Aides à l'acquisition de véhicules propres*. Sur ce point, les rapporteurs spéciaux regrettent que d'autres solutions n'aient pas pu être trouvées dans le cadre d'échanges préalables avec les parlementaires. Le financement des aides à l'achat de véhicules propres était rendu plus acceptable et plus lisible pour tous les Français avec l'ancien schéma budgétaire. Cependant, les rapporteurs spéciaux soulignent que le déséquilibre de ce compte, causé notamment par le rattachement de la prime à la conversion au budget de l'État en 2019 et le durcissement du malus automobile, nécessite une re-budgétisation, qui plus est cohérente avec le respect des principes budgétaires.

S'agissant du secteur fluvial, l'année 2020 constituera une année charnière pour l'établissement *Voies navigables de France*, puisque la redevance hydraulique devra se substituer à l'actuelle taxe hydraulique, afin de donner à l'établissement davantage de marges de manœuvre pour piloter ses ressources. VNF devrait gagner en flexibilité et en productivité, notamment par le biais de la mutualisation des ressources en interne, conformément au contrat d'objectifs et de performance qui devrait être signé dans les prochains mois. Les rapporteurs spéciaux sont toutefois inquiets pour cet opérateur, qui perdra 112 ETPT en 2020. Cette baisse brutale des effectifs va mécaniquement entraîner une hausse des coûts de fonctionnement car VNF va devoir externaliser certaines tâches auparavant effectuées en régie, faisant ainsi les frais d'un cercle vicieux.

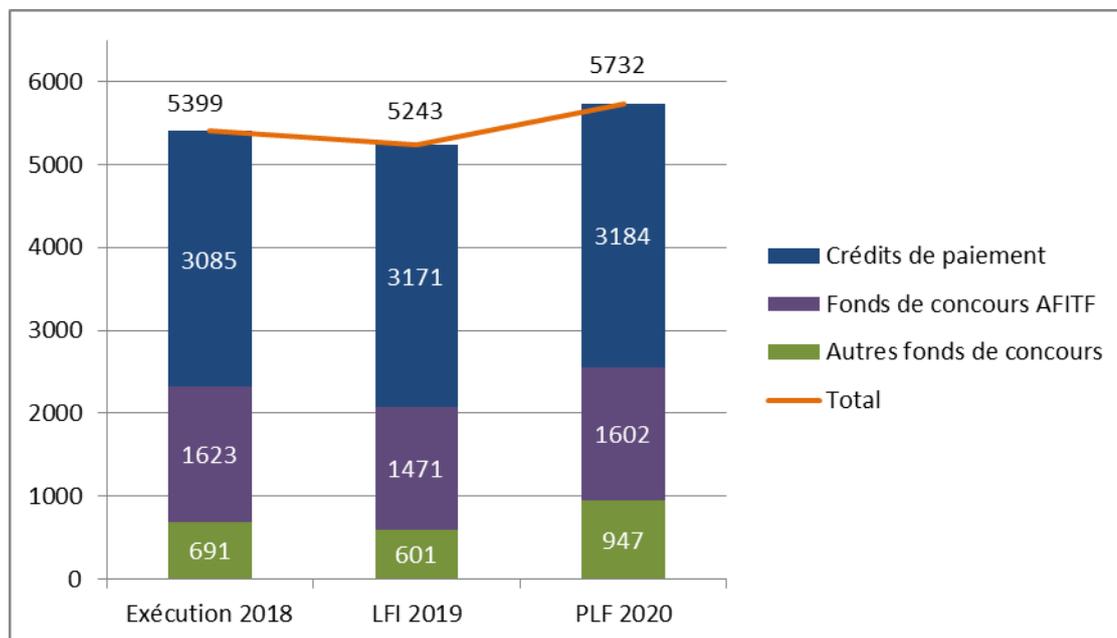
Pour ce qui est du financement du canal Seine-Nord Europe, qui coûtera environ 5 milliards d'euros, **les rapporteurs veilleront à ce que l'État respecte son engagement, identique à celui des collectivités territoriales concernées, de verser près de 1,1 milliard d'euros.** Au titre de mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), l'Union européenne devrait financer ce projet à hauteur de 2 milliards d'euros. Le reste à financer, environ 900 millions d'euros, sera pris en charge par la mise en place de ressources fiscales à assiette locale, afin de garantir l'équilibre du financement du projet.

Enfin, **concernant le secteur aérien, le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* s'inscrit, pour 2020, dans l'exacte continuité des budgets précédents.** Le niveau d'investissement de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) en faveur de la modernisation des systèmes de contrôle et de surveillance de la navigation aérienne atteindra près de 317 millions d'euros, une hausse de 20 millions d'euros par rapport à l'année 2019. La priorité donnée à l'investissement devrait enfin permettre à la DGAC d'aligner sa stratégie d'investissement sur les standards requis au niveau européen. Le PLF 2020 intègre également la **négociation du prochain protocole social pour la période 2020-2024.** Une dotation de 12,6 millions d'euros sera ainsi constituée pour financer les nouvelles mesures du protocole qui traduira la mise en œuvre d'actions de performance et de modernisation des services techniques, opérationnels et support, afin de relever le défi capacitaire du transport aérien.

L'année 2020 sera aussi celle du transfert, par l'État, de la propriété et de la gestion des trois aéroports de Bora Bora, Rangiroa et Raiatea à la Polynésie française. Pour les Polynésiens, c'est une belle opportunité de développer les liaisons aériennes entre toutes les îles et de garantir ainsi la continuité territoriale. Les rapporteurs spéciaux seront particulièrement attentifs au transfert de charges induit par cette opération afin qu'il n'entraîne pas une hausse des coûts qui serait difficilement compatible avec les capacités financières de la Polynésie.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES (CP) ET DES FONDS DE CONCOURS (FDC) DU PROGRAMME 203

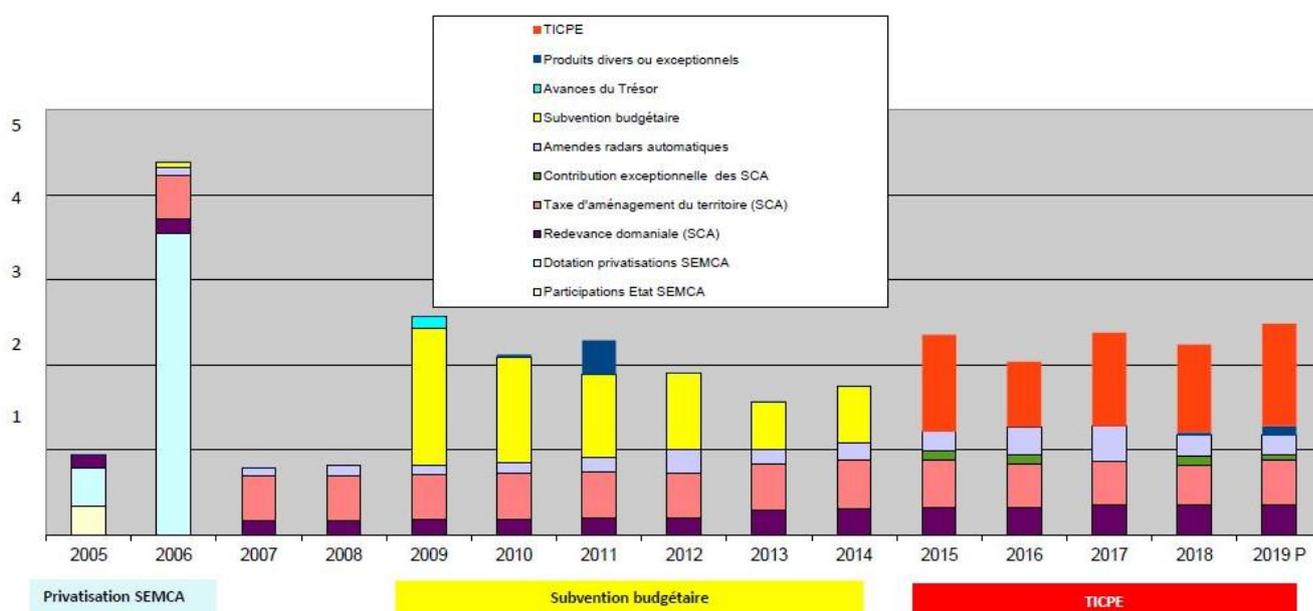
(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

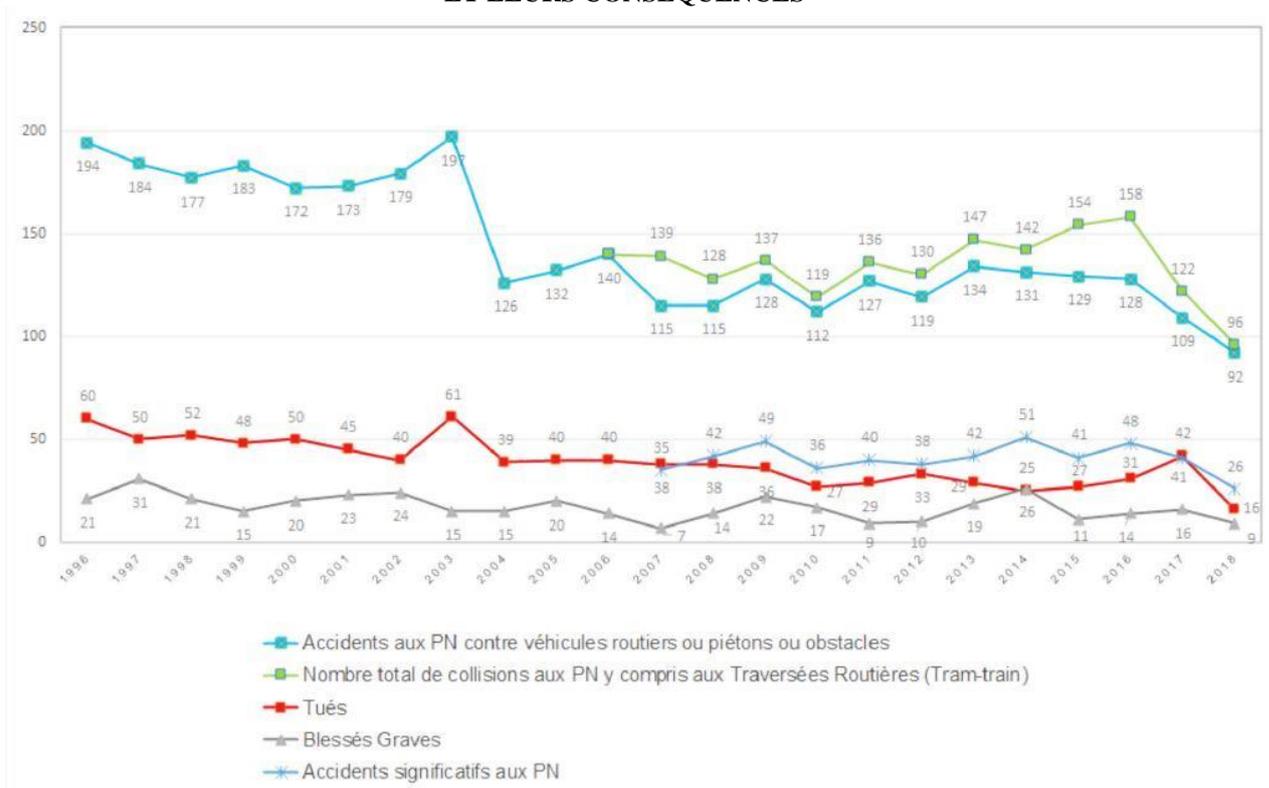
ÉVOLUTION DES RESSOURCES DE L'AFITF DEPUIS 2005

(en milliards d'euros)



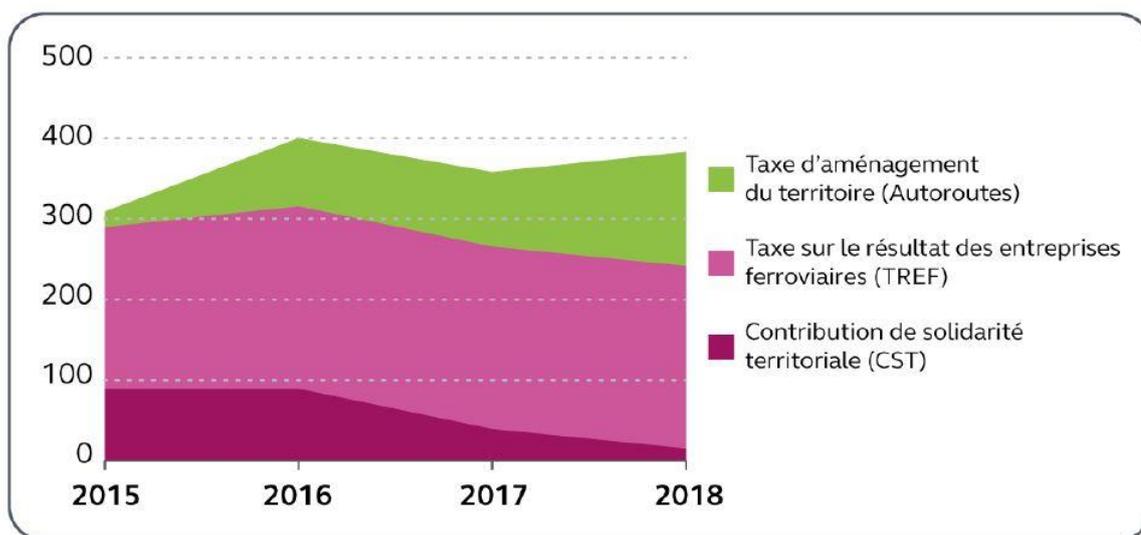
Source : AFITF.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE COLLISIONS AUX PASSAGES À NIVEAU ET LEURS CONSÉQUENCES



Source : Établissement public de sécurité ferroviaire.

Évolution des recettes du CAS SNTCV (2015-2018)



Source : Cour des comptes

PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS

Le programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, porte l'ensemble des moyens de l'État au titre de la politique nationale des transports.

Mis en œuvre par la **direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)** du ministère de la transition écologique et solidaire, il finance des infrastructures et des services de transports routiers, ferroviaires, fluviaux, maritimes ⁽¹⁾ et aéroportuaires. Il doit en garantir la sécurité et permettre la régulation des services économiques concernés.

I. L'AUGMENTATION DES RESSOURCES DU PROGRAMME 203

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit de doter le programme 203 de **3 159 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **3 184 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Ces fonds représentent chacun 24 % des AE et des CP de la mission.

Les rapporteurs spéciaux rappellent que les **crédits de ce programme ne portent malheureusement aucune dépense de personnel (titre II)**, ces dépenses étant retracées exclusivement sur l'action 8 *Personnels œuvrant pour les politiques du programme Infrastructures et services de transports* du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*. Pour l'année 2020, la masse salariale du programme 203 est ainsi évaluée à 585,4 millions d'euros, un montant stable par rapport à l'année 2019. En revanche, ces dépenses de titre 2 rémunéreront 9 813 emplois en équivalents temps plein travaillé (ETPT), en baisse de 132 effectifs (-1,3 %).

A. LA NÉCESSITÉ DE CRÉER UNE MISSION EXCLUSIVEMENT DÉDIÉE AUX TRANSPORTS

Le périmètre actuel de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* a été modifié en 2008 afin de satisfaire la nouvelle organisation administrative de l'État. Il n'a plus évolué depuis. Cette mission est ainsi l'héritage de la fusion du ministère des transports et de l'équipement et du ministère de l'environnement, intervenue en 2007. Ce regroupement a débouché sur la création du ministère de l'écologie et du développement durable. Le périmètre de la mission actuelle correspond ainsi au champ d'action du ministère.

(1) M. Saïd Ahamada est en charge de l'examen des crédits liés aux transports maritimes (action 43 Ports du programme 203) dans le rapport spécial n° 17 Affaires maritimes.

Cependant, comme le souligne la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, « *il apparaît que la mission Écologie, développement et mobilités durables est quelque peu confuse. Cette mission agrège des politiques très différentes, relatives aux transports, à l'énergie, ou à la préservation de l'environnement. Cette situation résulte de la disparition de la mission Transports du budget général en 2008, qui a été fusionnée avec la mission Écologie et développement durable.* » ⁽¹⁾

Dès lors, les rapporteurs spéciaux soutiennent la proposition de la mission d'information qui consisterait à isoler, au sein d'une mission exclusivement dédiée aux transports, les crédits du budget de l'État octroyés à ce domaine d'action publique. Selon eux, cela permettrait de valoriser davantage aussi bien la politique nationale des transports que la politique de l'énergie ou de l'environnement. Le budget de l'État serait aussi rendu plus lisible.

B. LES RESSOURCES GLOBALES DU PROGRAMME 203

Outre les crédits budgétaires, **le programme 203 rassemble la quasi-intégralité des fonds de concours de la mission**, qui correspondent pour l'essentiel à des fonds provenant de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) destinés à couvrir les dépenses d'entretien, de régénération et d'investissement dans les infrastructures. Pour l'année 2020, 2 338 millions d'euros de fonds de concours sont attendus en AE et 2 549 millions d'euros en CP.

Par suite, le budget 2020 du programme 203 est, au total, constitué des ressources suivantes :

– **3 184 millions d'euros en CP de crédits budgétaires**, un montant stable par rapport à la loi de finances pour 2019 qui comportait 3 193 millions ;

– **2 549 millions d'euros en CP de prévisions de fond de concours** dont 1 602 millions d'euros de la part de l'AFITF et 947 millions d'euros issus d'autres parties versantes, notamment les collectivités territoriales dans le cadre de l'exécution des contrats de plan État région (CPER) sur la période 2015-2020. **Ces fonds de concours sont en nette hausse, à hauteur de 23 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2019.**

(1) Rapport d'information (n° 2210, XV^e législature) de M. Laurent Saint-Martin au nom de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, p. 76, septembre 2019.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES (CP) ET DES FONDS DE CONCOURS (FDC)
DU PROGRAMME 203**

(en millions d'euros)

	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2019-2020		Évolution 2018-2020	
Crédits de paiement	3 085	3 171	3 184	+ 13	+ 1 %	+ 99	+ 3,2 %
Fonds de concours AFITF	1 623	1 471	1 602	+ 131	+ 9 %	- 21	- 1,3 %
Autres fonds de concours	691	601	947	+ 346	+ 57 %	+ 256	+ 37 %
Total	5 399	5 243	5 732	+ 489	+ 9,3 %	+ 334	+ 6,2 %

Source : documents budgétaires.

Le fonds de concours issus des dividendes du groupe SNCF, que l'État devrait percevoir mais qu'il reverse à SNCF Réseau, s'établit à 662 millions d'euros cette année, **en hausse de près de 293 millions d'euros (+ 80 %)** compte tenu des bons résultats de SNCF Mobilités en 2019 ⁽¹⁾. Pour rappel, ces dotations à SNCF Réseau sont portées par l'action 41 *Ferroviaire* du programme 203. Les fonds de concours issus des collectivités territoriales représentent quant à eux un montant de 285 millions d'euros en 2020.

Selon le même schéma que l'an dernier, les fonds de concours ne concernent pas l'ensemble des 11 actions du programme 203 mais sont concentrés sur certaines actions, notamment :

- Action 01 *Routes-développement* pour 671 millions d'euros. Cette action est intégralement financée par voie de fonds de concours, aucun crédit budgétaire n'étant inscrit pour cette action ;

- Action 04 *Routes-entretien* pour 566,4 millions d'euros ;

- Action 45 *Transports collectifs* pour 311,7 millions d'euros ;

- Action 51 *Sécurité ferroviaire* pour 40 millions d'euros.

Le tableau suivant, établi à la demande des rapporteurs spéciaux, présente les crédits budgétaires et les fonds de concours pour chacune des actions du programme en 2020, au regard à la fois de l'exécution du budget 2018 et de la dernière prévision d'exécution pour 2019.

(1) Ces fonds de concours sont retracés sur l'action 41 *Ferroviaire* du programme 203.

Le régime juridique du reversement des dotations versées par la société nationale SNCF à SNCF Réseau

Comme le précise le commentaire de l'article 14 du projet de loi de finances pour 2020 relatif au régime fiscal des dotations versées par la SNCF à SNCF Réseau ⁽¹⁾, « *les dividendes que l'État doit percevoir de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) SNCF Mobilités sont réinvestis par l'EPIC SNCF Réseau dans des travaux de régénération du réseau ferré national. Le circuit de financement prend la forme de dotations indirectes par la voie d'un fonds de concours du budget général. Le même système sera applicable mutatis mutandis au nouveau groupe public unifié qui sera constitué à compter du 1^{er} janvier 2020 par la SNCF et ses filiales (dont SNCF Réseau) en remplacement de l'actuel groupe public ferroviaire.* »

Ce schéma budgétaire, quelque peu original, s'explique par les risques juridiques qu'auraient fait courir le versement direct d'une dotation de l'EPIC SNCF à SNCF Réseau. Comme l'a souligné la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire 2017 sur la *mission Écologie, développement et mobilité durables* ⁽²⁾, le Gouvernement craignait en effet une requalification des flux financiers en gestion de fait des deniers publics.

En outre, deux avantages sont associés au mécanisme du fonds de concours comme support budgétaire de ces dotations. D'une part, il rend plus lisible l'engagement de l'État en faveur de la régénération du réseau ferroviaire. D'autre part, les fonds de concours clarifient le traitement comptable de ces dotations afin qu'elles soient considérées comme des subventions d'investissement et non comme une ressource d'équilibre. Cependant, l'article L. 2111-24 du code des transports précisait que les dotations de la SNCF à SNCF Réseau devaient être versées directement, rendant fragile le recours au mécanisme du fonds de concours.

Afin de rendre conforme ce circuit financier à celui défini par le législateur, **l'article 4 de l'ordonnance du 3 juin 2019** ⁽³⁾ **a modifié l'article L. 2111-24 du code de transports pour préciser que les dotations versées par la future société anonyme SNCF à sa filiale SNCF Réseau pouvaient l'être directement ou indirectement**, sécurisant ainsi le principe du versement par fonds de concours.

(1) *Rapport (n° 2301, XV^e législature) du rapporteur général*, Tome II – Examen de la première partie du projet de loi de finances, octobre 2019, pp. 632-640.

(2) *Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 de la mission Écologie, développement et mobilités durables*, mai 2018, p. 77.

(3) *Ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF.*

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES FONDS DE CONCOURS
DU PROGRAMME 203 PAR ACTIONS**

(en millions d'euros)

En crédits de paiement	Exécution 2018				Prévision d'exécution 2019			PLF 2020			
	Crédits budgétaires	Fonds de concours		Total	Crédits budgétaires	Fonds de concours (prévision dépense AFITF + autres dont reports)	Total	Crédits budgétaires	Fonds de concours		Total
		AFITF	autres						AFITF	autres	
01- Routes développement		590	393	983		544	544		421	250	671
04- Entretien routier	337	454	24	814	364	501	865	304	543	23	871
41- Ferroviaire	2 283	244	274	2 800	2 344	757	3 101	2 400	244	662	3 306
<i>dont TER</i>	1 668			1 668	1 697		1 697	1 738			1 738
<i>dont Intercités</i>	528			528	537		537	550			550
<i>dont Fret</i>	87			87	110		110	110			110
42- Voies navigables	248	1		249	248	6	254	250	2		252
43- Ports	88	63		151	100	47	147	101	44		145
44- Transports collectifs	13	231		243	13	205	217	23	302	10	334
45- Transports combinés	38	4		41	35	16	51	32	6		38
47- Fonctions support*	56			56	23		23	29		2	31
50- Transport routier	4	2		6	5	2	7	6			6
51- Sécurité ferroviaire	0	34		34	1	34	35	0	40		40
52- Transport aérien	20			20	38		38	38			38
TOTAL	3 085	1 623	691	5 399	3 171	2 111	5 282	3 184	1 602	947	5 732

Source : DGITM, réponses au questionnaire budgétaire.

Les crédits disponibles en 2019 sur le programme 203 s'élèvent à 5 282 millions d'euros en CP. La DGITM prévoit de consommer l'intégralité de cette ressource d'ici la fin de l'année 2019.

Il faut noter que les montants des fonds de concours indiqués pour 2020 ne sont que des prévisions dans la mesure où **le budget de l'AFITF 2020, qui déterminera le montant et la répartition des moyens affectés aux différents secteurs et opérations, ne sera voté qu'en fin d'année 2019 par le conseil d'administration de l'agence.** La même remarque prévaut s'agissant des fonds de concours issus des collectivités territoriales, qui feront l'objet de lignes spécifiques dans chacun de leurs budgets, adoptés au printemps 2020.

C. LA SOUS-EXÉCUTION MANIFESTE DES CONTRATS DE PLANS ÉTATS-RÉGIONS

Vingt-sept contrats de plans États-régions (CPER), d'une durée prévisionnelle de cinq ans ont été signés, pour la période 2015-2020, avec chacune des vingt-deux régions que comptait la France métropolitaine en 2015, et cinq collectivités d'outre-mer. ⁽¹⁾

Chacun de ces contrats comporte un important volet « *Mobilité multimodale* » qui retrace l'ensemble des ressources mobilisées en faveur des transports par l'État et les régions mais également par tous les autres financeurs (collectivités, opérateurs et le cas échéant, financements européens). S'y ajoutent deux contrats de plan interrégional État - région (CPIER).

Le tableau suivant, extrait du rapport spécial des rapporteurs consacré au projet de loi de finances pour 2019, revient sur le total des financements prévus sur toute la durée des contrats.

CRÉDITS TRANSPORTS INSCRITS AUX CPER ET CPIER TOUS FINANCEURS

(en millions d'euros)

	Total tous modes	Fer	Fluvial	Routes	Ports	Transports collectifs	Circulations douces - Mobilités actives
CPER	23 531,9	7 875,8	527,6	5 834,6	1 508,3	7 660,3	149,3
<i>CPIER Vallée de la Seine</i>	614	124,6	112,2	–	377,2	–	–
<i>CPIER Plan Rhône</i>	88,8	–	45	0	43,8	–	–
TOTAL GÉNÉRAL	24 234	8 000,4	684,8	5 834,6	1 929,3	7 660,3	149,3
Part dans le total	<i>100 %</i>	<i>33 %</i>	<i>2,8 %</i>	<i>24,1 %</i>	<i>8 %</i>	<i>31,6 %</i>	<i>0,6 %</i>

Source : ministère de la transition écologique et solidaire.

Selon la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), **le taux national d'exécution en autorisation d'engagement (AE) pour l'ensemble CPER et CPIER est de près de 40 %, soit un rythme de l'ordre de 10 % par an, à la fin de l'année 2018.** Par mode, le taux d'avancement du volet ferroviaire est de 39 % et celui du volet routier de 34 %, ceux des volets portuaire et transports collectifs en Ile-de-France s'établissant respectivement à 44 % et 53 %.

À la fin de l'année 2019, le taux d'avancement devrait être de 50 % seulement, ce qui devrait indiscutablement conduire à prolonger les CPER jusqu'à 2022, sans toutefois garantir que l'ensemble des projets inscrits dans les contrats soient, *in fine*, mis en œuvre et financés. En moyenne, le taux de réalisation des projets sur une génération de CPER se situe environ à 80 %.

(1) Guyane, Guadeloupe, Martinique, Mayotte et La Réunion.

EXÉCUTION PAR L'ÉTAT DES VOLETS MOBILITÉS DES CPER 2015-2020

(en millions d'euros)

	Montants inscrits par l'État	AE consommées fin 2017	AE supplémentaires, prévues en 2018	Consommation des AE prévue fin 2018	Avancement fin 2018
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	774,4	298,1	100,3	398,4	51,4 %
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	383,1	111,4	33,4	144,8	37,8 %
<i>Bretagne</i>	267	76,6	14,1	90,7	34 %
<i>Centre-Val de Loire</i>	170,5	30,9	16,1	47	27,6 %
<i>Corse</i>	15	0,7	3,2	3,9	26 %
<i>Grand Est</i>	561,7	214,6	58,6	273,2	48,6 %
<i>Guadeloupe</i>	13,8	6	2,5	8,5	61,6 %
<i>Guyane</i>	186,3	26	5,9	31,9	17,1 %
<i>Hauts-de-France</i>	415,4	118	31,5	149,5	36 %
<i>Île-de-France</i>	1 863,5	601,1	287,5	888,6	47,7 %
<i>La Réunion</i>	13,8	0,2	1,2	1,4	10,1 %
<i>Martinique</i>	13,8	0,8	0	0,8	5,8 %
<i>Mayotte</i>	21,4	4,7	0,5	5,2	24,3 %
<i>Normandie</i>	387,9	51,8	40,9	92,7	23,9 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	780,4	186,1	53,7	239,8	30,7 %
<i>Occitanie</i>	507,5	153,3	37,6	190,9	37,6 %
<i>Pays de la Loire</i>	412,5	107,8	44,9	152,7	37 %
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	275,7	73,9	23,9	97,8	35,5 %
<i>Plan Rhône</i>	14,1	0,3	0	0,3	2,1 %
<i>Vallée de la Seine</i>	141,7	33	28,7	61,7	43,5 %
Total CPER et CPIER	7 219,7	2 095,8	784,5	2 880,3	39,9 %

Source : DGITM, réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux.

Les rapporteurs spéciaux renouvellent donc leurs constats et leurs recommandations formulés dans leurs rapports spéciaux consacrés aux projets de lois de finances pour 2018 et pour 2019. Le contenu disparate d'une majeure partie des contrats, lié notamment à l'hétérogénéité des situations régionales au moment de leur négociation en 2014, explique pour l'essentiel leur sous-exécution.

Selon eux, la prochaine génération de CPER devrait s'appuyer sur une réforme de leur gouvernance, qui placerait les régions au centre de la décision, par l'intermédiaire de conseils régionaux d'orientation des infrastructures (CROI), sur le modèle du conseil d'orientation des infrastructures (COI). Cette formule serait de nature à engager des discussions franches entre tous les acteurs concernés, sous la houlette de l'État, afin d'identifier et de prioriser les projets les plus structurants pour chacun des territoires.

D. POURSUIVRE L'EFFORT DE RÉGÉNÉRATION DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL NON CONCÉDÉ

Alors qu'elle était première en 2012, la France a chuté de onze places dans le classement sur la qualité des infrastructures routières établi par le Forum économique mondial ⁽¹⁾. Elle se positionne désormais à la dix-huitième place derrière les États-Unis. Ces mauvais résultats sont la conséquence de la baisse des crédits affectés à la régénération du réseau routier entre 2011 et 2014.

Depuis 2017, le Gouvernement s'est engagé à augmenter l'enveloppe globale consacrée à l'entretien du réseau routier non concédé, ce qui devrait permettre à la France d'entamer un retour vers la tête des classements internationaux en matière de qualité des infrastructures routières.

Afin de fixer un cadre stratégique à l'augmentation de cette enveloppe, le projet de loi d'orientation des mobilités (PJLOM) prévoit deux objectifs liés au budget routier : d'une part, **l'amélioration de la qualité et de la sécurité des réseaux routiers** et, d'autre part, **la réduction des inégalités territoriales avec la lutte contre le désenclavement**. Ces deux objectifs sont déclinés dans le projet de loi en deux programmes d'investissement prioritaires :

- l'entretien et la modernisation des réseaux nationaux routiers ;
- le désenclavement routier des villes moyennes et des régions rurales prioritairement par des aménagements des itinéraires existants.

1. La hausse des crédits destinés à la régénération et au développement du réseau routier national non concédé

Le réseau routier non concédé bénéficie de ressources visant à garantir son entretien. Il fait aussi l'objet de financements destinés à couvrir le coût des projets de développement.

a. L'entretien du réseau non concédé

Conformément aux objectifs fixés dans le projet de LOM, l'enveloppe globale des ressources dédiées à l'entretien du réseau routier national non concédé a connu une forte augmentation ces dernières années. Essentiellement retracées sur l'action 4 *Routes – Entretien* du programme 203, **les dépenses en faveur des opérations de régénération du réseau routier national non concédé s'élèvent en 2020 à plus de 870 millions d'euros et se décomposent comme suit :**

- 304,4 millions d'euros de crédits budgétaires ;
- 566,4 millions d'euros de fonds de concours, dont 543 millions d'euros en provenance de l'AFITF – en hausse de 9,5 % par rapport à 2019 – et plus de 23 millions d'euros de la part des collectivités territoriales.

(1) *Forum économique mondial, rapport sur la compétitivité globale, 8 octobre 2019.*

L'action 4 comprend des dépenses de nature différente, notamment : l'entretien courant et préventif du réseau routier national non concédé et son exploitation, les opérations de réhabilitation et de régénération, les aménagements de sécurité et la gestion du trafic et l'information routière des usagers.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DESTINÉS À L'ENTRETIEN ET À LA RÉGÉNÉRATION DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL NON CONCÉDÉ SUR LA PÉRIODE 2013-2019

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Chaussées	177	201	214	258	243	261	289
Ouvrage d'art	35	41	47	52	59	64	67
Équipements	21	22	33	57	55	80	82
Entretien courant, exploitation et fonctionnement	263	263	262	264	244	281	281
Programmes thématiques (tunnels, sécurité, aires, gestion du trafic, environnement)	158	115	140	145	103	132	126
Total	654	642	696	776	704	827	846

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

Ces dépenses évoluent ainsi à la hausse puisqu'elles s'élevaient à un **813 millions d'euros en 2018 et en 2019 et à 700 millions d'euros en 2017. Les rapporteurs se félicitent de la hausse des ressources dédiées à l'entretien et à la régénération du réseau routier national non concédé.** Cependant, les différentes études menées sur le sujet montrent que ce niveau de dépenses ne permettra pas de rattraper le retard d'entretien du patrimoine routier accumulé depuis près d'une vingtaine d'années. **La trajectoire inscrite dans la LOM prévoit ainsi l'augmentation de ce budget à moyen terme pour atteindre un régime-cible de 850 millions d'euros par an d'ici à 2022 puis 930 millions d'euros par an d'ici à 2023.**

b. Le développement du réseau non concédé

Le développement du réseau routier non concédé est porté par les fonds de concours de l'action 1 Routes – développement du programme 203. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, 671,2 millions d'euros (+ 14 % par rapport à 2019) sont inscrits en crédits de paiement et 608 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 3,6 % par rapport à 2019).

Ces crédits fonds de concours financent essentiellement le sous-volet routier des volets « *Mobilité multimodale* » des CPER, l'aménagement de l'axe Route Centre Europe Atlantique (RCEA) en Bourgogne et le contrat de partenariat de la rocade L2 à Marseille. **Hors programme 203, 100 millions d'euros seraient réservés à l'AFITF en 2020 pour la nouvelle route du littoral à La Réunion.**

2. Anticiper la fin des concessions autoroutières pour investir massivement dans les infrastructures

Les différentes concessions autoroutières qui lient l'État aux sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) prendront fin entre 2031 et 2036. Conformément au droit actuel, ces autoroutes reviendront à l'État, qui devra financer l'entretien et l'exploitation de ce réseau. À droit constant, les péages qui pourront être maintenus par l'État ne pourront être supérieurs au coût induit uniquement par les besoins de gestion soit entre 20 % à 30 % des péages actuellement perçus.

Par conséquent, si rien n'est fait pour adapter le droit actuel, l'État perdra de 3 à 4 milliards d'euros par an, du fait de la disparition des taxes perçues sur les sociétés concessionnaires. Sur la base d'un chiffre d'affaires actuel de 10 milliards d'euros annuel, limiter le péage à la seule couverture des dépenses d'exploitation représenterait près de 7 à 8 milliards de recettes potentielles non perçues. **En contradiction avec la lutte en faveur d'un meilleur report modal, cela reviendrait à une très forte réduction des péages des véhicules légers et poids lourds.**

Afin de conserver l'intégralité des péages, les rapporteurs spéciaux proposent d'adapter le cadre juridique existant pour que l'État continue de percevoir ces taxes pour son propre compte. L'ordre de grandeur des nouvelles recettes générées est conséquent : l'Unipef⁽¹⁾ l'a estimé à 2 milliards d'euros en 2032, 2,4 milliards d'euros en 2033, 6,4 milliards d'euros en 2035, et 11,5 milliards d'euros en 2037. L'AFITF pourrait être désignée comme l'opérateur public affectataire de tout ou partie de ces recettes. L'État serait dès à présent en mesure de contracter des emprunts importants, financés par les recettes anticipées tirées des péages. La régénération du réseau routier pourrait être financée par ce mécanisme.

(1) Union des ingénieurs Ponts, Eaux, Forêts.

II. L'AFITF : UNE TRAJECTOIRE DE FINANCEMENT CONFORME AUX ENGAGEMENTS PORTÉS PAR LE GOUVERNEMENT

Le projet de loi d'orientation des mobilités, en cours d'examen en nouvelle lecture au Sénat à la date de l'écriture du présent rapport, prévoit l'évolution des dépenses de l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) sur la période 2019-2023. En cohérence avec ces engagements, le projet de loi de finances pour 2020 fixe un niveau de recettes affectées à l'AFITF proche des 3 milliards d'euros, qui doivent permettre à l'État d'honorer ses engagements pluriannuels en matière de financement.

A. LES ENGAGEMENTS PORTÉS PAR LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS (LOM)

Dans sa rédaction actuelle, l'article 1^{er} B du projet de loi d'orientations des mobilités fixe la trajectoire de dépenses pour les cinq années de la période 2019-2023 en cohérence avec le scénario 2 du conseil d'orientation des infrastructures (COI). Cette trajectoire est représentée par les tableaux suivants.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'AFITF SUR LA PÉRIODE 2019-2023

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses totales	2 683	2 982	2 687	2 580	2 780

Source : article 1^{er} B du PJLOM.

COMPARAISON DES TROIS SCÉNARIOS ÉTUDIÉS PAR LE CONSEIL D'ORIENTATION DES INFRASTRUCTURES

Scénario 1 2,4 Md€/an AFITF	Scénario 2 3 Md€/an AFITF	Scénario 3 3,5 Md€/an AFITF puis 4,4 Md€/an dans cinq ans
Montée en puissance lente des programmes de régénération. Cible réduite des ambitions (accessibilité aux PMR, bruit, innovations, ...). Redéploiement fort dans les programmes routiers pour favoriser le programme "desserte". Report fort des grandes opérations générant des besoins très lourds sur la décennie suivante : il est peu réaliste de considérer qu'il soit compatible avec la poursuite de grands projets.	Montée en puissance rapide des programmes de régénération. Cible proche de 80% des ambitions (accessibilité aux PMR, bruit, innovations, ...). Poursuite des programmes routiers au rythme actuel et accélération pour le programme "desserte". Report sensible des grandes opérations générant des besoins plus élevés sur la décennie suivante : il faudra ultérieurement soit arbitrer, soit ajouter des moyens.	Montée en puissance rapide des programmes de régénération. Cible 100% des ambitions (accessibilité aux PMR, bruit, innovations, ...). Poursuite des programmes routiers au rythme actuel et accélération pour le programme "dessert". Ambition affichée dès à présent de conduire toutes les grandes opérations. Suppose investissement très fort des collectivités.

Source : rapport du conseil d'orientation des infrastructures, février 2018.

L’enveloppe quinquennale sur la période 2019-2023 s’établit donc à 13,7 milliards d’euros. Elle devrait permettre de financer tous les modes, à l’exception du transport aérien. Selon les éléments transmis aux rapporteurs, près d’un tiers de cette enveloppe – soit plus de 4 milliards d’euros – sera destinée à financer la part de l’État inscrite dans les contrats de plans État-régions (CPER). La régénération du réseau routier national, le financement des grands projets ferroviaires lignes à grande vitesse ainsi que le renouvellement des matériels roulants ferroviaires seront les autres grandes priorités sur la période.

La budgétisation initialement prévue pour le financement du canal Seine Nord-Europe, initialement fixé à 9 millions d’euros, devrait évoluer à la hausse. Un accord a été conclu le 4 octobre dernier entre l’État et les collectivités territoriales partenaires afin de sécuriser 2,2 milliards d’euros d’ici le début des travaux en 2022.

Le tableau ci-après retrace les prévisions de dépenses de l’AFITF par mode de transport.

PRÉVISIONS DE DÉPENSES DE L’AFITF SUR LA PÉRIODE 2019-2023 PAR MODE

(en millions d’euros)

Modes financés par l’AFITF	Montant
Grands projets routiers	877
Projets ferroviaires hors LGV	548
Projets de LGV	1 761
Lyon-Turin	255
Canal Seine Nord-Europe	9
Régénération du réseau routier national	2 711
Régénération du réseau fluvial	568
CPER	4 079
Transports combinés et fret	154
Matériels roulants	1 617
Transports du quotidien	537
Mises aux normes (bruit, sécurité, accès PMR)	427
Divers	157
Total	13 700

Source : AFITF.

Dans le souci de doter l’AFITF du niveau de ressources équivalent aux dépenses programmées pour chaque année, le rapport annexé au projet de loi d’orientation des mobilités précise que la sincérité de la budgétisation « *suppose la sécurisation des ressources affectées à l’AFITF, dont le budget ne doit pas dépendre de ressources fluctuantes et imprévisibles* ».

B. LES RECETTES DE L'AFITF EN 2020

En 2020, le budget de l'AFITF se voit conforté à hauteur de 2 982 milliards d'euros, soit le montant inscrit dans le projet de loi d'orientation des mobilités. Cela représente une **augmentation de + 11,4 % par rapport à l'année 2019**.

Outre la création d'une nouvelle recette qui prend la forme d'un surplus de taxe de solidarité sur les billets d'avions, l'ensemble des recettes traditionnelles de l'agence est en augmentation, à l'exception de celles issues du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* dit « CAS Radars ».

Le tableau ci-après récapitule l'ensemble du financement de l'agence pour l'année à venir. **Le surcroît de recettes provient pour 645 millions d'euros d'une augmentation des taxes affectées à l'agence.**

ÉVOLUTION DES RECETTES DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE DEPUIS 2016

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018	2019	PLF 2020	Évolution 2019-2020	
Taxe d'aménagement du territoire (TAT)	512	516	472	523	557	+ 34	+ 6,5 %
Redevances domaniales	331	351	347	355	357	+ 2	+ 0 %
CAS Radars	333	409	248	226	191	- 35	- 15,5 %
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	763	1 124	1 028	1 206	1 587	+ 381	+ 31,6 %
Plan de relance autoroutier	100	0	100	60	60	+ 0	+ 0 %
Recettes diverses dont région Normandie	1	0	35	109	0	- 109	- 100 %
Contribution du secteur aérien	-	-	-	-	230	+ 230	-
Total des recettes	2 040	2 400	2 231	2 479	2 982	+ 503	+ 20,3 %
Fonds de roulement au 1 ^{er} janvier	101	346	4	2	0	0	

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

1. Les recettes traditionnelles de l'agence en nette augmentation

Plusieurs évolutions significatives sont à noter quant à l'évolution des recettes traditionnelles de l'AFITF pour 2020.

En premier lieu, les recettes tirées du CAS Radars sont en diminution de **15 % par rapport à l'année 2019, passant de 226 millions d'euros en 2019 à 191 millions d'euros en 2020**. Cette tendance baissière est liée aux événements de l'année 2018 qui ont dégradé une large partie du parc des dispositifs radars. Cette baisse spontanée, importante et imprévue, a compromis l'élaboration du budget 2019 de l'AFITF.

Alors que le projet de loi d'orientation des mobilités prévoyait un budget de 2 683 millions d'euros – qui sous-tendait l'affectation de 500 millions d'euros de recettes du CAS Radars – le budget finalement voté par l'AFITF le 27 février 2019 est de 2 482 millions d'euros. Le Gouvernement a par ailleurs décidé de revoir les niveaux d'affectation des différents programmes des deux sections du CAS en fonction de leurs besoins recalés et de ceux de l'AFITF. **Cet ajustement devrait être réalisé dans le cadre de la loi de finances rectificatives (LFR) pour 2019.** L'année 2020 établit ainsi une prévision prudente de recettes en provenance du CAS Radars.

Vers une suppression du CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* ?

Dans le cadre des débats relatifs au projet de loi de finances pour 2020 à l'Assemblée nationale, **la suppression du CAS Radars a été proposée.** Il s'agissait de fermer ce compte au 1^{er} janvier 2020 et de reverser son solde au budget général de l'État.

Certains arguments plaident en faveur d'une suppression du CAS, notamment la nécessité d'éviter la situation dans laquelle la mise hors-service des radars, du fait d'actes de vandalisme par exemple, ne prive de recettes les affectataires du CAS. Le reversement au budget de l'État permettrait ainsi de pallier une éventuelle baisse des recettes par l'usage de crédits du budget général.

Cependant, les rapporteurs spéciaux notent que le fonctionnement du CAS renforce l'acceptabilité sociale des amendes radars, dont le produit revient au financement de la sécurité routière et des infrastructures de transport. À ce titre, l'AFITF bénéficie du solde des recettes du CAS, après affectation aux autres destinataires de ce produit.

En second lieu, **l'AFITF bénéficie d'un surcroît important de taxe intérieure de TICPE, à hauteur de 381 millions d'euros pour 2020.** Cette augmentation conduit à affecter près de 1 587 millions d'euros de TICPE à l'agence. L'affectation se décompose comme suit :

– une **affectation intégrale de 1 140 millions d'euros** correspondant au produit de l'augmentation de 2 centimes d'euro par litre de TICPE pour les véhicules légers et de 4 centimes pour les poids lourds, issue de la loi de finances pour 2015 ;

– une **affectation exceptionnelle de 376,7 millions d'euros.** L'article 27 du projet de loi de finances pour 2020 prévoit ainsi que, par dérogation au plafond fixé par l'article 46 de loi de finances pour 2012 ⁽¹⁾, le produit de TICPE affecté à l'agence est plafonné à 1 587 millions d'euros pour l'année 2020 ;

– une **affectation de 70 millions d'euros** correspondant à la baisse de 2 centimes d'euros de la réduction actuelle que connaît le secteur du transport routier de marchandises (TMR), pour l'année 2020 seulement. **Cette diminution du remboursement est prévue à l'article 19 du projet de loi de finances pour 2020.** Il est à préciser que la mise en œuvre des dispositifs de remboursement dont bénéficient les poids lourds ne permet de ne disposer que de la moitié du rendement en première année de la mesure introduite par le projet de loi de finances. **Cette nouvelle ressource devrait donc permettre d'affecter 140 millions d'euros à l'AFITF en année pleine, soit à compter de 2021.**

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Les rapporteurs spéciaux seront attentifs à ce que, dans le projet de loi de finances pour 2021, le plafond d'affectation de la TICPE soit, au global, rehaussé à due concurrence du rendement attendu en année pleine de cette baisse du remboursement de 2 centimes d'euros.

En troisième lieu, l'agence percevra une hausse des redevances domaniales à hauteur de 5 millions d'euros et de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), à hauteur de 34 millions d'euros.

2. La contribution inédite du secteur aérien au financement des infrastructures terrestres

Le Gouvernement a décidé de doter en 2020 l'AFITF d'une nouvelle ressource pérenne en faisant contribuer le secteur aérien au financement de la mobilité avec une contribution sur les billets d'avion.

Dès 2020, un surplus de taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA dite « taxe Chirac ») sera affecté à l'AFITF, pour un montant plafonné à 230 millions d'euros. Afin de garantir la compatibilité du produit de cette taxe avec l'affectation prévue au profit de l'agence, **l'article 20 du projet de loi de finances pour 2020 procède à une révision des modalités d'application de cette taxe.**

Les rapporteurs spéciaux regrettent que d'autres ressources reposant sur les modes de transport ayant vocation à être financés par l'agence n'aient pas pu être mobilisées. La contribution inédite du secteur aérien au financement des infrastructures de transport terrestre peut être mise en doute, à l'heure où les compagnies aériennes nationales apparaissent déjà très fragilisées par les taxes qui pèsent sur leur compétitivité.

Les rapporteurs invitent ainsi à examiner l'ensemble des autres mesures susceptibles d'accroître la contribution des poids lourds à l'entretien du réseau à la hauteur de l'usure qu'ils y occasionnent. Il peut s'agir d'une nouvelle réforme des dépenses fiscales liées au carburant professionnel, de la mise en place d'une redevance temporelle (ou vignette) pour certaines catégories d'usagers ou encore de péages, le cas échéant sur une base régionale, pour financer des projets liés à certains segments du réseau.

C. VERS LA CONCLUSION D'UN CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE ENTRE L'ÉTAT ET L'AFITF

Le schéma de financement de l'AFITF, qui repose exclusivement sur l'affectation de taxes dont l'assiette correspond aux activités liées au transport, vise à apporter des garanties d'affectation pérenne de ressources publiques à des financements de long terme, qui ne sauraient être fragilisés par des mesures de régulation budgétaire infra-annuelles ou des règles limitant les reports de crédits.

Cependant, ce schéma de financement constitue une entorse aux principes d'universalité et d'annualité budgétaires et donc un risque majeur de débudgétisation, souligné à plusieurs reprises par la Cour des comptes et illustré, entre 2010 et 2016, par l'accumulation d'engagements non financés, qui avaient exposé l'agence à une augmentation non soutenable de ses restes à payer.

De même, la gestion infra-annuelle des dépenses de l'AFITF est rendue complexe par le fait que ses dépenses, lorsqu'elles concernent des investissements dont l'État est maître d'ouvrage, sont rattachées au programme budgétaire 203 par voie de fonds de concours. **Ces fonds de concours sont entièrement fongibles en gestion avec les crédits budgétaires, ce qui rend leur lisibilité infra-annuelle difficile.** L'agence a par ailleurs pu s'exposer à des **retards de paiements envers des tiers, et fait aujourd'hui encore face à un risque de pénalités de retard conséquentes vis-à-vis de SNCF Réseau** qui avait avancé la part de l'État sur des chantiers de LGV.

Pour être sincère et crédible, la programmation financière du projet de loi d'orientation des mobilités, analysée ci-avant, doit donc être assortie de garanties de bon fonctionnement de l'AFITF. Aujourd'hui, lors de l'examen des projets de lois de finances, le Parlement affecte des recettes fiscales à l'AFITF sans pour autant disposer d'une présentation détaillée des dépenses qui figureront au budget prévisionnel de l'Agence adopté ultérieurement, et parfois très tardivement. Le Parlement ne dispose pas non plus d'un état détaillé des recettes et dépenses effectives pour l'année en cours et ne peut donc pas évaluer l'effet des mesures adoptées dans la loi de finances précédente.

Le schéma ci-après, remis à la demande des rapporteurs spéciaux, retrace le plan de trésorerie de l'agence pour l'année 2019. En mars et en août, l'agence s'est retrouvée dans une situation particulièrement délicate, avec une trésorerie quasi-nulle et des dépenses à exécuter.

SCHÉMA ANNUEL DE TRÉSORERIE DE L'AFITF EN 2019

(en millions d'euros)



Source : AFITF.

Les rapporteurs spéciaux appellent ainsi à davantage de concomitance entre l'élaboration du budget de l'AFITF et le calendrier parlementaire, afin d'être en mesure d'exercer pleinement leur pouvoir de contrôle au moment de l'examen des projets de loi de finances.

En premier lieu, ils souhaiteraient qu'un document détaillant l'exécution des recettes et des dépenses de l'Agence pour l'année en cours ainsi que la prévision de recettes et de dépenses pour l'année à venir leur soit remis concomitamment au dépôt du projet de loi de finances. Ce document justifierait l'exécution de l'année en cours et les prévisions de l'année à venir au regard de la programmation de la loi d'orientation des mobilités.

En deuxième lieu, ils forment le vœu qu'un contrat d'objectifs et de performance (COP) permettant de définir les engagements opérationnels de l'agence, dans une démarche transparente, soit conclu avec l'État.

Ce COP permettrait de mettre au clair, d'une part, les attentes de l'État envers l'agence, par exemple pour cartographier ses risques comptables et financiers et améliorer ses outils de pilotage et de suivi des engagements et, d'autre part, les engagements de l'État, tant de la part de la tutelle représentée par le ministère chargé des transports que de la part du ministère de l'économie et des finances, notamment pour améliorer le phasage de la perception des recettes de l'agence au regard de ses échéances de paiement.

Ce contrat devrait également associer étroitement l'AFITF aux futurs travaux du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), instance appelée à devenir permanente à l'issue de la promulgation de la loi d'orientation des mobilités.

C'est pourquoi les rapporteurs souhaitent que le COI joue pleinement son rôle dans la priorisation des infrastructures à financer. La liste des projets arrêtée par le COI doit servir de feuille de route à l'AFITF. L'article 1^{er} C du projet de loi d'orientation des mobilités conforte ainsi le rôle du COI dans le contrôle et l'actualisation de la programmation des investissements de l'État dans les transports. Dans sa rédaction actuelle, le II (alinéa 6) de cet article prévoit que *« le Gouvernement présente chaque année au Parlement, préalablement au débat d'orientation des finances publiques, un rapport sur la mise en œuvre de la programmation financière et opérationnelle des investissements de l'État dans les transports fixée par la présente loi. Ce rapport inventorie aussi les investissements réalisés et les territoires bénéficiaires en termes d'investissement dans les infrastructures routières, ferroviaires, fluviales, portuaires et cyclables. »*

D. LA CONTRIBUTION DE L'AFITF À L'AMÉNAGEMENT DU LITTORAL

Conformément à l'article 1 du décret du 26 novembre 2004 ⁽¹⁾, l'AFITF a *« pour mission de concourir, dans le respect des objectifs du développement durable et selon les orientations du Gouvernement, au financement [...] d'ouvrages de défense contre la mer. »* Dans le cadre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte et de ses programmes d'action, une convention prévoit la contribution de l'AFITF au financement d'actions afférentes à la gestion, à l'aménagement et à la protection du littoral, relevant du champ de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN). L'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* du programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* ⁽²⁾, recevra ainsi, en 2020, **5 millions d'euros sous la forme de fonds de concours en provenance de l'AFITF, afin d'accompagner les acteurs locaux dans des opérations de gestion du trait de côte.**

Cette convention constitue aujourd'hui la seule source permettant à l'État de cofinancer – avec des taux variant de 30 % à 80 % - des opérations de gestion intégrée du trait de côte, phénomène aujourd'hui exacerbé par le changement climatique. Comme le souligne le rapport d'activité 2018 de l'AFITF, *« le fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit Fonds Barnier) n'a pas en effet vocation à traiter des mesures préventives sur l'érosion côtière, notamment lorsque celles-ci portent sur les milieux dunaires et sableux. De plus, les crédits budgétaires du programme 113 sur la gestion du domaine public maritime naturel sont dédiés à la surveillance et à l'entretien de ce domaine et non aux opérations nécessaires à une traduction opérationnelle et territorialisée des orientations de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte ».* ⁽³⁾

(1) Décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 relatif à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

(2) Programme rattaché à la mission Écologie, développement et mobilités durables.

(3) Rapport d'activité de l'AFITF au titre de l'exercice 2018, annexe n° 6, p. 52.

Plusieurs dizaines d'opérations ont ainsi été menées par le biais de la contribution de l'AFITF au programme 113. Il s'agit d'opérations de génie écologique permettant de conforter le rôle des plages dans la prévention des risques littoraux ou encore d'opérations dites de « renaturation », telle la renaturation expérimentale du site d'Erretega en Nouvelle Aquitaine pour 300 000 euros. Enfin, des opérations liées à l'amélioration de la connaissance (études relatives à la gestion durable du littoral et opérations visant à préciser les données du trait de côte) ont été conduites. Le suivi par drone des opérations de relevé du trait de côte en Occitanie a par exemple coûté 10 000 euros.

Les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur le bien-fondé de la contribution de l'AFITF au programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*, même si elle se rattache à l'exercice des missions qui lui sont confiées par son décret constitutif. Ils rappellent leur grand attachement aux opérations de gestion de l'érosion côtière sont essentielles pour protéger le littoral français, elles devraient pouvoir intégralement être financées au moyen de crédits budgétaires, sans que l'AFITF n'y contribue.

III. VERS « UNE NOUVELLE SNCF »

Au 1^{er} janvier 2020, le groupe SNCF va se transformer en société anonyme à capitaux publics, en application de la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire⁽¹⁾. Outre la reprise d'une partie de la dette de SNCF Réseau par l'État, le groupe SNCF est confronté à d'autres défis tels que la sécurisation des passages à niveau ou la survie des activités de fret.

En outre, l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) – autorité administrative indépendante chargée de réguler le secteur ferroviaire – est devenue l'autorité de régulation des transports (ART) depuis le 1^{er} octobre 2019. Elle connaît un élargissement significatif du périmètre de ses missions, qui doit s'accompagner des ressources nécessaires à leur bon exercice.

A. LA REPRISE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU PAR L'ÉTAT : UNE CONDITION *SINE QUA NON* À LA TRANSFORMATION DU GESTIONNAIRE DU RÉSEAU FERRÉ NATIONAL

L'article 76 du présent projet de loi de finances prévoit la première phase de la reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État, à hauteur de 25 milliards d'euros. Cette reprise de dette doit permettre au groupe de revenir à une situation financière compatible avec sa transformation en société anonyme au 1^{er} janvier prochain.

Le commentaire de cet article, rattaché à l'examen des crédits de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, est intégré au présent rapport. Il revient sur les difficultés financières chroniques de SNCF Réseau avant d'analyser, étape par étape, le schéma de reprise de dette qui fait intervenir la caisse de la dette publique

(1) Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

(CDP) comme organisme tiers. Enfin, il présente les conséquences de cette reprise sur le budget de l'État et sur la situation financière de SNCF Réseau.

De façon générale, les rapporteurs spéciaux soulignent le bien-fondé de cette reprise de dette, qui permettra à SNCF Réseau d'intervenir sur un marché pleinement ouvert à la concurrence. Même s'il n'est pas neutre pour les finances publiques, le schéma de reprise de dette préserve la situation budgétaire de l'État tout en améliorant significativement la solidité financière de la future société SNCF Réseau.

B. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LE SYSTÈME FERROVIAIRE

Au-delà de la reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État, le budget ferroviaire pour l'année 2020 s'inscrit dans la continuité des années précédentes. Le soutien de l'État au secteur ferroviaire est complexe. Il se compose notamment des flux financiers suivants.

• Les versements de l'État à SNCF Réseau :

– **les redevances d'accès pour 2,4 milliards d'euros sur crédits budgétaires.** Ces redevances sont versées au titre des coûts d'utilisation du réseau ferré non couverts par les péages, pour les lignes conventionnées (TER à hauteur de 2 034 millions d'euros, TET à hauteur de 253 millions d'euros) ou pour soutenir les opérateurs de fret (110 millions d'euros). Le financement public des redevances d'accès permet d'alléger la charge des péages ferroviaires acquittée par les opérateurs de transport ;

– **les subventions de développement et de modernisation de l'AFITF pour un montant de 700 millions d'euros ;**

– **le reversement de la dotation pour régénération issue des dividendes du groupe SNCF,** que l'État devrait percevoir mais qu'il attribue à SNCF Réseau, pour un montant de plus de 500 millions d'euros.

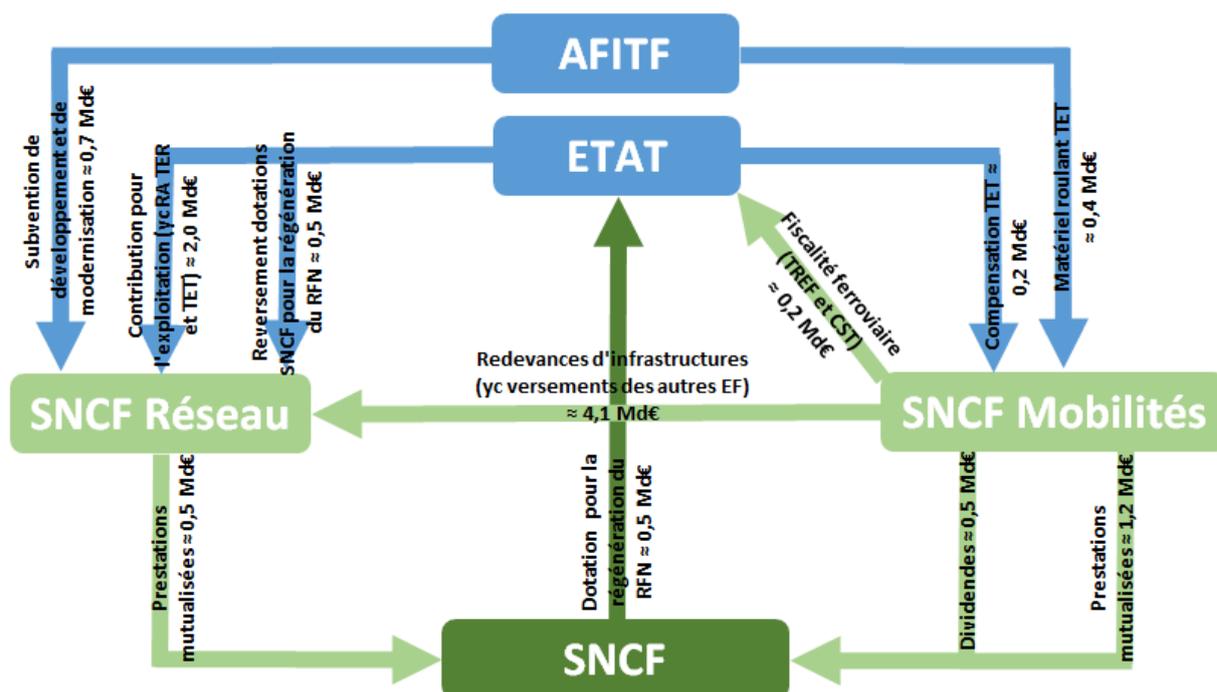
• Les versements de l'État à SNCF Mobilités :

– **les compensations du déficit de fonctionnement des trains *Intercités* dits d'équilibre du territoire (TET) pour 200 millions d'euros ;**

– **la subvention de l'AFITF pour le renouvellement du matériel roulant pour 400 millions d'euros,** avec près de 3 milliards d'euros d'engagements entre 2013 et 2023.

Le schéma ci-après récapitule l'ensemble des relations financières entre l'État et le système ferroviaire.

RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LE SYSTÈME FERROVIAIRE EN 2019



Source : DGITM, réponses au questionnaire budgétaire.

S'agissant de l'enjeu du verdissement de la flotte, les rapporteurs spéciaux attirent l'attention du Gouvernement sur la nécessité de mener une réflexion quant à la possibilité de moduler les péages ferroviaires en fonction de critères environnementaux, tels que la pollution ou le bruit, dans le respect des engagements européens.

C. LA SÉCURISATION DES PASSAGES À NIVEAU

Le plan d'action relatif aux passages à niveau, mis en place le 3 mai 2019, à la suite du rapport de Mme Laurence Gayte au Premier ministre⁽¹⁾ comprend trois volets principaux. En premier lieu, il s'agit d'améliorer la connaissance de chaque passage à niveau et d'évaluer le niveau de risques qu'il peut présenter. En deuxième lieu, le Gouvernement entend renforcer la prévention. En dernier lieu, l'objectif du plan d'action est d'instaurer une gouvernance adaptée entre l'État, SNCF Réseau et les collectivités territoriales dans la sécurisation des passages à niveau.

Comme le soulignent les documents budgétaires, le nombre de passages à niveau figurant dans le programme national de sécurisation a été divisé par 3 entre 1997 et 2018, passant de 437 à 153.

L'action 51 Sécurité ferroviaire du programme 203 reçoit les fonds de concours en provenance de l'AFITF, destinés à mettre en sécurité l'ensemble des passages à niveau et des tunnels. En 2020, 40 millions d'euros sont prévus au titre de ces mesures. Les documents budgétaires soulignent qu'en 2019, 153 passages à niveau

(1) Rapport au Premier ministre de Mme Laurence Gayte, Propositions pour l'amélioration de la sécurisation des passages à niveau, avril 2019.

font l'objet d'un projet d'investissement prioritaire inscrit au programme de sécurisation qui consiste soit à supprimer le passage à niveau, soit à l'aménager de façon à le rendre plus sécurisé pour tous les acteurs : usager, gestionnaire de voirie et gestionnaire routier. Depuis 1998, près de 50 millions d'euros par an ont ainsi été consacrés au programme de sécurisation.

Comme le souligne le rapport précité de Mme Gayte, en 2019, 32 millions d'euros figurent dans le budget de l'État par le biais des fonds de concours de l'AFITF et **45 millions d'euros sont prévus en 2022, au titre de la sécurisation des passages à niveau**. Cependant, les collectivités territoriales doivent aussi contribuer au financement de cette grande opération de sécurisation, que ce soit pour procéder à des améliorations ponctuelles et localisées ou pour prendre en charge des projets plus importants de dénivellement. Ces derniers assurent une sécurisation maximale en permettant de contourner, par le haut (pont-route) ou par le bas (pont-rail), la voie ferrée.

Les rapporteurs spéciaux accueillent très positivement le plan d'action visant à sécuriser l'ensemble des passages à niveau du pays. Cependant, ils forment le vœu qu'un partage plus lisible des responsabilités de chacun des acteurs soit formalisé, afin que les collectivités territoriales puissent contribuer pleinement à l'effort financier.

Les rapporteurs attirent par ailleurs l'attention sur le non-respect par l'État du contrat de performance qui met en difficulté SNCF Réseau quant à sa capacité à s'engager financièrement en faveur de cette priorité nationale. Afin d'accélérer la modernisation et la sécurisation des passages à niveau, ils appellent à la mise en place de financements innovants tels que l'installation de radars aux passages à niveau qui permettraient, *in fine*, de financer les travaux de modernisation.

D. LA CRISE DE FRET SNCF

Fret SNCF est un établissement public industriel et commercial (EPIC) qui appartient à SNCF Logistics, lui-même rattaché à l'EPIC SNCF Mobilités. Depuis le 31 mars 2006, le transport ferroviaire de marchandises est une activité entièrement ouverte à la concurrence – fret international et domestique – en application du deuxième paquet ferroviaire adopté au niveau européen.

Évoluant sur un marché à concurrentiel particulièrement dynamique, Fret SNCF connaît de très mauvais résultats depuis une dizaine d'années. Le tableau suivant revient sur l'évolution du chiffre d'affaires de Fret SNCF et de son résultat net.

ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE FRET SNCF ENTRE 2003 ET 2010

(en millions d'euros)

Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Chiffre d'affaires	1 860	1 824	1 973	1 914	1 934	1 698	1 455	1 275
Marge opérationnelle	- 188	- 201	- 88	- 132	- 108	- 163	- 367	- 380
Résultat net	- 451	- 382	- 220	-260	- 234	- 344	- 940	- 606

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Chiffre d'affaires	1 260	1 163	1 107	1 079	1 060	920	930	831
Marge opérationnelle	- 299	- 333	- 179	- 116	- 86	- 129	- 114	- 172
Résultat net	- 472	- 450	- 334	- 255	- 256	- 314	- 303	- 334

Source : réponse aux questionnaires budgétaires.

La situation de Fret SNCF est préoccupante au regard des résultats opérationnels. La dette de Fret SNCF atteint par ailleurs un niveau très élevé, de l'ordre de 5,2 milliards à fin 2018, ce qui contribue à accentuer le déficit annuel de l'ordre de 160 millions d'euros en raison des frais financiers afférents à la dette. Le Premier ministre a ainsi demandé en avril 2018 aux dirigeants du groupe SNCF de faire part au Gouvernement d'un plan opérationnel et industriel visant au redressement des comptes de Fret SNCF et au renforcement de la qualité de service.

Selon les éléments transmis aux rapporteurs spéciaux, ce plan repose sur deux leviers principaux :

– **l'évolution de la politique commerciale de l'opérateur en s'appuyant sur les atouts du ferroviaire** (capacité de massification, sécurité des transports notamment pour les marchandises dangereuses) **et sur ses propres forces** (capacité d'assurer la desserte sur l'ensemble du territoire, existence d'une gamme d'offres d'acheminements complète – trains complets, « wagons isolés » avec l'organisation « multi-lots/multi-clients » et transport combiné –). Sur ce dernier segment du transport multimodal, il est attendu une croissance du transport combiné et une montée en puissance des lignes d'autoroutes ferroviaires ;

– **la recherche de gains de productivité dans tous les domaines** : gestion optimisée des capacités de transport ; rationalisation des dessertes, tris et relais au regard des volumes prévus et de leur variabilité dans l'année ; maintenance optimisée du matériel roulant ; réduction des frais de structure et de pilotage et d'autres frais comme les prestations informatiques et les loyers.

Enfin, **il faut noter que l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF acte la filialisation de l'opérateur dans le cadre de la constitution du nouveau groupe SNCF au 1^{er} janvier 2020.** Or, cette opération implique une recapitalisation de la filiale pour mettre un terme à la récurrence des pertes opérationnelles.

La Commission européenne doit examiner le dossier de Fret SNCF afin de décider si la filiale peut reverser l'intégralité de sa dette à la maison mère sans risquer une distorsion de concurrence sur le marché intérieur. En cas d'un avis défavorable des autorités européennes de la concurrence, Fret SNCF pourrait se retrouver dans une situation sans issue.

Les rapporteurs spéciaux font part de leur vive inquiétude quant à l'avenir de Fret SNCF. Ils forment le vœu qu'une solution pérenne soit trouvée, telle l'application de tarifs incitatifs pour les péages liés à la circulation de trains de fret, afin de favoriser le report vers ce type de transport de marchandises qui est bien plus favorable à l'environnement que le transport routier.

E. GARANTIR LE MAINTIEN DE LA DESSERTE FINE DES TERRITOIRES

Le réseau des lignes de desserte fine des territoires est très dégradé et son bilan économique est déficitaire. Pour garantir son maintien, les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre des solutions de financement innovantes et différenciées.

1. Un réseau très dégradé

Par une lettre en date du 11 janvier 2019, la ministre chargée des Transports a missionné le préfet François Philizot afin de définir une stratégie pour les lignes ferroviaires de desserte fine du territoire. Selon les éléments transmis aux rapporteurs, cette mission s'est appuyée sur un groupe de travail conjoint rassemblant la DGITM et SNCF Réseau. Plus d'une cinquantaine de réunions ont été tenues avec les élus locaux, les parlementaires et toutes les parties prenantes. Les conclusions du rapport ainsi que les analyses détaillées région par région ont été remises à l'été 2019, sans toutefois qu'elles n'aient été rendues publiques à la date où ces lignes sont écrites.

Le réseau des lignes de desserte fine du territoire comprend près de 9 200 kilomètres de voies, ce qui correspond à près d'un tiers de l'ensemble du réseau ferroviaire français. Selon les éléments transmis aux rapporteurs, l'état de ce réseau est relativement médiocre, en dépit d'un accroissement sensible du niveau des investissements depuis une dizaine d'années. **Une grande partie du réseau apparaît menacée, ce qui laisse supposer qu'une suspension pure et simple de la circulation sur certaines parties de ce réseau pourrait s'imposer, à plus ou moins long terme.**

2. Un bilan économique déficitaire

Le bilan économique de la gestion du réseau contribue par ailleurs au déficit annuel de SNCF Réseau. Le solde recettes-dépenses apparaît négatif à hauteur de 300 millions d'euros. L'État et SNCF Réseau assurent 85 % des frais d'exploitation. En outre, le schéma actuel de financement de la régénération repose, pour l'essentiel, sur les contrats de plan État-région.

La génération 2015-2020 prévoit des opérations dont le coût total s'élève à plus de 2,4 milliards d'euros, avec un rythme d'engagement de l'ordre de 250 millions d'euros par an sur la période 2015-2018. Deux tiers de cet engagement est assuré par les régions, le reste à payer provenant de l'État et de SNCF Réseau sachant que leur participation est plafonnée à 8,5 % aux termes de l'actuel contrat de performance.

Au total, l'ensemble des opérations d'investissement et d'exploitation de ces « petites lignes » atteint près d'un milliard d'euros chaque année. Le couple État-SNCF Réseau y contribue à hauteur de 70 % environ, le solde du financement étant pris en charge par les régions.

3. Vers la mise en œuvre de solutions de financement innovantes et différenciées

Compte tenu de l'usage variable de ce réseau – le nombre de circulations étant compris entre 2 et 100 par jour –, **les rapporteurs spéciaux appellent à mettre en œuvre des solutions de financement au cas par cas, selon une approche différenciée. Il leur apparaît souhaitable de fonder la régénération de ces lignes sur un partenariat de confiance renouvelé avec les acteurs du territoire en ayant pour objectif d'instaurer des gestions déléguées aux régions pour certaines lignes.** Dans un premier temps, ces délégations pourraient prendre la forme d'expérimentations et les coûts induits seraient pris en charge *via* des dotations de compensation versés par l'État.

Par ailleurs, les rapporteurs forment le vœu qu'une étude relative à la diversification des matériels utilisés sur ces lignes soit lancée, une fois les conclusions du rapport rendues publiques. Le recours à des matériels plus légers, mieux adaptés aux lignes à faible trafic, permettrait en retour d'alléger les coûts de maintenance et de régénération.

Dans les dix années qui viennent, le besoin exprimé en matière de financement serait de l'ordre de 7 milliards d'euros. Ce montant repose sur une hypothèse à cadre constant, avec les conditions techniques et financières actuelles de l'ensemble des lignes et sans différenciation des méthodes et des trajectoires, région par région. Dans le cas où une différenciation est appliquée par l'allègement des coûts de régénération pour les lignes à faible trafic, l'économie représenterait 1 à 2 milliards d'euros.

Au regard des engagements actuels prévus par les CPER, ce montant impliquerait de doubler la part affectée à la régénération du réseau ferroviaire, qui passerait de 400 millions d'euros aujourd'hui à 700 millions d'euros par an. Le chemin pour y parvenir est encore long, d'autant plus que le saut budgétaire ne pourra être techniquement mis en œuvre qu'à partir de 2023, lors de l'entrée en application de la prochaine génération de CPER.

F. LA NAISSANCE DU PLUS GRAND RÉGULATEUR MULTIMODAL DES TRANSPORTS EN EUROPE : L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS (ART)

Depuis le 1^{er} octobre 2019, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) est devenue l'Autorité de régulation des transports (ART). L'affirmation du caractère multimodal de l'autorité, qui est désormais compétente en matière routière, ferroviaire et aéroportuaire, induisait logiquement un changement de dénomination.

1. L'extension du périmètre de l'autorité

En vertu de l'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires, prise sur habilitation de la loi PACTE ⁽¹⁾, l'ART voit désormais son périmètre élargi à la régulation des redevances aéroportuaires qui relevait auparavant de l'Autorité de supervision indépendante (ASI) des redevances aéroportuaires. L'indépendance dont bénéficie l'ART, en qualité d'autorité publique indépendante, représente une **garantie d'impartialité** dans le traitement des dossiers qu'elle aura à connaître.

Les nouvelles missions dévolues à l'ART consistent ainsi en l'**homologation des tarifs des redevances aéroportuaires soumis par les exploitants des aérodromes accueillant plus de 5 millions de passagers par an**. La nouvelle autorité sera également saisie par le ministre chargé de l'aviation civile pour avis conforme sur les projets de contrats de régulation économique (CRE). ⁽²⁾ L'autorité disposera de pouvoirs d'investigation et d'enquête ainsi que d'un pouvoir de sanction.

Par ailleurs, le projet de loi d'orientation des mobilités prévoit de confier de nouvelles compétences à l'ART d'ici l'année 2020. Elle devrait notamment être compétente en matière d'ouverture des données et de services d'information et de billettique multimodale ainsi qu'en matière de régulation de l'activité de gestionnaire d'infrastructure de la régie autonome des transports parisiens (RATP) et de régulation du futur réseau du *Grand Paris Express*.

***In fine*, l'ancienne ARAFER s'érige aujourd'hui en véritable régulateur du secteur des transports dans une perspective multimodale. Elle est la plus grande autorité de régulation des transports d'Europe, compte tenu de son caractère multimodal et de la diversité de ses compétences. Les rapporteurs accueillent avec enthousiasme l'extension des compétences de l'autorité, qui opère une rationalisation bienvenue du paysage de la régulation du secteur des transports.**

2. La budgétisation du financement de l'autorité

Aujourd'hui financée par le droit fixe dû par les entreprises ferroviaires ⁽³⁾ et par la taxe pour frais de contrôle due par les sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) ⁽⁴⁾, le financement de l'autorité prend désormais la forme d'une subvention pour charges de service public (SCSP) portée par l'action 47 *Fonctions support* du programme 203. Cette évolution est cohérente avec le mouvement de suppression des taxes à faible rendement engagé par le Gouvernement depuis deux ans. Ainsi, le droit fixe dû par les entreprises ferroviaire devrait être supprimé par l'article 6 du projet de loi de finances pour 2020.

(1) Article 134 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

(2) Les contrats de régulation économiques sont des contrats pluriannuels conclus entre l'État et les exploitants d'aérodromes qui fixent les conditions d'évolution des tarifs de redevance sur la base de critères déterminés. L'État signe par exemple un CRE avec Aéroports de Paris sur une période de quatre années (ex : CRE3 2016-2020).

(3) Article L. 1261-20 du code des transports.

(4) Article 1609 septuagies du code général des impôts.

Pour 2020, la subvention est fixée à 11,4 millions d’euros soit le montant dont a bénéficié l’ARAFER en 2019 au titre du plafonnement autorisé des deux taxes affectées qui la finançaient. En cohérence avec cette évolution du périmètre du programme 203, les crédits de l’action 47 augmentent de plus de 60 %, passant de 18,3 millions d’euros à 29,4 millions d’euros.

3. Des moyens humains supplémentaires mais un financement stable

Les charges de personnel constituent le principal poste de dépenses de l’autorité de régulation des transports. Pour 2020, les prévisions sont fondées sur un effectif permanent de 94 équivalents temps plein travaillés (ETPT), en hausse de 11 ETPT par rapport au plafond d’emploi fixé par la loi de finances pour 2019 (83 ETPT). Cette forte hausse vise à tenir compte tenu des nouvelles missions attribuées à l’autorité mais pourrait s’avérer insuffisante à l’avenir.

Cependant, cette augmentation du plafond d’emplois ne s’accompagne pas d’une hausse des recettes de l’autorité, si bien que la subvention de l’autorité pourrait, à terme, ne plus suffire à couvrir la masse salariale. Selon les éléments transmis aux rapporteurs, l’autorité sera contrainte de puiser dans son fonds de roulement à hauteur de 5,7 millions d’euros afin d’atteindre l’équilibre de ses ressources et de ses charges. Ce schéma de financement, valable temporairement, ne saurait donc rester figé à l’avenir, compte tenu de l’obligation pour l’autorité de disposer d’un fonds de roulement supérieur à six mois de masse salariale, *a minima*.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L’AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS

(en millions d’euros)

Dépenses	Exécution 2018	Prévision 2019	PLF 2020
Personnel (taxe sur les salaires incluse)	7,8	8,2	10,3
Fonctionnement	3,2	3,2	4,4
Intervention	0,0	0,0	0,0
Investissement	0,5	0,1	2,4
Total	11,5	11,5	17,1

Source : ARAFER.

Les rapporteurs spéciaux saluent cette augmentation du plafond d’emplois de l’opérateur. Ils s’attendent toutefois à une nouvelle augmentation de ce plafond dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021 afin que l’ART puisse sereinement exercer l’ensemble de ses nouvelles missions. À l’évidence, la hausse des ETPT octroyés à l’agence devrait se voir accompagnée d’une hausse de la subvention à due concurrence de l’augmentation de charges induite par ce relèvement.

Par ailleurs, afin de développer l’attractivité de l’ART en tant qu’employeur public, les rapporteurs forment le vœu que son siège soit maintenu en province, sans écarter l’hypothèse d’un déménagement de ses services généraux de Paris vers une région dynamique et facilement accessible (Bordeaux, Lyon, Toulouse). Ce mouvement serait cohérent avec la volonté du Gouvernement de rapprocher les services administratifs des bassins d’emploi du territoire national.

IV. VOIES NAVIGABLES DE FRANCE : UN OPÉRATEUR EN PLEINE MUTATION CONFRONTÉ À UN DOUBLE DÉFI

Opérateur unique de la politique fluviale française, les 4 300 agents de Voies navigables de France (VNF) gèrent près de 6 700 kilomètres de voies navigables par le biais de 500 implantations en région. L'activité de VNF est partagée entre 3 missions : une mission économique de développement de la logistique fluviale comme alternative à la logistique routière et ferroviaire, une mission d'aménagement du territoire autour de la voie d'eau et une mission écologique, à travers la gestion de la ressource hydraulique.

Dans un contexte général de nette hausse du transport fluvial, l'année 2020 devrait constituer une année charnière pour VNF, aussi bien sur le plan de ses ressources financières que sur le plan de son organisation interne. En effet, au premier semestre de l'année en cours, le trafic sur les voies fluviales métropolitaines ⁽¹⁾ **représente 28,55 millions de tonnes, résultat en hausse (+ 8,7 %) par rapport à la même période un an plus tôt.** En données cumulées de janvier à juin 2019, les prestations d'exploitation des transporteurs fluviaux augmentent de 13,4 % pour atteindre 3,69 milliards de t.km, comparaison faite avec le premier semestre de 2018.

A. L'ANNÉE 2020 : UNE ANNÉE CHARNIÈRE POUR VNF

La mise en application de la redevance hydraulique connaît un certain retard et devrait être finalement appliquée à compter de l'année 2020. L'établissement VNF devrait également signer un contrat d'objectifs et de performance avec l'État dans les prochains mois afin de relever les défis qui s'imposent à lui.

1. Une mise en application tardive de la redevance hydraulique à inscrire dans une refonte plus globale de la politique de tarification

Prévue à l'article 26 de la loi de finances pour 2019, la redevance hydraulique, qui doit se substituer à l'actuelle taxe hydraulique, n'a toujours pas été mise en œuvre. Les représentants de VNF ont indiqué aux rapporteurs spéciaux que le projet de décret instaurant cette redevance devrait pouvoir être transmis au Conseil d'État d'ici les prochaines semaines et faire l'objet d'un vote par le conseil d'administration au mois de décembre de cette année. Cependant, un arbitrage du Gouvernement était attendu sur ce sujet bien que l'hypothèse était celle d'un barème 2 020 quasi-identique à celui de la taxe hydraulique en 2019.

En outre, les rapporteurs spéciaux appellent de leurs vœux une refonte de la politique de tarification en mettant l'accent sur le développement des ressources propres de l'établissement (péages, redevances domaniales et cessions). À titre

(1) Hors trafic fluviomaritime ou trafic d'estuaire et hors transit rhénan.

d'exemple, la refonte des péages marchandises pourrait fournir des ressources supplémentaires significatives à VNF.

2. La signature d'un contrat d'objectifs et de performance avec l'État attendue pour 2020

Au cours du premier semestre 2020, l'établissement VNF devrait se doter d'un contrat d'objectifs et de performances, tourné autour des **impératifs de flexibilité, de productivité et de mutualisation des ressources en interne**. Ce contrat d'objectifs et de performances est, à l'heure actuelle, prévu par l'article 37 *bis* du projet de loi d'orientation des mobilités, qui en fixe la durée (dix ans avec une actualisation tous les trois ans) et le contenu.

La réforme de l'organisation interne de VNF est vue par la direction de l'établissement comme une condition préalable à la signature d'un COP. Ainsi, une **direction nationale de l'ingénierie et de la maîtrise d'ouvrage (DIMOA) a été créée au 1^{er} octobre 2019**. Elle doit permettre à VNF d'assurer un pilotage national de son expertise technique. Il s'agit notamment de favoriser la standardisation des équipements de modernisation. **La création d'une direction nationale de la transition digitale (DNTG) est aussi envisagée par VNF**, afin d'adapter l'organisation technique et humaine de l'établissement à la transformation numérique de son environnement.

Enfin, le COP devrait mettre l'accent sur la productivité de VNF, par le biais d'une profonde réorganisation de la structuration du réseau. Ce COP devrait être assorti d'indicateurs et de cibles mesurables. La direction de l'établissement souhaite proposer une offre de services repensée autour de « *hubs fluviaux* » qui rassemblerait toutes les activités dans un espace intégré (centre de maintenance, poste de contrôle centralisé, gestion de la voie d'eau, bâtiment administratif, *etc.*) Aujourd'hui implanté de façon hétérogène sur le territoire, l'établissement devrait donc davantage centraliser ses structures à moyen terme.

Comme le soulignent les représentants, les résultats et le rythme de la mise en œuvre du futur COP dépendront de l'évolution des ressources de l'établissement, de la programmation de ses investissements ainsi que de sa capacité à offrir des dispositifs d'accompagnement pour les agents touchés par les évolutions.

L'opération de remise en navigation du Canal de la Sambre-à-l'Oise : un modèle à répliquer pour favoriser les activités économiques autour de la voie d'eau

Fermé à la navigation depuis mars 2006, le projet de remise en navigation du canal de la Sambre-à-l'Oise, porté par Voies Navigables de France en partenariat étroit avec les collectivités territoriales, vise à **ré-ouvrir la section sud du canal à partir de la saison touristique 2021 pour en faire un espace de développement économique.**

Scellée dans un contrat de transition écologique du territoire de la Sambre-Avesnois, **cette opération inédite fait aujourd'hui figure de modèle en matière de coopération entre l'opérateur national VNF et les collectivités territoriales (échelles régionales et départementale) pour régénérer, de façon durable, des territoires en reconversion.** Ainsi, la remise en navigation devrait aussi bien permettre de relancer le tourisme fluvial et fluvestre (cyclisme et randonnée autour de la voie d'eau) que de valoriser des produits locaux dans une logique d'économie circulaire. De plus, elle devrait garantir le fonctionnement pérenne des ouvrages de gestion hydraulique, qui participent à la régulation des milieux aquatiques et à la préservation piscicole en périodes d'étiage.

Le montant total de cette opération est estimé à 17,5 millions d'euros (reconstruction des ponts-canaux, rénovation des écluses et dragages) **contre 12 millions d'euros initialement prévus dans le CPER 2015-2020 des Hauts-de-France** (soit un surcoût de 5,5 millions d'euros). **Tous les partenaires ont décidé de participer financièrement au projet :** VNF à hauteur de 8,75 millions d'euros, la région Hauts-de-France à hauteur de 7,25 millions d'euros, et le département de l'Aisne pour un total de 1,5 million d'euros. Le financement du surcoût, non inscrit dans le CPER, est partagé de façon strictement égale entre VNF et la région Hauts-de-France (2,75 millions d'euros chacun).

Une évaluation *a posteriori* de la ré-ouverture est prévue afin de rendre compte de l'impact économique de ce projet. VNF et les collectivités partenaires se sont fixés un double objectif d'ici 2022 : atteindre un trafic de 500 bateaux par an sur le canal (contre 700 avant la fermeture) et permettre l'implantation de 5 activités touristiques en lien direct avec la ré-ouverture.

En décembre 2015, **une charte de partenariat sur l'exploitation touristique de cet itinéraire fluvial, qui relie la frontière belge à l'Oise,** a été signée entre l'ensemble des collectivités territoriales, l'État et VNF, en vue d'assurer le partage du **coût d'exploitation, évalué à 2,3 millions d'euros par an.** Ce coût est déterminé par la manœuvre et l'entretien courant des 190 kilomètres de voies d'eau et des 56 ouvrages répartis sur l'itinéraire. Enfin, les recettes générées dans l'exploitation du canal seront reversées en faveur du financement des projets locaux.

Voies Navigables de France indique ainsi que ce modèle gagnerait à être répliqué, compte tenu du potentiel de ce type de projet en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Toutefois, l'opérateur précise qu'il ne peut porter seul ce type de projet et qu'il incombe aux collectivités territoriales désireuses d'exploiter les voies d'eau d'établir des partenariats avec VNF.

3. Un établissement confronté à un double défi financier et juridique

Ce double défi auquel l'établissement est confronté pourrait durablement remettre en cause la capacité de l'établissement à se réformer.

a. La baisse des ressources humaines et financières de VNF

VNF doit se donner les moyens humains nécessaires à la mise en œuvre de sa transformation. Or, de ce point de vue, l'établissement présente une pyramide des âges inquiétante puisqu'il devra absorber le départ de près d'un quart de son effectif dans les cinq années qui viennent (soit en moyenne 200 départs en retraite par an à partir de 2020). **En outre, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une baisse importante du plafond d'emploi, de l'ordre de 112 équivalents temps plein travaillé (ETPT) rémunérés par l'opérateur.**

Cette baisse des effectifs induit une nécessaire contrepartie en dépenses de fonctionnement, qu'il s'agisse des mesures d'accompagnement nécessaires à la conduite du changement de l'établissement ou bien de l'externalisation de tâches auparavant effectuées en régie. Autrement dit, la trajectoire de réduction des effectifs implique que l'établissement puisse accompagner cette évolution – sur le plan budgétaire – ce qui est incompatible avec une forte baisse des dépenses de fonctionnement hors personnel.

Or, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une **baisse d'un million d'euros de la subvention pour charges de services public (SCSP)**, porté par l'action 42 *Voies navigables* du programme 203. La SCSP passe de 251,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2019 à 250,5 millions d'euros. Elle ne couvre même plus le montant de la masse salariale.

Selon les éléments transmis aux rapporteurs, les dépenses de fonctionnement de VNF sont majoritairement des dépenses directement liées à l'exploitation et l'entretien du réseau ou à la conduite des politiques de développement et non à des frais dits de structure. **De ce fait, en 2019, les fonctions dites de support (RH, SI, communication, administration juridique et financière) ne représentaient que 25 % des dépenses de fonctionnement hors personnel.**

Les rapporteurs sont inquiets de la baisse importante d'ETPT pour VNF en 2020. Ils regrettent que cette baisse considérable des effectifs sous plafond de l'établissement, qui s'accompagne d'une baisse des dépenses de fonctionnement de l'opérateur, conduise à une augmentation des dépenses budgétaires entraînant ainsi l'établissement à faire les frais d'un cercle vicieux. Ainsi, les rapporteurs seront particulièrement attentifs à l'évolution des moyens humains et financiers dont bénéficie VNF pour exercer l'ensemble de ses missions.

b. Les craintes de VNF liées à l'entretien des ouvrages d'art du réseau

VNF fait face à un défi juridique relatif à l'entretien des ponts de rétablissement qui pourrait annuler les potentiels effets positifs de l'augmentation des crédits d'investissement. Les ponts de rétablissement sont les ouvrages construits pour rétablir les voies de communication interrompues par la construction d'une nouvelle infrastructure de transport. Or, l'application de la « loi Didier »⁽¹⁾ implique un partage complexe des charges financières liées à la surveillance, à l'entretien et à la réparation de ces ouvrages, entre le gestionnaire de l'infrastructure de transport et le propriétaire de la voie de communication préexistante, en l'occurrence VNF.

Selon les estimations fournies par les représentants de VNF, la stricte application de cette loi impliquerait, de la part de l'établissement, un **effort financier de 10 à 50 millions d'euros par an pour l'entretien des 2 600 ponts situés tout au long 6 700 km des voies navigables.** L'ajout de ces dépenses semble incompatible avec les investissements réalisés par VNF pour garantir la régénération et la modernisation de son réseau.

En conséquence, les rapporteurs spéciaux souhaitent que, dans les plus brefs délais, un travail précis d'identification des ouvrages concernés soit mené afin d'obtenir une clarification du partage des charges financières, compte tenu de l'incompréhension suscitée par l'application de la « loi Didier » entre toutes les parties prenantes.

B. LE FINANCEMENT DU PROJET DU CANAL SEINE NORD EUROPE

Au début du mois d'octobre, le Gouvernement a annoncé des mesures fortes pour garantir le financement du projet du canal Seine-Nord Europe. Porté par la société du canal Seine-Nord Europe (SCSNE), en charge de réaliser l'infrastructure fluviale de 107 kilomètres de long, reliant les bassins de la Seine et de l'Oise au réseau européen, le financement du projet était incertain jusqu'à aujourd'hui.

À la suite des dernières annonces, il est vraisemblable que le financement des 5 milliards d'euros de ce projet, sera assuré selon le schéma suivant, au bénéfice de la SCSNE :

– 1,1 milliard d'euros de la part de l'État, par le biais de fonds de concours en provenance de l'AFITF. Ce projet doit être inclus dans la programmation de dépenses 2019-2023 de l'agence, présentée en première partie de ce rapport. Le Gouvernement s'est engagé à doter l'AFITF des nouvelles ressources nécessaires. La part de l'État sera inscrite dans une convention entre l'AFITF et la SCSNE ;

– 1,1 milliard d'euros de la part des collectivités territoriales des Hauts-de-France, de l'Oise, du Pas-de-Calais, du Nord, et de la Somme et de l'Ile-de-France, qui pourrait être financé au moyen d'un emprunt ;

(1) Loi n° 2014-774 du 7 juillet 2014 visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies.

– 2 milliards d’euros au titre du mécanisme pour l’interconnexion en Europe (MIE) de la part de l’Union européenne (UE). Pour rappel, l’UE s’était engagée à financer l’ouvrage à hauteur de 50 % du montant des études et de 40 % du montant des travaux ;

– le reste à financer, de l’ordre de 800 millions d’euros, devrait être pris en charge par la mise en place de ressources fiscales à assiette locale.

Les rapporteurs se félicitent de ces nouvelles annonces et veilleront à ce que l’État respecte son engagement, similaire à celui des collectivités territoriales, de verser 1,1 milliard d’euros.

DEUXIÈME PARTIE : LA SUPPRESSION PROPOSÉE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

L'article 33 du projet loi de finances pour 2020 prévoit la suppression du compte d'affectation spéciale *Aides à l'acquisition de véhicules propres* (AAVP) en vue de la reprise de ses recettes et de ses dépenses par le budget général de l'État.

Créé par l'article 56 de la loi de finances pour 2012⁽¹⁾ comme support budgétaire du dispositif du bonus-malus automobile, il finançait jusqu'en 2018 deux dispositifs différents : la prime à la conversion pour aider au retrait des véhicules fortement émetteur de CO₂ du parc automobile et le bonus automobile.

En recettes, ce compte était l'affectataire unique du produit de la taxe applicable aux véhicules les plus polluants, le « malus automobile ». Un **amendement déposé par le Gouvernement au projet de loi de finances pour 2019 a par ailleurs conduit à rattacher le financement de la prime à la conversion au programme 174 *Énergie climat et après-mines de la mission Écologie, développement et mobilités durables***.

Ainsi, jusqu'à la fin de l'année 2019, le CAS AAVP retrace :

– **En recettes, le « malus automobile »** soit le produit de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules instituée à l'article 1011 *bis* du code général des impôts ;

– **En dépenses, le « bonus automobile »** soit le financement d'aides à l'acquisition de véhicules les moins émetteurs en CO₂, portés par le programme 797 *Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des particuliers* et le programme 798 *Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des personnes morales*.

I. LES FONDEMENTS DE LA SUPPRESSION SOUHAITÉE DU CAS AAVP

Plusieurs contraintes liées aux modalités spécifiques d'exécution budgétaire du compte d'affectation spéciale ont conduit le Gouvernement à proposer la suppression du CAS « bonus-malus » pour le réintégrer au budget général.

A. DES RECETTES DÉSÉQUILBRÉES PAR RAPPORT AUX DÉPENSES

Le rattachement du financement de la prime à la conversion au programme budgétaire 174 *Énergie, climat et après-mines* par la loi de finances pour 2019 a mécaniquement eu pour effet d'augmenter l'excédent escompté du CAS. Un déséquilibre structurel du CAS AAVP est ainsi constaté.

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Comme le souligne le commentaire du rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale sur l'article 33 du projet de loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾, « *les recettes issues du « malus » automobile (610 millions d'euros) devraient être nettement supérieures aux dépenses en faveur des aides à l'acquisition de véhicules propres (264 millions d'euros) » en 2019.*

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU CAS AAVP DEPUIS SA CRÉATION

(en millions d'euros)

Années	Recettes			Dépenses			Résultats et solde (solde 2015 : 218,6)
	« Malus automobile »	Recettes diverses	Total	Prime à la conversion	« Bonus automobile »	Total	
2012-2015	—	—	—	—	—	—	218,6
2016	265,6	0,0	265,6	28	207,4	235,4	+30,2
2017	351,8	0,0	351,8	36,0	258,9	294,9	+56,9
2018	558,9	38,0	596,9	365,0	185,8	550,8	+46,1
2012-2018	—	—	—	—	—	—	46,1*

Source : lois de règlement du budget des années 2011 à 2016.

* La loi de règlement de 2017 n'a pas reporté sur l'exercice 2018 le solde excédentaire de 305,7 millions d'euros.

Or, la mécanique budgétaire imposée par le CAS actuel contraint fortement les possibilités de recyclage de l'excédent du solde du CAS AAVP.

B. UNE MÉCANIQUE BUDGÉTAIRE CONTRAINTE

In fine, l'objectif de la budgétisation du CAS AAVP est d'accroître les marges de manœuvre en gestion des recettes tirées du CAS. Conformément à l'article 21 de la LOLF ⁽²⁾, l'excédent de recettes escompté en 2019 n'aurait pas pu abonder le budget général de l'État, sans modification du schéma budgétaire telle que proposée par le présent projet loi de finances. En vertu du II de cet article, « *sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.* »

L'article 33 du PLF 2020 prévoit donc le reversement au budget général du solde du CAS au 1^{er} janvier 2020. La suppression du CAS et son entier rattachement au budget général de l'État devraient ainsi permettre de donner plus de liberté **aux gestionnaires publics**.

Les rapporteurs spéciaux ont pris bonne note des raisons qui ont conduit le Gouvernement à proposer la suppression du CAS, notamment en vue de bénéficier de plus grandes marges de manœuvre en gestion dans la distribution des aides à l'achat de véhicules propres.

(1) Rapport (n° 2301, XV^e législature) du rapporteur général, Tome II – Examen de la première partie du projet de loi de finances, octobre 2019, pp. 962-968.

(2) Loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances.

Cependant, conformément aux observations qu'ils ont formulées dans leur rapport spécial d'octobre 2018, ils rappellent que l'affectation du produit du malus par un compte dédié améliorerait l'acceptabilité et donnait de la visibilité aux acteurs pour accélérer le verdissement du parc automobile.

II. LE NOUVEAU SCHÉMA BUDGÉTAIRE PROPOSÉ

Le programme 174 précédemment évoqué voit sa maquette modifiée afin d'accueillir la prise en charge des dépenses relatives au bonus automobile, en plus de celles afférentes à la prime à la conversion. L'action 3 *Aides à l'acquisition de véhicules propres* est budgétée à hauteur de 800 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) pour l'année 2020.

Les dépenses de prime à la conversion sont évaluées à 405 millions d'euros pour 2020. Ils prennent en compte les effets de décalage de la dépense liés aux délais de traitement des dossiers déposés à la fin de l'année 2019 mais clos en 2020. De nombreuses modifications d'ordre réglementaire sont aussi venues renforcer l'efficacité du dispositif depuis le 1^{er} août 2019 ainsi que le ciblage sur les ménages les plus modestes. En 2020, la prime à la conversion ne sera plus versée pour les véhicules émettant plus de 116 grammes de CO₂ par kilomètre. Les véhicules de plus de 60 000 euros sont également exclus du dispositif.

Les dépenses du bonus automobile sont, quant à elles, évaluées à 395 millions d'euros pour l'année 2020, contre 264 millions d'euros en loi de finances initiales pour 2019. Le Gouvernement prévoit une augmentation des ventes de véhicules électriques par rapport à 2019, ce qui explique une hausse de 50 % des crédits alloués au bonus automobile (+ 131 millions d'euros entre 2019 et 2020).

TROISIÈME PARTIE : LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS

Les trains d’équilibre du territoire (TET) assurent un service de moyennes et grandes lignes rapides entre les principales villes françaises non reliées par la grande vitesse. Ils permettent le désenclavement des territoires sur des liaisons interrégionales et contribuent à l’amélioration des déplacements pendulaires dans le grand bassin parisien.

L’État est devenu l’autorité organisatrice de transport pour les TET en 2011 sur la base d’une première convention du 3 décembre 2010 conclue avec l’exploitant SNCF, puis d’une nouvelle convention du 27 février 2017 pour la période 2016-2020. Le compte d’affectation spéciale (CAS) *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* a été créé par l’article 65 de la loi de finances pour 2011 ⁽¹⁾, afin de permettre le paiement de la compensation due, à ce titre, à la SNCF.

Le CAS *SNTCV* constitue la source de financement unique de la subvention d’exploitation des trains d’équilibre du territoire ⁽²⁾ versée à la SNCF par l’État. Ce CAS repose sur des taxes affectées qui sont essentiellement acquittées par le groupe ferroviaire lui-même, ce qui aboutit à une **situation paradoxale dans la mesure où la SNCF finance elle-même l’essentiel du déficit d’exploitation des TET.**

La Cour des comptes a ainsi qualifié le mécanisme de financement de système « *en trompe l’œil* » ⁽³⁾ dans la mesure où il rend l’exploitation de ces lignes peu incitative pour la SNCF et que l’autorité organisatrice s’en trouve, *de facto*, quelque peu désresponsabilisée.

A. LES RECETTES DU CAS

Pour 2020, le CAS bénéficie en recettes de deux sources de financements principales.

D’une part, il est alimenté par une fraction du produit de la taxe d’aménagement du territoire (TAT) acquittée par les sociétés concessionnaires d’autoroutes dans le but de faire contribuer les usagers des autoroutes au financement des modes alternatifs de transport. La part de la TAT affectée au CAS, plafonnée à 117,2 millions d’euros en loi de finances pour 2019, est portée à 70,7 millions d’euros en 2020. Cela représente une baisse de près de 40 % (– 46,5 millions d’euros).

(1) Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

(2) Regroupés sous l’appellation commerciale Intercités.

(3) Cour des comptes, Rapport public annuel 2015, Tome I. Les trains Intercités : sortir de l’indécision, février 2015, p. 239.

D'autre part, le CAS reçoit le produit de deux taxes sur les entreprises de transport ferroviaire, mais dont seule SNCF Mobilités est aujourd'hui redevable :

– la **contribution de solidarité territoriale (CST)**, assise sur le chiffre d'affaires des activités de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnées. Fixé à **16 millions d'euros** en 2018 et 2019 afin d'alléger la fiscalité pesant sur l'activité grande vitesse de SNCF Mobilités, ce montant est maintenu en 2020.

– la **taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)**, due par les entreprises de transport ferroviaire redevables de la CST sur une assiette d'un montant supérieur à 300 millions d'euros. Ce seuil a été prévu dans la perspective de l'ouverture à la concurrence pour protéger, le moment venu, les nouveaux entrants. **Le montant, plafonné à 226 millions d'euros**, est maintenu en 2020.

La recette totale est donc ramenée à 312,7 millions d'euros en 2020 contre 359,2 millions d'euros en 2019, **en baisse de 46,5 millions d'euros (- 13 %)**.

B. LES DÉPENSES DU CAS

La baisse des recettes du CAS évoquée précédemment s'explique par la dernière étape du recentrage de l'offre TET en 2020 avec la reprise des lignes par la région Normandie à compter du 1^{er} janvier 2020 ⁽¹⁾, ce qui induit une diminution des dépenses.

Comme en 2019, les dépenses du CAS sont réparties en deux programmes pour l'année 2020.

En premier lieu, le programme 785 *Exploitation des services nationaux de transport conventionnés* porte les contributions liées à **l'exploitation** des services nationaux de transport de voyageurs conventionnés par l'État. Il couvre aussi les contributions versées **aux régions qui ont repris certaines lignes TET anciennement conventionnées par l'État**, lorsque les conventions conclues avec l'État prévoient cette participation (cf. annexe I au présent rapport). Le projet annuel de performances de ce compte d'affectation spéciale indique également que les **frais d'enquêtes relatifs à l'exploitation des TET et financés par ce programme connaissent une augmentation de moitié en 2020, passant de 1 million d'euros à 1,5 million d'euros**, afin de permettre à l'État de préparer au mieux l'ouverture à la concurrence des services conventionnés.

En second lieu, le programme 786 *Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés* finance les contributions liées à **l'entretien du matériel roulant** qui recouvre les **dépenses de révision, de transformation et de modernisation des matériels**.

(1) Il s'agit des lignes Paris-Rouen-Le Havre, Paris-Caen-Cherbourg/Trouville-Deauville, Paris-Évreux Serquigny, Paris-Granville et Caen-Le Mans-Tours.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU CAS SNCTV

(en millions d'euros)

	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2019-2020	
Programme 785	286,2	246,1	- 40,1	- 14 %
<i>Dont contribution aux régions</i>	88,2	76,7	- 11,5	- 13 %
Programme 786	73	66,6	- 6,4	- 9 %
Total	359,2	312,7	- 46,5	- 13 %

Source : documents budgétaires.

La dépense se répartit ainsi entre 236 millions d'euros directement versés à SNCF Mobilités et 76,7 millions d'euros versés aux régions concernées (39,2 millions d'euros pour la région Centre-Val de Loire, 5 pour la région Nouvelle-Aquitaine, 4,5 pour la région Occitanie, 13 pour la région Grand Est et 15 pour la région Hauts-de-France).

La diminution de 46,5 millions d'euros des dépenses du CAS SNCTV (-13 %) s'explique par la fin du recentrage de l'offre mais aussi par la réévaluation du déficit conventionnel prévisionnel des TET de près de 110 millions d'euros sur la période 2017-2020. Cette réévaluation est inscrite dans le deuxième avenant à la convention TET 2016-2020, signé au début de l'année 2019.

Portée par l'AFITF et non par le programme 786, le renouvellement du matériel roulant des trains TET s'est traduit en 2019 par la mise en service de 9 nouvelles rames sur la ligne Toulouse-Hendaye. En outre, **les résultats de l'appel d'offres relatif au renouvellement du matériel roulant des lignes TET structurantes Paris-Limoges-Toulouse et Paris-Clermont-Ferrand devraient être dévoilés cet automne**, pour un coût d'environ 800 millions d'euros. À ce montant pourrait venir s'ajouter 400 millions d'euros pour le renouvellement du matériel roulant de la ligne Bordeaux-Toulouse-Marseille, à partir de 2024.

QUATRIÈME PARTIE : LE SECTEUR AÉRIEN

Outre la réalisation d'un point de situation sur le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), les rapporteurs spéciaux ont souhaité mettre en lumière les enjeux du secteur aérien en Polynésie française, à l'heure du transfert au Pays de la gestion et de la propriété de trois aéroports historiquement détenus par l'État.

I. LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS : UNE SITUATION FINANCIÈRE SOLIDE

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* retrace les activités de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), rattachée au ministère de la transition écologique et solidaire (MTES).

Il présente l'équilibre entre des recettes provenant de redevances et de taxes acquittées par les compagnies aériennes et des dépenses destinées à garantir la sécurité et la sûreté du transport aérien. Les recettes du budget annexes sont portées par un trafic aérien en forte croissance. **Ce dernier a connu une croissance annuelle moyenne de 3 % entre 2008 et 2018 pour atteindre 167,3 millions de passagers.**

Les budgets annexes

En vertu de l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances, « *des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services.* » Les budgets annexes constituent des missions au sens de la LOLF.

Selon les réponses au questionnaire budgétaire, la budgétisation de la mission pour 2020 doit « *s'articuler avec la négociation du plan de performance RP3. Alors que le plan de performance « RP2 » 2015-2019 avait été axé sur la maîtrise des coûts, un consensus se dégage au niveau national comme européen sur le fait que le prochain plan de performance « RP3 »⁽¹⁾ devra être prioritairement axé sur la capacité à absorber la hausse du trafic aérien tout en respectant un équilibre économique acceptable pour les finances publiques comme pour la compétitivité des compagnies aériennes.* »

Le total des recettes inscrites à l'état A du projet de loi de finances pour 2020 atteint 2 118 millions d'euros, hors fonds de concours. Ce montant est en légère hausse de 3 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2019 qui prévoyait 2 115 millions d'euros de recettes totales.

(1) Le sigle RP3 correspond à Reference Period 3. Il s'agit de la troisième période de régulation économique européenne des prestataires de navigation aérienne.

En revanche, afin d'équilibrer les ressources et les charges du BACEA, la DGAC devra mobiliser sa trésorerie à hauteur de 23 millions d'euros, en prêtant attention à conserver un niveau de liquidités supérieur à trois mois de masse salariale, comme le recommande la Cour des comptes.

Les recettes issues des taxes et des redevances – qui sont des recettes d'exploitation – font par ailleurs l'objet d'une légère hausse, similaire à celle de l'an dernier : **au total, 2 065 millions d'euros devraient être collectés en 2020, soit une augmentation de +0,6 % entre 2019 et 2020.**

TAXES ET REDEVANCES DU BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE ENTRE 2017 ET 2020

(en millions d'euros)

	2017	2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2019 - 2020	
Redevance de route	1 373,68	1 351,15	1 316,00	1 293,00	- 23	- 1,7 %
Redevance pour services terminaux de la circulation aérienne	216,21	213,93	211,00	214,00	3	+ 1,4 %
Redevances outre-mer	45,21	45,79	41,00	44,00	3	+ 7,3 %
Redevance Surveillance et certification	29,99	29,76	29,98	30,35	0,37	+ 1,2 %
Taxe d'aviation civile	436,60	464,32	436,72	466,00	29,28	+ 6,7 %
Taxe Bâle-Mulhouse	0	7,58	6,00	6,00	-	-
Taxe de solidarité – reversement au-delà du plafond	14,56	31,65	0	0	-	-
Gestion des taxes pour compte de tiers	6,47	6,51	6,54	6,54	-	-
Recettes diverses encaissées	55,84	53,14	5,65	5,65	-	-
Total	2 178,57	2 203,83	2 052,89	2 065,54	12,65	+ 0,6 %

Source : DGAC.

L'augmentation de la taxe d'aviation civile (TAC) de 30 millions d'euros en 2020 est exclusivement liée à la hausse prévisionnelle du trafic aérien.

Il faut noter que **le reversement du produit de la taxe de solidarité, dite « taxe Chirac » prévu depuis la loi de finances rectificative pour 2016 est nul pour 2019 et pour 2020.** L'instauration d'un surplus de taxe de solidarité par l'article 20 du projet de loi de finances pour 2020 n'aura par ailleurs aucun impact budgétaire sur les recettes du budget annexe, ce qui a été confirmé par les responsables de la DGAC.

Au total, les crédits demandés pour l'année 2020 atteignent 2 140,8 millions d'euros, en augmentation de 18,8 millions d'euros (+0,9 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2019.

Le nombre d'emplois rémunérés par le BACEA apparaît stable : il est fixé pour 2020 à 10 544 équivalent temps plein travaillé (ETPT) contre 10 545 en LFI 2019.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU BACEA EN CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Programmes	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2019-2020	
613 – Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 517,3	1 507,5	1 501	- 6,5	- 0,4 %
612 – Navigation aérienne	606,8	572,2	595,3	+ 23,1	+ 4 %
614 – Transports aériens, surveillance et certification	50	42,3	44,5	+ 2,2	+ 5,2 %
Total	2 174,1	2 122	2 140,8	+ 18,8	+ 0,9 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Trois points saillants ressortent de l'analyse du budget annexe en 2020. Comme en 2019, l'investissement est conforté et le désendettement se poursuit. Un nouveau protocole social est attendu au cours de l'année prochaine. Il devrait permettre de réaliser des gains substantiels de productivité.

A. LA PRIORITÉ DONNÉE À L'INVESTISSEMENT

Afin de permettre à la DGAC de continuer à relever le défi capacitaire pour les prochaines années, l'investissement constitue une priorité. La DGAC devrait ainsi continuer à déployer des programmes de modernisation des systèmes afin d'accroître la digitalisation et d'adapter les systèmes actuels à la hausse du trafic par une maintenance évolutive.

La stratégie d'investissement de la direction des services de la navigation aérienne pour la période 2019-2025

Cette stratégie se décline en trois objectifs dits de « haut niveau » :

1. Remplacer le cœur de système critique pour le contrôle en-route avec la mise en œuvre du projet 4-FLIGHT.
2. Augmenter des développements de fonctionnalités à valeur ajoutée et déploiement rapide s'inscrivant dans une logique de développement agile menés en coopération avec les utilisateurs opérationnels.
3. Augmenter progressivement à partir de 2023 la part des investissements consacrés à la maintenance évolutive et à la cybersécurité.

La stratégie se décline également en 12 portefeuilles qui regroupe les programmes, projets et activités qui les constituent. Au total, ces portefeuilles s'inscrivent dans le double objectif d'assurer la lisibilité des démarches de transformation et d'améliorer la maîtrise budgétaire, RH et des plannings.

La modernisation des systèmes de navigation aérienne est principalement portée par le programme 612 *Navigation aérienne* dont les crédits sont en augmentation de 23 millions d’euros, passant de 572 millions d’euros en loi de finances initiales pour 2019 à 595 millions d’euros en projet de loi de finances pour 2020. Au-delà de l’accroissement des dépenses d’investissements pour la navigation aérienne, cette augmentation servira aussi à assurer le paiement des dépenses obligatoires pour le financement des organismes extérieurs.

La stratégie d’investissement et de modernisation des systèmes de gestion du trafic aérien figure dans le plan stratégique de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) sur la période 2019-2025, couvrant la RP3. **Cette stratégie représente 317 millions d’euros en AE et en CP pour 2020, contre 297 millions d’euros en loi de finances pour 2019.** Elle devrait, à terme, permettre à la DGAC d’aligner ses systèmes sur les standards européens.

Les rapporteurs spéciaux se félicitent de la nette augmentation des crédits d’investissement. Cette stratégie s’inscrit dans l’esprit des recommandations qu’ils ont formulées dans leur rapport d’évaluation au printemps dernier. Ces recommandations appelaient en effet à « *maximiser les effets des investissements du budget annexe* ».

B. LA POURSUITE DE LA TRAJECTOIRE DE DÉSENETTEMENT

Les **produits des emprunts** figurent également parmi les recettes du budget annexe et sont retracés dans la section des opérations en capital. Cette section vient ainsi s’ajouter à la section des opérations courantes, qui retrace les recettes tirées des taxes et redevances.

En 2020, 50 millions d’euros d’emprunts seront souscrits par le biais de conventions avec l’Agence France Trésor, en diminution de près de 10 millions d’euros par rapport à l’année 2019 au cours de laquelle près de 60 millions d’euros avaient été empruntés.

Ces emprunts contribuent à financer l’investissement mais sont en nette diminution depuis quelques années. Comme le relevait déjà les rapporteurs dans leur rapport spécial consacré au projet de loi de finances pour 2019, « *le besoin de recours à l’emprunt ne cesse de diminuer depuis 2015 en raison d’une amélioration continue de la capacité d’autofinancement du budget annexe, conjonction d’un niveau élevé de recettes et de la rationalisation des dépenses, confortée par la diminution des frais financiers.* »

Les remboursements d’emprunts passés sont désormais plus de deux fois supérieurs au montant des nouveaux emprunts, comme en témoigne le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT DU BACEA ENRTRE 2017 ET 2020

(en millions d'euros)

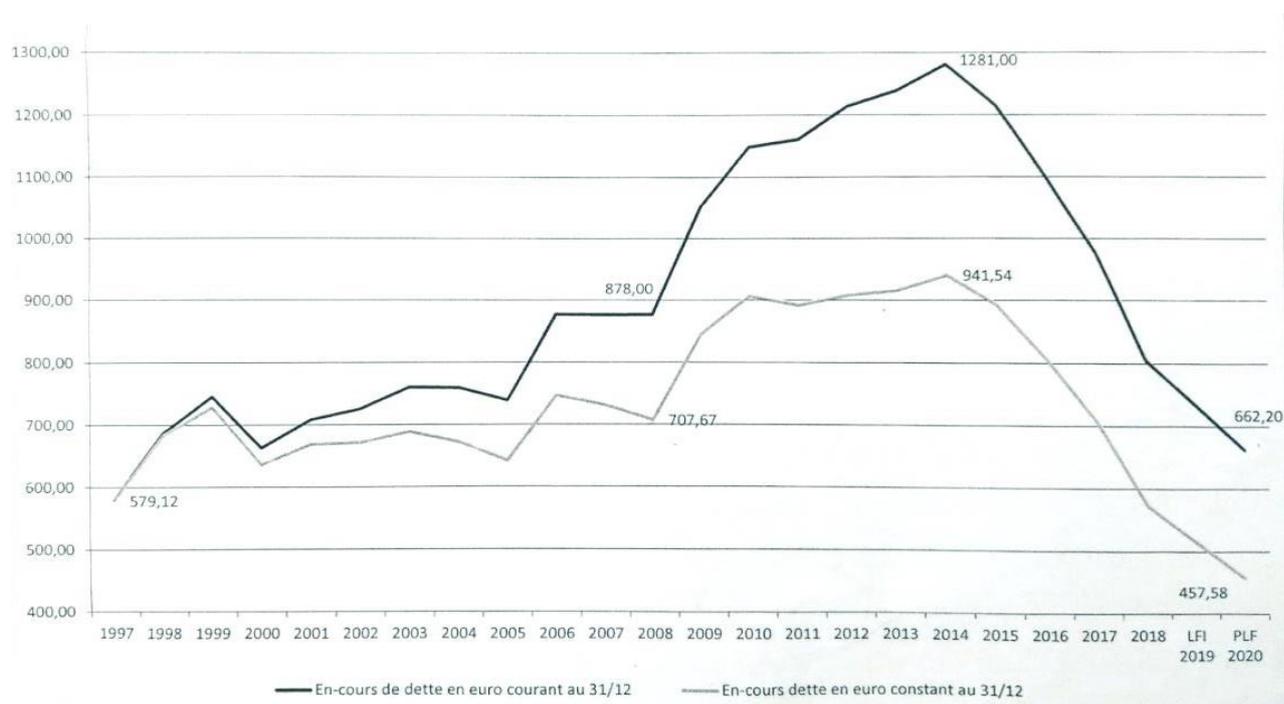
	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020
Remboursement d'emprunt	225,6	190	172,8	130,7	121,9
Évolution annuelle (en %)	–	– 16 %	– 9 %	– 24 %	– 7 %
Autorisation d'emprunt	102,6	87,2	0	59,7	50
Évolution annuelle (en %)	–	– 15 %	– 100 %	–	– 16 %
Encours de dette au 31/12	977,9	875,1	805,1	734,1	662,2
Évolution de l'endettement	–	– 102,8	– 70	– 71	– 71,9
Évolution annuelle (en %)	–	– 11 %	– 8 %	– 9 %	– 10 %

Source : DGAC, réponse au questionnaire budgétaire.

L'encours de dette devrait atteindre 662 millions d'euros à la fin de l'année 2020, soit une diminution de 48 % en 6 ans : la BACEA se désendette à un rythme supérieur à 70 millions d'euros par an en moyenne puisque son encours était de 1 281 millions d'euros à la fin de l'année 2014. Ainsi, en 2020, le BACEA se désendette à hauteur de 72 millions d'euros. Comme le montre le graphique suivant, en euros constants, la dette aura rejoint en 2019 le niveau stable constaté durant la décennie 1990.

ENCOURS DE DETTE DU BACEA AU 31 DÉCEMBRE 2019

(en millions d'euros)



Source : DGAC.

L'endettement est ainsi ramené à un niveau inférieur à celui de 2008, année au cours de laquelle il avait atteint un point haut, en raison des effets de la crise économique. L'alourdissement de la dette, induite par la reprise des systèmes de navigation parisiens existants au moment de la constitution de la société Aéroports de Paris aura aussi été absorbé.

Les **charges financières** des huit emprunts en cours d'exécution sont aussi en diminution et **s'élèveront en 2020 à 11,2 millions d'euros** (action 3 *Affaires financières* du programme 613). Ces charges sont en diminution de plus de 3 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2019.

Les **rapporteurs spéciaux saluent la poursuite de la trajectoire de désendettement du budget annexe, qui constitue la première garantie du maintien d'un niveau de prélèvements – taxes et redevances – compatible avec la compétitivité des compagnies aériennes, notamment françaises.**

C. LA NÉGOCIATION DU PROTOCOLE SOCIAL 2020-2024

Le projet de loi de finances pour 2020 intègre dans sa trajectoire de dépenses de personnels la **négociation du prochain protocole social pour la période 2020-2024**. L'action 1 *Ressources humaines et management* du programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile* est **en hausse de près de 6 millions d'euros, passant de 1 224,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2019 à 1 230,5 millions d'euros** afin d'alimenter la dotation prévue pour le financement du nouveau protocole. Selon les éléments transmis aux rapporteurs, cette dotation s'élèvera à 12,6 millions d'euros.

Le prochain protocole social 2020-2024 devrait assurer une certaine continuité avec les objectifs de l'ancien protocole 2016-2019. Ces trois années ont visé la réorganisation du temps de travail des contrôleurs aériens à travers différentes expérimentations menées dans les centres de navigation. La revalorisation salariale dont ont bénéficié les contrôleurs doit maintenant s'accompagner d'un accord social qui met la performance au cœur de son objectif, au bénéfice du transport aérien. Ce protocole s'inscrira donc dans la **mise en œuvre d'actions de performance et de modernisation des services techniques**, opérationnels et support au service des objectifs du secteur aérien.

II. LES ENJEUX DU SECTEUR AÉRIEN EN POLYNÉSIE FRANÇAISE : GARANTIR LA CONTINUITÉ TERRITORIALE

À l'occasion de la Conférence régionale du groupe des parlements des Îles du Pacifique du 8 au 12 septembre 2019 et d'une mission parlementaire dédiée aux transports du 13 au 22 septembre 2019, M. Benoît Simian, vice-président du groupe d'études à vocation internationale (GEVI) Pacifique, a auditionné un large panel

d'administrations, d'entreprises et d'institutions responsables de la gestion aéroportuaire en Polynésie française.

A. L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU CIEL POLYNÉSIEEN : UN PUISSANT VECTEUR DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE POUR LES CINQ ARCHIPELS

1. Une hausse importante du trafic en 2018

L'année 2018 a marqué l'ouverture du ciel polynésien à la concurrence. L'entrée des compagnies aériennes United Airlines et de French Bee sur le marché devrait, d'ici quelques années, augmenter la demande adressée à l'économie polynésienne, notamment dans le secteur du tourisme.

Depuis l'arrivée d'Air France en 2012, le trafic aérien sur les liaisons métropolitaines entre la France et la Polynésie française n'a cessé de croître. Selon les éléments transmis aux rapporteurs, une hausse en deux paliers est ainsi constatée : +42 % du trafic en 2012 avec l'arrivée d'Air France et +22 % en 2018 avec l'arrivée de French Bee. Au total, à fin 2018, près de 142 770 passagers auront été transportés en 2018 par l'ensemble des compagnies, contre seulement 78 327 passagers en 2009.

S'agissant des liaisons internationales, on constate une hausse en 2014 (+7 %) et une autre en 2018 (+9 %). Au total, près de 509 803 passagers ont été transportés sur ces liaisons, contre 429 432 passagers en 2009.

Les rapporteurs spéciaux se félicitent de l'ouverture à la concurrence du ciel polynésien, source de croissance économique pour le territoire, mais attirent l'attention des pouvoirs publics de la Polynésie sur la forte demande hôtelière que devrait induire l'augmentation du trafic. L'adaptation de l'offre hôtelière sera inévitable pour absorber la hausse de la fréquentation.

2. La redevance océanique en Polynésie française : un équilibre à consolider

La redevance océanique (ROC) figure parmi les redevances de navigation aérienne. Elle rémunère l'usage des installations et services mis en œuvre par l'État en outre-mer pour la sécurité de la circulation aérienne en route et la rapidité de ses mouvements.

La redevance océanique (ROC)

La redevance océanique a été instituée par le décret n° 2009-1648 du 23 décembre 2009 complétant le code de l'aviation civile par l'article R. 134-7. Cet article prévoit que « *dans l'espace aérien confié à la France par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ou pour lequel les services de la navigation aérienne ont été délégués à la France par un Etat tiers, l'usage des installations et services mis en œuvre par l'Etat outre-mer pour la sécurité de la circulation aérienne en route et la rapidité de ses mouvements, y compris les services de radiocommunication et de météorologie, donne lieu à rémunération sous forme d'une redevance pour services rendus, dite redevance océanique.* »

Cette redevance est ainsi due par l'exploitant de l'aéronef ou, s'il est inconnu, par le propriétaire de l'aéronef. Son montant est déterminé en fonction de la masse maximum au décollage de l'aéronef et de la distance parcourue dans les espaces aériens pour lesquels les services de navigation aérienne incombent à la France en vertu des dispositions prises par l'OACI ou d'autres accords en découlant, par l'application d'un taux unitaire, suivant des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre chargé du budget.

En outre, le sixième alinéa de cet article dispose que : « *des taux unitaires réduits peuvent être fixés pour tenir compte des conditions économiques de la desserte aérienne des collectivités concernées et pour les vols dont l'aérodrome de départ et l'aérodrome d'arrivée sont situés sur le territoire national ou sur le territoire soumis aux règles du traité instituant la communauté européenne.* »

Source : guide des usagers des redevances de navigation aérienne, MTES.

a. Une réforme destinée à empêcher les stratégies de contournement de l'espace aérien polynésien

À sa création en 2010, le taux unitaire était fixé à 34,08 euros, un niveau jugé prohibitif par certaines compagnies aériennes, si bien qu'elles avaient mis en place des stratégies de contournement de l'espace aérien polynésien pour éviter de payer la redevance. Pourtant, la création de la ROC était censée permettre de mieux répartir le financement des services de navigation aérienne dans les outre-mer entre les services en-route et les services terminaux. Par voie de conséquence, elle devait compenser la **baisse du taux unitaire de la redevance pour services terminaux (RSTCA)** due par les compagnies desservant les territoires ultra-marins. Ainsi, le taux de la RSTCA a baissé de 21 % à la création de la redevance océanique, passant de 15,20 euros à 12 euros en 2010. Ce taux n'a pas augmenté depuis. Cette baisse de la RSTCA n'a pas suffi à amortir l'instauration de la ROC et certaines compagnies aériennes ont été incitées à rallonger leur parcours pour contourner l'espace aérien français, au prix d'un temps de vol et d'une consommation de carburant supérieurs. Les recettes tirées des survols, de l'ordre de 1,7 millions d'euros en 2010 avaient ainsi atteint un point bas inférieur à 1 million d'euros en 2013.

Dès lors, sur la base d'une étude menée en 2015 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)⁽¹⁾, plusieurs actions ont été mises en œuvre au 1^{er} janvier 2016 dans l'objectif d'obtenir un gain de recettes. Il a été décidé, en plus d'une augmentation générale pour tous les territoires d'outre-mer du taux de la redevance océanique de 5 % à 35,78 euros, **une réduction de 50 % de ce nouveau taux pour la seule Polynésie française**. Cette stratégie se révèle efficace dans la mesure où **la DGAC assiste à une captation d'un nombre croissant de survols** : 2 030 vols de janvier à septembre 2019, contre 1 630 et 1 490 sur les mêmes périodes des années 2018 et 2017. **En 2018, les recettes tirées des survols ont atteint 2,2 millions d'euros. Elles continuent de croître en 2019.**

b. Des taux réduits afin de garantir la continuité territoriale

Selon les éléments transmis aux rapporteurs, **certains vols sont exonérés de ROC en Polynésie française, au titre de l'aménagement du territoire et de la continuité territoriale**. Il s'agit notamment :

- des vols inter-îles, principalement effectués par Air Tahiti ;
- des vols entre la Polynésie française et la Nouvelle Calédonie, principalement effectués par Air Calédonie International.

En 2018, **la redevance océanique et la redevance pour service terminaux ont généré des recettes relativement faibles en Polynésie française, de l'ordre de 4,5 M€ et 5,2 M€ respectivement**.

Pour le moment, la DGAC n'envisage pas de revoir le périmètre de ces réductions ou exonérations dans la mesure où **le financement des services de navigation aérienne dans les Outre-Mer est déjà déficitaire**. En effet, les recettes générées par les redevances couvrent à peine 36 % des coûts supportés par les services de navigation aérienne. Or, compte tenu des réductions et exonérations en vigueur, **le taux de couverture en Polynésie française, de l'ordre de 25 %, est déjà inférieur à la moyenne ultra-marine**.

En outre, les liaisons entre l'hexagone et la Polynésie française bénéficient d'un taux réduit de 50 % sur la redevance océanique. D'autres baisses ont été réalisées sur les taux des redevances de navigation aérienne au départ et à l'arrivée de l'hexagone. Le taux de la redevance de route a en effet baissé d'environ 13 % entre 2015 et 2019 avec une perspective à la baisse pour 2020, et le taux de la redevance pour services terminaux au départ de Paris a baissé de 25 % sur la même période.

Les rapporteurs spéciaux ont pris note des efforts réalisés afin de rendre la redevance océanique plus efficace, au regard de son objectif de rendement.

(1) Étude portant sur la tarification des services de navigation aérienne dans les outre-mer et réalisée à la demande la DGAC.

Cependant, ils appellent à mettre en œuvre une exonération complète de la redevance océanique sur les vols qui relient l'hexagone et la Polynésie. Cette exonération constitue en effet un levier pour garantir, de façon pérenne, la continuité territoriale entre la Polynésie et l'hexagone.

B. LE TRANSFERT DE LA PROPRIÉTÉ ET DE LA GESTION, PAR L'ÉTAT AU PAYS, DES TROIS AÉRODROMES DE BORA BORA, RANGIROA ET RAIATEA : UNE OPPORTUNITÉ POUR DÉVELOPPER LES LIAISONS AÉRIENNES INTERINSULAIRES

En Polynésie française, la compétence aérienne est partagée entre l'État et les autorités du Pays. L'année 2020 marquera le transfert, par l'État, de la propriété et de la gestion de trois aérodromes au Pays.

1. Les termes du partage de la compétence aérienne entre l'État et le Pays

De façon générale, le partage des compétences entre l'État et la Polynésie française est défini dans la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française ⁽¹⁾. L'État dispose d'une compétence d'attribution dans les matières fixées à l'article 14 de cette loi, tandis que l'article 13 dispose que « *les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État par l'article 14* ». La Polynésie française détient, en vertu de cette loi statutaire des compétences très larges en matière de trafic aérien international.

Le territoire est compétent pour accorder l'autorisation d'exploitation des liaisons aériennes entre leur territoire et tout point situé en dehors du territoire national. Par exception, l'État est en revanche compétent pour accorder cette autorisation dès lors qu'un point du territoire national est touché (exemples : liaisons directes Papeete – Nouméa ou Nouméa – Wallis). Lorsqu'un vol international comprend un point au sein du territoire national parmi ses escales, en plus de la Polynésie, l'Etat n'est compétent que sur le ou les tronçons touchant le territoire national (hors Polynésie). Par ailleurs, **le territoire est compétent pour la délivrance des licences de transporteur aérien des entreprises établies en Polynésie française.**

En vertu de la loi organique, la Polynésie française dispose également de compétences en matière de négociation ou d'association aux négociations de traités internationaux conclus par l'État. Ainsi, la loi organique permet au président de la Polynésie française :

(1) Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

– de négocier des accords avec tout État, dans les domaines de compétence de la Polynésie française, sans avoir à obtenir au préalable des pouvoirs spécifiques des autorités de la République française ; le ministère des affaires étrangères est informé des négociations, et peut confier au président de la Polynésie française le pouvoir de signer l'accord au nom de la République française ; l'État exerce donc un contrôle *a posteriori* sur le résultat des négociations ;

– de participer, au sein de la délégation française, aux négociations que mène l'État à propos d'un accord entrant dans le domaine de compétence de la Polynésie française ; la Polynésie ne peut donc être écartée des négociations qui la concernent (exemple : un accord aérien France – Japon qui comporterait, même de façon annexe, une route et des droits de trafic vers Papeete) ;

– de participer aux négociations concernant les relations entre l'Union européenne et la Polynésie française.

Enfin, **l'État est compétent en matière de police et sécurité concernant l'aviation civile** et de mise en œuvre des ouvrages et installations aéroportuaires d'intérêt national.

2. Le transfert des trois aérodromes de Bora Bora, Rangiroa et Raiatea

Au 1^{er} avril 2020, les trois aérodromes de Bora Bora, Rangiroa et Raiatea seront transférés au Pays. Cette date correspond à l'échéance des autorisations d'occupation temporaire (AOT) permettant aujourd'hui à l'exploitant Aéroport de Tahiti (ADT) d'assurer la gestion de ces trois aérodromes. Le projet de loi de finances pour 2020 contient ainsi une disposition relative à la compensation annuelle qui reviendra à la Polynésie française. Cette subvention d'équilibre, versée à ADT, est portée par l'action 52 *Transport aérien* du programme 203 *Infrastructures et services de transport*. Ainsi, **les documents budgétaires indiquent qu' « au titre des ressources transférées dans le cadre de cette décentralisation, il est prévu 500 000 euros en 2020 et 1 million d'euros à compter de 2021 ».**

Selon les éléments transmis aux rapporteurs, un groupe de travail se réunit régulièrement pour débiter les négociations avec la Polynésie française, sous l'égide du Haut-Commissariat de la République. Les discussions portent notamment sur les points suivants : convention de transfert, compensation annuelle, état des lieux des plateformes transférées et gestion opérationnelle de la transition.

Une délibération de l'Assemblée de Polynésie française permettant au Président de la collectivité de négocier les conditions du transfert est toujours attendue en réponse à un courrier des ministres des transports et des outre-mer du 31 mai 2019.

Les rapporteurs spéciaux veilleront à ce que les négociations en cours sur le transfert satisfassent l'ensemble des parties prenantes. Ils seront particulièrement attentifs au transfert de charges induit par cette opération afin qu'elle n'entraîne pas une hausse des coûts qui serait difficilement compatible avec les capacités financières de la Polynésie française.

Par ailleurs, les rapporteurs spéciaux se félicitent que ce transfert constitue une opportunité, pour le Pays, de développer les liaisons aériennes interinsulaires et de dynamiser les liaisons aériennes à l'échelle de la région et de l'aéroport de Bora Bora. S'il revient en premier lieu aux exploitants des aéroports, indépendamment du propriétaire de ces aéroports, de développer le trafic, le propriétaire peut choisir un exploitant sur la base d'un cahier des charges favorisant le développement de ce type de liaisons, à même de garantir la continuité territoriale entre les 76 îles habitées de la Polynésie.

C. L'ADAPTATION DES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES POLYNÉSIENNES À L'AUGMENTATION DU TRAFIC AÉRIEN

L'aéroport international Tahiti Fa'a'a à Papeete est aujourd'hui confronté à une hausse du trafic qui pourrait, à terme, s'avérer incompatible avec ses capacités d'accueil. Plusieurs enjeux sont à prendre en compte, notamment la construction d'un nouvel aéroport de dégagement, l'augmentation de la capacité de cet aéroport ou le renouvellement de la concession de service public.

1. Un nouvel aéroport de dégagement pour l'aéroport de Tahiti-Fa'a'a ?

À ce jour, l'aéroport de Tahiti-Fa'a'a ne bénéficie que d'un seul aéroport de dégagement : l'aéroport de Rarotonga, situé à 1 200 kilomètres, au sein des îles Cook. En raison du besoin supplémentaire d'emport de carburant que la distance de Rarotonga à Fa'a'a occasionne, certaines compagnies aériennes jugent qu'elles sont financièrement pénalisées, l'emport de carburant supplémentaire augmentant la masse des avions au décollage et donc le coût total de chaque vol.

Compte tenu des multiples demandes adressées par les compagnies aériennes à toutes les parties prenantes afin de créer un nouvel aéroport de dégagement, la DGAC a diligenté une étude en 2018 pour, d'une part, apprécier la réalité du besoin et l'opportunité de qualifier un ou plusieurs autres aérodromes de la zone en aérodromes de dégagement et, d'autre part, expliciter les conditions dans lesquelles une telle qualification pourrait avoir lieu. Cette étude a identifié les aérodromes de Hao et de Rangiroa comme susceptibles d'être qualifiés d'aérodromes de dégagement.

Les rapporteurs spéciaux saluent l'initiative prise par la DGAC afin de faire le point sur l'opportunité de créer ou non un nouvel aéroport de dégagement pour l'aéroport de Tahiti-Fa'a'a.

L'aménagement de l'aéroport de Rangiroa leur semble être la meilleure solution. Ils appellent à la conduite de négociations entre les autorités de l'État et du Pays pour réfléchir à l'organisation et au financement des travaux. Il faut en effet préciser que, pour des raisons juridiques, il est impossible de financer ou de réaliser les travaux de mise à niveau de l'aérodrome de Rangiroa en aéroport de dégagement par la concession de Tahiti Fa'a'a et donc par les compagnies aériennes qui desservent Tahiti Fa'a'a.

S'agissant de l'aéroport de Hao, les rapporteurs spéciaux suggèrent qu'il soit qualifié en base militaire de repli. Le cas échéant, des discussions doivent être engagées avec le ministère des armées afin d'envisager un financement sur la base de crédits relevant du budget de la défense.

2. Le défi capacitaire de l'aéroport de Tahiti-Fa'a'a

Afin d'adapter les infrastructures aéroportuaires de nature commerciale à la croissance du trafic aérien, la Polynésie défendait initialement l'idée de construire un remblai sur la zone nord de l'aéroport pour y déplacer toutes les infrastructures militaires, qui ne sont pas dans le périmètre du domaine concédé de l'aéroport, pour intégrer les terrains militaires actuels à la concession.

Les rapporteurs spéciaux constatent toutefois que, outre son coût probablement élevé et ses effets environnementaux néfastes, d'autres solutions tout aussi valables existent. L'actuel protocole d'accord entre l'exploitant de l'aéroport, Aéroport de Tahiti, et le groupement aéronautique militaire (GAM) permet notamment de stationner des avions civils sur les parkings militaires. Il est aujourd'hui en vigueur et permet de répondre aux besoins ponctuellement accrus de l'exploitation civile.

Les rapporteurs soulignent toutefois que, compte tenu la hausse du trafic aérien, une mise à disposition pérenne d'une partie des parkings militaires serait nécessaire. Ils forment donc le vœu que des discussions s'engagent pour envisager l'intégration d'une partie des parkings dans l'emprise concédée avec notamment le déplacement d'un hangar de maintenance militaire.

En outre, la construction d'une bretelle d'accès supplémentaire au parking de l'aéroport apparaît nécessaire aux rapporteurs. Cette opération est toutefois indépendante d'une rétrocession à l'État d'une partie de la zone militaire de cet aéroport. La réalisation d'une telle bretelle d'accès direct à la piste depuis le parking militaire permettrait de dégager une servitude sur l'aire de stationnement dédiée à l'aviation commerciale et donc d'y créer des postes de parkings avion.

3. Le renouvellement de la concession de service public de l'aéroport de Tahiti-Fa'a'a

En application d'un jugement de mars 2017 de la Cour administrative d'appel de Paris demandant la résiliation du contrat de Tahiti Fa'a'a, l'État avait lancé en février 2018 un appel d'offres visant à octroyer une concession d'exploitation des 4 aérodromes d'État en Polynésie française (Tahiti-Faa'a, Bora Bora, Raiatea, Rangiroa). Cependant, conformément aux vœux du président de la Polynésie française d'obtenir la compétence sur ces aérodromes, et de manière prioritaire sur les aérodromes de Bora-Bora, Rangiroa, Raiatea, cet appel d'offres a été stoppé en mars 2019.

L'État prépare donc actuellement un appel d'offres portant uniquement sur l'aérodrome de Tahiti-Faa'a. La loi du 26 juillet 2019 relative à la Polynésie française ⁽¹⁾ permet à la Polynésie de participer au capital de la future société concessionnaire de l'aéroport. La Polynésie doit formaliser cette demande et indiquer le niveau de participation souhaité, à hauteur de 49 % au maximum. Cette demande est une condition préalable à la publication de l'avis de concession, qui lancera la procédure d'appel d'offres pour sélectionner un nouvel exploitant.

(1) Loi n° 2019-786 du 26 juillet 2019 relative à la Polynésie française.

Article 76

Reprise par l'État de la dette de SNCF Réseau à hauteur de 25 milliards d'euros

Le présent article a pour objet, en application du 6 du II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la reprise par l'État d'une première tranche de la dette de SNCF Réseau à hauteur de 25 milliards d'euros, par l'intermédiaire de la Caisse de la dette publique (CDP).

Il permet de mieux prendre en compte la transformation du groupe public ferroviaire, engagée par les lois du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire et du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

La reprise partielle de la dette de SNCF Réseau par l'État, réalisée par le truchement de la CDP – dont les missions sont rendues compatibles avec la réalisation de l'opération par le I du présent article – apporte une solution viable à la maîtrise de cette dette et devrait permettre à SNCF Réseau de revenir à l'équilibre à l'horizon 2024, tout en préservant l'équilibre budgétaire de l'État.

I. SNCF RÉSEAU : DES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES CHRONIQUES

Les comptes de SNCF Réseau sont si dégradés qu'ils mettent en péril la soutenabilité financière de l'entreprise. La transformation de l'EPIC SNCF Réseau en société anonyme à capitaux publics à compter du 1^{er} janvier 2020 implique d'assainir sa situation financière.

A. UN ENDETTEMENT HISTORIQUE ET DYNAMIQUE

La situation financière de SNCF Réseau se caractérise par un endettement historique, issu notamment de la création de Réseau ferré de France (RFF) en 1997. Cet endettement se montre toujours dynamique à l'heure actuelle.

1. Une dette aux origines bien identifiées

Le rapport de la mission conduite par M. Jean-Cyril Spinetta ⁽¹⁾ établit un diagnostic précis des raisons qui ont conduit à la croissance de la dette de SNCF Réseau. D'une part, la cause principale est « *la très forte augmentation du déficit structurel sur le réseau existant (+ 2 milliards d'euros par an) résultant d'une double augmentation des dépenses d'exploitation et des investissements de rénovation du réseau, que n'a pas compensée l'évolution des péages.* » D'autre part, la réalisation concomitante de quatre grands projets de lignes à grande vitesse (LGV) ⁽²⁾ serait responsable d'un alourdissement de la dette de plus de 3 milliards d'euros entre 2010 et 2016.

(1) Rapport au Premier ministre, L'avenir du Transport ferroviaire, remis le 15 février 2018, p. 27.

(2) LGV Sud Europe Atlantique, Bretagne-Pays de la Loire, contournement de Nîmes-Montpellier et LGV Est 2^{ème} phase Paris-Strasbourg.

La réforme du groupe public ferroviaire SNCF intervenue en 1997 n'a pas suffi à cantonner la dette dans des proportions raisonnables. Au départ, la création du nouvel EPIC Réseau ferré de France (RFF) par la loi du 13 février 1997⁽¹⁾ avait été pensée comme une manière de cantonner les deux tiers de la dette de SNCF, en plus de garantir une séparation juridique plus nette entre le gestionnaire d'infrastructure et la compagnie nationale. Cependant, l'organisation du groupe public ferroviaire est restée très intégrée, de sorte que la SNCF continuait d'exercer des missions qui auraient dû incomber à RFF. En conséquence, ce système a conduit à une dérive des coûts de maintenance et d'exploitation ainsi qu'à un fort alourdissement de la dette. Le faible niveau ressources de RFF, resté longtemps insuffisant pour compenser la totalité des coûts afférents à la gestion de l'infrastructure, est aussi une explication du niveau actuel de la dette du gestionnaire d'infrastructure.⁽²⁾

2. Un endettement dynamique en dépit d'une gestion active de la dette

Le dynamisme de la dette de SNCF Réseau s'érige aujourd'hui en obstacle au renforcement de son efficacité opérationnelle et de sa transformation.

a. Un doublement de l'encours de dette de SNCF Réseau depuis 1990

La dette de SNCF Réseau connaît une évolution dynamique depuis 1990 : elle a plus que doublé entre 1997 et 2018. À partir de 2010, l'endettement de ex-RFF/SNCF Réseau⁽³⁾ s'est très fortement accru, de l'ordre de 7 % par an, pour un montant total de 12 milliards d'euros jusqu'en 2015.

Par la suite, la difficulté de maîtriser les coûts du gestionnaire ainsi que le poids des décisions historiques, qui ont donné la priorité à la réalisation de nouveaux grands projets d'infrastructure, ont considérablement alourdi la dette de l'entreprise. Le rapport du Gouvernement sur l'évolution de la dette de SNCF Réseau fait part de l'inquiétude des pouvoirs publics en affirmant que la dette du gestionnaire d'infrastructure « *s'établira durablement à un niveau élevé* »⁽⁴⁾ au risque de faire échec à l'exercice de la mission de service public de l'entreprise.

Par ailleurs, même si SNCF Réseau mène une politique active de gestion de sa dette, les coûts de financement de son endettement demeurent supérieurs à ceux de l'État. En 2016, le taux d'émission à 10 ans de SNCF Réseau s'établissait environ 30 points de base au-dessus de celui de l'État.

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

(2) *Cour des comptes, rapport public thématique, Le réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine, avril 2008.*

(3) *SNCF Réseau est un établissement public industriel et commercial issu de l'unification de la gestion de l'infrastructure ferroviaire, telle que prévue par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire. Jusqu'au 31 décembre 2019, le groupe public ferroviaire comporte ainsi trois EPIC dont un EPIC de tête (SNCF) avec SNCF Réseau, gestionnaire du réseau ferré national, et SNCF Mobilités, exploitant des services ferroviaires.*

(4) *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, remis en application de l'article 11 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, p.8.*

De plus, la maturité moyenne à l'émission fait l'objet d'un écart de 6 ans entre SNCF Réseau et l'État : 12,8 ans en moyenne en 2017 pour SNCF Réseau contre 7 ans pour l'Agence France Trésor, chargée de mettre en œuvre la politique d'émission de l'État.

Au 31 décembre 2018, **la dette financière nette de SNCF Réseau, en valeur de remboursement, s'élevait à 48,2 Md€, en augmentation de 2,7 Md€ par rapport à fin 2017.**

En 2019, l'évolution de la dette de SNCF Réseau devrait se poursuivre, avec une augmentation attendue de l'ordre de 3 milliards d'euros. En effet, à cet horizon, la mise en œuvre des programmes d'économies induits par la réforme ferroviaire (cf. *infra*) ne permettra pas encore d'infléchir significativement la trajectoire financière de l'établissement, par ailleurs dégradée par l'accentuation de l'effort de rénovation du réseau structurant.

Ces chiffres doivent être mis en regard avec les autres données financières de SNCF Réseau. L'établissement réalise aujourd'hui un chiffre d'affaires de plus de 6,5 milliards d'euros, une marge opérationnelle de 1,3 milliard d'euros mais demeure confronté à un besoin d'investissement supérieur à 3 milliards d'euros par an.

ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT DE SNCF RÉSEAU (EX-RFF)

(en millions d'euros)

	Dette ex-RFF/SNCF-Réseau (valeur de remboursement)		Encours moyen
	Encours moyen (1)	Taux de charge (2)	
1990			14 910
1991			17 288
1992			20 204
1993			24 135
1994			27 280
1995			30 568
1996			33 192
1997	20 661	6,70 %	34 876
1998	22 576	6,60 %	37 348
1999	25 930	6,07 %	41 234
2000	25 718	6,23 %	40 444
2001	26 061	6,28 %	41 136
2002	25 242	5,92 %	40 614
2003	25 234	5,40 %	40 604
2004	25 568	5,14 %	40 802
2005	25 613	4,84 %	41 175
2006	26 115	4,86 %	40 857
2007	26 021	5,09 %	32 540
2008	27 054	5,14 %	33 929
2009	28 031	4,20 %	36 686
2010	28 020	4,30 %	37 398
2011	28 300	4,45 %	37 817
2012	29 840	4,56 %	39 553
2013	32 605	4,13 %	42 305
2014	35 554	3,90 %	45 381
2015	38 027	3,72 %	47 055
2016	40 890	3,46 %	49 761
2017	44 132	3,35 %	54 148
2018	47 467	3,17 %	57 345

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

(1) Encours moyen sur l'année considérée de la dette nette en valeur de remboursement.

(2) Montant des frais et charges financiers long terme rapporté au montant moyen de la dette. Ces taux de charge sont définis comme le rapport du montant des charges financières supportées au cours d'une année et du montant moyen de l'encours de cette dette pendant ladite année. Pour la dette à l'étranger, l'encours est valorisé sur la base des cours en vigueur lors du rapatriement des emprunts et les charges financières intègrent les dotations aux provisions pour risque de change ainsi que les pertes de change.

b. Un obstacle au renforcement de l'efficacité opérationnelle et de la transformation de SNCF Réseau

L'augmentation continue de la dette de SNCF Réseau constitue un obstacle au suivi de la trajectoire de retour à l'équilibre économique du groupe public ferroviaire SNCF d'ici 2022. Les frais financiers de l'entreprise, qui s'élèvent à près de 1,5 milliard d'euros en 2018, contribuent à la réalisation d'un résultat net déficitaire. Par ailleurs, au titre du contrat pluriannuel 2017 – 2026 signé entre l'État et SNCF Réseau en avril 2017 ⁽¹⁾, SNCF Réseau s'est engagé à réaliser des gains de performance s'élevant en cumulé à **500 millions d'euros courants par an à l'horizon 2021 et 1,2 milliard d'euros courants par an à l'horizon 2026.**

Dans le cadre de l'élaboration du nouveau pacte ferroviaire et de la reprise de 35 milliards d'euros de dette par l'État prévue au présent article, ces objectifs de productivité ont même été revus à la hausse, à hauteur de **380 millions d'euros supplémentaires en 2026, faisant de la reprise de dette une condition sine qua non à leur réalisation.** L'effort total que le gestionnaire d'infrastructure devra réaliser en matière de productivité représentera ainsi **1,6 milliard d'euros par an à cet horizon à horizon 2026**, soit l'équivalent des charges financières liées à son niveau d'endettement actuel.

B. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE DE SNCF RÉSEAU

Combinée à d'autres mesures économiques décidées par le Gouvernement lors de l'élaboration du nouveau pacte ferroviaire, la reprise de 35 milliards d'euros de dette de SNCF Réseau par l'État d'ici 2022, devrait aboutir à une nouvelle trajectoire financière et à un nouveau contrat pluriannuel actualisant celui qui avait été établi entre l'État et SNCF Réseau en 2017. Ces mesures devraient ainsi prévenir la reconstitution d'une dette insoutenable, qui menaçait la pérennité du système ferroviaire français.

Trois grands changements, passés ou à venir, permettent de mieux comprendre la volonté du Gouvernement d'organiser la reprise partielle de la dette de SNCF Réseau par l'État.

3. La requalification comptable de SNCF Réseau en administration publique (APU) depuis 2016

Dans un communiqué de presse publié le 6 septembre 2018 ⁽²⁾, l'INSEE a indiqué qu'elle avait décidé, en accord avec Eurostat, de **reclasser SNCF Réseau en administration publique (APU), au sens maastrichtien, à compter de l'année 2016.**

(1) Contrat disponible ici : https://www.sncf-reseau.com/sites/default/files/2019-01/Contrat_pluriannuel_Etat_SNCF_Reseau-2017.pdf

(2) Communiqué disponible ici : <https://www.insee.fr/fr/information/3607979>

Lors de la présentation du programme de stabilité pour les années 2018 à 2022 (PSTAB 2018-2022), au printemps 2018, le rapporteur général avait déjà alerté le Gouvernement sur la nécessité de prendre en compte de nouveaux éléments pour définir les prévisions d'évolution de la dette publique. Dans son rapport sur ce PSTAB ⁽¹⁾, il considérait « *indispensable d'évaluer précisément et sérieusement les enjeux financiers liés à l'éventualité d'une reprise de la dette de SNCF Réseau* »

Ce reclassement est issu de la prise en compte de nouvelles lignes directrices européennes pour le calcul de la consommation de capital fixe. Elles recommandent de mieux prendre en compte les dépenses d'investissement de l'entreprise pour compenser l'usure et l'obsolescence des lignes en service. Ce nouveau calcul conduit à établir que la part des coûts de production de SNCF Réseau est couverte par moins de 50 % de ses recettes marchandes à compter de 2016, ainsi qu'en 2017, tandis que cette part était supérieure à 5 % les années antérieures.

L'intégralité de la dette de SNCF Réseau est donc, depuis 2016, intégrée au calcul de la dette publique. Ce retraitement statistique a mécaniquement fait augmenter la dette publique française de 35,8 milliards d'euros en 2016 et 39,4 milliards d'euros en 2017. Au titre de l'année 2018, l'impact total sur la dette publique est estimé à 42,4 milliards d'euros par SNCF Réseau. Le montant de 35,8 milliards d'euros intégré à la dette publique en 2016 est alors inférieur à la dette de SNCF Réseau la même année dans la mesure où le différentiel, de l'ordre de 10 milliards d'euros, était d'ores et déjà comptabilisé en dette publique par le comptable national.

IMPACT SUR LA DETTE PUBLIQUE NOTIFIÉE À EUROSTAT DU RETRAITEMENT COMPTABLE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU

	Avant retraitement		Après retraitement		Écart	
	En Md€	En % PIB	En Md€	En % PIB	En Md€	En % PIB
2015	2 101,3	95,6	2 101,3	95,6		
2016	2 152,5	96,6	2 188,3	98,2	+ 35,8	+ 1,7
2017	2 218,4	96,7	2 257,8	98,5	+ 39,8	+ 1,8

Source : INSEE.

Toutefois, il n'existe aucun lien de cause à effet entre requalification de la dette en comptabilité nationale et reprise de dette par l'État. En effet, ce retraitement statistique est une décision purement comptable qui doit s'analyser indépendamment de son portage juridique. La reprise de la dette de SNCF Réseau nécessite l'intervention d'un acte de droit positif, reflet d'un choix délibéré des autorités politiques.

(1) Rapport d'information (n° 880, XV^e législature) de M. Joël Giraud, Rapporteur général, sur le programme de stabilité pour les années 2018 à 2022, avril 2018.

4. La perte du statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) au 1^{er} janvier 2020

La transformation de l'EPIC en société anonyme à capitaux intégralement publics et incessibles au 1^{er} janvier 2020 modifiera le schéma financier associé au fonctionnement de l'entreprise SNCF Réseau.

a. Les mesures prévues par la loi du n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire

L'application de la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire va conduire, d'ici les prochaines semaines, à une transformation profonde du groupe public ferroviaire. Deux mesures sont particulièrement à souligner, à la lumière du présent article.

En premier lieu, à compter du 1^{er} janvier 2020, les trois EPIC du groupe ferroviaire seront transformés en sociétés anonymes (SA) à capitaux publics. Alors que le statut d'EPIC permet aujourd'hui à SNCF Réseau de s'endetter sans limite, cette transformation va, *de facto*, lui interdire de reconstituer une dette non soutenable à l'avenir.

En second lieu, cette loi renforce la « règle d'or » introduite par la loi de 2014⁽¹⁾ visant à limiter la trajectoire d'endettement de SNCF Réseau : cette règle limite l'endettement de SNCF Réseau lié au financement des projets de développement. Précisée par décret, elle interdit à l'entreprise d'investir dans ces nouveaux projets si la dette de l'établissement dépasse 18 fois sa marge opérationnelle (MOP). L'article 2 de la loi de 2018 renforce la règle d'or en modifiant l'article L. 2111-10-1 du code des transports qui prévoit désormais que, « *à partir du 1^{er} janvier 2027, ce ratio ne peut dépasser un plafond fixé dans les statuts de la société SNCF Réseau approuvés avant le 31 décembre 2019* ».

b. Les conséquences financières de la transformation de SNCF Réseau en société anonyme (SA) dans le cadre de l'ouverture à la concurrence

Dès le 1^{er} janvier 2020, la perte du statut d'EPIC va se traduire par une révision des modalités d'analyse de la situation financière de SNCF Réseau par les nouveaux créanciers. Ces derniers devraient exiger de la future société le rétablissement de sa soutenabilité financière, afin de continuer à lui prêter à des conditions tarifaires avantageuses. Ainsi, ils prêteront une attention de plus en plus forte au pilotage des ratios financiers du groupe, notamment les ratios de dette nette rapportée à la marge opérationnelle (MOP) ou le ratio de flux de trésorerie d'exploitation rapportée à la dette nette.

(1) Cette règle d'or se définit comme un ratio d'endettement à comparer à un plafond à ne pas dépasser. Elle a initialement été conçue comme un moyen d'accélérer le retour à une trajectoire de dette maîtrisée et soutenable pour l'entreprise.

Or, comme le relève l'évaluation préalable du présent article, « *compte tenu du niveau élevé de la dette de SNCF Réseau, les ratios financiers de SNCF Réseau sont aujourd'hui très dégradés, avec par exemple un ratio financier de dette nette rapportée à l'EBITDA ⁽¹⁾ plus deux fois supérieur aux gestionnaires anglais et autrichiens, et plus de quatre fois supérieur à celui du gestionnaire allemand. Le maintien de tels ratios pour une société anonyme pourrait conduire les agences de notation à dégrader la notation de crédit de la holding de tête du groupe SNCF (cette dernière ayant vocation à assurer le financement de l'ensemble du groupe, y compris SNCF Réseau), avec pour conséquence d'accroître leur coût de financement et leur charge d'intérêts.* »

5. L'équilibre économique de SNCF Réseau : une obligation européenne

En application de la directive européenne de 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen ⁽²⁾, l'équilibre économique du gestionnaire d'infrastructure constitue, depuis 2012, une obligation européenne que l'État doit respecter. Ainsi, la loi de 2014 portant réforme ferroviaire a transposé cette obligation en droit français selon le principe suivant : **la somme des recettes des péages et des concours publics doit permettre la couverture du coût complet de l'infrastructure.**

Or, la contrainte financière liée à l'ampleur de sa dette remet en cause la crédibilité de cet objectif et la trajectoire financière à suivre pour y parvenir. Dans cette perspective, l'impact très positif subséquent à une reprise partielle de dette par l'État sur les comptes de SNCF Réseau permettrait de renforcer la capacité de la société à atteindre les objectifs fixés par le législateur, par la loi de 2014 portant réforme ferroviaire. Ainsi, le quantum total de dette reprise, 35 milliards d'euros, réalisé en deux parties – 25 milliards d'euros, en 2020 et 10 milliards d'euros, en 2022 – a été calculé de façon à ce que le ratio de dette rapportée à la marge opérationnelle (MOP) de SNCF Réseau descende sous le seuil de 6 à horizon 2026. À l'heure actuelle, SNCF Réseau dégage un flux de trésorerie négatif, ce qui ne lui permet pas de maîtriser l'évolution de sa dette.

Prenant acte de ces évolutions, le Gouvernement propose aujourd'hui au Parlement de tirer les conséquences du nouveau contexte ferroviaire en autorisant l'État à reprendre partiellement, à hauteur de 25 milliards d'euros, la dette de SNCF Réseau.

(1) Earnings before interest, tax, depreciation, and amortization : cet indicateur comptable représente le résultat de SNCF Réseau hors intérêts, impôts et amortissements sur les immobilisations.

(2) Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN SCHÉMA COMPLEXE FONDÉ SUR UNE REPRISE DE DETTE PAR « PRÊTS MIROIR »

La reprise de dette selon un schéma par « prêts miroir » s'est imposée comme une évidence au regard des risques juridiques et budgétaires que faisaient peser une reprise directe par l'État ou une recapitalisation. Par ailleurs, ce schéma de reprise a déjà été éprouvé en 2007, lors de la reprise par l'État de la dette de la SNCF au titre du service annexe d'amortissement de la dette publique (SAAD).

A. LES RISQUES JURIDIQUES ET BUDGÉTAIRES ENCOURUS PAR UNE REPRISE DIRECTE DE LA DETTE OU UNE RECAPITALISATION DE SNCF RÉSEAU

Ni la reprise directe de dette de SNCF Réseau par l'État ni la recapitalisation ne sont apparus comme des solutions adéquates du point de vue juridique et budgétaire.

1. Les inconvénients résultant d'une reprise directe de dette

Le Gouvernement semble avoir réfléchi à un achat direct par l'État de titres de dette de SNCF Réseau sur les marchés. L'endettement de l'entreprise aurait été, *ipso facto*, allégé de 25 milliards d'euros. Cependant, plusieurs inconvénients conduisent à écarter cette solution.

D'une part, l'opération n'aurait pu être conduite sans faire naître des discriminations injustifiées entre les différents créanciers de la dette de SNCF Réseau et créer une situation d'iniquité. La reprise de dette prévue n'étant pas totale, l'État aurait dû arbitrairement choisir les titres à reprendre à son propre compte. En retour, l'entreprise aurait pu subir une dégradation de son image lors de ses futures opérations sur les marchés financiers.

D'autre part, ce type d'opération aurait immédiatement accru le besoin de financement de l'État d'un montant équivalent à celui de la dette rachetée à SNCF Réseau sur les marchés financiers, à savoir 25 milliards d'euros. Or, le besoin de financement de l'État est déjà très élevé. Pour 2020, il devrait être constitué d'un déficit à financer de 93,1 milliards d'euros et d'amortissements de titres à moyen et long terme à hauteur de 136,4 milliards d'euros.

Enfin, une reprise directe pourrait se faire à un coût artificiellement élevé pour l'État. En effet les créanciers sont susceptibles de s'appuyer sur l'effet d'aubaine pour céder leurs créances à un prix plus élevé que le prix de marché.

2. L'hypothèse rejetée de la recapitalisation

Une autre solution aurait pu consister en une recapitalisation de SNCF Réseau par l'État, à hauteur de 25 milliards d'euros. Budgétairement, cette méthode aurait conduit l'État à effectuer une dotation de 25 Md€ à SNCF Réseau, qui aurait vu en retour une augmentation de ses fonds propres de 25 milliards d'euros, améliorant sa situation financière. La recapitalisation est par ailleurs neutre pour les créanciers de SNCF Réseau.

Cependant, la recapitalisation par dotation budgétaire présente elle aussi de nombreux inconvénients qui la rendent incompatible avec la situation des finances publiques et la future raison juridique de SNCF Réseau.

En premier lieu, la recapitalisation irait à l'encontre du principe, prévu par la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, selon lequel l'actionnaire à 100 % de SNCF Réseau est, à compter du 1^{er} janvier 2020, la société anonyme SNCF, et non l'État.

En second lieu, **la forte dégradation du solde budgétaire**, lié au versement de la dotation de 25 milliards d'euros à SNCF Réseau qui serait inscrite en loi de finances, serait incompatible avec le maintien à des niveaux respectant les engagements européens de la France du déficit public.

En troisième et dernier lieu, le **besoin de financement aurait été accru de 25 milliards d'euros**, comme dans le cas d'une reprise directe de dette (cf. *supra*).

Du fait de ces nombreux obstacles identifiés par le Gouvernement, le présent article tend à n'organiser qu'une reprise « indirecte » de la dette de SNCF Réseau, dont les effets sont néanmoins financièrement strictement équivalents à ceux d'une reprise directe.

B. DES MODALITÉS ANALOGUES À LA REPRISE DE LA DETTE DE LA SNCF AU TITRE DU SERVICE ANNEXE D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE PUBLIQUE (SAAD) EN 2007

Le schéma de reprise indirecte proposé par le Gouvernement s'apparente fortement à celui mis en œuvre par l'article 82 de la loi de finances rectificative du 25 décembre 2007 ⁽¹⁾ qui a autorisé l'État à reprendre la dette de la SNCF au titre du Service annexe d'amortissement de la dette publique (SAAD).

Le SAAD avait été créé le 1^{er} janvier 1991 afin d'isoler, au sein de la SNCF, une partie de la dette de l'exploitant ferroviaire, en vertu des possibilités offertes par la directive 91/440 du Conseil ⁽²⁾ qui autorisait les États membres créer ce type de service au sein même des entreprises ferroviaires. Jusqu'en 2007, date à laquelle l'INSEE a

(1) Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

(2) Directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires

intégré le SAAD dans le périmètre des administrations publiques, l'État versait une dotation annuelle au SAAD afin d'amortir la dette logée par ce service.

L'article 82 de la LFR pour 2007 a ainsi mis fin aux engagements de l'État au titre du SAAD – qui s'élevaient à l'époque à 8,2 milliards d'euros – et l'État s'est substitué à la SNCF pour rembourser la dette, par l'intermédiaire de la Caisse de la dette publique (CDP). L'extinction de la dette du SAAD est aujourd'hui prévue pour 2023.

Cependant, comme le souligne le rapport Spinetta précité, le cas du SAAD demeure différent du cas de SNCF Réseau aujourd'hui présenté au législateur, pour deux raisons. D'une part, les intérêts de la dette du SAAD étaient déjà payés par la consommation de crédits budgétaires issus de l'ancienne mission *Transports* du budget de l'État. Ces crédits ont simplement été transférés vers le programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État*. D'autre part, la dette du SAAD était strictement isolée des revenus générés par l'activité du groupe public ferroviaire alors que la dette de SNCF Réseau doit être mis en regard d'un actif générateur de revenus d'exploitations futurs : le réseau ferré national.

En dépit des différences entre la reprise du SAAD par l'État en 2007 et la proposition actuelle de reprise d'une partie de la dette de SNCF Réseau, l'application du schéma de reprise de dette adopté par le législateur en 2007 a été couronnée d'un certain succès. Le dispositif de prêts croisés comme technique de reprise indirecte de la dette par l'État est donc opérationnel.

C. UNE REPRISE INDIRECTE ET PARTIELLE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU PAR L'ÉTAT

La reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État est particulière : elle est d'abord scindée en deux opérations distinctes, qui se subdivisent elles-mêmes en deux temps principaux. Cette reprise respecte les engagements européens de la France, même si elle prévoit un traitement fiscal dérogatoire des flux financiers dont bénéficiera SNCF Réseau.

1. Le choix d'une reprise partielle en deux opérations distinctes

Lors de l'annonce de la reprise de dette de SNCF Réseau par l'État le 25 mai 2018, le Premier ministre a annoncé une reprise partielle de la dette de l'établissement ferroviaire, réalisée en deux opérations de reprise distinctes : l'une à hauteur de 25 milliards d'euros dès 2020, l'autre à hauteur de 10 milliards d'euros en 2022.

Ce séquençage de reprise en deux parties correspond à l'équilibre trouvé dans les négociations de la réforme ferroviaire conduite avec SNCF Réseau. La reprise de 25 milliards d'euros de dette vise à améliorer les ratios financiers de SNCF Réseau dès sa transformation en société anonyme au 1^{er} janvier 2020. Combiné à l'effort de productivité accru attendu du groupe SNCF, la reprise de 10 milliards d'euros

en 2022 vise, quant à elle, à rétablir l'équilibre économique de l'ensemble du groupe public ferroviaire.

En outre, afin d'écartier tout risque d'inconstitutionnalité, la reprise des 10 milliards d'euros en 2022 n'est pas inscrite au présent article. Cette seconde reprise de dette n'ayant un impact budgétaire qu'à compter de 2022, il apparaît préférable que le Parlement soit à nouveau saisi par le Gouvernement, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022, à l'automne 2021.

Une récente décision du Conseil constitutionnel, relative à la constitutionnalité de certaines dispositions d'un article figurant dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019⁽¹⁾ permet de conforter le choix réalisé par le Gouvernement. Le Conseil constitutionnel a ainsi déclaré que certaines dispositions de l'article 68 de la LFSS pour 2019 – qui prévoyaient une revalorisation dérogatoire de certaines prestations pour les années 2019 et 2020 – étaient contraires à la Constitution. Il a en effet jugé qu'elles ne relevaient pas du domaine des lois de financement de la sécurité sociale, en vertu de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale⁽²⁾. Le juge constitutionnel a considéré que « *les dispositions dont la place est contestée se bornent à prévoir l'application de la dérogation pour l'année 2020, laquelle ne relève pas de loi de financement. Dès lors, [...], ces dispositions ne présentent pas un caractère permanent au sens du 2° du C du paragraphe V de l'article L. O. 111-3 du code de la sécurité sociale* »⁽³⁾. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a jugé, selon la même logique, que des dispositions inscrites en loi de finances et fixant des règles dérogatoires de revalorisation de prestations sociales qui n'affectaient pas uniquement les dépenses de l'année à venir étaient contraires à la Constitution⁽⁴⁾.

2. Un schéma complexe mais bien construit

Le schéma de reprise proposé par le présent article s'effectue en deux temps. Les conditions avantageuses auxquelles l'État emprunte sur les marchés financiers ne pourront pas profiter à cette reprise, si bien que la dette de SNCF Réseau coûtera le même prix à l'État qu'il aurait coûté à l'entreprise.

a. Une opération en deux temps

Le schéma proposé par le présent article consiste à prévoir la reprise par l'État d'une dette « miroir » de celle de SNCF Réseau, par le truchement de la Caisse de la dette publique (CDP). Au lieu de se substituer à SNCF Réseau dans ses relations avec l'ensemble de ses créanciers obligataires, l'État reprendra à sa charge une dette contractée auprès d'un unique débiteur (la CDP), ayant les mêmes caractéristiques

(1) Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

(2) Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

(3) Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, paragraphe 42.

(4) Décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, paragraphe 67.

financières que celle contractée par SNCF Réseau, mais en dehors des contraintes juridiques de SNCF Réseau vis-à-vis de ses créanciers.

De facto, cette opération revient à permettre à l'État d'assurer le service de la part de la dette de SNCF Réseau jusqu'à son extinction. Elle ne remettra en cause ni ne modifiera les contrats existants entre SNCF Réseau et ses multiples porteurs de titres.

Cette opération s'effectuera en deux temps, auxquels correspondent les deux premiers alinéas du présent article, la situation initiale étant la suivante :

Mécanisme de reprise de la dette : situation initiale



Source : Agence France Trésor

Dans un premier temps, le I (alinéa 1) du présent article autorise la Caisse de la dette publique à contracter avec SNCF Réseau « tout prêt ou emprunt, en euros, dans la limite de 25 milliards d'euros de capital à rembourser » afin de mettre en place le mécanisme des emprunts croisés, aux caractéristiques financières strictement similaires (maturité, échéancier de paiement des intérêts et du principal). Le schéma présenté ci-dessous rend compte de cette première phase de l'opération.

Mécanisme de reprise de la dette : prêts miroirs et substitution de la SNCF par l'État



Étape 1. Prêts miroirs : la SNCF et la CDP concluent deux contrats de prêts l'une auprès de l'autre, répliquant les conditions de ceux de la SNCF auprès de ses créanciers



Source : Agence France Trésor

Dans les deux relations réciproques entre SNCF Réseau et le CDP, SNCF Réseau prête les 25 milliards d'euros de dette à la CDP et cette dernière s'engage à rembourser la société selon le calendrier et les conditions d'intérêt de la dette de SNCF Réseau. Simultanément, la CDP prête le même montant de dette à SNCF Réseau qui s'engage à rembourser la CDP selon le calendrier et les conditions d'intérêt de la dette de SNCF Réseau.

Pour assurer un parfait « reflet » de la dette de SNCF Réseau, ces engagements croisés entre SNCF Réseau et la CDP s'étendront également aux instruments de couverture actuellement associés aux créances obligataires composant la dette de SNCF Réseau. **Les prêts miroirs sont en effet des prêts synthétiques constitués sur la base de l'encours de dette de SNCF Réseau vis-à-vis de ses créanciers après prise en compte des instruments de couverture.** Les flux de principal et d'intérêts représentent ainsi une quote-part des flux payés par SNCF Réseau à ses créanciers, dans une proportion égale à la part de 25 milliards d'euros sur la dette totale de SNCF Réseau.

À ce stade de l'opération, les engagements de part et d'autre de la SNCF et de la CDP étant par construction strictement homothétiques, les relations contractuelles ainsi mises en place ne feraient naître, à elles seules, aucun flux financier. Le bilan comptable de SNCF Réseau serait modifié : l'actif et le passif de SNCF Réseau seraient augmentés de 25 milliards d'euros.

Dans un second temps, l'État reprendra les emprunts contractés par SNCF Réseau auprès de la CDP. C'est pourquoi le II (alinéa 2) du présent article autorise l'État à « *reprendre à compter du 1^{er} janvier 2020 les droits et obligations afférents aux contrats d'emprunt contractés auprès de la Caisse de la dette publique par SNCF Réseau dans la limite de 25 milliards d'euros de capital à rembourser.* » En d'autres termes, l'État se substituera à SNCF Réseau comme débiteur de la CDP par une novation au contrat, autorisée par arrêté des ministres chargés des finances et du budget.

Étape 2. L'État se substitue à la SNCF pour la dette due envers la CDP (1^{er} prêt miroir) ; la CDP continue de rembourser la SNCF (2nd prêt miroir)



En conséquence, une fois la reprise effective, figureront au bilan de l'État une dette de 25 milliards d'euros envers la CDP et au bilan de SNCF Réseau une créance équivalente sur la CDP, permettant d'assurer le service et l'amortissement des 25 milliards d'euros de sa dette.

Comme en témoigne le schéma ci-avant, chaque flux payé par SNCF Réseau à un créancier quelconque sera compensé, au même moment et pour le même montant, par un flux de la CDP vers SNCF. De la même façon, chaque flux payé (ou reçu) par SNCF Réseau sur un instrument financier à terme sera compensé, au même moment et pour le même montant, par un flux reçu de (ou payé à) la CDP. Dès lors, la reprise par l'État de la dette de SNCF Réseau vis-à-vis de la CDP se traduira comptablement par une augmentation instantanée des capitaux propres de l'entreprise, à hauteur de 25 milliards d'euros.

Des flux financiers similaires, entre l'État et la CDP, assureront la neutralité des opérations pour la CDP. *In fine*, c'est bien l'État qui supportera la totalité des charges d'intérêts et des remboursements du principal, comme en témoigne le schéma ci-après.



Source : Agence France Trésor.

**Le choix de la Caisse de la dette publique comme organisme tiers
à la reprise de dette**

Créé par l'article 125 de la loi de finances pour 2003, la CDP est un établissement public administratif (EPA), qui peut « *effectuer, sur les marchés financiers, toutes les opérations concourant à la qualité de la signature de l'État* ». Si la CDP a essentiellement pour mission d'assurer la liquidité des titres de dette publique émis par l'État sur le marché secondaire, elle s'est plus récemment engagée sur le marché primaire de la dette de l'État, à travers des opérations de rachats et d'annulations de titres.

Dès lors, les missions attribuées à la CDP justifient pleinement le choix de cet EPA comme organisme tiers à SNCF Réseau et à l'État, dans le cadre de la reprise partielle de la dette de la future société anonyme, gestionnaire du réseau ferré national.

b. Une opération qui permet de sortir des contraintes juridiques et budgétaires

L'évaluation préalable du présent article fait état des avantages de cette technique financière de reprise de dette.

– **Premièrement, l'équité est préservée entre tous les détenteurs de titres de SNCF Réseau.** Les relations entre SNCF Réseau et ses créanciers demeurent invariables tout au long du processus de reprise puisque les flux financiers ne font intervenir que l'État, SNCF Réseau et la CDP.

– **Deuxièmement, l'impact budgétaire pour l'État est limité au paiement annuel des charges financières (intérêts) à SNCF Réseau, via la CDP (cf. *infra*).** En d'autres termes, cette reprise indirecte ne se traduit pas par une dégradation brutale du déficit public.

– **Troisièmement, la future société SNCF Réseau est mise sur de bons rails dans l'objectif de renforcer son efficacité opérationnelle.** L'amélioration des ratios financiers de l'entreprise, concomitante de la diminution de sa dette et de l'augmentation de ses capitaux propres, sera de nature à garantir une bonne image de SNCF Réseau sur les marchés financiers, voire de l'améliorer.

– **Quatrièmement, l'État est en mesure de lisser l'impact de la reprise de dette sur son besoin de financement.** L'échéancier des prêts croisés sera exécuté jusqu'à l'extinction de la dette de SNCF Réseau vis-à-vis de ses créanciers initiaux, soit jusqu'en 2119. Le besoin de financement ne sera augmenté qu'à due concurrence de la part de principal et d'intérêts versés chaque année à la CDP, soit l'équivalent de la quote-part de la dette reprise sur la dette totale du gestionnaire d'infrastructure.

c. Une opération qui ne coûtera pas moins cher aux finances publiques

Par le biais de la CDP, l'État assurera une partie des échéances de paiement de la dette de SNCF Réseau (coupon d'intérêts et remboursement du principal) dont les **paramètres sont définis par les conditions de financement passées de SNCF Réseau et non par les conditions de financement actuelles de l'État.**

Dès lors, **le transfert de dette la dette vers l'État améliore la situation de SNCF Réseau au détriment de celle de l'État, avec des effets contraires sur les coûts de financement respectifs de l'État et de SNCF Réseau.** Compte tenu des différentiels de taux (*spread* de crédit) et de maturité d'émission de l'État et de SNCF Réseau (plus élevé que celle de l'État), l'État paiera plus cher la dette passée de SNCF Réseau que le prix auquel il se finance lui-même sur les marchés financiers.

3. Un schéma respectueux des engagements européens de la France

Le III (alinéa 3) du présent article prévoit un traitement fiscal dérogatoire associé à la reprise de dette. Il dispose ainsi que les transactions financières qui résulteront de l'application du II (alinéa 2) du présent article – substitution de l'État à SNCF Réseau pour le paiement de la dette initialement contractée à la CDP – *« sont inscrites directement dans le compte de report à nouveau de SNCF Réseau et ne donnent lieu à aucune perception d'impôts ou de taxes de quelque nature que ce soit. »* Ainsi, les flux en provenance de l'État ne marqueront aucune étape sur le compte de résultat et seront directement incorporés au poste comptable de report à nouveau⁽¹⁾, empêchant le traitement fiscal des recettes dont bénéficiera SNCF Réseau pour payer sa propre dette à l'égard de ses créanciers.

Or, cette opération financière correspond à une intervention de l'État de nature à octroyer un avantage sélectif à SNCF Réseau, de prime abord incompatible avec les règles européennes qui interdisent, par principe, les aides d'État.

Toutefois, conformément aux orientations de la Commission européenne⁽²⁾, **l'activité de SNCF Réseau n'entre pas dans le champ concurrentiel, au sens des traités européens.** L'infrastructure gérée par SNCF Réseau répond strictement aux critères définis par la Commission qui permettent d'exclure certaines infrastructures des règles de concurrence. D'une part, l'infrastructure n'est confrontée *« à aucune concurrence directe »*. D'autre part, *« l'infrastructure n'est pas conçue pour favoriser de manière sélective une entreprise ou un secteur donnés, mais procure des avantages à la société dans son ensemble »*.

(1) *Le report à nouveau est un poste comptable qui apparaît au bilan d'une société, dans la catégorie du passif (capitaux propres). Lorsque les associés d'une société décident d'affecter une part de leurs bénéfices au report à nouveau, ils font le choix de ne pas les distribuer aux actionnaires. Les fonds inscrits dans le compte de report à nouveau ne connaissent aucune imposition dans la mesure où ils sont censés déjà avoir été imposés par l'application des règles de l'impôt sur les sociétés.*

(2) *Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2016/C 262/01), paragraphe 211, p. 46.*

Ainsi, comme le prévoit **le septième alinéa de l'article L. 2111-9 du code des transports**, « SNCF Réseau est le gestionnaire du réseau ferré national. Sa gestion vise à une utilisation optimale du réseau ferré national, dans des objectifs de sécurité, de qualité de service et de maîtrise des coûts » dont l'atteinte est bénéfique à l'ensemble de la société.

Enfin, le périmètre de la part de dette reprise correspond uniquement aux déficits accumulés par SNCF Réseau au titre de la gestion du réseau ferré national, à l'exclusion des déficits des autres établissements du groupe public ferroviaire (SNCF et SNCF Mobilités). L'évaluation préalable du présent article précise ainsi que, même si la SNCF, société de tête du groupe, est l'émetteur unique des trois établissements, les financements intra-groupes se feront pour chacune de ses filiales à une charge d'emprunt représentative du risque de celle-ci. Par conséquent, la charge d'emprunt de SNCF Mobilités fluctuera indépendamment de celle de SNCF Réseau, dans la mesure où cette future société intervient sur le marché concurrentiel du transport de voyageurs.

En conclusion, la reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État n'est pas susceptible de fausser la concurrence ni d'affecter les échanges entre tous les États membres de l'Union européenne.

III. LES CONSÉQUENCES DE LA REPRISE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU PAR L'ÉTAT

La reprise de la dette aura un impact négatif sur le budget de l'État mais positif sur la situation financière de SNCF Réseau.

A. LES CONSÉQUENCES SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT

Pour l'État, il faut distinguer la neutralité de l'opération de reprise de dette en comptabilité nationale des nouvelles charges créées en comptabilité budgétaire.

1. En comptabilité nationale

En comptabilité nationale, la reprise des 25 milliards d'euros de dette de SNCF Réseau par l'État sera neutre sur les niveaux de dette publique et de déficit public. En effet, comme évoqué précédemment, la décision de l'INSEE a déjà eu pour effet d'agréger les comptes de SNCF Réseau au calcul de la dette publique en comptabilité nationale depuis 2016.

TABLEAU RETRAÇANT LES INCIDENCES BUDGÉTAIRES EN COMPTABILITÉ NATIONALE DE LA REPRISE PAR L'ÉTAT DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU

(En millions d'euros)

Année	2020	2021	2022	2023	Observations
État	- 770	- 723	- 683	- 602	Charge d'intérêts pour l'État liée à la reprise de la dette
Collectivités territoriales	0	0	0	0	
Sécurité sociale	0	0	0	0	
Autres administrations publiques (APU)	+ 770	+ 723	+ 683	+ 602	Gain pour SNCF Réseau
Total (toutes APU)	0	0	0	0	

Source : documents budgétaires.

2. En comptabilité budgétaire

Cependant, dès 2020, l'application du présent article aura des conséquences importantes sur la comptabilité budgétaire de l'État. Dès que les opérations décrites précédemment auront été effectuées, l'État assurera la gestion de la dette de SNCF Réseau dans des conditions similaires à la gestion quotidienne de sa propre dette.

C'est pourquoi l'article 38 du présent projet loi de finances, relatif aux crédits du budget général, prévoit la **création du programme 355 Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État, constitué d'une seule action portant le même titre que le programme.** Ce programme est rattaché à la mission *Écologie, développement et mobilités durables* et permettra de suivre, jusqu'à son extinction, la charge induite par la reprise de dette de SNCF Réseau sur le budget de l'État.

La création de ce programme traduit la volonté du Gouvernement de rendre lisible et transparent le véritable coût budgétaire de cette reprise à aux yeux de la nation. Le 25 mai 2018, le Premier ministre avait ainsi insisté sur le fait que cette opération n'était en rien neutre pour les finances publiques. Il souhaitait mettre en évidence le coût de cette reprise « *afin que les Français sachent exactement ce qu'ils paient pour leur système ferroviaire* ».

Les rapporteurs saluent cette initiative de transparence de la part du Gouvernement, qui marque une nette différence avec la reprise par l'État de la dette de la SNCF au titre du SAAD en 2007.

Cependant, le programme 355 n'est associé à aucun objectif ou indicateur de performance. Selon les éléments transmis aux rapporteurs spéciaux, il n'a pas été jugé utile de définir un dispositif de performance exclusivement dédié à la reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État pour deux raisons. D'une part, le programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État* (cf. *infra*) comporte déjà 7 objectifs et 4 indicateurs de performance destinés à apprécier la qualité de la gestion de la dette par l'Agence France Trésor. D'autre part, le programme 355 porte uniquement l'extinction d'un stock de dette historique, sans que l'Agence France Trésor ne dispose d'aucun levier de gestion afin d'améliorer le financement de cette dette.

En vertu de l'article 10 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾, qui prévoit que « *les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État [...] ont un caractère évaluatif* », les crédits de ce nouveau programme sont évaluatifs dans la mesure où une partie des emprunts est à taux variables ou indexée sur l'inflation. Dès lors, la charge budgétaire de ces emprunts dépend de l'évolution des taux d'intérêt ou de l'inflation, qui sont des indicateurs liés au contexte macroéconomique et ne peuvent pas être modifiés par l'administration.

Les crédits du programme 355, **d'un montant de 408 800 000 millions d'euros en AE et en CP pour 2020**, correspondent uniquement aux charges financières résultant de la reprise de dette (dépenses d'intérêt et indexation du capital) de SNCF Réseau, à hauteur des intérêts et de l'indexation du principal repris par l'État, et suivront le même échéancier de paiement jusqu'à l'extinction de la dette.

Selon le projet annuel de performances 2020 de ce programme, « *les engagements qui seront contractés par l'État envers SNCF Réseau reproduiront les caractéristiques des engagements de SNCF Réseau vis-à-vis de ses créanciers, au moment de la reprise de dette, avec une proportion identique en principal de chacun des emprunts de SNCF Réseau, de sorte que le total de dette représente 25 milliards d'euros de principal.* » Il précise également que, dans un but de lisibilité du programme, « *les emprunts en devises de SNCF Réseau et leurs couvertures contre le risque de change, au moyen de contrats à terme d'échange de devises en euros, seront synthétisés en engagements en euros. Les flux de paiement sur ces derniers seront identiques aux flux de paiement nets résultant de la somme des emprunts en devises et de leur couverture* », payés par SNCF Réseau.

En outre, **les remboursements d'échéances en principal ne sont pas considérés comme des dépenses budgétaires** mais constituent de simples opérations de trésorerie, bien qu'elles affectent le bilan de l'État – lequel figure au Compte général de l'État depuis 2006 et est soumis à l'approbation du Parlement en loi de règlement. La mise en paiement des échéances de la dette reprise de SNCF Réseau sera assurée par l'Agence France Trésor (AFT), service à compétence nationale en charge de la gestion de l'endettement et de l'État.

Il faut donc noter que **le programme 355 Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État alimentera en miroir la première section du compte de commerce Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État**, conformément aux dispositions du II de l'article 22 de la LOLF. Cette section retrace les opérations relatives à la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, à l'exclusion des opérations de gestion activer réalisées au moyen d'instruments financiers à terme. Par conséquent, la consommation des crédits budgétaires du programme 355 constituera une recette pour la première section de ce compte de commerce contribuera à son équilibre, au côté des crédits du programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État*, également versés à ce compte de commerce.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

Dès lors, les caractéristiques de la dette de SNCF Réseau au 30 juin 2019 permettent de projeter la structure des engagements financiers par type d'emprunt et par année d'amortissement du principal. Cette structure est présentée dans le tableau et dans le graphique ci-après.

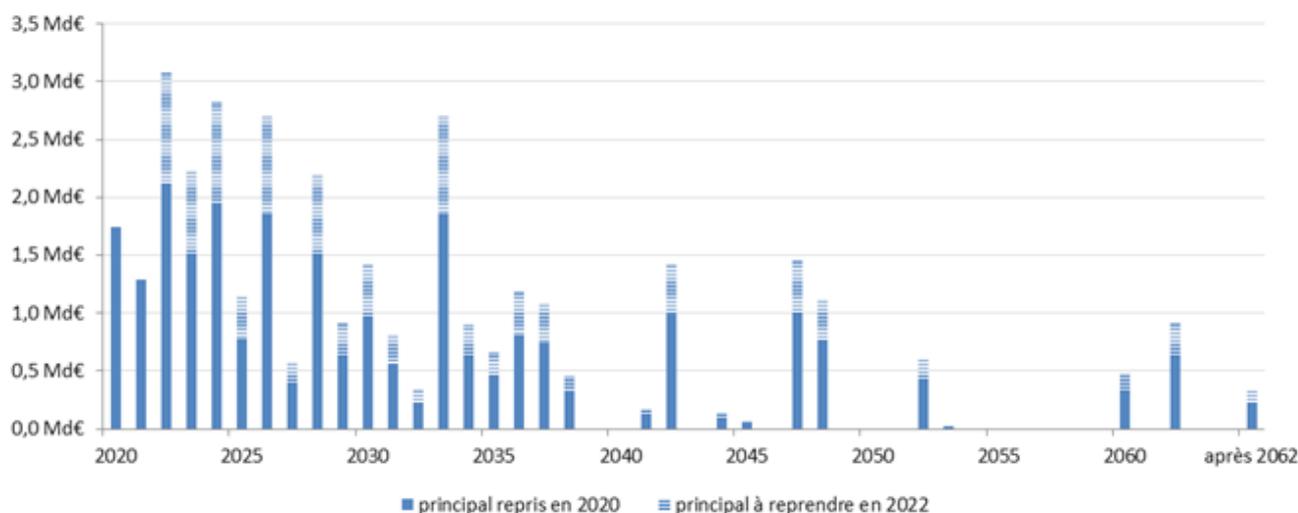
VENTILATION PAR CATÉGORIE D'EMPRUNTS DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT EN 2020

	En milliards d'euros (Md€)	En pourcentage (%)
Emprunts à taux fixe	22,8	91,2
Emprunts à taux variable	1,2	4,8
Emprunts indexés sur l'inflation	1,0	4,0
Total	25,0	100

Source : projet annuel de performances 2020, programme 355 Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État.

Au début de l'année 2020, il est attendu un taux d'intérêt moyen, de 3,28 % pour les emprunts à taux fixe et de 1,95 % pour les emprunts indexés sur l'inflation.

VENTILATION PAR ANNÉE D'ÉCHÉANCE DU PRINCIPAL DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT



Source : dette de SNCF Réseau arrêtée au 30 juin 2019.

Sur la période 2020-2023, les charges financières résultant de la reprise de dette, qui se traduiront par des dépenses budgétaires imputées sur le programme 355, devraient suivre le profil d'évolution présenté dans le tableau ci-après.

TABLEAU RETRAÇANT LES INCIDENCES BUDGÉTAIRES EN COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRES DE LA REPRISE PAR L'ÉTAT DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU

(En millions d'euros)

Année	2020	2021	2022	2023	Observations
État					
Dépense de personnel (AE=CP) [1]	0	0	0	0	
Dépenses hors personnel : AE [2]	- 409	- 728	- 717	- 660	
Dépenses hors personnel : CP [3]	- 409	- 728	- 717	- 660	
Total pour l'État : AE = [1] + [2]	- 409	- 728	- 717	- 660	
Total pour l'État : CP [4] = [1] + [3]	- 409	- 728	- 717	- 660	Charge d'intérêt pour l'État liée à la reprise de la dette.
Collectivités territoriales [4]	0	0	0	0	
Sécurité sociale [5]	0	0	0	0	
Autres administrations publiques [7]	+ 409	+ 728	+ 717	+ 660	Gain pour SNCF Réseau.
Total (toutes APU) [4] + [5] + [6] + [7]	0	0	0	0	

Source : documents budgétaires.

Toutefois, jusqu'au 31 décembre 2019, les taux d'intérêt moyens des emprunts à taux fixe ou indexés sur l'inflation évolueront en fonction des nouveaux emprunts contractés par SNCF Réseau. Par conséquent, les crédits évaluatifs du programme 355 pourront faire l'objet d'une révision, conformément à la procédure prévue à l'article 10 de la LOLF. Le cas échéant, le ministre chargé des finances informera les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat « des motifs du dépassement » et les dépassements feront l'objet de « propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée. »

Pour les emprunts à taux variable et pour ceux indexés sur l'inflation, la prévision de dépenses pour 2020 est fondée sur les hypothèses de taux d'intérêt et d'inflation utilisées pour la dette émise par l'État et présentées dans le projet annuel de performances du programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État*. Ainsi, s'agissant des taux d'intérêt à 10 ans pour l'État, ils sont attendus à des niveaux qui traduisent des conditions très favorables de financement : 0,20 % fin 2019 et 0,70 % fin 2020. S'agissant de l'inflation, le calcul de la provision pour charge d'indexation du capital des titres indexés s'appuie sur des prévisions d'inflation de + 1,0 % en moyenne annuelle pour la France et + 1,2 % pour la zone euro (prix à la consommation hors tabac).

Sur la base de ces paramètres, la prévision de dépenses en 2020 par catégorie d'emprunts est présentée dans le tableau ci-après.

TABLEAU PRÉSENTANT LA PRÉVISION DU COÛT LIÉ À LA CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU POUR 2020, PAR CATÉGORIE D'EMPRUNTS

(en millions d'euros)

	Crédits 2020
Emprunts à taux fixe	404,6
Emprunts à taux variable	0,5
Emprunts indexés sur l'inflation	3,7
Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État	408,8

Source : projet annuel de performances 2020, programme 355 Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État.

En 2020, le coût total pour l'État lié à la reprise de la dette SNCF s'élèvera donc à 2,2 milliards d'euros dont 0,4 milliard d'euros de charge d'intérêts et 1,8 milliard d'euros de remboursement de principal.

B. LES CONSÉQUENCES SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DE SNCF RÉSEAU

Cette reprise indirecte et partielle de la dette de SNCF Réseau par l'État induit une amélioration de sa situation financière, à hauteur des économies de frais financiers qui en résulteront. L'évaluation préalable du présent article fait ainsi état d'une chronique prévisionnelle pour la période 2020 -2026, au titre de la reprise de dette de 2020, c'est-à-dire à l'exclusion des 10 milliards d'euros qui devront encore être repris par l'État en 2022.

(en millions d'euros)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Intérêts et indexation du capital	409	728	717	660	584	500	481

Source : documents budgétaires.

Du point de vue des comptes de SNCF Réseau, un seul changement sera notable : il apparaîtra une créance sur la Caisse de la dette publique, dont la constitution par voie conventionnelle est autorisée au I du présent article.

In fine, l'opération financière prévue conduit à un desserrement des contraintes financières de SNCF Réseau. Ce dernier devrait se traduire dans une amélioration significative de sa capacité à entretenir et à moderniser le réseau ferré national. L'entreprise devrait être en mesure de dégager un flux de trésorerie disponible positif dès 2022. Cette opération permettra également à l'entreprise de diminuer le ratio de dette nette rapportée à la marge opérationnelle de SNCF Réseau : aujourd'hui supérieur à 30, ce ratio devrait diminuer jusqu'à 6, à horizon 2026.

Au total, l'ensemble du groupe public unifié SNCF verra sa stabilité financière renforcée, ce qui garantira un accès au marché de la maison mère à des conditions favorables.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa deuxième réunion du 24 octobre 2019, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables, ainsi que l'article 76 rattaché, puis les crédits du compte d'affectation spéciale Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs et du budget annexe Contrôle et exploitation aériens.

Le compte-rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Suivant les recommandations des rapporteurs, la commission a adopté les crédits de la mission, après avoir adopté cinq amendements de crédit visant à :

– supprimer les programmes 174 Énergie, climat et après mines et 345 Service public de l'énergie et les remplacer par un programme à vocation sociale et territoriale (doté de 4 290 728 386,00 euros en AE et en CP) et par un programme centré sur la transition énergétique (doté de 798 239 728 euros en AE et en CP) (amendement n° II-CF-199) ;

– transférer 22 millions d'euros en AE et en CP du programme 159 Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie vers le programme 203 Infrastructures et services de transport dans le but de soutenir le secteur ferroviaire (amendement n° II-CF-728) ;

– diminuer symboliquement de 10 000 euros en AE et en CP les crédits du programme 203 Infrastructures et services de transport en vue de lancer une réflexion sur le périmètre actuel de la mission Écologie, développement et mobilité durables (amendement n° II-CF-831) ;

– transférer 150 000 euros en AE et en CP du programme 203 Infrastructures et services de transport vers le programme 205 Affaires maritimes dans le but de soutenir les centres de sécurité des navires (CSN) répartis sur le littoral français (amendement n° II-CF-914) ;

– transférer 500 000 euros en AE et en CP du programme 203 Infrastructures et services de transports vers le programme 113 Paysages, eau et biodiversité en vue de financer la création de 8 équivalents temps plein travaillé supplémentaires au bénéfice des parcs nationaux (amendement n° II-CF-1006).

Elle a adopté l'article 76, rattaché, sans modification.

Elle a également adopté un article additionnel après l'article 76 visant à demander un rapport au Gouvernement, dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la présente loi, sur l'opportunité pour l'État de créer une société anonyme à capitaux publics qui assurerait la gestion des autoroutes à la fin des concessions actuelles, à compter de 2032 (amendement n° II-CF-967).

Elle a enfin adopté les crédits du compte d'affectation spéciale Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs et du budget annexe Contrôle et exploitation aériens.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920020.pdf>

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Voies navigables de France (VNF), déplacement sur le site de Berlaimont dans le département du Nord : M. Thierry Guimbaud, directeur général, Mme Muriel Mournetas, responsable des relations institutionnelles, M. Luc Féret, directeur adjoint de direction territoriale Nord-Pas-de-Calais, M. Philippe Sculier, responsable de l'antenne de Berlaimont rattachée à l'Unité territoriale d'itinéraire (UTI) Escaut-Saint-Quentin

Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) :
M. Bernard Roman, président, Mme Stéphanie Druon, secrétaire général

* **SNCF Réseau** : M. Alain Quinet, directeur général délégué économie et stratégie, M. Hugues de Nicolay, directeur général adjoint finances et achats, Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire

* **Airbus Group** : M. Marc Hamy, vice-président principal, Mme Anne Sophie de La Bigne, M. Jean Perrot, Mme Annick Perrimond-du Breuil, directrice relations avec le Parlement

Direction générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer (DGITM) : M. Marc Papinutti, directeur, M. Julien Pavy, conseiller parlementaire et territoires, Mme Isabelle Andrivon, cheffe du service de l'administration générale et de la stratégie, Mme Muriel Saccoccio, adjointe à la sous-direction du développement et de la gestion des réseaux ferroviaires et des voies navigables, M. Cédric Bozonnat, chef du bureau des voitures particulières

Direction générale de l'Énergie et du Climat (DGEC) : M. Laurent-Michel, directeur

Délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine (DIDVS) :
M. François Philizot, préfet

* **Air France** : Mme Anne-Marie Couderc, présidente non exécutive, Mme Anne Rigail, directrice générale d'Air France, Mme Anne-Sophie Le Lay, secrétaire général

Groupe Aéroports de Paris : M. Augustin de Romanet, président, M. Philippe Pascal, directeur général adjoint en charge des finances, stratégie et administration, Mme Mélinda Souef, responsable des relations avec les institutions françaises

* **SNCF Mobilités** : M. Mathias Emmerich, directeur délégué performance, Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire

Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) :
M. Jean Abèle, secrétaire général, M. Sokhetra Josset, secrétaire général adjoint

^(*) Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité de transparence pour la vie publique s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.

ANNEXES

Annexe I : protocoles d'accord conclus par l'État avec les régions dans le cadre du transfert des lignes ferroviaires d'équilibre du territoire.

PROTOCOLES D'ACCORD CONCLUS AVEC LES RÉGIONS

Région	Lignes reprises	Année de reprise	Engagements financiers de l'État	
			Matériel roulant	Financement du déficit
Hauts-de-France	Paris-Amiens-Boulogne Paris-St Quentin-Maubeuge/Cambrai	2019	10 rames et 250 M€	15 M€ par an à compter de 2019
Normandie	Paris-Caen-Cherbourg Paris-Rouen-Le Havre Paris-Granville Caen-Le Mans-Tours Paris-Évreux-Serquigny	2020	720 M€	Aucun
Centre-Val de Loire	Paris-Orléans-Tours Paris-Bourges-Montluçon Paris-Montargis-Nevers	2018	3 rames et 480 M€	Dégressif, de 49 M€ en 2018 à 24,5 M€ à compter de 2022
Nouvelle-Aquitaine	Bordeaux-La Rochelle Bordeaux-Limoges Bordeaux-Ussel	2018	5 rames	6,7 M€ / an en 2018 et 2019, puis 5 M€ / an de 2020 à 2022
Occitanie	Clermont-Nîmes Clermont-Béziers*	2018	3 rames	4,5 M€ par an de 2018 à 2022
Grand Est	Paris-Troyes-Belfort	2018	19 rames	13 M€ par an à compter de 2018
	Hirson-Charleville-Metz Reims-Dijon	2017	-	-

Source : Cour des comptes, rapport public annuel, Les trains Intercités : une réforme à achever, février 2019.

*Cogestion expérimentale État/région en 2017 et 2018.