



*COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mission d'information sur le rôle du transport ferroviaire dans le désenclavement des territoires

Point d'étape sur le financement du système ferroviaire

M. Peio Dufau, président

M. Bérenger Cernon et Mme Olga Givernet, co-rapporteurs

—

Mercredi 25 juin 2025

Le financement du transport ferroviaire recouvre, d'une part, le financement du réseau ferré national et de ses infrastructures et, d'autre part, le financement de l'offre ferroviaire pour le transport de voyageurs et de marchandises.

Si le financement de l'offre ferroviaire relève, dans un contexte d'ouverture à la concurrence, de façon croissante d'investissements privés de la part des opérateurs ferroviaires notamment pour l'acquisition de matériel roulant et le développement d'une offre de service, l'État et les régions financent toujours une partie stratégique de l'offre ferroviaire avec l'offre des trains régionaux et des trains d'équilibre des territoires et bientôt des services express régionaux métropolitains (SERM).

Pour le réseau, le maintien d'un monopole sur l'infrastructure ferroviaire avec un gestionnaire d'infrastructure unique, SNCF Réseau, implique la mobilisation d'importantes ressources publiques pour son entretien et son développement.

Le financement du ferroviaire : de quoi parle-t-on ?

Le financement du réseau

La structuration du réseau ferré national

Le réseau ferré national (RFN), qui comprend 28 072 km de lignes, est structuré en trois catégories répondant à des mécanismes de financement distincts :

- le réseau structurant ;
- les lignes de desserte fine du territoire ;
- les lignes capillaires de fret.

• Le réseau structurant

Le réseau structurant représente 17 000 km de lignes soit un peu plus de la moitié du RFN. Il comprend 2 700 km de lignes à grande vitesse (LGV) et 14 300 km de lignes du réseau classique. Il concentre 90 % du trafic ferroviaire total.

La gestion et le financement du réseau structurant sont assurés par le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau dans le cadre du contrat pluriannuel de performance liant le gestionnaire à l'État.

• Les lignes de desserte fine du territoire

Les lignes de desserte fine du territoire (LDFT), communément appelées « petites lignes », représentent environ 42 % du linéaire de lignes soit 12 047 km. Parmi elles, 7 100 km de lignes sont ouvertes à la circulation et représentent 10 % du trafic ferroviaire voyageurs.

Les LDFT sont structurées en trois catégories :

1/ Les **lignes d'intérêt national** ou de « catégorie 1 » qui accueillent des dessertes nationales TGV ou des trains d'équilibre du territoire (TET). Elles font partie intégrante du réseau structurant et sont financées par SNCF Réseau depuis le 1^{er} janvier 2024 ;

2/ La **majorité des autres LDFT** (« catégorie 2 ») qui accueille les liaisons entre les principales agglomérations régionales. Elles sont financées dans le cadre des contrats de plan Etat/région. La participation de SNCF Réseau est plafonnée à 8,5 % des coûts ;

3/ Les **lignes d'intérêt local** (« catégorie 3 ») qui sont à faible trafic sont prises en charge intégralement par les régions.

• Les lignes de fret

S'ajoutent au linéaire des « petites lignes » voyageurs, 3 600 km de **lignes capillaires** destinées au seul transport de marchandises, dont une partie n'est pas exploitée. Elles font l'objet d'un cadre d'exploitation, de gestion et de financement **distinct** des LDFT.

Les sources de financement actuelles

À chaque catégorie du réseau ferré national correspond un mécanisme de financement propre, ce qui peut complexifier la lisibilité des mécanismes de financement du réseau dans sa globalité.

• Le financement du réseau structurant

L'entretien, la maintenance, la régénération et la modernisation ainsi que le développement du réseau structurant sont assurés par le gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, dont les ressources sont prévues à l'article L. 2111-24 du code des transports. Ces ressources sont constituées essentiellement des recettes des **redevances d'infrastructure** et des **concours publics**.

– Les **redevances ou péages ferroviaires**¹ constituent la grande majorité des revenus de SNCF Réseau. En 2024, les redevances représentent 84 % de son chiffre d'affaires et s'élèvent à 6,6 milliards d'euros, montant en hausse par rapport à 2023 ;

Elles influent directement sur la capacité d'autofinancement du gestionnaire pour maintenir et développer le réseau.

– Afin de **financer ses projets d'investissement**, SNCF Réseau reçoit également des **subventions** en vertu de **conventions de financement** conclues avec l'État, les collectivités territoriales, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France) et des acteurs privés ainsi que *via* le **fonds de concours de l'Etat**.

Quel avenir pour le fonds de concours de l'Etat ?

Le **fonds de concours** est le dispositif par lequel le groupe SNCF verse ses dividendes à l'État, ce dernier faisant le choix de renoncer à ces dividendes et de les reverser à SNCF Réseau pour participer au financement de la régénération et de la modernisation du réseau.

Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, la question du maintien en l'état du mécanisme de fonds de concours se pose.

Une première option à l'étude serait de faire contribuer les opérateurs alternatifs à SNCF Voyageurs circulant sur le RFN au fonds de concours. Ces opérateurs, auditionnés par la mission, contestent cette option en argumentant qu'ils participent déjà au financement du réseau *via* les péages ferroviaires dont ils s'acquittent à hauteur de leur utilisation des infrastructures.

Une seconde option serait de remettre en question l'existence même du fonds de concours. La suppression du fonds de concours, qui pourrait être remplacé par une dotation budgétaire de l'Etat, permettrait par ailleurs de rompre le lien financier entre SNCF Voyageurs et SNCF Réseau ce qui renforcerait les garanties d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure.

Au titre de 2024, SNCF Réseau a investi 5,5 milliards d'euros **dont 3,1 milliards pour la régénération du réseau** :

- SNCF Réseau a perçu 1,7 milliard d'euros *via* le mécanisme de fonds de concours dont notamment 925 millions d'euros de dividendes SNCF prévus au contrat ; 290 millions d'euros de contribution exceptionnelle du groupe ; 300 millions d'euros pour maintenir le niveau de la régénération et de la modernisation en compensant les effets du contexte inflationniste ;
- Le reste des 3,1 milliards a été financé par les recettes liées aux péages ferroviaires ;

Les subventions appelées par SNCF Réseau qui s'élèvent à 2,8 milliards d'euros dont 497 millions d'euros auprès de l'AFITF financent des opérations de développement du réseau.

Selon les données de l'Autorité de régulation des transports (ART)², le fonds de concours représente 31 % de l'ensemble des investissements bruts réalisés et 55 % des seuls investissements de renouvellement et de modernisation.

• Le financement des infrastructures de fret et des « petites lignes »

Comme vu précédemment, les LDFT d'intérêt national ont été intégrées au réseau structurant et sont donc financées par SNCF Réseau avec les recettes décrites ci-dessus.

Dans le cas des **LDFT de catégorie 2**, à savoir la majorité d'entre elles, le financement de leur renouvellement et de leur modernisation est prévu depuis 2005 dans le cadre des **contrats de plan État – Région** avec une participation de SNCF Réseau plafonnée à hauteur de 8,5 %, participation qui ne peut toutefois financer des infrastructures nouvelles. Huit protocoles ont été

¹ Il en existe trois : la redevance d'accès qui est un concours d'Etat pour les dessertes de service public conventionné ; la redevance de circulation payée par l'entreprise ferroviaire ; la redevance de marché payée également par l'entreprise ferroviaire pour couvrir les coûts fixes de SNCF Réseau

² Avis n° 2025-042 du 5 mai 2025 relatif à la mise en œuvre au titre de l'année 2024 du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2021-2030

conclus en ce sens avec les régions. Les CPER 2023-2027 prévoient ainsi 2,6 milliards d'euro d'investissements dont 780 millions d'euros de l'Etat.

Les **contrats de plan État-Région (CPER)** intègrent également les investissements dans les **lignes capillaires de fret**.

Selon le programme d'investissement pour le fret ferroviaire 2023-2032 intitulé « **Ulysse Fret** » de la Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire, le montant global engagé en 2024 pour le maintien en exploitation des lignes capillaires de fret est de **67 millions d'euros**. Il devrait être de 60 millions d'euros en 2025.

Dans le rapport Ulysse Fret, le ministère des transports, avec SNCF Réseau et l'Alliance 4F, pointe les limites des CPER sur le volet fret : « *les CPER des régions Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France et Bourgogne-Franche-Comté sont peu détaillés en matière de capillaire, ce qui interroge sur le maintien en performance des lignes concernées.* »

Constat : hors réseau structurant, il est difficile d'avoir une vision d'ensemble et exhaustive du financement du réseau dans sa globalité intégrant les petites lignes et les lignes capillaires fret.

Le financement de l'offre ferroviaire conventionnée

L'offre ferroviaire est constituée d'une **offre dite conventionnée** et d'une **offre dite en service librement organisé (SLO)** qui recouvre l'ensemble de l'offre de trains à grande vitesse (TGV). Dans le cas du SLO, ce sont des opérateurs ferroviaires privés qui font circuler des trains sans subvention publique dans un cadre de concurrence ouverte.

A l'inverse, l'offre conventionnée qu'elle soit régionale avec les TER ou étatique avec les TET et les trains de nuit, dépend davantage de financements publics.

Le financement des trains d'équilibre des territoires et des trains de nuits

Les trains d'équilibre du territoire (TET) visent à relier les principales villes françaises non reliées par la grande vitesse.

L'Etat est l'autorité organisatrice des 16 lignes d'équilibre du territoire avec 8 lignes de jour et 8 lignes de nuit en 2025. À ce titre, dans le cadre de la convention d'exploitation des TET pour 2022-2031, il verse chaque année à SNCF Voyageurs, l'opérateur ferroviaire, des **compensations** pour financer une partie du déficit d'exploitation de ces lignes ainsi que le programme pluriannuel de maintenance et de régénération de leur matériel roulant.

Cette compensation est budgétée sur la sous-action 44-06 *Financement des TET* de l'action 44 *Transports collectifs* du programme 203 *Infrastructures et services de transport* du projet de loi de finances. En 2024, 270 millions d'euros de crédits de paiement ont ainsi été dépensés au titre de cette convention d'exploitation.

Pour 2025, le projet de loi de finances initiale prévoyait 307 millions d'euros de crédits de paiement au titre de la compensation du déficit d'exploitation des TET. Il prévoyait également d'ouvrir 797 millions d'euros en autorisation d'engagement afin de préparer le financement d'un contrat de location de matériel roulant nécessaire à l'exploitation des lignes de nuit ainsi qu'à l'ouverture à la concurrence des lignes de TET. L'exécution effective de ces crédits sera donc à suivre dans le cadre du prochain exercice budgétaire.

La convention d'exploitation des TET ne prévoit pas de financement spécifique pour les lignes de trains de nuit.

Le financement des TER

Selon les données de la Cour des comptes³, le coût total de l'activité TER, à la fois exploitation et investissement, est estimée à 10,9 milliards d'euros en 2023. **La part de financements publics s'élève à 83,5 %** avec près de la moitié financée par les régions (5,5 milliards d'euros) et un quart environ par l'Etat (2,7 milliards).

³ Rapport sur les transports express 2024

État des lieux des besoins de financement du ferroviaire

Les besoins de régénération et de modernisation du réseau structurant

Enrayer le vieillissement et le risque d'obsolescence du réseau ferroviaire national structurant nécessitera d'importants efforts d'investissement en matière de **régénération** et de **modernisation** du réseau.

Selon les recommandations du Conseil d'Orientation des Infrastructures (COI), les travaux de régénération du réseau devront être programmés et budgétés avant les travaux de modernisation. Deux raisons motivent ce séquençage. D'une part, les urgences en matière de régénération couvrent l'ensemble des mailles du réseau et doivent donc être traitées en priorité. D'autre part, en lien direct avec le premier motif, il est plus pertinent de moderniser un réseau régénéré que l'inverse.

• Les besoins de régénération

La **régénération** du réseau, notion proche du **renouvellement** du réseau, comprend « *les opérations de remplacement des composants de l'infrastructure ferroviaire réalisées sur le réseau existant* ».

Les travaux de régénération permettent de compenser le vieillissement et la dégradation de l'infrastructure qui conduisent à une baisse de la qualité de service. En effet, une voie hors d'âge présente des risques de défaillance plus importants ce qui conduit par exemple à réduire la vitesse de circulation autorisée sur la ligne pour maintenir la sécurité. La performance du réseau dépend de l'état de ses équipements.

Plusieurs audits externes réalisés depuis 2005 sur le réseau structurant, à la demande de SNCF Réseau, concluent à un **vieillissement préoccupant** du réseau et de ses actifs :

– S'agissant de la voie : l'âge moyen est de 30 ans, ce qui est élevé avec 16 % du réseau proche de sa durée de fin de vie théorique ;

– S'agissant des appareils de signalisation, essentiels à la performance de l'exploitation ferroviaire : l'âge moyen est de 26 ans et la tendance va perdurer d'ici 2030 sans moyens supplémentaires ;

– S'agissant des caténaires : l'âge moyen est de 40 ans.

Selon l'ART, « *en l'absence de régénération, les trafics seraient réduits de moitié dès la fin des années 2020 et risqueraient de disparaître complètement dans les courant des années 2040* »⁴

• Les besoins de modernisation

La **modernisation** du réseau recouvre la mise en place de deux systèmes qui visent à augmenter la performance du réseau avec des gains attendus de productivité, de capacité et d'interopérabilité :

– D'une part, le déploiement de la **commande centralisée du réseau (CCR)** doit permettre de rationaliser l'exploitation du réseau en regroupant l'essentiel des postes d'aiguillage.

Selon les données de l'ART, la France est très en retard avec un déploiement de seulement 18 % de la CCR en 2024. Si les montants prévus à cet effet (450 millions d'euros par an) ne sont pas revus à la hausse, l'achèvement du déploiement de la CCR ne sera pas possible avant 2070.

– D'autre part, le déploiement du **système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS)** présente également beaucoup de retard en France. L'ERTMS n'est déployé à ce jour que sur environ 1 100 km du réseau, ce qui représente seulement **12 % de l'objectif européen fixé pour 2030**.

⁴ Rapport de l'ART de juillet 2023 sur les scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042)

Le risque de décrochage voire d'attrition du réseau structurant

Si les trajectoires d'investissement actuelles, notamment celle prévues par le contrat de performance 2021-2030 pour le renouvellement et la modernisation du réseau, ne sont pas revues à la hausse dès 2028, le gestionnaire de réseau devra faire face à une « **spirale de paupérisation industrielle** » selon l'ART.

Il y a urgence à agir. Selon SNCF Réseau : « *le réseau ferroviaire a atteint un point où le report des investissements risque de le fragiliser de manière irréversible. Plus les opérations de régénération sont retardées, plus le réseau se dégrade, plus les travaux de remise à niveau se complexifient et plus les coûts augmentent* ». Concrètement, le gestionnaire de réseau anticipe que dès 2028, près de 4 000 km de lignes seraient concernées par l'effondrement irréversible de la qualité de service avec des conséquences sur plus de 2 000 trains par jour.

Par ailleurs, sans investissement de modernisation supplémentaire, SNCF Réseau anticipe les **renoncements** suivants : « *nous ne pourrions pas déployer les projets de commande centralisée du réseau [...] nous devrions renoncer aux obligations européennes en matière d'interopérabilité, [...] la pertinence des projets de développement, en particulier des services express régionaux métropolitains (SERM) devra être questionnée.* »

Renoncer aux investissements nécessaires dans le réseau ferroviaire, ce serait donc compromettre le développement de l'offre ferroviaire des années à venir alors que la demande en train ira croissante et que le ferroviaire est la clef d'une décarbonation des transports réussie.

Chiffrage retenu pour le réseau structurant

Le **montant minimum** nécessaire pour enrayer le vieillissement du réseau structurant et le moderniser est évalué à **1,5 milliard d'euros**

⁵ Guide LDFT, SNCF Réseau, 2025 : https://www.sncf-reseau.com/medias-publics/2025-03/guide_ldft_2025_0.pdf?VersionId=KGVvfiHgZ4hSg0IZibthUqOJFSXkCUKr

supplémentaires à compter de 2028 pour atteindre 4,5 milliards d'euros d'investissements annuels.

Le groupe SNCF s'est engagé à financer 500 millions d'euros par an au titre de l'accélération demandée de 1,5 milliard d'euros annuels.

Il restera donc 1 milliard d'euros par an à financer à partir de 2028 pour la régénération et la modernisation du réseau structurant.

Les dernières données disponibles n'intègrent pas le coût de l'adaptation du réseau structurant au changement climatique. **Un travail de chiffrage est actuellement mené par SNCF Réseau** pour proposer une trajectoire détaillée d'investissements en la matière.

Les besoins de financement des petites lignes et du fret ferroviaire

Au-delà du réseau structurant, il est nécessaire de tenir compte également des besoins en financement des petites lignes ainsi que du fret ferroviaire pour avoir un panorama d'ensemble des besoins du réseau ferroviaire.

Pour les petites lignes

Depuis 2005, les contrats de plan Etat-Région ont été mis à contribution pour financer des investissements de renouvellement sur les lignes de desserte fine du territoire.

Cependant, l'audit mené en 2005 sur l'état du RFN préconisait d'atteindre un budget annuel de renouvellement de 3,5 milliards d'euros qui n'a pas encore été atteint. Aux conditions économiques de 2015, le niveau d'investissement sur le réseau atteint 2,7 milliards € selon le SNCF Réseau⁵.

En 2020, le rapport Philizot⁶ estimait qu'il faudrait engager 6,4 milliards d'euros pour la rénovation des LDFT entre 2000 et 2028, soit environ 700 millions d'euros supplémentaires

⁶ Rapport Philizot, *Devenir des lignes de desserte fine des territoires*, février 2020 : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/20200220_JBD_DP_Petites_lignes_vf.pdf

Chiffrage pour les LDFT de catégorie 2

A ce stade, il n'existe pas de données actualisées et exhaustives sur les besoins en financement pour la régénération et la modernisation des petites lignes de catégorie 2 dans le cadre des CPER au-delà de 2028.

Pour le fret ferroviaire

Selon le programme d'investissement Ulysse Fret, les **besoins en régénération** des installations existantes sur la période 2023-2032 sont les suivants :

- lignes capillaires : 700 millions d'euros ;
- voies de services : 717 millions d'euros ;
- installations de tri : 118 millions d'euros ;
- installations terminales embranchées : 200 millions d'euros.

Soit un besoin de régénération évalué à 1,7 milliard d'euros.

Pour le volet **modernisation**, le programme Ulysse Fret a chiffré les besoins suivants sur la même période :

- l'augmentation de la capacité en ligne : 982 millions d'euros ;
- le rehaussement des gabarits pour le transport ferroviaire de semi-remorques : 530 millions d'euros.
- l'augmentation de la capacité des terminaux existants et la création de nouveaux terminaux : 1 milliard d'euros
- le développement de système numérique : 199 millions d'euros.

Soit 2,7 milliards d'euros.

Un besoin de financement n'a toutefois pas été chiffré par le programme Ulysse Fret selon Hexafret et Alliance 4F, auditionnés par la mission. Il s'agit du besoin de **désaturation des nœuds ferroviaires** autour de Paris, Lyon et Lille.

Ces investissements sont indispensables pour éviter un nouveau décrochage du fret français et pour tenir l'engagement d'un doublement du fret ferroviaire même s'il ne sera pas atteint dès 2030. Selon l'UTPF, auditionné par la mission, « en l'absence d'investissement importants au cours de

10 à 15 prochaines années, de nombreux terminaux multimodaux seront saturés ou vieillissant et ne permettront pas de développer le transport combiné. »

Chiffrage retenu pour le fret

- Le programme d'investissement Ulysse Fret a chiffré à **4 milliards d'euros d'investissements sur 10 ans**, dont 1/3 pour la régénération des infrastructures de fret et 2/3 pour leur modernisation et développement, afin d'atteindre l'objectif de doublement de la part modale du fret. Sur ces 4 milliards d'euros, 2 milliards d'euros seront apportés par l'État dans le cadre des CPER.
- De façon complémentaire, un besoin estimé à **7 milliards d'euros** par Hexafret est nécessaire pour financer les travaux de contournement des nœuds ferroviaires ; à ce stade aucune source de financement connue n'a été planifiée ni fléchée pour y répondre.

Les besoins de financement dans les TET et les trains de nuit**Pour les TET de jour**

Comme cela a été souligné dans le rapport sénatorial de 2022 sur la situation de la SNCF et ses perspectives, « *la stratégie de long terme de l'Etat s'agissant du développement des lignes de **TET et de leur financement** doit absolument être clarifiée.* »

Selon des données publiques du ministère de la transition écologique, le besoin total de financement pour la convention relative à l'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET) pour 2022-2031 est estimé à **1,73 milliard d'euros sur 10 ans avec une contribution de l'Etat qui est constante au moins jusqu'en 2025, sans autre précision.**

En parallèle, le programme d'investissement pour le renouvellement du matériel roulant de l'ensemble des lignes de jour s'élève à **3,5 milliards d'euros**, financé par l'État.

Pour les trains de nuit

Plusieurs annonces gouvernementales ont été faites ces dernières années pour relancer le train de nuit :

– 800 millions d’euros ont été annoncés en décembre 2021 pour financer le matériel roulant permettant l’ouverture d’une dizaine de lignes supplémentaires d’ici à 2030 qui n’était toujours pas financée en 2023⁷

– Ce montant de 800 millions d’euros serait par ailleurs inférieur aux besoins réels de financement pour l’ouverture de 10 nouvelles lignes de nuit.

Comme le note un rapport de la commission des finances de l’Assemblée nationale de 2023⁸ : « Une version en date de décembre 2020, ayant été diffusée par la presse, du rapport de la DGITM sur les trains d’équilibre du territoire officiellement paru en mai 2021 (Étude du développement de nouvelles lignes de trains d’équilibre du territoire (TET)) mentionnait, contrairement au rapport officiel qui en a été expurgé, **un chiffrage de 1 450 millions d’euros pour la relance des trains de nuit, dont 1 200 millions d’euros pour le matériel roulant.** »

Chiffrage pour les TET de jour et les trains de nuit

Pour les TET de jour, il manque un **chiffrage précis** des besoins de financement au-delà de 2025, que ce soit en matière d’exploitation ou en matière d’investissement dans le matériel roulant nécessaire pour le développement de ces lignes.

Pour la relance des trains de nuit, le besoin financier est estimé **entre 800 millions d’euros et 1 450 millions d’euros**. Une stabilisation du chiffrage et des engagements financiers correspondants est donc nécessaire.

Les besoins de financement pour les SERM

Selon les estimations de SNCF Réseau pour le seul volet ferroviaire des SERM, **le besoin en dépenses d’investissement serait de 25 milliards d’euros** (en euros constants de 2022) et de **575 millions d’euros par an en dépenses d’exploitation**.

Lors de leur audition, la SGP et le GART ont tous deux indiqué que **seule la phase de préfiguration des projets de SERM était financée à ce stade**. Alors qu’elle devait d’abord être financée dans le cadre des CPER, le ministre des transports, M. Tabarot, a annoncé en mai dernier la prise en charge de la totalité de la phase de préfiguration par l’Etat, soit un coût financier entre 10 et 20 millions d’euros.

A date, la poursuite des études et la réalisation des travaux pour le déploiement des 26 projets labellisés SERM **ne sont pas financés**.

De la nécessité d’une gouvernance renforcée et d’une coordination du système ferroviaire

Au fil de chacune des auditions, le constat d’un **manque de gouvernance et de pilotage du secteur ferroviaire** a été exprimé par toutes parties prenantes entendues par la mission. Or, la condition du succès des investissements qui devront être financés repose sur des engagements de long terme crédibles, pilotés et priorités. Une coordination des autorités organisatrices ferroviaires, en particulier des AOM régionales, serait également souhaitable et nécessaire.

Les limites du contrat de performance Etat/SNCF Réseau

En avril 2022, l’Etat et SNCF Réseau ont signé le premier contrat pluriannuel de performance, couvrant la période 2021-2030, mettant en œuvre la réforme du nouveau pacte ferroviaire de 2018. Or, ce contrat présente des insuffisances s’agissant

⁷ Rapport d’information de la commission des finances de l’Assemblée nationale sur les modalités de financement des transports en France : transports en commun et collectifs présenté par

Mmes Christine Arrighi et Eva Sas, rapporteuses spéciales, déposé le 1^{er} juin 2023.

⁸ Idem

de la programmation et du pilotage du secteur ferroviaire en France.

En premier lieu, ce premier contrat de performance contiendrait des faiblesses originelles, rappelées par l'ART dans son dernier avis de mai 2025⁹ : *« le contrat de performance constitue, en théorie, un élément essentiel de la régulation économique de l'infrastructure ferroviaire ainsi que de la confiance des acteurs dans le système ferroviaire, par la transparence qu'il doit apporter. [...] Or, l'autorité ne peut que constater que ce contrat ne constitue pas l'outil central de gouvernance du réseau qu'il devait être. »*

En second lieu, conclu pour dix ans, ce contrat doit faire l'objet d'une actualisation triennale. Cette actualisation, attendue pour 2024, n'a toujours pas eu lieu à date. Or, en l'absence d'actualisation : *« les hypothèses financières sont devenues obsolètes dans un contexte marqué par l'inflation et l'annonce de la nouvelle donne ferroviaire. [...] Ce retard dans l'actualisation affaiblit la portée du suivi de l'exécution du contrat comme instrument de régulation économique et remet en question la crédibilité des engagements contractuels pris par l'Etat et SNCF Réseau. »*

Les rapporteurs appellent donc de leur vœux l'actualisation dans les plus brefs délais des données du contrat de performance.

Des attentes fortes autour d'une loi de programmation

De façon unanime, **le secteur ferroviaire est en demande d'une programmation** afin de donner de la visibilité aux investisseurs et aux entreprises ferroviaires ainsi qu'aux autorités organisatrices pour pouvoir dimensionner leur offre de transport à l'état futur du réseau.

L'ART recommande une *« programmation pluriannuelle des investissements détaillée à horizon de dix ans, avec un focus à trois ans, soumise au même dispositif d'actualisation et de*

reddition de comptes que le contrat de performance, auquel elle devrait être annexée. »

Selon le COI, qui insiste sur le temps long du ferroviaire, une loi de programmation doit également éclairer sur les stratégies poursuivies sur plusieurs décennies.

Le besoin d'une coordination de l'offre ferroviaire

Avec l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs et la montée en compétence des régions en matière ferroviaire, le risque d'un **morcellement** voire d'une **« archipélisation » du système ferroviaire** est souligné par l'ensemble des parties prenantes auditionnées. Sans ajustement, ce morcellement de l'offre aura d'importantes conséquences :

- pour les **industriels** lesquels perdent une vision d'ensemble des besoins de la filière en matière de production de matériel roulant. Alors qu'auparavant tous les besoins de leur unique commanditaire, la SNCF, étaient recensés dans un contrat-cadre, les industriels font face à un risque d'éclatement des commandes mettant en difficulté l'appareil industriel ;

- pour les **usagers** du ferroviaire qui font face à un service billettique morcelé avec la régionalisation de l'offre et des tarifs, à de potentielles ruptures de prise en charge en cas de retard ou d'annulation de train avec la diversification des opérateurs ferroviaires ;

- sur la **structuration de l'offre** avec la question du maintien de dessertes moins rentables pour un opérateur ferroviaire mais indispensables dans un souci d'aménagement du territoire.

Il y a donc un **fort besoin de coordination d'ensemble** avec l'ouverture à la concurrence, la question étant de savoir **qui remplira ce rôle ?** Alors que certains appellent de leur vœux le retour d'un Etat stratège en matière ferroviaire, d'autres invitent à repenser le rôle du gestionnaire d'infrastructure pour assurer ce rôle de

⁹ Avis n° 2025-042 du 5 mai 2025 relatif à la mise en œuvre au titre de l'année 2024 du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2021-2030

coordination sur le modèle du réseau de transport d'électricité (RTE) pour l'énergie.

Comment financer ? Les nouvelles pistes de financement à l'étude

S'il fait consensus que le besoin d'investissement dans les infrastructures ferroviaires est conséquent et nécessaire, il ne pourra être assumé seul par le gestionnaire d'infrastructure. Comme le souligne l'ART, « *la possibilité d'un autofinancement des investissements sur le réseau par le gestionnaire d'infrastructure apparaît hors de portée* ». Il est donc indispensable de trouver de **nouvelles sources de financement** pour répondre aux besoins d'investissement désormais connus.

Par ailleurs, le cadre budgétaire contraint nécessitera des arbitrages difficiles mais hautement nécessaires pour **sécuriser les ressources** indispensables à la préservation du patrimoine ferroviaire et à son développement dans les années à venir.

Selon les rapporteurs, **le pire scénario ne serait pas tant celui d'un scénario d'investissements constants ou à la baisse mais celui d'un scénario de l'incertitude, sans choix assumé sur ce qui pourrait continuer à être financé ou non**. D'où l'importance de valider un scénario d'investissement dans la régénération et la modernisation du réseau avec un phasage et les ressources viables pour le financer sur le long terme et qui répondrait aux priorités suivantes :

– **Privilégier l'entretien et la modernisation du réseau existant** et de ses infrastructures plutôt que le lancement de nouveaux projets d'ampleur coûteux et ne répondant qu'au besoin d'une partie de la population ;

– Arbitrer les choix d'investissement en raisonnant à la fois en termes d'émission de CO₂ et en consommation d'énergie car **le train c'est moins de carbone émis et moins d'énergie consommée** ;

– Valoriser le réseau ferroviaire et ses infrastructures comme un **bien commun** et non seulement comme un coût pour la collectivité.

Les pistes de financement à fortes incertitudes ou à déployer dans un second temps

• **Les recettes du marché ETS 2**

De nombreuses parties prenantes, telles que le GART et l'UTPF, auditionnées dans le cadre de la mission, préconisent de flécher une partie des recettes du futur marché ETS 2 au financement de la régénération et de la modernisation du réseau ferroviaire et de ses infrastructures.

A partir de 2027, un deuxième marché carbone européen couvrant les émissions spécifiques du secteur du bâtiment, de la construction et du transport routier sera lancé avec un prix de la tonne de CO₂ plafonné à 45 euros jusqu'en 2030. A titre de comparaison, en 2024, le prix de la tonne de CO₂ sur le marché ETS 1 est à 70 euros.

Les Etats reçoivent les recettes générées par le marché carbone lesquelles doivent être intégralement utilisées pour des mesures liées au climat et à l'énergie.

Si le montant de recettes générées pour la France à partir de 2028, estimé à 5 milliards d'euros par an, serait suffisant pour couvrir les besoins en investissements dans le ferroviaire, de nombreuses **incertitudes** entourent encore cette source de financement :

– Le retour d'expérience du marché ETS 1 : alors que ses recettes génèrent un produit d'environ 2,4 milliards d'euros par an pour la France et qu'une révision de la directive européenne impose aux Etats membres de consacrer l'intégralité de leurs revenus « ETS 1 » à une série limitée de secteurs « verts », il n'existe à ce jour aucun fléchage des revenus ETS vers la mobilité décarbonée ;

– Le calendrier de mise en place du marché ETS 2 qui ne devrait générer des revenus qu'à partir de 2027 ou 2028 rend difficile l'exercice de sanctuariser dès 2025 une enveloppe de financement annuel consacrée aux investissements dans le ferroviaire.

Si les revenus générés par le marché ETS 2 pourraient couvrir des besoins de financement supplémentaires à l'avenir pour le développement du secteur ferroviaire, les incertitudes quant au calendrier et au fléchage ne permettent pas de répondre à l'urgence de sanctuariser une source de financement dès 2025 pour programmer les travaux à effectuer à partir de 2027/2028.

- **La fin des concessions autoroutières**

Avec l'arrivée à échéance des principales concessions autoroutières historiques entre 2031 et 2036, la question de l'usage des recettes générées par la circulation sur ces axes se pose. Comme le souligne l'UTPF, « *la profitabilité des sociétés concessionnaires d'autoroutes a progressé régulièrement pour atteindre 7,5 milliards d'euros en 2022* » et pour l'UTPF ainsi de nombreux autres acteurs du ferroviaire auditionnés, les autoroutes ont vocation à participer au financement de la mobilité durable du fait des externalités négatives qu'elles génèrent.

Toutefois, **les rapporteurs émettent plusieurs réserves sur cette source de financement potentielle :**

- le calendrier de fin des concessions ne permet d'envisager d'en flécher les recettes qu'à compter de 2032 ;
- le mode de gestion futur des autoroutes est encore en arbitrage et fait peser une incertitude quant aux recettes qui pourraient alors être fléchées vers le ferroviaire.

- **Le versement mobilité régional**

Créé par la loi de finances¹⁰ pour 2025, le versement mobilité régional (VMR) autorise l'ensemble des régions dès 2025 à prélever une contribution patronale sur les salaires des entreprises d'au moins 11 salariés, dans la limite d'un taux de 0,15 % des salaires.

Or, comme l'a souligné Régions de France lors de son audition, cette nouvelle source de financement pour les régions a pour objet de **financer le développement de leur offre**

ferroviaire et non l'entretien du réseau pour lequel le VMR n'est pas dimensionné.

Les rapporteurs pointent également un risque d'iniquité entre régions pour l'entretien de leur réseau ferroviaire dans le cadre de CPER si la mise en place d'un VMR entraîne un retrait de l'Etat.

- **La hausse des péages ferroviaires**

Une autre piste de financement écartée par les rapporteurs est celle d'une hausse du niveau des péages ferroviaires. Si ce levier tarifaire permettrait d'augmenter les recettes du gestionnaire d'infrastructure, un niveau de péage trop élevé risquerait d'entraîner une contraction de l'usage du réseau. Or le volume de trafic, soit le nombre de trains circulant sur le réseau, est aussi un levier de financement important en augmentant les recettes de SNCF Réseau par le nombre de trains y circulant.

Les pistes de financement à privilégier en priorité

- **Un financement par la Caisse des dépôts**

Selon les préconisations du COI que reprennent les rapporteurs, le financement des infrastructures ferroviaires, en tant que **biens communs**, justifie la mobilisation de financeurs nationaux, autres que SNCF Réseau, tel que la Caisse des dépôts, pour garantir un pilotage national du programme d'investissements, en contrepartie d'un remboursement des sommes avancées à l'issue de la phase d'investissement.

- **La mise à contribution du transport routier**

Générant des externalités négatives par la pollution émise et les coûts d'usage des infrastructures empruntées, le transport routier, en particulier le trafic de poids lourds, pourrait être davantage mis à contribution pour rééquilibrer la concurrence entre le rail et la route en faveur du rail.

- **L'application pleine et entière de la directive « Eurovignette »**

Une première option défendue en particulier par les associations environnementales auditionnées par la mission ainsi que par Hexafret et déjà recommandée par la commission d'enquête sur le

¹⁰ Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025

fret en 2023¹¹ consisterait en **une application pleine et entière de la directive « Eurovignette » sur les péages autoroutiers.**

– Selon Hexafret, l'Eurovignette pourrait être utilisée pour préempter des recettes du transit routier qui concurrence les corridors ferroviaires pour réinvestir dans les réseaux de fret ;

– Pour reprendre la recommandation n°12 du rapport de la commission d'enquête parlementaire sur le fret, la réglementation française doit être révisée pour « *créer une véritable redevance pour coûts externes dont le montant serait proportionnel aux externalités négatives induites* » et suivre la recommandation de la directive européenne d'**affecter les recettes générées par la redevance pour coûts externes au financement des mesures permettant de rendre les transports plus durables ;**

– Selon les données transmises par Réseau Action Climat (RAC), auditionné par la mission, la mise en œuvre pleine et entière de la directive Eurovignette sur le réseau non concédé pourrait générer des recettes estimées entre **900 millions et 1,2 milliard d'euros par an** auxquelles pourraient s'ajouter 100 millions d'euros, prélevée sur les péages autoroutiers, issus de l'application de la redevance pour coûts externes.

O Une écotaxe revisitée

La mise en place d'une **contribution poids lourds**, selon diverses modalités, fait partie des pistes de financement portées par une majorité des parties prenantes et experts auditionnés par la mission.

La FNAUT recommande ainsi la création d'une taxe sur le trafic routier de transit *via* une écotaxe sur tous les modes de transport entrant en France sur le modèle de la Suisse.

L'UTPF propose pour sa part la mise en place à l'échelle nationale d'une taxe poids lourds sur le modèle du péage poids lourds (« LKW-Maut ») mis en place en Allemagne, avec un fléchage des revenus vers le financement du réseau ferroviaire.

Position de Mme Olga Givernet. À l'instar de ce qui a été mis en place par la collectivité européenne d'Alsace fin 2024, la rapporteure préconise **l'instauration d'une écotaxe à l'échelle régionale**, notamment dans les régions concernées par un fort trafic de transit.

• Une dotation budgétaire pour le programme Ulysse fret

Hexafret ainsi que Alliance 4F prônent un financement 100 % étatique des besoins d'investissement pour le fret identifiés par le programme Ulysse Fret.

Position de M. Bérenger Cernon. Le rapporteur préconise que les 2 milliards d'euros de financement restant à trouver pour le fret ne soient pas conditionnés à l'obtention de co-financement dans le cadre des CPER mais fassent l'objet d'une **dotation budgétaire propre** afin d'accélérer le déploiement des financements nécessaires pour les travaux à programmer.

• Partenariats public-privé (PPP)

Position de Mme Olga Givernet. Les PPP sont un modèle intéressant dans un contexte budgétaire contraint pour des projets de modernisation et de développement. Ils peuvent s'appliquer facilement sur des objets détachables. Cependant, la maîtrise d'ouvrage de la régénération doit rester à SNCF Réseau.

Position de M. Bérenger Cernon. Le rapporteur émet des réserves sur la possibilité d'un retour du financement sur le modèle des partenariats public-privé pour la régénération et le développement du réseau ferroviaire qui conduirait à une privatisation des recettes générées comme observée sur la ligne Tours-Bordeaux laquelle a été financée en concession. Un opérateur privé ayant construit la ligne et se rémunérant sur les opérateurs par la perception des péages, SNCF Réseau n'en perçoit ainsi plus les redevances de péage.

¹¹ Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l'avenir du 13 décembre 2023

Annexe : le financement du matériel roulant neuf

Si cette note s'est essentiellement concentrée sur le financement du réseau ferroviaire et de ses infrastructures, les rapporteurs souhaitent mettre en avant un sujet de financement connexe : celui du matériel roulant.

La production de matériel roulant, dont va dépendre le développement de l'offre ferroviaire des années à venir, fait face aujourd'hui à une perte de visibilité et à un morcellement de la demande avec l'ouverture à la concurrence. Les industriels CAF et Alstom, auditionnés par la mission, alertent ainsi sur l'absence d'anticipation des besoins à compter de 2030/2032 faute d'une gouvernance et d'une programmation adaptées. Or, pour répondre aux besoins de 2030 à 2032, les commandes de matériels devraient être passées dès cette année ou au plus tard en 2026.

Les rapporteurs préconisent ainsi qu'une conférence, sur le modèle de la conférence de financement « Ambition France Transports », soit prévue sur la question du financement du matériel roulant ferroviaire afin d'examiner notamment la possibilité d'établir **un contrat-cadre** associant les industriels, les opérateurs et les autorités organisatrices afin d'anticiper et de programmer les besoins pour la décennie à venir.