

Paris, le 30 mai 2023

Synthèse du rapport d'information relatif aux modalités du financement des transports en France : transports en commun et collectifs

présenté par **Mmes Christine Arrighi et Eva Sas**, rapporteures spéciales des crédits des programmes 203 et 355 de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* et du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*

en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement de l'Assemblée nationale

Les rapporteures spéciales, dans la lignée des travaux qu'elles avaient conduits à l'automne, ont souhaité examiner la question des besoins de financement de certains transports à faible impact environnemental : les transports collectifs en milieu urbain ou péri-urbain et les trains d'équilibre du territoire.

À l'heure de l'urgence climatique que nul ne peut désormais ignorer, **les transports, qui représentent 30 % des émissions de gaz à effet de serre de la France, sont un levier d'action majeur.** Un choc d'offre est donc nécessaire, ce qui suppose dans un premier temps des financements importants. Ce choc d'offre créera ensuite un accroissement de la demande, en stimulant le report modal : avant de construire un pont, on ne regarde pas combien de personnes traversent une rivière à la nage.

Les rapporteures spéciales se sont ainsi intéressées à trois transports utiles pour limiter l'impact environnemental du secteur : les transports collectifs urbains gérés par les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), parmi lesquelles Île-de-France Mobilités (IDFM), les trains d'équilibre du territoire (TET), dont les trains de nuit, et enfin les RER métropolitains.

1/ LES AOM SONT CONFRONTÉES À UNE CRISE DES RESSOURCES ET UNE EXPLOSION DES DÉPENSES QUI METTENT EN PÉRIL LEUR FONCTIONNEMENT

➤ Les recettes variées des AOM

– **Les AOM disposent de ressources diversifiées, la principale d'entre elles étant le versement mobilité (VM).** Hors Île-de-France, le versement mobilité a représenté 42 % des recettes des AOM locales en 2020, pour un produit total de 4,04 milliards d'euros. Il s'est avéré relativement résilient face à la crise sanitaire, même si une baisse de 6 % a été observée entre 2019 et 2020. Les AOM

ont de surcroît reçu diverses aides et compensations de l'État pendant la crise sanitaire, sans toutefois qu'elles couvrent les pertes de recettes enregistrées dans la période.

– Cependant, le versement mobilité **bénéficie avant tout aux AOM concentrant sur leur territoire l'activité économique et l'implantation des entreprises**. De ce fait, des AOM plus rurales peuvent se retrouver démunies pour financer une offre de transports collectifs à la hauteur des enjeux climatiques, ce qui ne permet pas d'encourager les habitants à utiliser les transports collectifs.

– **Des financements sont apportés par l'État** par le biais des appels à projets. Depuis 2008, 389 projets ont ainsi été subventionnés pour un montant de 2,7 milliards d'euros. Des soutiens exceptionnels sont aussi accordés ponctuellement, par exemple pour le plan Marseille en grand. Enfin, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) finance également des projets dédiés aux mobilités. Toutefois, ces soutiens sont centrés sur l'investissement, non sur le fonctionnement des transports collectifs.

➤ **La crise de financement des AOM résulte de diverses causes, dont certaines sont des choix politiques**

– **Les recettes tarifaires ont été fortement affectées par la crise sanitaire**. Les AOM auraient ainsi perdu un total de 484 millions d'euros à ce titre en 2020 par rapport à 2019.

– **Parallèlement à ces chocs à la baisse sur les recettes des AOM, celles-ci sont confrontées à des chocs à la hausse qui engendrent une augmentation de leurs dépenses**. L'augmentation des péages ferroviaires et l'inflation liée à la crise énergétique augmentent leurs dépenses de fonctionnement, tandis que les besoins d'investissements importants liés aux zones à faibles émissions mobilités (ZFE-m) et au nécessaire report modal afin de lutter contre le dérèglement climatique accroissent leurs dépenses d'investissement dans un premier temps, puis à terme leurs dépenses de fonctionnement pour financer l'exploitation de l'offre nouvelle de transports.

– Les péages ferroviaires sont dus à SNCF Réseau pour toute circulation d'un train. **Le contrat de performance conclu par l'État avec le gestionnaire d'infrastructures prévoit une augmentation très importante de ces péages dans les prochaines années**, afin que les coûts de gestion de l'infrastructure soient assurés par les usagers des trains, non par les contribuables. En 2026, les redevances devraient ainsi être supérieures de 28 % à celles de 2019.

– **De telles hausses des péages entraîneront inévitablement une augmentation des tarifs pour les usagers**, nuisant par-là même au report modal vers le train, pourtant l'un des transports au plus faible impact environnemental. **Il s'agit d'un choix politique que les rapporteuses spéciales contestent** et qui est doublement incompréhensible :

- Il est incompréhensible que le développement du report modal vers le transport ferroviaire, qui bénéficiera à toutes et tous grâce aux externalités positives sur l'environnement, ne soit pas financé par la puissance publique ;
- Il est incompréhensible que les infrastructures de transport ferroviaire doivent être financées par leurs usagers, alors que les routes hors autoroutes, qui permettent un

transport bien plus nuisible à l'environnement, sont financées par le contribuable, et que le transport aérien, dévastateur pour notre planète, est financé indirectement *via* les nombreux avantages fiscaux dont il bénéficie.

– **Des solutions de financement alternatives existent pourtant** : avant tout l'augmentation du taux du versement mobilité et l'instauration pour les régions de la faculté de le lever, mais aussi la baisse du taux de TVA sur les transports collectifs ferroviaires et routiers financée par une TVA à taux normal sur le transport par avion, ou encore la hausse de la taxe de séjour sur les hôtels de luxe.

2/ POUR ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS, LE GRAND PARIS EXPRESS ENGENDRE DES BESOINS DE FINANCEMENT TRÈS IMPORTANTS

– **Le versement mobilité devrait représenter 48 % des recettes de fonctionnement d'IDFM en 2023**, devant les recettes tarifaires (33 %) et les contributions statutaires des collectivités membres (12 %).

– **IDFM doit faire face à l'impact de la hausse du coût de l'énergie** (750 millions d'euros en 2023) aux financements de l'offre supplémentaire des Jeux olympiques et paralympiques (200 millions d'euros) et, **surtout, au coût d'exploitation à venir du Grand Paris express**, estimé entre 900 millions d'euros et 1 milliard d'euros par an.

– IDFM a également lancé un ambitieux **programme d'investissements de 28 milliards d'euros** sur la période 2024-2031, dont 17 milliards d'euros pour le renouvellement du matériel roulant. Tout en sachant que **la mise en accessibilité de l'ensemble du métro coûterait plusieurs dizaines de milliards d'euros** et se heurterait sans doute à des impossibilités techniques, il serait par ailleurs souhaitable d'augmenter les investissements en faveur de l'accessibilité du réseau.

– Les rapporteuses spéciales sont conscientes de la situation déplorable des transports en Île-de-France actuellement. Pour financer les investissements nécessaires à leur amélioration, **elles privilégient des pistes alternatives à l'augmentation du tarif des usagers dans une période où les ménages franciliens sont confrontés, pour nombre d'entre eux, à une baisse de leur pouvoir d'achat. L'augmentation du taux du versement mobilité**, de la taxe de séjour et des tarifs de transport pour les touristes, ainsi que **la mise à contribution du secteur aérien et la captation d'une partie des plus-values foncières** générées par les nouvelles gares sont des pistes à explorer.

3/ LES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE : APRÈS LES DISCOURS, PLACE AUX ACTES ET AUX FINANCEMENTS

– Le réseau des TET comprend 12 lignes, dont 4 lignes de nuit ; l'État en est l'autorité organisatrice. Ils transportent chaque année près de 9 millions de passagers.

– **La relance des trains de nuit apparaît aux rapporteuses spéciales comme une priorité.** Véritables alternatives à l'avion, ils sont aussi un enjeu d'aménagement du territoire.

– **Malgré les discours volontaristes du Gouvernement, les financements restent pour l’heure absents.** Un rapport administratif avait estimé le montant nécessaire à 1,45 milliard d’euros. Le Gouvernement a annoncé sa volonté d’investir 800 millions d’euros, mais ni la budgétisation ni le financement de ces crédits ne sont encore connus.

– Outre les problèmes financiers, le développement des trains de nuit se heurte aussi à **la concurrence avec les travaux de régénération et de modernisation du réseau ferroviaire**, absolument indispensables, qui prennent place généralement la nuit, et dont l’importance croîtra – fort heureusement – dans les années à venir, du moins si les annonces du Gouvernement en la matière sont concrétisées.

– **La qualité de service de ces trains devra aussi être fortement améliorée pour les rendre attractifs**, alors qu’en 2022 le train reliant Paris à Lourdes n’a été à l’heure que 3 fois sur 4.

4/ LES RER MÉTROPOLITAINS : UNE BONNE IDÉE, DES FINANCEMENTS À TROUVER

– Les RER métropolitains sont des outils d’aménagement du territoire indispensables dans de nombreuses agglomérations, notamment pour renforcer l’acceptabilité sociale des nécessaires ZFE-m.

– La Société du Grand Paris devrait être mobilisée pour apporter son expertise technique.

– **Le coût de chaque projet est estimé à environ 1 milliard d’euros** d’investissements pour la mise en place. Les rapporteuses spéciales appellent cependant à ne pas reproduire l’erreur commise en Île-de-France de ne pas se soucier du financement des coûts d’exploitation au moment de la planification du réseau. **Il faut dès à présent évaluer le coût d’exploitation prévisionnel et les recettes et contributions qui permettront de le prendre en charge.**