



**AVIS DE M. DIDIER MANDELLI SUR LES CRÉDITS RELATIFS
AUX TRANSPORTS FERROVIAIRES, COLLECTIFS ET FLUVIAUX
DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020**

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 20 novembre 2019, sous la présidence de M. Hervé Maurey, président, a examiné le rapport pour avis de M. Didier Mandelli **sur les crédits relatifs aux transports ferroviaires, collectifs et fluviaux du projet de loi de finances pour 2020** (programme 203 « *Infrastructures et services de transports* » de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » et compte d'affectation spéciale « *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* »).

Malgré plusieurs points d'attention relevés par le rapporteur, le projet de budget prévoit plusieurs mesures positives en faveur des transports (sécurisation du budget de l'Afitf, augmentation des crédits relatifs à l'infrastructure ferroviaire, reprise de la dette de SNCF Réseau notamment). **La commission, suivant l'avis de son rapporteur, a donc émis un avis favorable sur le vote de ces crédits.**

La sécurisation du budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf)

Soucieux de garantir la **sincérité de la programmation financière des investissements de l'État dans les infrastructures de transport**, le Sénat avait veillé, lors de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM), à **sanctuariser les ressources de l'Afitf**.

Dans cette perspective, la commission avait notamment précisé que **le budget de l'Afitf ne doit pas dépendre de ressources fluctuantes et imprévisibles**, comme les amendes radars et prévu « *l'affectation intégrale à l'Afitf du produit de l'augmentation de 2 centimes d'euro par litre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole pour les véhicules légers et de 4 centimes pour les poids lourds, prévue par la loi de finances pour 2015¹ pour financer les infrastructures de transports* ». En outre,

elle a **inscrit dans la loi² les dépenses de l'Afitf**. Des **enveloppes quinquennales de 13,7 et 14,3 milliards d'euros** sont ainsi respectivement prévues pour les périodes 2019-2023 et 2023-2027.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 sera le premier budget voté après la LOM. Conformément à la trajectoire prévue par cette dernière, il est ainsi prévu que les **recettes de l'Afitf s'élèvent à 2 982 millions d'euros en 2020³**. Ce chiffre correspond à une **augmentation de près de 500 millions d'euros du budget de l'Afitf**, qui est la résultante d'une **hausse des taxes affectées de 640 millions d'euros** et d'une **baisse des recettes propres pour un montant d'environ 140 millions d'euros**.

² Article 1^{er} B du projet de loi d'orientation des mobilités.

³ Avec une prévision de recettes issues des amendes radars s'élevant à 193 millions d'euros.

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Concernant les recettes de l'Afitf, le PLF 2020 prévoit, par rapport à 2019 :

+ 381 millions d'euros de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), dont 70 millions d'euros en 2020 au titre de la **diminution de 2 centimes d'euro du remboursement sur le gazole dont bénéficie le transport routier de marchandises** (qui représentera en année pleine une hausse de la fiscalité sur ce secteur de 140 millions d'euros) ;

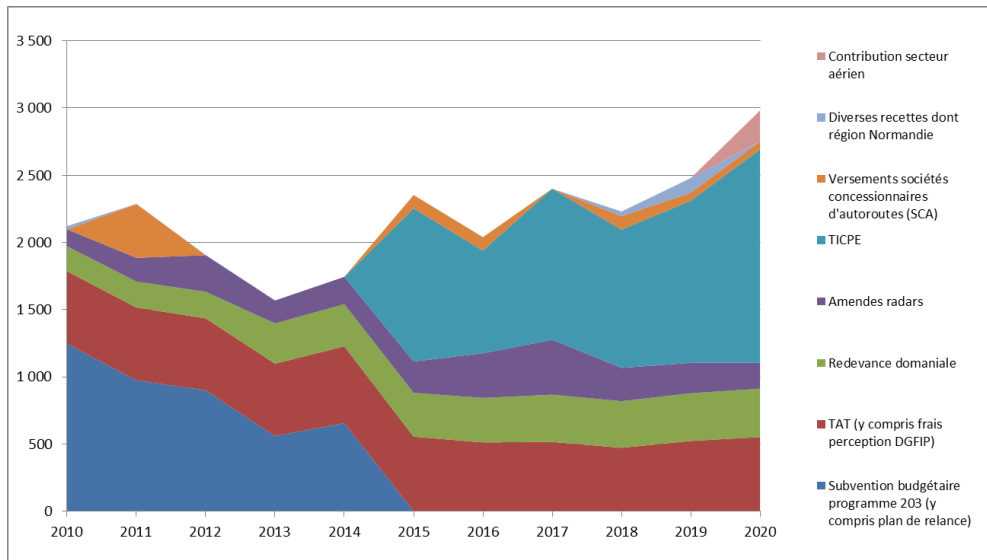
+ 230 millions d'euros de contribution pour le secteur aérien, en raison de la hausse de la taxe sur les billets d'avion (+ 180 millions d'euros) et de l'affectation du surplus de cette taxe à l'Afitf à hauteur de 50 millions d'euros (auparavant, ce surplus était alloué à la Direction générale de l'aviation civile) ;

+ 29 millions d'euros pour la taxe d'aménagement du territoire payés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Si cette augmentation permet de sécuriser les investissements dans les infrastructures de transport, elle correspond néanmoins à une **stricte nécessité**. En outre, les ressources de l'Afitf demeurent **légèrement en deçà des besoins identifiés pour réaliser le scénario 2 du Conseil d'orientation des infrastructures**, basé sur une hypothèse de 3 milliards d'euros par an.

Le graphique ci-dessous présente **l'évolution des ressources de l'Afitf** depuis 2010 et la prévision pour 2020.

Évolution des recettes de l'Afitf depuis 2010 (en millions d'euros)



Source : commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la base des réponses au questionnaire budgétaire fournies par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

S'agissant des **dépenses de l'Afitf**, la LOM fixe **cinq programmes d'investissement prioritaires** :

– l'entretien et la modernisation des réseaux nationaux routiers, ferroviaires et fluviaux ;

– la résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires ;

– le désenclavement routier des villes moyennes et des régions rurales ;

– le développement de l'usage des mobilités les moins polluantes et des mobilités partagées au quotidien ;

– le soutien à une politique de transport des marchandises ambitieuse.

La programmation détaillée des dépenses de l'agence sera votée par le conseil d'administration en fin d'année 2019.

Transports ferroviaires : un budget de mise en œuvre des réformes récentes

L'année 2020 correspond, pour le secteur des transports ferroviaires, à la **mise en œuvre de plusieurs réformes d'ampleur** – ouverture à la concurrence du transport national de voyageurs, transformation de la SNCF, transfert de lignes, actualisation du contrat pluriannuel de performance entre l'État et SNCF Réseau – qui ne sont pas sans conséquence sur le plan financier. Aussi, le PLF pour 2020 prévoit plusieurs mesures visant à accompagner ces évolutions, en complément notamment des crédits consacrés à l'infrastructure ferroviaire.

1. Une augmentation des crédits consacrés à l'infrastructure ferroviaire : un effort à poursuivre

Près de **2,40 milliards d'euros** sont prévus par le PLF 2020 au titre de l'**amélioration de la performance du réseau ferroviaire** par le biais d'une **contribution de l'État à SNCF Réseau**. Cela représente une **diminution de près de 1 %** des crédits de paiement prévus à ce titre par rapport à la loi de finances initiale pour 2019. Des **concours spécifiques de l'Afitf** sont également prévus pour le développement du réseau, à hauteur de 244 millions d'euros en crédits de paiement (CP) ainsi que le reversement à SNCF Réseau des dividendes que l'État a renoncé à percevoir de la part du groupe SNCF, à hauteur de 662 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en CP. Au total, plus de **3,3 milliards d'euros sont inscrits en CP au titre de l'action 41 « ferroviaire » du programme 203, soit une augmentation de près de 9 % par rapport aux crédits voté en loi de finances pour 2019¹.**

La remise en état du réseau ferré constitue un enjeu prioritaire, alors que l'âge moyen du réseau ferré national est de **29,3 ans**. La dégradation de l'état de l'infrastructure ferroviaire est encore plus importante sur le réseau des **lignes de desserte fine du territoire** (dites « *petites*

lignes »). La Cour des comptes² soulignait récemment le **désengagement de l'État** sur ces lignes, alors même qu'elles jouent un rôle majeur d'aménagement du territoire. Le Sénat a régulièrement rappelé son attention à la préservation du des dessertes fines du territoire³. L'âge moyen de ces lignes serait de **38 à 39 ans**, d'après le préfet M. François Philizot, chargé de remettre un rapport sur le sujet et auditionné dans le cadre du présent avis.

Malgré l'annonce du Premier ministre d'investir 200 millions d'euros supplémentaires dans les infrastructures ferroviaires à partir de 2022, l'effort accordé en faveur de la régénération du réseau reste en deçà des besoins. Le préfet M. François Philizot estime ainsi que **7,4 milliards d'euros** seraient nécessaires pour remettre en état le seul réseau des lignes de desserte fine du territoire (UIC 7 à 9).

Il est envisageable de réduire cette estimation en recourant davantage aux trains légers. En outre, les problématiques sont différentes d'un territoire à l'autre et il convient de trouver des solutions adaptées pour chacune de ces lignes. Il n'en demeure pas moins qu'**une importante accélération des investissements est nécessaire**, d'autant plus avec la perspective de l'ouverture à la concurrence du transport national de voyageurs. La commission sera vigilante au renforcement de la régénération du réseau dans le cadre de l'actualisation du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau.

La rénovation du réseau ne saurait constituer une variable d'ajustement budgétaire.

¹ La loi de finances pour 2019 prévoyait 3,03 milliards d'euros à l'action 41 « ferroviaire » du programme 203.

² Cour des comptes, « Les transports régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence », octobre 2019.

³ Hervé Maurey et Didier Mandelli, « Réforme ferroviaire : garantir une ouverture à la concurrence réussie », octobre 2019.

2. La reprise de 25 milliards d'euros (Md€) de dette de SNCF Réseau par l'État : un mécanisme complexe mais nécessaire pour mettre fin à la dérive de la trajectoire financière du gestionnaire d'infrastructure

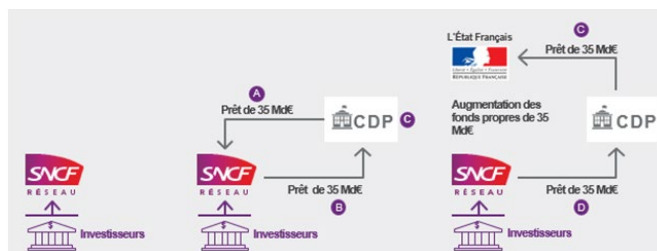
L'article 76 du PLF pour 2020 prévoit la reprise par l'État de la dette de SNCF Réseau à hauteur de 25 milliards d'euros, conformément aux annonces du Premier ministre en mai 2018. Il est prévu que cette première étape soit suivie d'une seconde reprise à hauteur de 10 milliards d'euros en 2022.

Le mécanisme retenu repose sur la conclusion de prêts croisés entre la Caisse de la dette publique (CDP) et SNCF Réseau. Les caractéristiques de ces deux prêts sont identiques et représentatives de celles de la dette de SNCF Réseau. Aux termes du PLF pour 2020, l'État pourra se substituer à SNCF Réseau comme débiteur de la CDP¹. Ce mécanisme, bien que complexe, permettra d'augmenter les fonds propres de SNCF Réseau et ainsi de mettre fin à la dérive de la trajectoire financière de SNCF Réseau.

L'ensemble de la dette de SNCF Réseau est intégrée au calcul de la dette publique depuis 2016². Cet endettement, en augmentation de 2 à 3 milliards d'euros chaque année, s'élevait à 48,2 milliards d'euros au 31 décembre 2018.

Au total, la reprise de dette prévue, conjuguée à des efforts de productivité et au renforcement de la règle d'or prévu par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire³ devrait permettre à SNCF Réseau d'atteindre l'équilibre économique en 2022.

Mécanisme de reprise de dette prévu à l'article 76 du projet de loi de finances pour 2020



Source : SNCF Réseau

S'agissant de la démarche d'amélioration de la productivité, 1,6 milliard d'euros d'économies sont prévues à horizon 2026. Au 31 décembre 2018, les efforts engagés s'élevaient à près de 300 millions d'euros. Environ 1,3 milliard d'euros d'économies restent donc à réaliser sur la période 2019-2026.

3. La budgétisation du financement et l'augmentation du plafond d'emploi de l'Autorité de régulation des transports (ART) pour faire face à l'extension de ses missions

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) est devenue l'ART au 1^{er} octobre 2019, en lien avec l'extension du périmètre de ses missions. La loi pour un nouveau pacte ferroviaire lui a en effet confié de nouvelles missions de régulation dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs. En outre, le projet de LOM donne de nouvelles compétences à l'Arafer en matière d'ouverture des données de mobilité et de billettique d'une part et de régulation des activités de gestionnaire d'infrastructure de la RATP sur le réseau d'autre part. Enfin, aux termes de l'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 prise sur habilitation de la loi dite Pacte, l'ART est le régulateur du secteur aéroportuaire.

Pour tenir compte cet accroissement du périmètre d'intervention de l'Autorité, le projet de LOM prévoit une refonte de son collège, qui sera composé exclusivement de membres permanents. En outre, le PLF pour 2020 prévoit une augmentation du plafond d'emploi de l'ART de 11 ETPT, dont 2 sont liés à la refonte du collège.

¹ Un nouveau programme 355 « charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » est créé et correspond aux charges financières résultant de la reprise de dette.

² Reclassement de SNCF Réseau en administration publique (APU) à compter de 2016.

³ Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, article 2.

Si cette hausse du plafond d'emploi est bienvenue, le rapporteur la considère toutefois **insuffisante au regard de l'importante extension des compétences de l'ART**. Eu égard au rôle central qu'elle exerce, il est indispensable de **donner à l'ART les moyens de remplir les nouvelles compétences qui lui sont affectées**.

S'agissant de son financement, l'Arafer était jusqu'à présent financée par **deux taxes affectées** :

- le droit fixe dû par les entreprises ferroviaires ;
- la taxe pour frais de contrôle due par les sociétés concessionnaires d'autoroute.

Voies navigables : des perspectives positives en matière d'investissement nuancées par une importante baisse des effectifs

Les crédits ministériels affectés par le PLF 2020 à l'action « voies navigables » s'élèvent à **250,5 millions d'euros**. Ils correspondent à la subvention pour charge de service public destinée à l'établissement public **Voies navigables de France (VNF)**. L'Afitf devrait également apporter **1,8 million d'euros** (en CP) de **fonds de concours pour l'entretien et le développement des infrastructures fluviales**.

Les **ressources de VNF** proviennent par ailleurs de l'Afitf, au travers de **subventions d'investissements** (96 millions d'euros en 2019), des péages de navigation versés par les usagers, du produit des redevances domaniales et enfin de la taxe hydraulique qui lui était affectée. En 2020, cette taxe sera remplacée, en application de l'article 26 de la loi de finances pour 2019, par une **redevance hydraulique**, dont le plafond est fixé à 127,5 millions d'euros.

Un récent audit portant sur les **besoins de régénération et de modernisation du réseau** a évalué les besoins de financement de ce réseau à hauteur de **240 à 250 millions d'euros par an**. En 2019, les **dépenses d'investissement** sur le réseau ont augmenté – s'élevant à 154 millions d'euros (hors SNE) – après

Le PLF pour 2020 prévoit la suppression de la première de ces taxes et la seconde serait reversée au budget général. Le PLF prévoit, en lieu et place de ces deux taxes affectées, la **budgétisation de l'autorité**, avec l'inscription dans le programme 203 d'une subvention pour charge de service public dont le montant correspond au plafond de taxes autorisé pour 2019 (11,4 millions d'euros).

plusieurs années de diminution significative. À moyen terme (2020-2024), cette augmentation devrait se poursuivre, notamment sous l'effet de l'augmentation des crédits versés par l'Afitf.

Le **rapport annexé au projet de LOM** prévoit en effet une **augmentation progressive des crédits consacrés par l'Afitf à la régénération et à la modernisation des voies navigables** (automatisation, téléconduite d'ouvrages), pour atteindre **110 millions d'euros par an entre 2019 et 2022** et **130 millions d'euros par an entre 2023 et 2027**.

Par ailleurs, le Sénat avait introduit dans le projet de LOM la création d'un **contrat d'objectifs et de performance** de 10 ans entre l'État et VNF. Ce contrat, qui devrait être conclu au premier trimestre 2020, permettra d'apporter à VNF une véritable **visibilité pluriannuelle**.

Ces évolutions positives sur le plan financier sont toutefois nuancées par l'importante réduction du plafond d'emplois de VNF prévue dans le texte initial (- 112 ETPT), qui serait la plus importante envisagée depuis la création de l'établissement, dont les effectifs sont en diminution depuis plusieurs années. En 2019, le plafond avait ainsi déjà

diminué de 96 ETPT. Un amendement (n° II-3110) adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement a néanmoins relevé le plafond d'emplois de 20 ETPT.

Malgré cet effort, la baisse du plafond d'emploi de 92 ETPT revient à **faire porter à VNF une part significative de la baisse des effectifs du ministère de la transition écologique et solidaire**. Pour les syndicats du ministère, cette nouvelle baisse ne permettrait plus aux services fonctionner et se traduirait par l'abandon d'une partie de l'offre de services. Par ailleurs, le rapporteur relève que le conseil d'administration de VNF, réuni le 15 octobre 2019, a adopté une motion visant à demander à l'État de réexaminer le plafond d'emploi prévu dans le PLF pour 2020.

Cette **baisse** semble **contradictoire avec l'ambition de développement du trafic fluvial**, qui constitue un levier incontournable pour le « *verdissement* » des transports nationaux. Elle laisse une **marge de manœuvre étroite à l'établissement**, qui semble **peu compatible avec l'ampleur**

de ses missions et les défis posés aux infrastructures fluviales, avec le risque à terme de voir s'engager un processus de « *dé-navigation* » sur certains canaux, à savoir leur fermeture pure et simple pour des raisons de sécurité et d'accessibilité.

La commission attire l'attention du Gouvernement sur **les risques qu'emporte une telle diminution au regard des missions de VNF** et alors même que l'établissement sera le futur exploitant du canal Seine-Nord Europe. Sur ce sujet d'ailleurs, un accord de financement a été annoncé par le Gouvernement le 4 octobre 2019.

Il prévoit une enveloppe globale de 2,2 milliards d'euros pour la réalisation de l'infrastructure, partagée entre l'État et les collectivités locales des Hauts-de-France. VNF, qui sera le futur exploitant du canal, se mobilise pour réaliser les aménagements sur la partie française de la liaison Seine Escaut, dont Seine-Nord Europe est le maillon central, qui représentent des investissements de plus d'un milliard d'euros avec le soutien de l'Europe et des collectivités territoriales.

Le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »

Le PLF pour 2020 prévoit une diminution (d'environ **13 %**) des crédits inscrits au titre du compte d'affectation spéciale « *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* », qui retrace le **financement de la compensation relative au déficit**

d'exploitation des TET ainsi que celui des contributions versées aux régions des lignes TET qui leur ont été transférées. Cette diminution est notamment liée au recentrage du périmètre de l'offre engagée à partir de 2015 par l'État.



Hervé Maurey
Président de la commission
Union Centriste - Eure



Didier Mandelli
Rapporteur
Les Républicains - Vendée



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a19-144-3/a19-144-3.html>
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20