

N° 617

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 mai 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
*sur les **infrastructures de transport et les collectivités territoriales**,*

Par MM. Jacques MÉZARD et Rémy POINTEREAU,

Sénateurs.

(1) La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de Mme Jacqueline Gourault, *présidente* ; M. Claude Belot, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Christian Favier, Yves Krattinger, Antoine Lefèvre, Hervé Maurey, Jean-Claude Peyronnet, Rémy Pointereau et Mme Patricia Schillinger, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier et Claude Haut, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Yannick Botrel, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. François-Noël Buffet, Raymond Couderc, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Éric Doligé, Jean-Luc Fichet, François Grosdidier, Charles Guené, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Georges Labazée, Joël Labbé, Gérard Le Cam, Jean Louis Masson, Rachel Mazuir, Jacques Mézard, Mme Renée Nicoux, MM. André Reichardt, Bruno Retailleau et Alain Richard.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS	7
I. UN CONTEXTE DE RÉFLEXIONS APPROFONDIES SUR LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT	9
A. LE PROJET DE SCHÉMA NATIONAL DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT	9
B. LE POINT DE VUE DE VOS RAPPORTEURS	10
II. UN ÉTAT DES LIEUX PRÉOCCUPANT	11
A. LES TRANSFERTS EFFECTUÉS DE L'ÉTAT VERS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	11
1. <i>Le réseau routier</i>	11
2. <i>Le réseau ferré</i>	13
B. UNE MAINTENANCE INSUFFISANTE DES RÉSEAUX RELEVANT DE L'ÉTAT	15
1. <i>Les modestes effets positifs de l'audit du réseau ferré national français confié en 2005 à l'École polytechnique de Lausanne</i>	15
2. <i>Le rapport de la Cour des comptes de juillet 2012</i>	17
3. <i>Le projet de SNIT prend acte de la nécessité de donner la priorité à la maintenance, sans abandonner le développement d'infrastructures nouvelles</i>	19
III. UNE OFFRE DE SERVICES DIVERSIFIÉE EN MATIÈRE DE TRANSPORT EST IMPÉRATIVE POUR PRÉVENIR L'AGGRAVATION DE LA FRACTURE TERRITORIALE	21
A. LE MAINTIEN EN BONNE CONDITION DU RÉSEAU ROUTIER ET AUTOROUTIER EST INDISPENSABLE À L'ACCESSIBILITÉ ET À LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE	21
1. <i>La modernisation du réseau routier de proximité est une priorité à réaliser à un coût raisonnable</i>	21
2. <i>Le réseau autoroutier concédé doit être plus accessible, notamment en zones périurbaine et rurale</i>	23
B. LES INVESTISSEMENTS DANS LE RÉSEAU FERROVIAIRE DOIVENT ÊTRE AFFECTÉS, EN PRIORITÉ, À LA MODERNISATION DES LIGNES EXISTANTES ET AU DÉSENCLAVEMENT DES TERRITOIRES	25
1. <i>Des ressources financières limitées requièrent de nouvelles orientations dans les investissements</i>	25
2. <i>Le désenclavement de l'espace central français</i>	26
3. <i>Améliorer les lignes existantes par une rénovation des gares et une modernisation des trains d'équilibre des territoires</i>	28
4. <i>Restaurer la compétitivité du fret ferroviaire</i>	29
C. UN RÉSEAU FLUVIAL DONT LE FINANCEMENT PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DEVRAIT ÊTRE SIMPLIFIÉ	30

IV. QUELS FINANCEMENTS MOBILISER EN PÉRIODE DE TENSION DES FINANCES PUBLIQUES ?	33
A. USAGERS ET CONTRIBUABLES	33
B. LE PÉAGE URBAIN	34
C. UNE PROLONGATION DE QUELQUES ANNÉES DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES.....	36
D. UN ÉLARGISSEMENT DU VERSEMENT TRANSPORT	38
E. FINANCEMENTS EUROPÉENS ET « PROJECTS BONDS »	39
F. LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ (PPP).....	40
CONCLUSION	43
ANNEXES	45
<i>Annexe 1 : Examen du rapport d'information par la délégation, le 29 mai 2013</i>	47
<i>Annexe 2 : Liste des personnes auditionnées</i>	57
<i>Annexe 3 : Contribution écrite de M. Roland Ries, président du GART, sénateur du Bas-Rhin</i>	59
<i>Annexe 4 : Contribution écrite de M. Jacques Auxiette, président de la commission Transports de l'Association des régions de France, président du conseil régional des Pays de Loire</i>	63
<i>Annexe 5 : Composition de la commission d'évaluation du SNIT</i>	81
<i>Annexe 6 : Déplacements : qui fait quoi ? (source : GART)</i>	83
<i>Annexe 7 : Les trains d'équilibre du territoire (TET)</i>	87
<i>Annexe 8 : La tarification solidaire des transports publics à Strasbourg</i>	91
<i>Annexe 9 : Liste des sigles</i>	101

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'entretien des infrastructures de transport existantes et l'élaboration des projets nouveaux à édifier mobilisent l'État et les collectivités territoriales. Ces dernières sont sollicitées de façon croissante sur le plan financier, sans toujours pouvoir faire valoir leurs intérêts propres.

Le travail de vos rapporteurs vise à établir un bilan des rôles respectifs de ces deux catégories d'acteurs, tels qu'ils découlent des transferts effectués de l'État vers ces collectivités, à partir des années 70, puis à examiner les priorités à retenir pour éviter toute aggravation de la fracture territoriale existante, et assurer l'égalité des citoyens dans l'accès à des moyens de transport performants, quel que soit le territoire où ils résident. Enfin, ils examinent les différents modes de financement qui pourraient être mobilisés dans cette perspective, tout en rappelant le rôle indispensable de l'Etat.

* *
*

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS

1. Donner la priorité aux investissements portant sur la modernisation des infrastructures existantes, qu'elles soient routières, ferroviaires ou fluviales.
2. Concentrer les financements attribués aux projets nouveaux sur le désenclavement des territoires isolés, et sur l'égal accès aux infrastructures modernes. C'est le cas, parmi d'autres, de la LGV Paris-Orléans-Clermont-Ferrand, ou de la modernisation de la RN 122, transversale qui relie Figeac à Massiac.
3. Définir, pour les programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI), des axes prioritaires comparables à ceux des trains d'équilibre des territoires pour le réseau ferré.
4. Renforcer les capacités des trains d'équilibre des territoires par la mise en œuvre de lignes de qualité et confortables à moyenne vitesse.
5. Maintenir un financement étatique au niveau actuel, soit 2 milliards d'euros par an pour l'AFITF, sans que l'écotaxe poids lourds s'y substitue, car cette ressource est trop incertaine. Seules les ressources pérennes apportées par l'État permettront à l'AFITF de poursuivre sa vaste tâche de modernisation du réseau routier.
6. Expérimenter des modes de financement diversifiés, alternatifs aux ressources publiques, qu'elles viennent de l'État ou des collectivités territoriales. Ces expérimentations s'appuieront sur les exemples étrangers (péages urbains) et français (partenariats public/privé) pour en faire une utilisation pertinente : renforcement des transports ferrés desservant les périphéries éloignées par les ressources issues des péages urbains, projets de grande envergure pour les PPP.
7. Achever les sections routières en cours d'élaboration avant d'en ouvrir de nouvelles : exemples parmi d'autres, la modernisation de la RN34 reliant Pau à Saragosse, entreprise dans les années 2000, qui n'est toujours pas achevée, pas plus que l'autoroute A51 entre Grenoble et Sisteron, commencée en 1995, et toujours dépourvue de son tronçon central.
8. Clarifier le rôle dévolu aux collectivités territoriales dans les futurs contrats de progrès État-régions, élaborés à partir de 2014, et accompagner le mécanisme de cofinancements d'infrastructures routières par les collectivités, d'un calendrier de réalisation contraignant pour l'État.

I. UN CONTEXTE DE RÉFLEXIONS APPROFONDIES SUR LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

La Délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation suit avec attention l'exercice des compétences des différentes collectivités territoriales en matière de transport.

Ainsi a-t-elle confié au sénateur **Yves Krattinger** un rapport d'information sur ce sujet, publié le 31 janvier 2012, qui portait sur les **transports publics locaux. Le présent rapport examine les transports, tant publics que privés, terrestres et fluviaux, assurant la desserte de l'ensemble du territoire métropolitain.**

A. LE PROJET DE SCHÉMA NATIONAL DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Cette réflexion a été amorcée par la **publication, fin octobre 2011, d'un projet de schéma national des infrastructures de transport (SNIT)**, qui avait vocation à être soumis à discussion parlementaire.

Les échéances électorales de l'année 2012 n'ont pas permis que le temps nécessaire soit trouvé dans le calendrier parlementaire. Cependant, le projet de SNIT a été soumis au Conseil économique, social et environnemental (CESE), qui en a publié une synthèse et a formulé un avis, présenté le 6 mars 2012 par MM. Sébastien Genest et Jean-Pierre Rozet, rapporteurs au nom de la section de l'aménagement durable des territoires.

Cet avis précise que l'élaboration du projet de SNIT « s'inscrit dans les engagements du Grenelle de l'environnement ». Il souligne que « le projet de SNIT représente un coût considérable, et n'est pas réalisable en totalité ».

Ce projet, en effet, représentait un coût estimé à 245 milliards d'euros d'investissement à réaliser sur vingt à trente ans. Sur ce total, il était prévu d'affecter 105 milliards à l'optimisation des réseaux existants, et 140 milliards aux projets de développement.

Ce travail de prospective a été jugé utile, mais le Gouvernement issu des élections de mai et juin 2012 a souhaité en revoir les priorités.

C'est pourquoi le ministre des Transports, M. Frédéric Cuvillier, a chargé, le 18 octobre 2012, une commission¹ réunissant élus et experts, et présidée par M. Philippe Duron, député du Calvados et président de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), de « trier, hiérarchiser et mettre en perspective les grandes infrastructures de transport ».

¹ Voir annexe n° 5.

Sur la base des propositions de cette commission, dite « Mobilité 21 », qui devraient lui être remises d'ici l'été, le ministre proposera un nouveau schéma national de mobilité durable, qui définira les orientations de la politique des transports du Gouvernement à court, moyen et long termes.

B. LE POINT DE VUE DE VOS RAPPORTEURS

Les collectivités territoriales, départements puis régions, se sont vu transférer depuis 1970 d'importantes compétences en matière de transport.

Elles ont contribué à rénover le réseau, routier et ferroviaire, ainsi transféré, et à le développer.

Cependant, cet effort ne semble pas avoir été accompagné par une égale implication de l'État pour la part qui lui incombait, que ce soit en matière d'entretien des réseaux existants que de réalisation de nouveaux tronçons.

Pour la route, l'État s'est concentré sur le maintien en condition de sécurité du réseau structurant et, pour le rail, il a incité SNCF et RFF à développer des réseaux à grande vitesse, dont l'opportunité n'est pas contestée, mais qui devraient être complétés par un axe desservant le centre de la France, car cette zone est actuellement un « désert français » de la grande vitesse.

Le présent rapport vise à analyser cette évolution, et à présenter quelques pistes de financement permettant d'y remédier.

Vos rapporteurs sont, en effet, conscients que l'effort d'amélioration des infrastructures de transport, à laquelle les collectivités territoriales ont beaucoup contribué, doit être partagé entre celles-ci et l'État, sans que ce dernier soit exagérément sollicité dans une période de fortes tensions des finances publiques.

II. UN ÉTAT DES LIEUX PRÉOCCUPANT

Il ressort des informations recueillies par vos rapporteurs, notamment au travers des auditions auxquelles ils ont procédé¹, qu'en dépit des importants transferts opérés depuis les années 70 vers les collectivités territoriales par l'État, dans les secteurs routier et ferroviaire, **l'État n'a pas effectué sur les infrastructures restant à sa charge les investissements requis pour leur maintien en bon état.**

L'élaboration du projet de SNIT témoigne d'une prise de conscience tardive et lacunaire de cet état de fait.

A. LES TRANSFERTS EFFECTUÉS DE L'ÉTAT VERS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Le réseau routier²

Jusqu'au début des années 70, le réseau routier national comportait environ 80 000 km, dont 40 000 km de voies départementales intégrées au domaine public national en 1930 pour soulager les finances locales.

Sur la base d'un schéma directeur établi par la Direction des routes en collaboration avec la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), **la loi du 29 décembre 1971 a prescrit la décentralisation de 53 500 km.**

L'action de l'État s'est alors concentrée, parallèlement au développement du réseau autoroutier concédé, sur un réseau de 27 500 km assurant :

- les relations entre Paris, les « métropoles d'équilibre » et les grands centres internationaux ,
- les relations entre les métropoles d'équilibre et les agglomérations de plus de 40 000 habitants, ainsi que les liaisons de ces dernières entre elles ;
- les itinéraires supportant au moins 2 000 véhicules/jour (en 1965) sur plus de 75 km.

Le schéma résultant de l'application de ces critères a été complété pour assurer le maillage du réseau et une couverture équilibrée du territoire.

Jusqu'en 2006, le réseau routier national résultait du réseau ainsi défini en 1971 et des adaptations ultérieures successives marquées essentiellement par :

- l'augmentation du réseau autoroutier concédé ;

¹ Voir annexe 2.

² Source : ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

- le déclassement des infrastructures anciennes à l'occasion des créations de voies nouvelles hors péage (notamment les traversées d'agglomérations) ;
- des déclassements complémentaires spécifiques pour les départements de la petite couronne parisienne qui n'étaient pas inclus dans la loi de 1971, déclassements réalisés par voie conventionnelle ;
- le déclassement du réseau national corse.

En application de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, le réseau routier national a subi les évolutions suivantes : transfert aux départements de 16 947 km en 2006, de 340 km en 2007 et, depuis 2008, reclassement supplémentaire de 574 km dans la voirie départementale ou communale.

Le réseau routier national comptait, au 1^{er} janvier 2013, 20 938 km, dont 12 136 km non concédés et 8 802 km concédés.

Ce linéaire du réseau routier national non concédé était, au 1^{er} janvier 2013, de 11 596 km en territoire métropolitain, et de 540 km en Outre-mer (essentiellement Guyane), soit un total de 12 136 km, dont 6 582 km en 2 fois 2 voies et plus. A ces 12 136 km, il convient d'ajouter, au 1^{er} janvier 2013, 8 802 km d'autoroutes concédées.

Les évolutions retracées ci-dessous ne concernent que le seul réseau routier national non concédé. Les montants indiqués pour l'entretien de ce réseau ont été corrigés sur la période 2003-2006, de manière à se rapporter à un périmètre de réseau comparable à celui entretenu après les transferts de 2006.

Entretien routier en M€ courants	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	314	348	295	400	380	468	494	525	440	422

Ces chiffres comprennent l'ensemble des ressources apportées par les lois de finances initiales et par l'AFITF, mais n'intègrent pas les ressources du plan de relance de 2009, ni les dépenses de mise en sécurité des tunnels réalisées à partir de 2009.

Les investissements englobent tous les co-financeurs, et ont été corrigés pour la période 2003-2006 de manière à se rapporter à un périmètre de réseau comparable à celui entretenu après les transferts de 2006.

Investissements en M€ courants	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	1 788	1 312	1 569	1 559	1 252	1 275	1 335	1 084	792	738

En 2013, les montants prévus au titre de l'investissement devraient représenter 771 M€.

2. Le réseau ferré¹

Depuis le 1^{er} janvier 2002, les régions se sont vu transférer la compétence d'autorité organisatrice des transports (AOT) collectifs d'intérêt régional². À cette date, les conseils régionaux ont hérité d'une organisation qui relevait de la compétence de la SNCF par délégation de l'État.

Ils ont été chargés du financement des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs, désignés par le terme « TER » (Transport Express Régional), qui intègrent également les services routiers effectués en substitution des services ferroviaires.

Les autorités organisatrices régionales sont responsables du contenu du service public de transport régional de voyageurs et, notamment, des dessertes, de la tarification, de la qualité du service et de l'information de l'utilisateur.

Pendant plusieurs décennies, le transport ferroviaire de proximité a été considéré insuffisamment compétitif face à l'automobile. Les investissements ferroviaires se sont alors largement focalisés sur la grande vitesse, engendrant une dégradation continue du réseau classique³.

En France, comme dans d'autres pays européens, le déclin du transport ferroviaire non urbain a ainsi été significatif en termes de fréquentation.

Avec la décentralisation, les régions se sont vu transférer des réseaux qui nécessitaient une remise à niveau de grande ampleur tant du point de vue des voies que des gares et du matériel roulant. Cette décentralisation a permis un rebond d'activité à partir de 1997.

Sous l'impulsion politique et financière des nouvelles AOT, le Transport Express Régional a connu une importante progression. Les gares, autant que le matériel roulant, ont été modernisées.

L'accroissement de l'offre de service a également été associé à des grilles tarifaires nouvelles plus adaptées aux contextes locaux, avec des tarifs sociaux et une adaptation des abonnements.

Les bénéfices pour les usagers ont été importants tant du point de vue de la quantité que de la qualité de service et des offres tarifaires. **Le développement massif de l'offre de service s'est traduit par une forte hausse de la fréquentation.** De 2002 à 2007, le trafic TER a crû de 27 % en moyenne au niveau national.

¹ Source : Groupement des autorités responsables de transport, 2008.

² Article 124 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

³ Rivier R. & Putallaz Y. (2005), *audit sur l'état du réseau ferré national français, rapport de l'École polytechnique de Lausanne.*

La compensation des charges transférées aux régions s'est faite dans les conditions fixées par les articles L. 1614-1 à L. 1614-3 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), sous réserve des dispositions spécifiques prévues à l'article L. 1614-8-1.

Ce transfert de compétences a été accompagné par des compensations financières. Ainsi, les dotations globales de décentralisation (DGD) incorporées en 2004 à 95 % dans les dotations globales de fonctionnement (DGF) ont été composées de trois volets :

1. Une contribution pour l'exploitation des services transférés ;
2. Une dotation complémentaire pour le renouvellement du matériel ;
3. Une dotation correspondant à la compensation pour tarifs sociaux nationaux.

L'État a calculé le montant de sa dotation en prenant en charge le déficit réel des comptes TER en 2000 (attestés par un cabinet indépendant) et du périmètre d'activités de 2002. Il a également contribué au renouvellement du matériel roulant à hauteur de 230 M€.

De leur côté, **les AOT ont particulièrement investi dans le renouvellement d'un parc de matériel roulant désuet.** Au total, dans neuf régions, le matériel ferroviaire roulant a été renouvelé ou rénové à plus de 80 % depuis 1993, et dans dix régions entre 50 et 80 %. En 2007, le matériel roulant TER était composé de 734 locomotives, 2 796 caisses autotractées et 3 791 voitures tractées. Elles ont également financé le **réaménagement et la rénovation des gares et haltes ferroviaires** (2 540 gares et haltes TER en 2007) **dans un souci d'améliorer les conditions d'intermodalité.**

L'intervention de Réseau Ferré de France (RFF) étant fortement contrainte par le poids de la dette héritée de la SNCF, **l'État a directement contribué à l'effort de modernisation du service ferroviaire à travers les Contrats de Plan État/Région (CPER).** Au-delà de leurs attributions, certaines régions ont également, investi dans la régénération du réseau ferré, et ont pris à leur charge les compensations tarifaires associées à des tarifications régionales innovantes mieux adaptées aux contextes locaux.

En 2008, le montant de la compensation versée annuellement aux régions par l'État était de l'ordre de 1,9 Md€. Les régions, quant à elles, ont consacré en 2007 environ 2,7 Mds € aux transports régionaux.

Il s'agit du troisième poste de dépenses de fonctionnement et d'investissement des régions, derrière les lycées (4,6 Mds €) et la formation professionnelle (3 Mds €). **La charge financière au titre des TER a fortement augmenté entre 2002 et 2007, et représentait, en moyenne, un quart des budgets régionaux.**

Ainsi, les régions ont fortement investi pour améliorer tant la qualité que la quantité des services. L'état du système de transport ferroviaire de proximité étant relativement vétuste au moment où il a été transféré, l'investissement était impératif.

De plus, l'accroissement de l'offre de service s'est traduit par une forte augmentation des dépenses de fonctionnement.

Les régions considèrent que les règles de compensation de l'État ne leur ont pas été favorables : elles doivent en effet supporter, en plus des nouvelles dépenses de fonctionnement, les péages et les compensations tarifaires supplémentaires.

Comme l'a souligné le rapport de la Cour des comptes publié le 25 novembre 2009¹, l'accroissement de trafic ne s'est pas traduit par une réduction des coûts par kilomètre de la part de l'exploitant unique, la SNCF.

Aussi l'amélioration de la transparence et de la fiabilité des comptes du TER avec un niveau de détail suffisamment fin sont-ils indispensables pour que les régions puissent être en mesure d'exercer leur rôle d'autorité organisatrice de transport régional.

B. UNE MAINTENANCE INSUFFISANTE DES RÉSEAUX RELEVANT DE L'ÉTAT

Pas plus que le réseau routier, présenté plus haut, le réseau ferré n'a bénéficié d'un volume financier suffisant, l'action étatique étant désormais centrée sur les réseaux dits « structurants ».

L'État, en effet, n'a pas réalisé les investissements requis par le simple maintien à un niveau constant de fonctionnement. C'est ce que décrit un rapport de la Cour des comptes, publié en juillet 2012, à la demande de la commission des Finances du Sénat, sur « l'entretien du réseau ferroviaire national ».

1. Les modestes effets positifs de l'audit du réseau ferré national français confié en 2005 à l'École polytechnique de Lausanne

En 2005, RFF et la SNCF ont mandaté un groupe d'experts indépendants réuni par le professeur Robert Rivier, directeur du Laboratoire d'Intermodalité des Transports et de Planification (LITEP) de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), afin de disposer d'un point de vue objectif et indépendant sur la maintenance (entretien et renouvellement) du réseau ferré national².

¹ « TER, un bilan mitigé, et des évolutions à poursuivre ».

² Réseau à grande vitesse et lignes classiques à écartement normal.

L'audit portait sur les spécialités suivantes : les voies, les ouvrages d'art (OA), les ouvrages en terre (OT), les installations fixes de traction électrique (IFTE) ainsi que les installations de télécommunication et de signalisation (IS-TEL).

Les buts et méthodologie de cette étude sont ainsi définis par ses auteurs :

« L'audit vise à évaluer en premier lieu l'état actuel de l'infrastructure du réseau ferré national français puis les politiques de maintenance actuellement appliquées par RFF et par la SNCF ainsi que leur mise en œuvre.

Sur la base de ces analyses, l'audit fournit une appréciation des tendances et perspectives d'évolution probables, compte tenu des politiques de maintenance de l'infrastructure préconisées par les auditeurs, ainsi qu'une estimation des ressources nécessaires aux activités d'entretien et de renouvellement de l'infrastructure ferroviaire de 2006 à 2025.

L'audit repose sur une approche méthodologique divisée en étapes :

- 1. La première étape vise à évaluer de manière quantitative l'état de l'infrastructure du réseau ferré ainsi qu'à analyser l'historique de l'évolution de cet état durant les vingt dernières années.*
- 2. La deuxième étape comprend l'analyse de l'historique des flux financiers (sommes utilisées annuellement pour la maintenance) et techniques (quantité annuelle d'interventions de maintenance) ainsi que de l'historique des sollicitations de l'infrastructure, essentiellement en termes de charges et vitesses du trafic.*
- 3. Ces historiques permettent, en troisième étape, de situer l'état actuel de l'infrastructure du réseau et fournissent les éléments d'analyse nécessaires à l'évaluation des politiques de maintenance appliquées par RFF et la SNCF. La pertinence économique et technique desdites politiques ainsi que leur mise en œuvre y est évaluée et fait l'objet d'un diagnostic et de recommandations. »*

Le rapport aboutit au constat que les ressources allouées au cours des trois dernières décennies à la maintenance du réseau ferré classique ne suffisent pas à en garantir l'état de la totalité du patrimoine, en dehors des lignes nouvelles.

Faute de choix clairs opérés par une réduction du périmètre du réseau en faveur de tronçons considérés pérennes, ni de planification à long terme de l'évolution du réseau classique en fonction de prévisions de la demande de transport, **les ressources restreintes affectées à la maintenance sont réparties en fonction des urgences, pour assurer la sécurité de circulation sur toutes les lignes.**

Une maîtrise durable des coûts de maintenance de l'infrastructure passe par un processus décisionnel basé sur l'analyse du cycle de vie des composants.

Il s'agit de dépenser « juste » aujourd'hui, pour dépenser peu demain. Or, il est nécessaire de définir une esquisse des objectifs de demain et des moyens mis à disposition pour y arriver. Ces deux informations font cruellement défaut aujourd'hui.

Cette situation engendre des reports d'opérations d'entretien préventif destinées à prolonger la durée de vie du patrimoine. Les ponts métalliques et les poteaux de caténaires ne sont plus mis en peinture, les drains et fossés le long des voies ne sont plus suffisamment entretenus, alors qu'ils jouent un rôle déterminant sur la stabilité de la plateforme de la voie.

Cette analyse, réalisée par des experts extérieurs aux débats français, récurrents dans le domaine des transports, a conduit à un redressement de la maintenance du réseau ferroviaire, dont la rénovation annuelle a été doublée dans les années suivantes, passant de 500 km à 1 000 km par an, sur un total de 32 000 km.

Sollicités en 2011 pour une actualisation de leurs premiers travaux, les mêmes experts, en août 2012, constatent que :

« Les conditions de sollicitation du réseau sont globalement similaires qu'en 2005, avec certaines évolutions marginales localisées qu'expliquent l'évolution du trafic et l'arrivée d'engins de traction de nouvelle génération.

Les volumes¹ de trafic TER ont connu, sur la même période et selon la même source, une croissance de l'ordre de 43 %. Cette montée en puissance est essentiellement le fruit d'une politique de développement des dessertes régionales voulue par les AOT. Ceci a souvent exigé la mise à niveau de l'infrastructure des lignes concernées, mise à niveau qu'il a fallu financer.

En matière de grande vitesse, le contexte a sensiblement évolué avec l'ouverture des LGV Est (2007) et Rhin-Rhône (2011). Le périmètre des installations à maintenir s'est ainsi accru de 900 km de voies.

Autre élément nouveau, la vitesse maximale admise sur ces lignes s'élève à 320 km/h au lieu de 300 km/h. Mais cette augmentation de performance commerciale pourrait avoir une incidence sur les coûts d'entretien de la voie, estimés par certaines prévisions de l'ordre de 20 à 30 %. »

Ils en concluent que : "malgré certaines évolutions locales, les conditions globales actuelles de sollicitation du réseau sont en moyenne comparables à celles qui prévalaient durant l'audit Rivier de 2005" ».

2. Le rapport de la Cour des comptes de juillet 2012

Après avoir rappelé la définition du terme de « maintenance », le rapport établit un constat critique de l'état du réseau ferroviaire². Il examine la mise en œuvre de la politique de « maintenance » du réseau ferroviaire

¹ Volumes exprimés en tonnes kilomètres ou voyageurs kilomètres.

² Source : Cour des comptes « L'entretien du réseau ferroviaire national », juillet 2012.

national et se réfère aux termes utilisés dans la convention d'entretien qui lie RFF et la SNCF.

La maintenance du réseau ferroviaire vise à conserver à celui-ci son niveau de performance. Elle s'appuie sur l'entretien, activité de surveillance et de correction de ses défaillances, financée sur crédits de fonctionnement, **et sur le renouvellement**, opération d'investissement de remplacement de ses composants. La maintenance doit s'adapter à l'hétérogénéité de ces composants (voies et installations de voies, ouvrages d'art, installations électriques, de signalisation et de télécommunication), et s'insérer dans le graphique de circulation, suscitant des arbitrages difficiles avec les sillons commerciaux.

Le réseau ferroviaire français représente un véritable défi pour la maintenance, du fait de sa taille, de son hétérogénéité et de son âge. Avec 29 273 km de lignes (chiffres 2011), auxquels s'ajoutent 15 000 km de voies de service, il constitue le second réseau européen, après le réseau allemand. Trait spécifique relevé par l'audit mené en 2005 par les experts de l'École polytechnique fédérale de Lausanne, **le réseau français comprend un important réseau secondaire, avec 13 600 km de voies, dont 11 200 km sont parcourus par moins de vingt trains par jour.** Cet audit avait souligné le vieillissement préoccupant de l'ensemble du réseau ferroviaire national, dû à l'effondrement des investissements de renouvellement depuis le début des années 80, les moyens financiers s'étant alors portés sur le développement des lignes à grande vitesse.

Sous l'influence des textes européens imposant une séparation entre un gestionnaire d'infrastructure ferroviaire et les entreprises utilisatrices de ce réseau, **la réforme ferroviaire de 1997 a créé un gestionnaire d'infrastructure, RFF**, et a néanmoins mis en place un système unique en Europe de répartition des responsabilités entre ce gestionnaire et son gestionnaire délégué, la branche infrastructure de la SNCF. La cogestion ainsi instituée de la maintenance du réseau ferroviaire national s'insère dans un dispositif conventionnel qui n'a pu remédier aux défauts structurels du système et a rigidifié les rapports entre les deux établissements. **Ce système entraîne un morcellement des responsabilités et des compétences et d'importants coûts de transaction entre RFF et la SNCF.**

L'ensemble s'avère préjudiciable à l'efficacité économique de la maintenance : son pilotage reste approximatif, ses coûts demeurent élevés (l'enveloppe annuelle pour le seul entretien représentait 2,14 Mds€ en 2011) et continuent à progresser, tirés notamment par les charges de personnel, tandis que la stagnation du volume d'entretien ne permet pas de faire face aux besoins croissants d'un réseau qui continue de vieillir.

Ce système a néanmoins apporté une amélioration notable par rapport à la situation antérieure par l'émulation de l'entreprise historique.

L'aiguillon qu'a représenté l'action de RFF a permis des évolutions en matière méthodologique (industrialisation de la maintenance, politique d'axes, recherche de nouveaux gains de productivité, développement de la sous-traitance et de la mise en concurrence), même si elles restent encore à développer.

Une « *unification des métiers de l'infrastructure* », annoncée fin 2011 par la ministre de l'Écologie et du Développement durable, à l'issue des Assises du ferroviaire, serait susceptible de remédier à une part des dysfonctionnements résultant de la difficile cogestion de la maintenance par les deux entreprises, en identifiant un responsable unique chargé de garantir l'optimum global de gestion de l'infrastructure.

À la suite des conclusions alarmantes de l'audit du réseau en 2005, l'État a mis en œuvre, à partir de 2006, un plan de rénovation du réseau, confirmé en 2008 par le contrat pluriannuel de performance conclu avec RFF. Ce plan a permis une forte progression des investissements de renouvellement depuis 2006, soit 7,3 Mds€ de 2006 à 2011.

Mais les besoins de renouvellement des lignes à grande vitesse, qui bénéficient d'une programmation très rigoureuse, vont inéluctablement monter en puissance dans les années qui viennent, et **c'est en définitive le réseau structurant des lignes classiques, qui accuse un retard croissant de rénovation.**

Malgré les moyens importants mis en œuvre, l'actuel plan de rénovation n'est pas en mesure d'enrayer le vieillissement du réseau, dont l'âge moyen continue de croître, notamment sur le réseau structurant classique. La part entre dépenses de renouvellement et dépenses d'entretien tend maintenant à s'équilibrer, mais **un effort d'investissement important reste à fournir** pour espérer atteindre une décrue durable de ces dernières à compter de 2020.

3. Le projet de SNIT prend acte de la nécessité de donner la priorité à la maintenance, sans abandonner le développement d'infrastructures nouvelles

Ainsi, le projet souligne-t-il que : « l'effort de maintenance sera prioritaire sur le développement des infrastructures, en particulier sur le mode ferroviaire ». Les dépenses de maintenance doivent être considérées comme des dépenses de fonctionnement.

Sur les 245 milliards d'euros d'investissements que le schéma mobilisait sur une durée de vingt à trente ans, 105 milliards étaient consacrés à « l'optimisation des réseaux » (dont 64 % pour le ferroviaire ; 6,5 % pour le fluvial et 27 % pour le routier ; les 2,5 % restant allant au portuaire et à l'aérien) et 140 milliards aux projets de développement.

Il est souhaitable que la commission « Mobilité 21 » établisse une priorité entre ceux-ci, mais maintienne, autant que possible, les investissements consacrés aux réseaux existants, dont la pérennité risque, autrement, d'être compromise.

En effet, pour être durables, les infrastructures de transport doivent bénéficier d'un entretien constant. Le coût de cette maintenance est à comparer avec les effets qu'engendre sa déficience. Ainsi les États-Unis d'Amérique ont-ils été contraints de reconstruire près de 300 000 ponts routiers durant la dernière décennie, faute d'entretien adapté.

Un pont autoroutier s'est effondré le 23 mai 2013 dans l'État de Washington, l'organisme « Transportation for America » avait estimé, en 2011, que 70 000 ponts américains étaient « structurellement déficients ».

III. UNE OFFRE DE SERVICES DIVERSIFIÉE EN MATIÈRE DE TRANSPORT EST IMPÉRATIVE POUR PRÉVENIR L'AGGRAVATION DE LA FRACTURE TERRITORIALE

Le bilan des trente dernières années est très contrasté en matière d'infrastructures de transport : alors que les grandes voies au départ de Paris ont été considérablement améliorées par le développement des autoroutes (ou leur équivalent dans l'ouest de la France) et, sur l'axe Paris-Marseille, par le TGV, certaines zones peu peuplées du territoire, situées pour l'essentiel dans les régions Centre, Auvergne et Limousin ont été délaissées.

L'équité a été abandonnée au profit de la compétitivité, dans un contexte de renoncement à la politique d'aménagement du territoire « dissoute » dans celle de décentralisation.

Cependant, il n'y a pas de fatalité de déclin pour les territoires à faible densité, pour peu que soient mobilisées à bon escient toutes les possibilités financières disponibles pour renforcer leur desserte par des services de transport diversifiés. Ceux-ci sont composés d'un **indispensable renforcement du réseau routier de proximité**, d'une priorité à donner aux **lignes ferroviaires à moyenne vitesse**, et à **grande vitesse pour la partie centrale de la France** et, pour le fret et le tourisme, d'une **rénovation du réseau fluvial**.

A. LE MAINTIEN EN BONNE CONDITION DU RÉSEAU ROUTIER ET AUTOROUTIER EST INDISPENSABLE À L'ACCESSIBILITÉ ET À LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE

1. La modernisation du réseau routier de proximité est une priorité à réaliser à un coût raisonnable

Les programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI) ont remplacé, en 2009, les contrats de plan État-Régions (CPER). Le ministère de l'Écologie et du Développement durable les présentait ainsi lors de leur création :

« Ces programmes recouvrent l'ensemble des opérations de modernisation du routier non concédé existant, sans créer de nouvelles fonctionnalités, et sans augmenter substantiellement la capacité du réseau. Ils seront établis pour la période 2009-2014 en tenant compte des nouvelles orientations qui se sont dégagées du Grenelle de l'environnement.

Ils traduisent ainsi le schéma national des infrastructures de transport institué par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Ce schéma fixe les orientations de l'État en matière d'entretien, de modernisation et de développement des réseaux, de réduction des impacts environnementaux et de la consommation des espaces agricoles et naturels, et en matière d'aides apportées aux collectivités territoriales pour le développement de leurs propres réseaux.

Dans ce cadre, les nouvelles priorités en matière de modernisation du réseau routier consistent à :

- améliorer la qualité environnementale des infrastructures et le cadre de vie des riverains (traitements anti-bruit, mise aux normes assainissement, déviations localisées) ;*
- optimiser leur fonctionnement en améliorant la fiabilité des temps de parcours pour les usagers, les services proposés (aire de service ou de poids lourds, par exemple) et la sécurité routière ainsi qu'en renforçant l'accessibilité des territoires.*

L'optimisation des routes existantes par des aménagements localisés est privilégiée à des augmentations importantes de la capacité ou à la création de nouvelles fonctionnalités. En outre, cette première génération de PDMI devra permettre d'éviter l'arrêt de chantiers déjà en cours et de terminer les travaux déjà engagés lors de précédents contrats. »

Ce programme avait deux objectifs essentiels : remédier au « mitage » des itinéraires en les achevant, et réduire la congestion dans les zones périurbaines.

Vos rapporteurs déplorent que le « renforcement de l'accessibilité des territoires » arrive en dernier lieu des priorités assignées aux PDMI, et que « l'organisation de l'existant » soit privilégié au détriment de « la création de nouvelles fonctionnalités ».

Certes, des arbitrages sont nécessaires en période de tensions budgétaires, mais ces deux éléments conduisent à figer le réseau routier dans sa configuration présente. **Rien n'est donc envisagé pour prévenir l'aggravation de la fracture territoriale.**

De plus, les conséquences de la crise économique de 2008 ont compromis la réalisation des PDMI. C'est ce que constate notre collègue Ronan Dantec, dans son avis sur le PLF pour 2013 en matière de transports routiers, au nom de la commission du Développement durable (avis n° 153, page 4) :

« Les programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI) ont succédé pour la période 2009-2014 au volet routier des contrats de plan État-Régions. Ils ont prévu 6,1 milliards d'euros d'investissements – via l'AFITF – pour les cinq ans sur l'ensemble du réseau national non concédé, dont 3,6 milliards de l'État et 2,5 milliards (40 %) des collectivités locales. Ces fonds ne doivent pas servir à des augmentations de capacité, mais bien à de l'amélioration de service.

À côté des opérations classiques de modernisation du réseau – déviations d'agglomération, aménagements de carrefours –, les PDMI intègrent des aménagements d'ordre environnemental, comme des protections acoustiques, des ouvrages de protection de la ressource en eau ou de protection de la biodiversité.

Leur taux d'avancement varie fortement d'une région à l'autre – de 5% en Alsace à 61 % en région Centre –, du fait de la diversité des opérations programmées ; il s'établit en moyenne à 37 % fin 2012. Surtout, le ministère reconnaît que l'objectif d'achèvement des PDMI pour fin 2014 sera très difficile à tenir et qu'il faudra probablement le décaler dans le temps. »

Le développement des infrastructures routières a reçu 731 millions d'euros pour 2013, constitués uniquement de fonds de concours de l'AFITF et des collectivités territoriales au titre des contrats de plan État-régions (CPER), et des programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI). **L'objectif explicite de l'État est de limiter strictement l'augmentation de capacité du réseau routier au traitement des points de congestion et des problèmes de sécurité.**

Le transport routier n'est donc pas concurrent, mais complémentaire du réseau ferroviaire.

Ce dernier présente de nombreux avantages, notamment la possibilité d'accomplir de longues distances dans un temps réduit pour les lignes TGV. Mais il laisse subsister un besoin de déplacements individuels par la route pour relier la gare d'arrivée et la destination finale.

De plus, la population située en zone rurale ne peut se voir proposer à un coût acceptable pour la collectivité, État ou collectivités territoriales, des transports publics couvrant l'ensemble de ses besoins de mobilité.

Le véhicule individuel est donc indispensable, et le réseau routier est le seul à pouvoir assurer le « désenclavement primaire » des régions les plus éloignées des grands axes. La route est donc un mode de transport souple et économique, qu'il ne faut pas délaissé.

2. Le réseau autoroutier concédé doit être plus accessible, notamment en zones périurbaine et rurale

Le péage est la clé de voûte du système autoroutier français¹, mais n'est pas une spécificité de notre pays.

En 1995, sur 40 000 km d'autoroutes européennes en service, 40 % (16 114 km) étaient à péage. Les usagers s'en acquittent en songeant qu'il vaut mieux « des autoroutes à péage plutôt que pas d'autoroutes du tout ».

¹ Source : Alain Barre, *Annales de géographie*, 1997.

Le péage est lié à la difficulté pour l'État à financer le réseau autoroutier sur fonds budgétaires, et a été justifié comme la contrepartie d'un service rendu par la société concessionnaire : en effet, l'automobiliste circule plus rapidement et dans de meilleures conditions de confort et de sécurité sur une autoroute que sur le réseau traditionnel. **Prélevé sur le bénéficiaire direct de l'infrastructure, le péage paraît équitable. De plus, il a l'avantage de faire participer les automobilistes étrangers à la construction et à l'entretien des artères qu'ils empruntent ; le péage est donc également une source de devises pour la France.**

Si la notion de service rendu est toujours la principale justification du péage, d'autres considérations sont venues s'y ajouter au fil du temps. **Les premières autoroutes, correspondant aux itinéraires les plus chargés, ont permis aux concessionnaires de dégager, au bout d'un certain temps, des bénéfices.** Ces bénéfices auraient dû profiter aux usagers sous la forme de réduction, puis de disparition des péages, mais **l'État a invité les concessionnaires à utiliser ces ressources pour financer de nouvelles autoroutes à faible trafic et donc initialement déficitaires, au nom d'un nécessaire aménagement du territoire.** De plus, il leur a aussi recommandé d'harmoniser le taux des péages pour éviter que les sections récentes ou celles ayant nécessité des ouvrages d'art coûteux ne soient pénalisées par des tarifs élevés.

Une partie des péages alimente le budget de l'État : en effet, les sociétés concessionnaires paient la TVA sur leurs investissements et leurs dépenses d'entretien. Elles versent également la taxe professionnelle dans chacune des communes qu'elles traversent. En outre, depuis 1989, les concessionnaires contribuent au fonctionnement des prestations de service de la gendarmerie sur leur réseau. Enfin, une nouvelle contribution est apparue avec la loi du 4 février 1995 sur l'aménagement du territoire, qui a institué le Fonds d'Investissement des Transports Terrestres et des Voies Navigables, alimenté en partie par une taxe sur les péages (2 centimes par km en 1995) ; la création de ce fonds étend donc l'affectation des recettes de péage au financement d'infrastructures autres que les autoroutes concédées.

Le niveau des péages n'est pas libre ; il est fixé par l'État, sur proposition des sociétés concessionnaires.

Ce mode de financement par concessions, qui ont été conclues pour la plupart jusqu'en 2028-2030, a eu le mérite de ne pas solliciter les finances publiques pour équiper notre pays d'un réseau d'autoroutes long de 8 890 km en 2012 (premier rang en Europe), dont le taux d'accidentalité est cinq fois inférieur au reste du réseau routier (143 morts en 2012).

Les sociétés concessionnaires investissent environ 2 milliards d'euros par an pour leur entretien.

B. LES INVESTISSEMENTS DANS LE RÉSEAU FERROVIAIRE DOIVENT ÊTRE AFFECTÉS, EN PRIORITÉ, À LA MODERNISATION DES LIGNES EXISTANTES ET AU DÉSENCLAVEMENT DES TERRITOIRES

1. Des ressources financières limitées requièrent de nouvelles orientations dans les investissements

La situation existante a été fort bien résumée par M. Philippe Duron, président de l'AFITF et de la commission « Mobilité 21 », lors de son audition, le 10 avril 2013, par la commission du Développement durable du Sénat :

« La nécessité de renforcer les réseaux de communication existants a été soulignée à de nombreuses reprises. Elle prévaut sur le lancement de grands projets. Ensuite, toute une série de nœuds, menacés de congestion, doit être prise en compte de façon prioritaire. Je prendrai l'exemple de Lyon qui est dans une situation extrêmement tendue : les TGV peuvent être ralentis avant leur entrée dans la métropole, les TER peuvent avoir 10 à 20 minutes de retard aux heures de pointe, les trains de marchandise ne peuvent plus y transiter.

*S'agissant des projets à grande vitesse, tous les modes de transport sont-ils nécessairement pertinents à tous les endroits ? **Entre les TGV et les TER, il manque un chaînon, parce qu'on a laissé dépérir les trains Corail, qui étaient un mode intermédiaire. Rien n'a été imaginé pour les remplacer.** Aujourd'hui, des propositions imparfaites sont formulées, qu'il s'agisse de la rénovation des TGV de première génération, ou du gonflement des Régiolis. Elles ne répondent pas à l'enjeu, qui est de trouver un outil robuste relativement rapide mais aussi confortable. Il faut permettre aux territoires de trouver des solutions adaptées, en fonction des distances ou de la population.*

*Enfin, un travail doit être réalisé au niveau de la soutenabilité financière. On travaille actuellement sur les chroniques financières de l'AFITF. La projection peut aller jusqu'à 2030, mais après, l'exercice est plus hasardeux. Les marges de manœuvre sont très serrées, et les ressources sont déjà très largement engagées, puisque **quatre lignes à grande vitesse sont lancées : la ligne Loire-Bretagne, la ligne Sud-Europe-Atlantique, la deuxième phase du TGV Est et le contournement Nîmes-Montpellier.** Elles vont consommer l'essentiel des crédits de l'AFITF pour les six prochaines années, si tant est que ses moyens restent constants, à hauteur de 2,2 ou 2,3 milliards d'euros par an.*

Nous aurons ensuite une relative respiration financière, sous réserve que le Lyon-Turin et le canal Seine-Nord ne viennent s'ajouter aux quatre projets de lignes à grande vitesse. Il nous faut donc réfléchir selon trois temporalités :

*– **premièrement, l'achèvement des projets engagés.** Deux lignes se feront en financement classique : la Lyon-Bordeaux et la LGV Est deuxième phase. Les deux autres lignes se feront en PPP : la Loire-Bretagne et le contournement de Montpellier-Nîmes, qui seront donc des engagements de plus long terme ;*

- dans une deuxième phase, seront réalisés d'autres projets dont les études auront été engagées dès la première phase ;

- enfin, à l'horizon 2030-2050, resteront les projets qui ne pourront pas être financés de manière prioritaire. »

Vos rapporteurs saluent l'ouverture d'esprit et le pragmatisme de M. Duron, qu'ils ont reçu le 11 avril 2013.

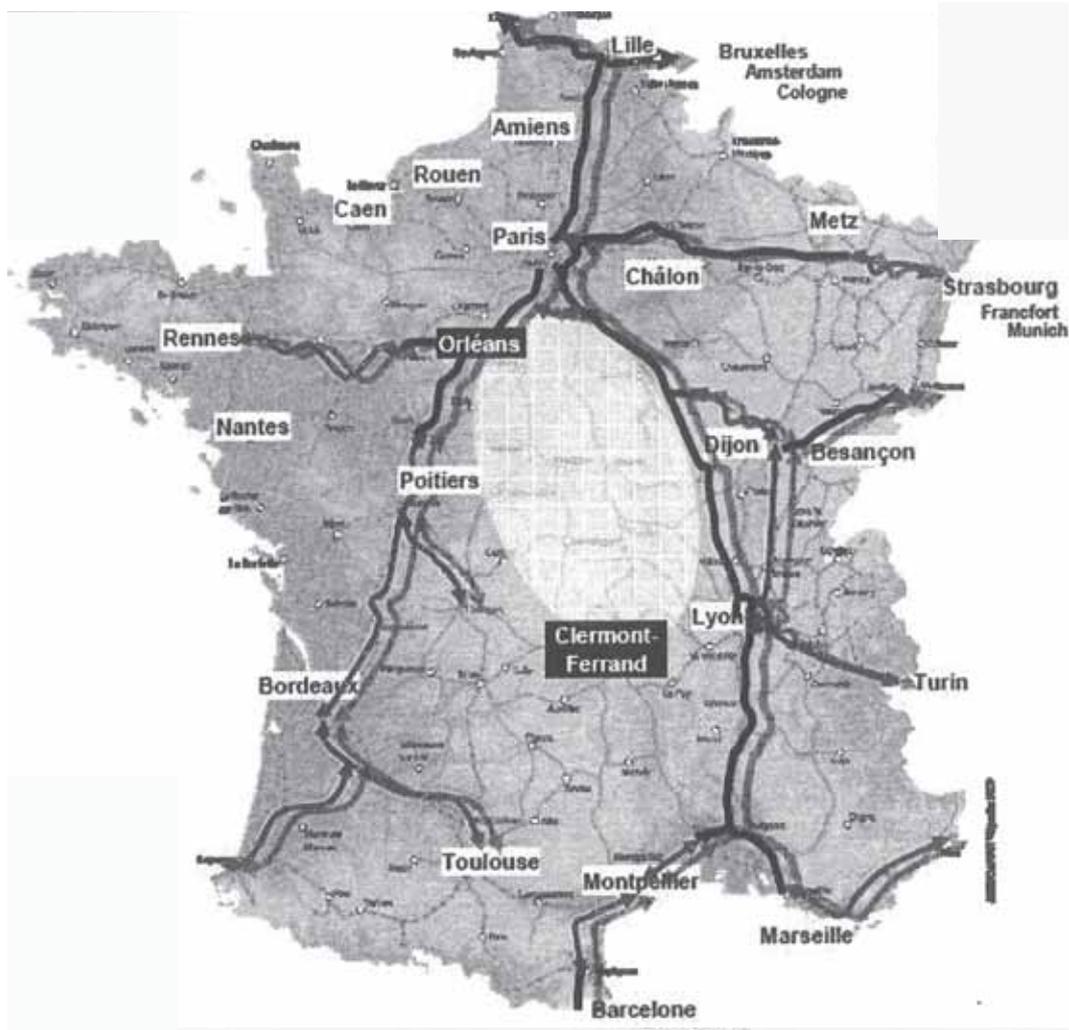
Ils sont conscients de la difficulté de la mission confiée à la commission « Mobilité 21 » qu'il préside, à laquelle il reviendra d'arbitrer entre les projets qui ont chacun, aux yeux de leurs promoteurs, une nécessité et une légitimité suffisantes pour être considérés comme prioritaires.

La faiblesse constitutive du SNIT a été d'établir une liste de ces projets sans en établir un calendrier de réalisation. C'est pour y remédier qu'a été constituée la commission « Mobilité 21 », mais la liste des priorités qu'elle établira, réparties par urgence chronologique, entraînera inévitablement des déceptions.

2. Le désenclavement de l'espace central français

La carte ci-après illustre la nécessité d'édifier une ligne à grande vitesse, en plus de celles qui ont été déjà évoquées, pour assurer l'égal accès des habitants du grand Centre de la France à une desserte ferroviaire rapide.

Ceci s'impose d'autant plus que la ligne Paris-Lyon est d'ores et déjà saturée, avec les conséquences négatives qui ont été décrites.



La ligne grande vitesse Paris-Lyon ne sera plus en mesure de répondre à la demande des déplacements nord-sud à l'horizon 2020-2025. Les solutions pour pallier cette saturation sont fragiles, car l'augmentation de capacité des TGV ne résoudra pas le problème : il existe effectivement une marge de progression en remplaçant toutes les rames à un niveau par des rames en duplex : les nouveaux TGV auront plus de places assises. Cette solution est déjà prévue pour absorber la croissance des prochaines années.

Les potentialités du système européen d'espacement des trains (ERTMS) restent à démontrer : ce système, qui offre en théorie un débit supérieur au débit actuel, reste à finaliser. Compter uniquement sur ce système serait prendre un risque important au développement de la grande vitesse.

Mais le projet de ligne grande vitesse Lyon-Turin constitue une priorité pour la France et l'Italie, et pourrait être financé sur des fonds européens. En effet, une grande partie des voyageurs venant de toute l'Europe et passant par Paris, souhaitant poursuivre leur trajet vers Lyon, puis vers Turin, en empruntant la future ligne grande vitesse Paris-Lyon-Turin, ceci augmentera la saturation de la ligne de façon encore plus importante.

Pour remédier aux goulets d'étranglement ferroviaires situés en Île-de-France et à Lyon, l'itinéraire Paris-Orléans-Clermont-Ferrand s'impose, et doit être réalisé parallèlement à la ligne grande vitesse Lyon-Turin, ce qui permettra d'ailleurs une meilleure rentabilité de cet axe.

3. Améliorer les lignes existantes par une rénovation des gares et une modernisation des trains d'équilibre des territoires

Le caractère dimensionnant des capacités des gares et de certains nœuds ferroviaires a été plusieurs fois évoqué devant vos rapporteurs. Il avait déjà été souligné par l'étude, citée plus haut, rédigée en 2005 par l'École polytechnique de Lausanne, mais aucune conclusion concrète ne semble en avoir été tirée par les gouvernements successifs.

Quarante liaisons¹ considérées comme « trains d'équilibre du territoire » ont fait l'objet d'une convention entre l'État et la SNCF, conclue le 13 décembre 2010.

La DATAR présente ainsi cette convention :

« Afin de pérenniser des liaisons ferroviaires déficitaires mais nécessaires pour irriguer l'ensemble du territoire national, l'État a signé avec la SNCF, le 13 décembre 2010, la « convention d'exploitation pour les trains d'équilibre du territoire ». Son comité de suivi, installé le 30 mai 2011, réunit les représentants des collectivités territoriales et des usagers, la SNCF, RFF et les services de l'État compétents, dont la Datar.

Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011 pour une durée de trois ans, la convention prévoit d'équilibrer l'exploitation de quarante lignes existantes, de maintenir leurs dessertes et d'améliorer la qualité du service apporté.

Au quotidien, il s'agit de desservir 367 villes grâce à 340 trains grandes lignes de jour et de nuit (Corail Intercités, TéoZ et Lunéa). En transportant 100 000 voyageurs par jour, soit le tiers des TGV, les trains d'équilibre des territoires constituent le deuxième réseau ferré national.

L'État, en devenant nouvelle autorité organisatrice de ces transports ferroviaires d'équilibre du territoire, définit directement les objectifs d'aménagement du territoire et les obligations de service public qu'il appartient à la SNCF de remplir sur ces lignes.

En contrepartie de ses obligations, et pour mettre fin au déficit actuellement constaté sur ces lignes, la SNCF reçoit une compensation annuelle de 210 M€, en 2011, et 325 M€ en 2012 et en 2013. Cette compensation est financée par la taxe d'aménagement du territoire sur les sociétés d'autoroutes et par une contribution sur le chiffre d'affaires des services grande vitesse et des résultats des grandes entreprises ferroviaires.

¹ Voir annexe 7.

L'État investit, par ailleurs, 300 M€ dès 2011 dans la modernisation du matériel roulant existant ; un programme ambitieux sera nécessaire pour le renouvellement de ce matériel roulant à partir de 2015.

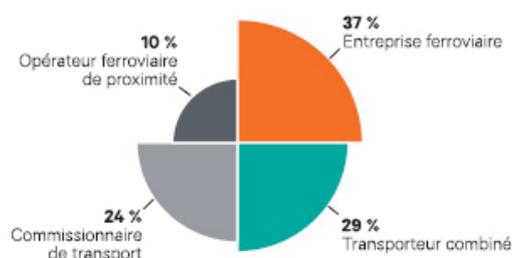
Le comité de suivi de la convention a pour mission de s'assurer de la bonne exécution de ces engagements. Il fera également des propositions d'amélioration sur la qualité du service rendu aux usagers sur les lignes. »

4. Restaurer la compétitivité du fret ferroviaire

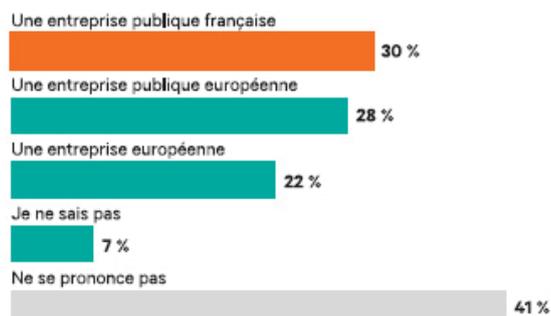
Un sondage publié dans « Les Échos » du 26 mars 2013 illustre ces éléments :

Entreprises ferroviaires : le point de vue des clients

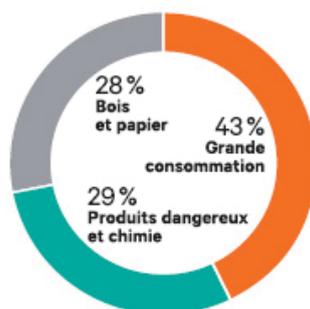
Répartition des interlocuteurs sollicités par les utilisateurs de transport ferroviaire conventionnel (en pourcentage des réponses)



Types de prestataires sollicités pour les flux ferroviaires (en pourcentage des réponses)



Type de marchandises transportées par des utilisateurs de transport routier prêts à transporter davantage de marchandises par voie ferroviaire (en pourcentage des réponses)



Depuis son ouverture à la concurrence en 2006, le fret ferroviaire n'a cessé de régresser : de 55 milliards de tonnes-kilomètres en 2000, il a chuté à 30 milliards en 2011, alors qu'il augmentait de 40 % en Allemagne. La France risque de devenir un maillon faible au sein d'une Europe qui développe activement ce mode de transport.

Parmi les nombreuses causes de cette régression figurent le recul industriel et l'évolution du réseau vers la priorité donnée aux services voyageurs, ainsi que le dynamisme et la compétitivité du fret routier.

Les remèdes sont complexes à mettre en œuvre : abandon des seuls envois réguliers et massifs pour la recherche de marchés plus dispersés et difficiles d'accès, ouverture du rail à des opérateurs ferroviaires et logistiques locaux, intéressés au report modal.

Dans ce domaine, la SNCF doit revenir à sa mission fondamentale de développement du fret ferroviaire, en améliorant la rentabilité de ce mode de transport, en développant des plates-formes multimodales, et en se désengageant du fret routier, qui l'a détournée de cette activité de base que lui a confiée l'État.

C. UN RÉSEAU FLUVIAL DONT LE FINANCEMENT PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DEVRAIT ÊTRE SIMPLIFIÉ

La France dispose, grâce au plan Freycinet, du plus grand réseau fluvial d'Europe, mais qui est peu connecté avec celui des pays voisins. Ainsi notre pays dispose-t-il de 8 501 km de voies navigables, alors que l'Allemagne en compte 7 339 km ; les Pays-Bas 5 046 km ; la Belgique 1 540 km ; l'Autriche 351 km, et le Luxembourg 37 km.

La France n'utilise pas suffisamment notamment son réseau de voies navigables, notamment pour le transport des marchandises, car tout le réseau n'est pas adapté au gabarit et normes européennes, et parce qu'il manque des canaux de liaison entre certaines parties de celui-ci.

Ainsi, les voies à grand gabarit (plus de 1 000 tonnes) représentent une longueur de 1 800 km, mais sont constituées par des tronçons en impasse, non reliés entre eux. C'est pourquoi le projet Seine-Nord vise à relier le bassin parisien au réseau fluvial du Nord et du Benelux par un canal à grand gabarit.

La plus grande partie du réseau, soit 6 800 km, a été confiée par l'État aux Voies navigables de France (VNF), mais une partie (environ 1 000 km) a été transférée aux régions, et 700 km sont restés sous la gestion directe de l'État. Certaines sections sont gérées dans le cadre de concessions par des syndicats mixtes ou par les ports maritimes.

VNF dispose d'une commission territoriale dans chacune des régions métropolitaines, avec lesquelles elle a conclu des contrats de projet et de bassin.

Le contrat de plan État-Région (CPER) 2007-2013 affecte une part importante des investissements au maintien de l'existant, notamment à la remise en état des plates-formes d'écluses.

Les recettes de VNF consistent en péages des usagers des voies d'eau (en 2012, 8 millions d'euros tirés du fret, et 7 millions d'euros du tourisme), et en recettes d'occupation domaniale.

Les 500 millions d'euros annuels requis par les investissements sont donc, pour l'essentiel, obtenus via des contrats de partenariats.

La création de VNF, en 1991, s'est accompagnée de la création d'une taxe hydraulique visant à financer l'entretien du réseau. Cependant, cette taxe ne suffit pas à fournir les recettes nécessaires, car son niveau serait alors dissuasif pour les usagers des canaux. À ces péages s'ajoutent les recettes d'occupation domaniale, mais leur faible niveau nécessite l'apport de subventions.

Les canaux ont deux types d'usagers, relevant du tourisme et du fret.

Dans le **domaine touristique**, les conseils généraux et les communautés de communes financent l'aménagement des abords des canaux, ce qui conduit à des financements croisés qui suscitent parfois une gestion complexe pour VNF.

Le **fret** est composé de deux types de chargement : les matériaux de recyclage et de construction, dont le prix est globalement stable, et l'agro-alimentaire, soumis à un marché hyper spéculatif, dont les fluctuations dépendent de la production mondiale.

L'amélioration des recettes de VNF nécessiterait une plus grande part de financements européens, une sollicitation plus forte des usagers des voies d'eau, ainsi qu'une implication plus marquée des régions, au détriment des conseils généraux dont les apports financiers sont limités et complexes à obtenir.

De plus, le recours à l'emprunt serait plus sécurisant pour VNF, car les contrats de partenariat sont renouvelables annuellement, ne constituant donc pas une ressource pérenne.

IV. QUELS FINANCEMENTS MOBILISER EN PÉRIODE DE TENSION DES FINANCES PUBLIQUES ?

Dans la période actuelle de fortes tensions sur les finances publiques, qu'il s'agisse des budgets de l'État ou des collectivités territoriales, il est nécessaire d'envisager pour les transports publics des moyens de financement alternatifs.

Plusieurs réflexions ont été menées en la matière, portant sur un rééquilibrage des contributions respectives des usagers et des contribuables, les avantages procurés par la mise en place de péages urbains, les possibilités offertes par une prolongation de quelques années des concessions autoroutières, l'extension du versement transport (VT) acquitté par les entreprises, le recours aux partenariats public-privé (PPP), et les financements européens dont les « *project bonds* ».

Le niveau de financement requis en matière de transports par la mise à niveau, l'entretien et la construction des nouveaux axes considérés comme absolument nécessaires est tel que tous ces instruments devraient être sollicités, chacun dans un cadre adapté.

A. USAGERS ET CONTRIBUABLES

Le rapport publié le 26 novembre 2009 par la Cour des comptes sur le transfert aux régions du Transport Express Régional (TER) décrit les effets bénéfiques pour les usagers de ce transfert, mais souligne que l'important effort financier ainsi accompli a incombé principalement aux contribuables.

La Cour indique ainsi que « *Les régions ont fait le choix d'investir massivement dans l'expansion des transports régionaux, tout en maintenant stable la part du coût total laissée à la charge de l'utilisateur* ».

La Cour évalue ainsi le prix payé, en 2005, par les usagers des TER, à 17 % du coût complet. Elle commente ainsi ce chiffre :

« En tant que service public de transport organisé par des collectivités locales, le financement du TER n'échappe pas à un arbitrage entre financement par l'utilisateur et financement par le contribuable. L'autorité organisatrice de transport est en effet en droit de fixer, dans le respect de la politique tarifaire nationale, le tarif acquitté par l'utilisateur en fonction des objectifs de politique des transports qu'elle poursuit : une politique de volume ou une politique de recettes.

Si l'objectif est de favoriser le report modal de la route vers le rail (politique de volume), le tarif du billet TER est largement conditionné par les conditions de concurrence entre les deux modes de transport. La faiblesse des tarifs TER résulte alors de la faiblesse des coûts de déplacement ressentis par les automobilistes (souvent expliquée par une certaine sous-tarifcation des coûts réels qu'engendre la circulation : usage, congestion, insécurité, pollutions, etc.).

À l'inverse, si l'objectif, a priori contradictoire avec celui du report modal, est de minimiser le besoin de subvention (politique de recettes), le tarif du billet TER doit être fixé en fonction de la capacité contributive des usagers de manière à dégager le maximum de recettes possible.

En théorie, il existe des marges non négligeables d'augmentation des recettes car la plupart des régions ont préféré développer, avec succès, une politique de volume destinée à relancer le trafic TER, notamment par des tarifs modérés et des formules à prix réduits (comme les abonnements de travail ou les tickets uniques TER/transports en commun urbains).

En pratique, exploiter ces marges entraînerait une perte de compétitivité-prix du TER par rapport à d'autres moyens de transport - notamment l'automobile - et lui ferait sans doute perdre une partie de son attractivité.

L'examen par les chambres régionales des comptes des politiques tarifaires montre que les régions ne sont pas animées par une seule motivation économique. Une hausse des tarifs revêt par exemple une dimension sociale qui doit être prise en compte. In fine, la fixation des tarifs relève d'un arbitrage d'ordre politique, dans un cadre néanmoins contraint par le respect des principes du système tarifaire national. »

Cette analyse examine les différents éléments concourant à modérer la part tarifaire incombant aux usagers. Cependant, **cette répartition des coûts au détriment des contribuables, qui payent sans pour autant toujours bénéficier de ces tarifs, doit être réexaminée dans la situation actuelle de rareté des ressources publiques. En effet, on évalue la part acquittée par les usagers des transports publics constitués par les TER, métros et tramways, à environ un tiers du coût total.**

Du fait de l'extrême difficulté de solliciter plus lourdement encore les contribuables, qui subissent le poids croissant de la pression fiscale, les financements requis par l'entretien et le développement des transports publics doivent passer par **une plus forte contribution des usagers. Celle-ci est cependant conditionnée à deux éléments** : une amélioration de la qualité du service, particulièrement dans les grandes agglomérations, et la préservation des publics les plus démunis, à l'image de la tarification sociale instaurée à Strasbourg depuis le 1^{er} juillet 2010¹, qui propose une grille tarifaire progressive en fonction du niveau de revenus.

B. LE PÉAGE URBAIN

Déjà présent dans de grandes agglomérations comme Singapour (dès 1975), Londres (2003), Milan et Stockholm (après un référendum local), le principe de ce péage repose sur un paiement imposé aux automobilistes pour pouvoir circuler en certains endroits d'une zone urbaine afin de décongestionner le trafic routier en centre-ville (c'est-à-dire diminuer

¹ Voir annexe 8.

les temps supplémentaires de trajet causés par le trafic), réduire les nuisances environnementales et financer les transports en commun.

Ce prélèvement ne s'apparente pas réellement à une écotaxe (taxe mettant en œuvre le principe « pollueur payeur »), puisque la circulation en centre-ville ne cause pas davantage de nuisances ni ne coûte plus cher qu'en périphérie. Il s'agit plutôt de **faire payer l'utilisation d'une infrastructure saturée**. Pour les automobilistes, **les conséquences de la mise en œuvre d'un péage urbain peuvent être positives** pour ceux circulant en centre-ville et ayant les moyens financiers de payer le péage : du fait de la réduction du trafic, la vitesse moyenne de la circulation augmente, ou **négatives pour ceux effectuant un trajet inter-banlieues via le centre-ville** mais qui n'ont pas les moyens financiers pour payer le péage : du fait du contournement du centre-ville, les trajets sont plus longs, plus polluants et sources de nouvelles congestions.

Techniquement, le système de perception du paiement et de contrôle le plus répandu comprend un badge électronique embarqué à bord du véhicule (le badge est détecté à l'entrée de la zone payante) doublé d'un réseau de caméras qui analysent les plaques d'immatriculation.

Ce péage existe déjà en région parisienne sur l'autoroute urbaine A14.

L'étude retracée dans le blog « Transport et Distribution » précise que :

« Globalement, tous les péages urbains conduisent à une décongestion du centre-ville. Mais le bilan est à nuancer. D'une part, le trafic global dans l'agglomération, donc la pollution, ne diminue que si l'offre de transport collectif (incluant des parcs-relais) est attrayante et/ou si de nouveaux comportements vertueux peuvent se développer (télétravail, covoiturage,...). Sinon le trafic est reporté en périphérie et les distances moyennes sont même allongées. D'autre part, la mise en place et le fonctionnement du système peut coûter cher, au point de consommer toutes les recettes produites, au détriment du financement des transports collectifs. L'évaluation a priori des impacts s'avère ardu, il paraît donc indispensable d'expérimenter d'abord le dispositif et d'en évaluer l'efficacité.

Ville (Date)	Objectifs	Résultats
Milan (2008)	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire la pollution de 10% • Réduire la congestion • Financer les transports publics 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction de 15% du trafic
Stockholm (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Décongestionner le centre-ville • Réduire les émissions polluantes • Financer les transports publics 	<ul style="list-style-type: none"> • Baisse d'environ 15% de la circulation du centre-ville • Baisse d'environ 50 % des durées d'attente dans le trafic • Baisse d'environ 14% des émissions polluantes au centre-ville • Augmentation de 4% de la fréquentation des transports collectifs
Londres (2003)	<ul style="list-style-type: none"> • Décongestionner le centre-ville • Améliorer l'environnement • Améliorer l'accessibilité (livraison marchandise) • Améliorer l'offre de transport collectif 	<ul style="list-style-type: none"> • Baisse de 18% du nombre de voitures et camions • Baisse de 28% de la congestion • Baisse de 30% des retards aux arrêts des transports collectifs
Oslo (1990)	<ul style="list-style-type: none"> • Financer les rocades et tunnels routiers • Décongestionner le centre-ville 	<ul style="list-style-type: none"> • Baisse de 20% de la congestion du centre-ville
Singapour (1975)	<ul style="list-style-type: none"> • Fluidifier la circulation automobile 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction de 45% de la circulation entre 1975 et 1991

Il existe déjà en France des péages de stock, portant sur les véhicules en stationnement.

La question porte sur l'opportunité d'instaurer, notamment au centre des grandes agglomérations, dont Paris, un péage de flux, analogue à celui en vigueur à Londres.

Celui-ci pourrait permettre de fluidifier la circulation automobile, avec une diminution attendue de la circulation d'environ 15 %. Cette réduction améliorerait les 150 km de « bouchons » constatés chaque jour en région parisienne, avec des effets nocifs induits pour l'environnement et l'économie.

Les financements tirés des péages seraient versés à l'Autorité organisatrice des transports (le Syndicat des transports d'Ile-de-France - STIF en région parisienne), qui pourrait ainsi renforcer l'offre de transports publics. Celle-ci profiterait en premier lieu aux habitants des zones les plus éloignées de la capitale, qui sont les plus affectés par la durée et le caractère parfois imprévisible des transports publics.

C. UNE PROLONGATION DE QUELQUES ANNÉES DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES

La majorité des concessions viennent à expiration dans les années 2028-2030. La prolongation de cette durée - sous réserve de l'accord des autorités européennes - permettrait une amélioration des structures existantes sans requérir de financements publics.

L'Association des sociétés d'autoroutes (AFSA) favorable à cette hypothèse, estime que l'État dispose ainsi d'un puissant outil, lui permettant d'investir pour soutenir l'économie, de diminuer les charges de fonctionnement de l'État et d'améliorer le système d'infrastructures de transport.

Le recours à la concession a, en effet, permis la réalisation des 8 500 km du réseau autoroutier français.

L'utiliser à nouveau permettrait de réaliser un programme important de travaux d'intérêt public, pouvant atteindre un montant de 5 à 6 milliards d'euros et dont la mobilisation pourrait commencer dès 2013.

À court terme, un premier programme de 5,7 milliards permettrait d'engager des projets d'élargissements ou d'investissements complémentaires sur le réseau actuellement concédé, non prévus dans les cahiers des charges : on l'estime à 209 km élargis pour 1,3 milliard € ;

Ces projets pourraient être lancés dès 2013 par des avenants aux contrats de concession, en intégrant aux concessions existantes des sections autoroutières, jusqu'ici non concédées, mais qui ont besoin d'investissements de mises aux normes et dont le transfert réduirait les dépenses de fonctionnement des Directions interdépartementales des routes sans forcément nécessiter de nouvelles mises à péage : 33 km requalifiés et 131 km élargis pour 1,7 milliard €.

Enfin, des extensions limitées du réseau existant viendraient achever le maillage du réseau que l'État n'a pu réaliser jusqu'alors : 121 km pour 2,7 milliards €.

À moyen terme, un programme d'environ 4 milliards € permettrait d'élargir 126 km sur le réseau déjà concédé.

Les concessions existantes pourraient intégrer des sections autoroutières jusqu'ici non concédées, mais avec des investissements de mises aux normes : 200 km requalifiés, 89 km élargis pour 1,8 milliard €, et des extensions limitées du réseau existant : 91 km pour 2,1 milliards €.

Ces travaux seraient conformes à la jurisprudence du Conseil d'État dite des « petits bouts » (investissement inséparable techniquement et économiquement de la concession, inférieur à 50 % de la valeur de la concession, financé par allongement de la durée de la concession et respectant le régime des aides d'État) ;

Par ailleurs, le ministre des Transports, M. Frédéric Cuvillier, a annoncé mi-avril 2013 que la redevance domaniale acquittée annuellement par les sociétés concessionnaires d'autoroutes à l'État pour occupation du domaine public (art. R 122-27 du code de la voirie routière) passerait, en 2013, de 180 millions d'euros à 350 millions d'euros. Les revenus supplémentaires procurés par cette hausse seront reversés à l'AFITF.

Le décret instaurant cette hausse renverra à un mécanisme visant à prévenir sa répercussion sur les tarifs des autoroutes.

Cette hausse est en partie fondée sur l'annonce, par l'ASFA, de l'augmentation des tarifs des péages de 2,01 % au 1^{er} février 2013.

« La hausse des tarifs des péages qui interviendra le 1^{er} février 2013 est de 2,01 % en moyenne pour les véhicules légers et de 2,05 % pour les poids lourds, découle de la stricte application des règles des contrats signés entre les sociétés d'autoroutes et l'État, prend en compte l'inflation à 1,69 % et les investissements réalisés sur le réseau. »

Il faut rappeler que les tarifs des péages sont soumis au contrôle préalable de l'administration concédante, et que 40 % des recettes de péages reviennent à l'État sous forme d'impôts et de taxes : impôts sur les sociétés, TVA, redevance domaniale, taxe d'aménagement du territoire et taxe professionnelle.

Le réseau exploité par les sociétés d'autoroutes était de 8 891 km à fin 2012. Le 21 janvier dernier, l'ouverture au public de la section Balbigny/La Tour de Salvagny (53 km) a marqué l'achèvement de l'A89, autoroute transversale allant de Bordeaux à Lyon sans passer par Paris. Les 104 km de l'autoroute A63 (Salles/Saint-Geours-de-Maremne), qui amélioreront la sécurité, sur la liaison entre Bordeaux et la frontière espagnole ont été récemment ouverts.

D. UN ÉLARGISSEMENT DU VERSEMENT TRANSPORT

Le versement transport (VT) est une contribution due par les employeurs privés ou publics, quelle que soit la nature de leur activité ou leur forme juridique, qui emploient plus de neuf salariés. Son produit, primitivement consacré au financement des transports publics (investissement et fonctionnement), a été progressivement affecté aux dépenses d'exploitation.

Le versement transport, d'abord institué en région parisienne dans les années 70, a été étendu aux communes de plus de 300 000 habitants en 1973, 100 000 habitants en 1974, 30 000 habitants en 1982, 20 000 habitants en 1992, et 10 000 habitants en 1999. **Il alimente dans ce cas le budget de l'autorité organisatrice de transport urbain de la commune.** Entre 1975 et 1982, le seuil de perception du versement transport, fixé à 100 000 habitants, joue un rôle décisif dans la création d'autorités organisatrices intercommunales et dans l'augmentation des périmètres de transport urbain (PTU).

La contribution est calculée sur la totalité des salaires soumis à cotisations ; elle est recouvrée par les URSSAF et reversée aux AOT.

Les employeurs qui dépassent le seuil de neuf salariés sont dispensés du paiement du versement transport pendant trois ans, puis bénéficient d'un abattement de 75 % la quatrième année, 50 % la cinquième année et 25 % la sixième année.

La puissance de cette recette a permis de maintenir les tarifs des transports publics à un niveau assez bas (parfois trop bas, ainsi que cela a été évoqué).

Les régions, soucieuses d'assurer les interconnexions entre les périmètres de transports urbains (PTU), souhaiteraient que soit instauré un VT interstitiel, qui gommerait les effets de frontière entre ces PTU.

Une récente étude a estimé que **le produit du versement transport « additionnel » ou « interstitiel » imposé aux entreprises de plus de neuf salariés oscillerait entre 625 et 701 millions d'euros annuels**. Ceci permettrait aux collectivités territoriales d'investir dans leurs transports collectifs pour répondre à la poussée de trafic (+ 7 % pour le ferroviaire, + 5 % dans l'urbain en 2011). Les recettes tirées de la vente des billets et des abonnements sont loin de couvrir le coût réel du service.

Le VT interstitiel s'appliquerait aux entreprises implantées à l'extérieur du périmètre de transport urbain (PTU), et qui ne paient pas le versement transport, alors que leurs salariés en bénéficient pour venir travailler se verraient, imposer selon un taux qui reste à définir.

Quant au VT additionnel, il s'appliquerait à toutes les entreprises implantées à l'intérieur ou à l'extérieur du périmètre de transport urbain, et qui paient déjà une taxe de 1,8 % à 2 % de leur masse salariale pour financer les transports et paierait 0,2 % supplémentaire.

L'étude, précédemment évoquée, a chiffré le rendement d'un VT additionnel ou interstitiel, ou un mixte des deux. Les perspectives de rentrées fiscales seraient différentes :

- un VT additionnel de 0,2 % sur toutes les entreprises (dans le PTU et hors PTU) rapporterait 625 millions d'euros par an ;
- un VT interstitiel de 0,6 % (hypothèse basse) perçu sur les entreprises hors du PTU rapporterait 450 millions par an et près du double si le taux est de 1 % ;
- troisième hypothèse : un mixte de VT additionnel à 0,1 % et interstitiel à 0,6 % permettrait de dégager 692 millions par an, et 768 millions si on pousse le taux de VT interstitiel à 0,7 % ;
- enfin, un mixte de VT additionnel à 0,2 % et interstitiel à 0,3 % rapporterait 701 millions par an.

Cependant, vos rapporteurs s'interrogent sur l'opportunité d'accroître les charges des entreprises déjà lourdement taxées.

E. FINANCEMENTS EUROPÉENS ET « PROJECTS BONDS »

Notre collègue Ronan Dantec, dans l'avis rédigé au nom de la commission du Développement durable, sur le budget des routes dans le projet de loi de finances pour 2013 (déjà cité), rappelle que :

« Pour accélérer le report modal, nous devons solliciter davantage, outre les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI), les crédits du **Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)** que l'Union vient de mettre en place pour financer la partie centrale du Réseau transeuropéen de transports (RTE-T). Avec ce « Mécanisme », la Commission européenne entend relancer la politique des réseaux transeuropéens, pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur, facteur de compétitivité, tout en limitant l'impact énergétique de ses infrastructures. Dans la négociation en cours, elle propose que l'Union y consacre **31,7 milliards pour 2014-2020**, à comparer aux 8 milliards engagés dans la période 2007-2013. »

Le MIE propose de développer, dans cette perspective, des « emprunts obligataires pour projets », les *project bonds*.

Le principe des project bonds est simple : des crédits sont confiés à la Banque européenne d'investissement (BEI) pour qu'elle « rehausse » la qualité des emprunts obligataires, c'est-à-dire qu'elle améliore leur rémunération et atténue leur risque sur les marchés financiers. La Commission en attend **un effet multiplicateur de 15 à 20**. Une phase pilote a été lancée en 2012-2013 par redéploiement, avant une éventuelle généralisation à compter de 2014, après évaluation.

F. LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ (PPP)

C'est l'ordonnance du 17 juin 2004 qui a introduit dans le droit français une formule inspirée de la formule britannique du « *Private Finance Initiative* » (PFI).

Le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public de l'État confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital¹.

Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

Il peut se voir confier tout ou partie de la conception des ouvrages.

¹ Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 (modifiée par la loi n°2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat et par l'art. 14 de la loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements privés et publics, du 18 février 2009 (LAPCIPP) Art. 1er de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, Art. 14 de la loi - Contrats de partenariat des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, modifiée par la loi n°2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat et par la LAPCIPP).

La rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle peut être liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant.

Le contrat de partenariat autorise une rémunération du cocontractant pendant toute la durée du contrat, qui n'est pas liée à l'exploitation de l'ouvrage. La rémunération peut être liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant. Les coûts d'investissement sont ainsi lissés au bénéfice du pouvoir adjudicateur.

Aux termes du contrat, le pouvoir adjudicateur acquiert la propriété du bien.

Ces contrats sont dérogatoires au système des marchés publics. Leur coût global est plus élevé pour la collectivité, qui n'a cependant pas à avancer les fonds, fournis par le partenaire privé avec lequel elle a contracté.

Du fait de leur spécificité, ces contrats doivent être réservés à des opérations coûteuses et complexes, pour lesquelles la concession de travaux publics n'est pas adaptée.

Pour en avoir mal mesuré les risques, certains acteurs publics y ont eu recours de façon inappropriée, ce qui a conduit à des désillusions dont l'actualité s'est fait l'écho. Le dernier exemple en date est celui du Centre hospitalier sud-francilien (CHSF), situé à Corbeil-Essonnes, construit par PPP, signé en 2006 entre l'État et Eiffage, et ouvert en avril 2012, avec 8 mois de retard, et plusieurs affrontements en justice des deux partenaires.

Mais ces contrats ne sont pas, pour autant, à rejeter en bloc.

Dans le domaine des transports, deux ont déjà été conclus portant sur 800 km de lignes TGV en cours de construction ou d'achèvement, pour 17 milliards d'euros d'investissement.

Le contournement de Nîmes et Montpellier a fait l'objet d'un contrat, signé le 1^{er} juillet 2012 entre RFF et un consortium piloté par Bouygues, pour un coût de 1,5 milliard d'euros.

Le 28 juillet 2011, un contrat identique a été conclu entre RFF et Eiffage Rail Express pour une durée de vingt-cinq ans, pour la réalisation de la ligne à grande vitesse Bretagne-Pays-de-la-Loire.

Dans le domaine routier, l'État a confié la concession de l'autoroute A88 (Caen-Sées), mise en service en 2010, à un consortium regroupé autour de la Caisse des Dépôts. Quant à la section Artenay-Courtenay de l'autoroute A19, mise en service le 16 juin 2009, elle est issue d'un contrat de concession signé le 31 mai 2005.

Ces deux derniers projets produisent des redevances déjà perçues par l'État. Cependant, il faut souligner que ces contrats ne sauraient être une solution pour financer des tronçons routiers à faible rendement.

Les financements publics demeurent donc indispensables, car les éléments précédemment évoqués ne peuvent que participer marginalement aux besoins de fonctionnement et d'investissement des infrastructures de transport.

Les financements doivent être partagés entre l'État, la SNCF, les collectivités territoriales et les usagers. Il est nécessaire que l'État maintienne, à son niveau actuel, sa dotation budgétaire à l'AFITF, soit 2 milliards d'euros par an, sans que l'écotaxe sur les poids lourds s'y substitue. L'Europe doit assurer le financement du réseau transeuropéen de transports, qu'elle a défini. Quant à la SNCF, elle doit revoir les fondamentaux de son fonctionnement. Les collectivités territoriales doivent trouver des moyens financiers supplémentaires, avec notamment le recours aux péages urbains et aux partenariats public-privé, et avec une modulation plus importante de la TIPP.

La prochaine conférence internationale sur le climat, qui doit se tenir à Paris en 2015, devrait être l'occasion d'examiner l'instauration d'une **taxe mondiale sur le kérosène**, dont la perspective est certes aujourd'hui récusée par certains grands pays émergents, mais qui normaliserait la fiscalité du kérosène, carburant très émetteur de CO₂ qui n'est pas taxé en conséquence. Le produit de cette taxe pourrait être affecté aux transports peu émetteurs de carbone, comme le rail.

L'État, l'Europe et les régions devraient financer les principaux axes de LGV, les voies d'approche et les gares relevant des départements et des agglomérations et les chambres de commerce et d'industrie (CCI) mais l'État ne peut pas être sollicité dans cesse.

Parmi les acteurs politiques qui réclament plus de décentralisation, certains assument mal les compétences qu'ils possèdent déjà, notamment en matière d'infrastructures de transport. En effet, en privilégiant certains types de dépenses, comme le social ou la communication, ils se privent des budgets nécessaires à l'entretien et au développement de ces infrastructures.

De plus, les cofinancements auxquelles les collectivités territoriales sont souvent contraintes sur demande de l'État induisent des effets pervers, comme la rétractation de certaines collectivités lorsque le projet tarde à se réaliser. C'est le cas, par exemple, du projet de ligne TGV Bordeaux-Toulouse, dont la réalisation pourrait être différée.

CONCLUSION

Les investissements dans les infrastructures de transport sont des investissements d'avenir, entrant dans la catégorie des dettes ultérieurement productives.

C'est d'ailleurs ainsi que les conçoit le Président de la République, qui a annoncé, le 16 mai dernier, que la France lancerait en juin 2013 « **un grand plan d'investissement sur dix ans, portant sur quatre grandes filières : numérique, transition énergétique, santé et grandes infrastructures de transport.** »

Son financement sera assuré par « des crédits européens encore non mobilisés, les fonds issus des hausses de plafond des livrets A et livrets de développement durable, de la Caisse des dépôts, de la Banque publique d'investissement et des cessions de participations de l'État dans des entreprises. »

Ainsi, outre les financements non budgétaires précédemment examinés, des crédits publics viendront appuyer les projets qu'il est nécessaire de réaliser dans l'amélioration des transports publics existants et le lancement de nouveaux axes prioritaires.

C'est une nécessité au vu des éléments présentés dans ce rapport, et elle est ainsi reconnue au plus haut niveau de l'État.

ANNEXES

Annexe 1 :
Examen du rapport d'information par la délégation, le 29 mai 2013

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Mes chers collègues, vous savez que le financement de l'entretien des infrastructures de transport existantes et des projets nouveaux est partagé entre l'État et les collectivités territoriales, particulièrement les régions. L'objet de notre rapport est d'abord d'établir un bilan de leur rôle respectif, tel qu'il découle des transferts effectués de l'État vers ces collectivités, à partir des années 70, puis d'examiner les priorités à retenir pour éviter toute aggravation de la fracture territoriale existante et pour assurer l'égalité des citoyens dans l'accès à des moyens de transport performants, quel que soit le territoire où ils résident. Nous décrirons les différents modes de financement qui pourraient être mobilisés dans cette perspective.

Notre réflexion, à Jacques Mézard et moi-même, a été amorcée par la publication, à la fin du mois d'octobre 2011, d'un projet de schéma national des infrastructures de transport (SNIT), qui avait vocation à être soumis à discussion parlementaire. Les échéances électorales de l'année 2012 n'ont pas permis que le temps nécessaire à son examen soit trouvé dans notre calendrier. Cependant, le projet de SNIT a été soumis au Conseil économique, social et environnemental (CESE), qui en a publié une synthèse et a formulé un avis, en mars 2012. Cet avis précise que l'élaboration du projet de SNIT « s'inscrit dans les engagements du Grenelle de l'environnement, et qu'il représente un coût important, et n'est donc pas réalisable en totalité dans l'immédiat ». Ce projet, en effet, représentait un coût estimé à 245 milliards d'euros d'investissement à réaliser sur vingt à trente ans, soit 8 milliards d'euros par an. Sur ce total, il était prévu d'affecter 105 milliards à l'optimisation des réseaux existants, et 140 milliards aux projets de développement.

Ce travail de prospective a été jugé utile, mais le Gouvernement issu des élections de mai et juin 2012 a jugé utile d'en revoir les priorités. C'est pourquoi le ministre des Transports, M. Frédéric Cuvillier, a chargé, le 18 octobre 2012, une commission réunissant élus et experts, et présidée par M. Philippe Duron, député du Calvados et président de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), de « trier, hiérarchiser et mettre en perspective les grandes infrastructures de transport ». Sur la base des propositions de cette commission, dite « Mobilité 21 », qui devraient lui être remises d'ici l'été, le ministre proposera un nouveau schéma national de mobilité durable, qui définira les orientations de la politique des transports du Gouvernement à court, moyen et long termes.

Notre axe de réflexion est fondé sur les importants transferts de compétences en matière de transport opérés, depuis les années 70, de l'État

vers les collectivités territoriales. Celles-ci ont contribué à rénover le réseau, routier et ferroviaire, ainsi transféré, et à le développer. Mais cet effort ne semble pas avoir été accompagné par une égale implication de l'État en matière d'entretien des réseaux existants et de réalisation de nouveaux tronçons. Pour la route, l'État s'est concentré sur le maintien en condition de sécurité du réseau structurant et, pour le rail, il a incité SNCF et RFF à développer des réseaux à grande vitesse, dont l'opportunité n'est pas contestée mais qui doivent être complétés par un axe desservant le centre de la France, qui est actuellement un « désert français » de la grande vitesse. Dans le même temps, les « transports du quotidien » se sont dégradés.

Je m'en tiendrai aux questions ferroviaires, et mon collègue Jacques Mézard vous exposera ses propres réflexions sur l'ensemble des problèmes touchant au réseau routier.

Vous trouverez dans le rapport une description des efforts réalisés par les autorités organisatrices de transport (AOT) pour développer l'offre ferroviaire, particulièrement les transports express régionaux (TER).

Dans le même temps, les multiples sollicitations de court terme auxquelles l'État - quel que soit le gouvernement en place - a dû répondre l'ont conduit à ne pas assurer tout le financement requis par la maintenance des réseaux de transport, et particulièrement le réseau ferré. Cependant, il faut relever que le rythme de rénovation des lignes est passé, depuis 2006, de 500 à 1 000 km par an.

La dégradation des transports du quotidien est due à l'insuffisance des travaux de rénovation et de modernisation. Mais la responsabilité en est partagée entre l'État, la SNCF et RFF, et les régions, qui ont reçu la compétence transport, lors de l'acte II de la décentralisation en 2003.

Parmi les acteurs qui réclament plus de décentralisation, certains assument mal les compétences qu'ils possèdent déjà, notamment en matière d'infrastructures de transport. En effet, en privilégiant certains types de dépenses, comme le social ou la communication, ils se privent des budgets nécessaires à l'entretien et au développement de ces infrastructures.

La SNCF n'a pas non plus toujours fait les efforts requis pour la modernisation de son mode de fonctionnement. Je distinguerai, dans les dépenses, celles qui constituent une bonne dette, car constituées d'investissements d'avenir, et celles, au contraire, qui sont de la mauvaise dette, composées de frais de fonctionnement qu'il faut réduire.

L'effort financier important consenti par l'État, avec des investissements de renouvellement progressant de 7,3 milliards d'euros de 2006 à 2012, pèse aujourd'hui sur des finances publiques très contraintes. Cela ne doit pas pour autant conduire à réduire à l'excès les projets d'infrastructures nouvelles, puisqu'il s'agit de dettes « saines », d'investissements d'avenir, créateurs de valeur et de croissance à moyen et long termes. Nous constatons en effet que le bilan des trente dernières

années est très contrasté en matière d'infrastructures de transport, notamment en matière ferroviaire : les grandes voies au départ de Paris ont été considérablement améliorées par le développement des TGV, particulièrement sur l'axe Paris-Marseille, mais certaines zones peu peuplées du territoire, situées pour l'essentiel dans les régions Centre, Auvergne et Limousin ont été délaissées.

Or, le désenclavement de l'espace central français est impératif pour assurer l'égal accès de ses habitants à une desserte ferroviaire rapide. Ceci s'impose d'autant plus que la ligne Paris-Lyon est d'ores et déjà saturée, avec de nombreuses conséquences négatives, comme la saturation de l'accès aux gares d'Ile-de-France et à celles de Lyon. Il est, en effet, à craindre que la ligne grande vitesse Paris-Lyon ne soit plus en mesure de répondre à la demande des déplacements nord-sud à l'horizon 2020-2025, en dépit des solutions avancées pour pallier cette saturation, comme l'augmentation de la capacité des TGV par le recours à des rames en duplex, qui serait juste suffisant pour absorber la croissance des prochaines années. Comme le projet de ligne à grande vitesse Lyon-Turin constitue une priorité pour la France et l'Italie, et pourrait bénéficier de fonds européens, une grande partie des voyageurs venant de toute l'Europe et passant par Paris empruntera la future ligne à grande vitesse Paris-Lyon-Turin, ce qui augmentera encore la saturation de cette ligne.

Pour remédier aux goulets d'étranglement ferroviaires situés en Île-de-France et à Lyon, l'itinéraire Paris-Orléans-Clermont-Ferrand s'impose, et doit être réalisé parallèlement à la ligne grande vitesse Lyon-Turin, ce qui permettra d'ailleurs une meilleure rentabilité de cet axe. Le projet de ligne à grande vitesse Paris-Marseille-Nice-Menton devrait également être considéré comme prioritaire, car il permettrait de concurrencer la ligne aérienne, beaucoup plus émettrice de CO₂.

Les financements doivent être partagés entre l'État, la SNCF, les collectivités territoriales et les usagers. Il est nécessaire que l'État maintienne, à son niveau actuel, sa dotation budgétaire à l'AFITF, soit 2 milliards d'euros par an, sans que l'écotaxe sur les poids lourds s'y substitue. L'Europe doit assurer le financement du réseau transeuropéen de transports, qu'elle a défini. Quant à la SNCF, elle doit revoir les fondamentaux de son fonctionnement. Les collectivités territoriales doivent trouver des moyens financiers supplémentaires, avec notamment le recours aux péages urbains et aux partenariats public-privé, et avec une modulation plus importante de la TIPP.

La prochaine conférence internationale sur le climat, qui doit se tenir à Paris en 2015, devrait être l'occasion d'examiner l'instauration d'une taxe mondiale sur le kérosène, dont l'idée est certes aujourd'hui récusée par certains grands pays émergents, mais qui normaliserait la fiscalité du kérosène, carburant très émetteur de CO₂ mais non taxé en conséquence. Le produit de cette taxe pourrait être affecté aux transports peu émetteurs de

carbone, comme le rail. S'agissant du réseau ferré français, l'État, l'Europe et les régions devraient financer les principaux axes de LGV, les voies d'approche et les gares relevant des départements et des agglomérations.

Voilà, mes chers collègues, les quelques points que je souhaitais souligner pour lancer notre débat.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Mes chers collègues, après les développements de notre collègue sur le ferroviaire, je vais, pour ma part, évoquer les problèmes du secteur routier.

Je vous rappelle que, jusqu'au début des années 70, le réseau routier national comportait environ 80 000 km, dont 40 000 km de voies départementales intégrées au domaine public national en 1930 pour soulager les finances locales. Sur la base d'un schéma directeur établi par la Direction des routes en collaboration avec la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), la loi du 29 décembre 1971 a prescrit la décentralisation de 53 500 km. L'action de l'État s'est alors concentrée, parallèlement au développement du réseau autoroutier concédé, sur un réseau de 27 500 km assurant les relations entre Paris, les « métropoles d'équilibre » et les agglomérations de plus de 40 000 habitants, ainsi que sur et les itinéraires supportant, en 1965, au moins 2 000 véhicules/jour sur plus de 75 km.

Puis, le réseau national a été marqué par l'augmentation du réseau autoroutier concédé. La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 a fait évoluer le réseau routier national avec un transfert aux départements de 16 947 km en 2006, de 340 km en 2007 et, depuis 2008, le reclassement supplémentaire de 574 km dans la voirie départementale ou communale. Ce transfert important aux départements avait été accompagné de l'engagement public de M. Gilles de Robien, alors ministre des Transports, que l'État ne solliciterait pas les collectivités territoriales pour le réseau étatique restant, dénommé PDMI. La réalité a été tout autre, car les demandes de l'État ont été multiples et pressantes.

Le réseau routier national comptait donc, au 1^{er} janvier 2013, 20 938 km, dont 12 136 km non concédés et 8 802 km concédés. L'État a consacré 433 millions d'euros à l'entretien courant, et il est prévu que l'investissement devrait être de 770 millions d'euros en 2013.

Globalement, le bilan des trente dernières années est très contrasté en matière d'infrastructures routières : alors que les grandes voies au départ de Paris ont été considérablement améliorées par le développement des autoroutes, ou leur équivalent pour l'ouest de la France, certaines zones peu peuplées du territoire, dont le grand Massif Central ont été délaissées. L'équité a été abandonnée au profit de la compétitivité, dans un contexte de renoncement à la politique d'aménagement du territoire « dissoute » dans celle de décentralisation.

Cependant, il n'y a pas de fatalité de déclin pour les territoires à faible densité, pour peu que soient mobilisées à bon escient toutes les possibilités financières disponibles pour renforcer leur desserte par des services de transport diversifiés. Ceux-ci sont d'abord composés d'un indispensable renforcement du réseau routier de proximité. En effet, le maintien en bonne condition du réseau routier et autoroutier est indispensable à l'accessibilité et à la croissance économique, et la modernisation du réseau routier de proximité est une priorité à réaliser à un coût raisonnable.

Les programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI) ont remplacé, en 2009, les contrats de plan État-Régions (CPER). Le ministère de l'Écologie et du Développement durable les présente comme des programmes recouvrant l'ensemble des opérations de modernisation du routier non concédé existant, sans créer de nouvelles fonctionnalités et sans augmenter substantiellement la capacité du réseau, ce qui fige ces infrastructures et constitue l'annonce très claire que le réseau existant ne sera pas développé.

Les orientations de l'État en matière d'entretien, de modernisation et de développement des réseaux portent, dans cet ordre, sur la réduction des impacts environnementaux et de la consommation des espaces agricoles et naturels, et, enfin, les aides apportées aux collectivités territoriales pour le développement de leurs propres réseaux.

Les nouvelles priorités dégagées en matière de modernisation du réseau routier consistent donc à améliorer la qualité environnementale des infrastructures et le cadre de vie des riverains (quand ils existent !), à optimiser leur fonctionnement en améliorant la fiabilité des temps de parcours pour les usagers, et la sécurité routière, le renforcement de l'accessibilité des territoires n'étant qu'un impératif secondaire.

Ce programme avait deux objectifs essentiels : remédier au « mitage » des itinéraires en les achevant, et réduire la congestion dans les zones périurbaines. Mais rien n'était prévu, concrètement, pour prévenir l'aggravation de la fracture territoriale. La question est de savoir quels financements mobiliser dans la période actuelle de tension des finances publiques. En effet, de fortes tensions sur les finances publiques, qu'il s'agisse des budgets de l'État ou des collectivités territoriales, poussent à envisager pour les transports publics des moyens de financement alternatifs.

Plusieurs réflexions ont été menées en la matière, portant sur un rééquilibrage des contributions respectives des usagers et des contribuables, les avantages procurés par la mise en place de péages urbains, les possibilités offertes par une prolongation de quelques années des concessions autoroutières - le débat est d'ailleurs en cours avec les sociétés concessionnaires sur le contenu des travaux qu'elles s'engageraient alors à effectuer. L'extension du versement transport (VT) acquitté par les

entreprises est également étudié, mais le secteur productif est déjà très taxé. Le recours aux partenariats public-privé (PPP), qui sont complexes à utiliser correctement, et les financements européens sont également à envisager. Le financement public de l'AFITF, qui contribue puissamment à la rénovation du réseau routier, doit être pérennisé, car le produit de l'écotaxe poids lourds est incertain. La piste de la prolongation des concessions autoroutières me semble intéressante, à condition que les sociétés d'autoroutes s'attachent à améliorer les connexions entre ce réseau et les routes secondaires.

Les partenariats public-privé peuvent également être explorés. Du fait de leur spécificité, ces contrats doivent être réservés à des opérations coûteuses et complexes, pour lesquelles la concession de travaux publics n'est pas adaptée. Pour en avoir mal mesuré les risques, certains acteurs publics y ont eu recours de façon inappropriée, ce qui a conduit à des désillusions dont l'actualité s'est fait l'écho. En tout état de cause, les PPP ne sont pas une solution pour financer des tronçons routiers à faible rendement.

Nous nous félicitons que le Président de la République ait annoncé le 16 mai dernier, que la France lancerait en juin 2013 « un grand plan d'investissement sur dix ans, portant sur quatre grandes filières : numérique, transition énergétique, santé et grandes infrastructures de transport ». Ainsi, des crédits publics viendront appuyer les projets qu'il est nécessaire de réaliser dans l'amélioration des transports publics existants et le lancement de nouveaux axes prioritaires. Cette nécessité est ainsi reconnue au plus haut niveau de l'État.

M. Pierre Jarlier. - Je suis tout à fait d'accord avec ce rapport et les propositions qui sont faites. Je considère qu'il arrive à point, au moment où une réflexion va être engagée sur les nouvelles planifications en matière de réseaux. Vous avez d'ailleurs déployé une approche territoriale similaire de la planification à long terme des infrastructures de transport, ce dont je me félicite. Il me semble aujourd'hui indispensable de mettre l'accent sur la modernisation du domaine routier : le désenclavement des zones les plus enclavées, en particulier, doit constituer une priorité, en suivant une logique d'aménagement du territoire.

Je partage également les deux aspects que vous avez évoqués : la question de l'équité et celle de la compétitivité, qui me paraissent indissociables. Aujourd'hui, malheureusement, chaque fois que l'on prône la modernisation d'un réseau, on vous explique que rien n'est possible sans la prise en compte de sa compétitivité. Je pense qu'il faut changer de logique et de culture : la culture de l'aménagement du territoire doit être prioritaire. À l'inverse, la logique actuelle, qui définit des priorités dans les projets sous condition de capacité est dangereuse, car elle maintient à l'écart de projets d'aménagement les collectivités qui, justement, n'ont pas les capacités suffisantes.

C'est pourquoi, selon moi, ce rapport est très opportun aujourd'hui.

Je souhaite revenir sur les partenariats public-privé (PPP). Ils apparaissent effectivement comme une solution facile lorsque l'on recherche des financements alternatifs, et ce, jusqu'au jour où les charges afférentes à ces partenariats public-privé devront être intégrées dans les dettes des collectivités, car il y aura des réveils douloureux à ce moment. Nous savons que certaines seront plombées financièrement pendant des dizaines d'années par des contrats dont les termes auront été initialement mal rédigés.

Nous devons donc veiller, si nous développons ces partenariats, à ce qu'ils ne présentent pas de coûts supplémentaires trop importants, et surtout à ce qu'ils soient transparents. Il est urgent de faire attention, car les partenariats public-privé peuvent constituer une bonne formule si, à l'avenir, on en maîtrise bien les coûts et les incidences, et surtout la transparence.

M. Yannick Botrel. - À mon tour je tiens à saluer le travail des rapporteurs. Ce rapport ouvre des perspectives très intéressantes. En ce qui concerne les partenariats public-privé, ma réaction sera la même que celle de notre collègue Pierre Jarlier : je reste réservé à ce sujet. Pour moi, leur utilisation mérite d'être attentivement étudiée pour éviter qu'ils ne soient un « miroir aux alouettes », si vous me permettez cette expression.

Je ferai également deux remarques. Concernant le financement des axes principaux de TGV, certaines régions orientent déjà les fonds affectés par l'Union européenne à ces projets. C'est le cas pour ma région, qui en a fait une priorité d'investissement dans le cadre du financement de l'axe Le Mans-Rennes. Il faut donc juste étendre un principe qui existe déjà.

Concernant le point évoqué par notre collègue Jacques Mézard, sur le transport routier, celui-ci devrait prospérer ou continuer à fonctionner durant les prochaines décennies, car sur le fond, il paraît difficile de s'en passer. Vous n'avez toutefois pas ou peu évoqué la complémentarité « rail-route », en particulier les plateformes multimodales. Edmond Hervé pourra d'ailleurs confirmer que ce sujet est régulièrement évoqué dans une région périphérique comme la nôtre, la Bretagne. Les collectivités réfléchissent à la mise en place de plateformes multimodales, sans mésestimer les difficultés d'acceptation sociétale suscitées par le choix des lieux d'implantation. Malgré les réticences et les oppositions pouvant exister à la mise en place de ces structures, un certain nombre d'entre elles sont de nature à être réalisées. C'est en tout cas un élément intéressant, nonobstant la question de la convergence des réseaux routiers vers Paris. En effet, il faut aujourd'hui prendre en considération l'Europe dans son ensemble, et nous devons donc optimiser, ensemble, les moyens de communication avec le centre de l'Europe.

M. Edmond Hervé. - Je m'inscris bien évidemment dans le droit fil des propos de nos collègues Pierre Jarlier et Yannick Botrel, sur un sujet excellemment traité par nos rapporteurs, qui démontrent, s'il en était besoin,

que nous sommes là au cœur de la problématique des compétences partagées.

Et puisque nous évoquons les domaines au cœur des relations entre l'État et les collectivités territoriales, voilà précisément un sujet important qui mériterait d'être intégré au pacte de responsabilité et de solidarité entre l'État et les collectivités territoriales. Lorsque j'évoque ce pacte, je ne me fais aucune illusion sur les dates fixées, car l'important n'est pas de correspondre à des échéanciers prédéterminés, mais de fixer et de suivre des orientations avec une certaine fidélité. C'est pourquoi je me permets d'insister sur ce qui vient d'être dit par nos collègues concernant nos grands équilibres budgétaires. J'estime, en effet, que nous ne sommes pas dans une transparence totale, car quantité de déficits et de dettes restent en dehors du calcul et ne sont pas pris en compte au sens de la dette et du déficit maastrichtiens. Or, la dette de RFF et de la SNCF est extrêmement lourde. Quant aux réveils douloureux que nous sommes susceptibles de connaître sur les partenariats public-privé, nous en convenons tous.

L'aspect fondamental reste donc la fiscalité. Or la fiscalité des collectivités territoriales est très en retard. Si je prends l'exemple de la région - directement concernée par les transports puisqu'il s'agit d'une compétence régionale -, il est absolument nécessaire que nous disposions d'un système fiscal dont l'assiette soit en rapport avec la nature de ses compétences. J'avais, à une époque, émis l'idée de faire bénéficier la région de l'équivalent d'un versement transport (VT), mais je ne sais pas si en pratique cette solution est la meilleure aujourd'hui car le versement transport est en quelque sorte la « propriété » des grandes agglomérations, qui investissent beaucoup. C'est pourquoi je pense qu'il convient de réfléchir à une fiscalité régionale assise sur les communications au sens large, à savoir le transport, mais aussi toutes les nouvelles techniques de communication, y compris le très haut débit.

Enfin, je souhaiterais vous poser une question car il m'a été dit que le principe des surtaxes locales n'était pas euro-compatible. C'est pourtant une manière de faire participer financièrement les usagers, qui bénéficient d'investissements de qualité, et de garantir le respect du principe d'égalité.

M. Georges Labazée. - Je ferai quatre observations sur le rapport. Tout d'abord, j'aurais une préconisation à faire : il faut que l'État arrête cette mécanique infernale qu'est le cofinancement. Je prends l'exemple de la ligne en construction Tours-Bordeaux, qui trouve son prolongement naturel vers Toulouse, capitale d'Airbus, et vers l'Espagne en fonction d'un protocole international. Lorsque l'on observe la mécanique mise en œuvre, ce sont 59 collectivités territoriales qui ont été appelées au financement de la ligne Tours-Bordeaux pour préfigurer ensuite le financement de la ligne Bordeaux-Toulouse ou Bordeaux-Espagne. C'est d'ailleurs un point épineux dans la préparation du rapport Duron, puisque l'on a pu constater que sur ces 59 collectivités, certaines avaient abandonné en cours de route, souvent

pour raisons budgétaires. Je me demande donc de quelle façon, dans ces conditions, RFF, qui est maître d'ouvrage, procède pour réaliser ses équilibres financiers. Lorsque l'on fait examiner par des experts, des avocats et d'autres spécialistes les montages de RFF, on aboutit au constat que ceux-ci surévaluent le montant des financements. De la sorte, dans le cas où des collectivités ne paient pas leur quote-part RFF bénéficie malgré tout d'un niveau de ressources suffisant. Comme le financement des LGV ne va pas s'interrompre, même si nous savons qu'il est voué à diminuer en raison de la situation financière, il est nécessaire d'apporter une clarification.

J'en viens aux grandes infrastructures routières. Si l'on doit traiter un grand itinéraire à partir de 2017-2018 avec une fin programmée pour 2022-2023, la population comprendra et acceptera ce projet d'ampleur. Cependant, des grands itinéraires dont les travaux ont débuté il y a quinze ans ne sont toujours pas achevés ce qui, de toute évidence, nourrit l'exaspération. C'est le cas de la route nationale 134, qui traverse la Vallée d'Aspe et rejoint l'Espagne. Quand on discute des projections avec le ministère de l'Équipement, on ne sait jamais à quelle date les projets doivent prendre fin. Le principe d'équité doit prévaloir jusqu'au bout, ce qui signifie que lorsque l'on commence un itinéraire, on se doit de le mener jusqu'à son terme.

Ma dernière observation concerne le dispositif des infrastructures : 2014 sera une année cruciale car le Premier ministre a annoncé le 28 mai 2013, par un communiqué de presse, que l'État s'engageait dans un mécanisme de contractualisation État-région via le futur CPER. J'avais eu l'honneur de réaliser au nom de notre délégation un rapport sur les CPER ancienne manière, dans lequel j'avais constaté que la part des infrastructures était importante dans les enveloppes conclues entre l'État et les régions, si ce n'est que certains avaient davantage investi dans le rail, d'autres dans le domaine routier. Lors de la préparation des futurs contrats, et au moment où l'on va en tracer le cadre général, il est important que notre délégation puisse donner des indications pour définir des lignes directrices concernant la mise en œuvre des infrastructures.

M. Rémy Pointereau. - En ce qui concerne l'intervention de M. Pierre Jarlier, il est vrai que l'aménagement du territoire doit être également une priorité pour la commission Duron. Dans notre rapport, c'en est une : il est primordial de tendre vers l'égalité des territoires. On dispose d'un ministère de l'Égalité du territoire, il faut désormais que ce principe se mette en œuvre. Qui plus est, on ne peut pas avoir deux catégories de citoyens : d'une part, les citoyens qui ont accès à tous les moyens modernes de mobilité et, d'autre part, ceux qui sont à l'écart de l'autoroute, qui n'ont pas de TGV et qui sont localisés en général dans des territoires déjà en désertification. Il y a un réel besoin de promouvoir l'égalité des territoires.

Les PPP ne constituent pas nécessairement une solution adéquate à tous les problèmes, spécialement dans une période où les taux d'intérêt sont faibles, fixés à 1,5 voire 2 %. Finalement, les PPP intéressent surtout les

projets de grande envergure, pour lesquels il est souvent difficile de trouver les financements et les emprunts nécessaires.

En matière de fret, le rapport comprend un volet fret que nous pouvons éventuellement renforcer. En ce qui concerne les plateformes multimodales, on s'aperçoit qu'il s'agit d'une activité difficile à rentabiliser si l'on n'a pas une distance suffisante entre le point de mise en plateforme et le point d'arrivée. L'investissement est rentable pour des distances de 500 ou 600 km au moins. Par ailleurs, la majorité des personnes que nous avons auditionnées dans le cadre de ce rapport ont estimé que la SNCF devait revenir à ses fondamentaux. Elle investissait autrefois beaucoup dans le fret. De ce fait, compte tenu de ses compétences, je pense qu'il est nécessaire que la SNCF revienne sur les possibilités de faire du ferroutage, de mettre en place des plateformes multimodales dans un certain nombre de secteurs pour créer de la transversalité. On peut citer à titre d'exemple la trajectoire Nantes-Vierzon-Lyon. Si, à terme, le projet de ligne Lyon-Turin voit le jour, je pense que l'on pourrait envisager de créer ou d'améliorer, entre le port de Nantes et l'Italie, des plateformes multimodales et le ferroutage. Mais, encore une fois, il faut de grandes distances pour mener à bien la réalisation de ces infrastructures.

Sur le plan de la fiscalité écologique, pour répondre à M. Edmond Hervé, nous disposons d'un certain nombre d'outils, qui se mettent progressivement en place. Les produits de cette fiscalité auront tendance à diminuer car l'objectif est de réduire les effets de la pollution ; par conséquent, il ne s'agit pas, à terme, d'une recette stable.

Le très haut débit peut être une solution. J'évoquais précédemment le kérosène, je pense que cela peut être une solution, mais qui nécessiterait un accord international. Quant à l'euro-compatibilité, nous ne possédons pas d'éléments sur ce sujet, qu'il faudra toutefois traiter.

Enfin, en ce qui concerne les remarques de M. Georges Labazée, je ne vois pas comment nous pourrions nous passer de cofinancements des régions et des autres collectivités sur les grands projets. C'est pour cette raison que j'ai cité le financement des lignes principales par l'État et les régions en ajoutant qu'il serait nécessaire de faire en sorte que l'Europe revienne à ses fondamentaux. En effet, elle a financé énormément d'infrastructures, par exemple à Burgos, au nord de l'Espagne. On dénombre aujourd'hui dans cette région une multitude d'autoroutes quasiment désertes. Relevons toutefois le côté positif : des infrastructures ont pu être réalisées grâce à l'Europe. Celle-ci aurait dû investir moins massivement en certains endroits tout en maintenant globalement une politique des transports ambitieuse.

Le rapport de MM. Jacques Mézard et Rémy Pointereau est adopté.

Annexe 2 :
Liste des personnes auditionnées

6 février 2013	
Voies navigables de France (VNF)	M. Marc Papinutti
13 février 2013	
Réseau ferré de France (RFF)	MM. Matthieu Chabanel et François Tainturier, Mme Marie-Reine du Bourg
12 mars 2013	
Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA)	MM. Pierre Coppey, Jean Mesqui et André Brotto
26 mars 2013	
Groupement des autorités responsables de transport (GART)	M. Louis Nègre, sénateur des Alpes-Maritimes
Ministère de l'Écologie	M. Daniel Bursaux, directeur infrastructures et transport
11 avril 2013	
Commission « Mobilité 21 »	M. Philippe Duron, député du Calvados

En outre, MM. Roland Ries, Président du GART, et Jacques Auxiette, Président de la Commission des Transports de l'ARF, ont envoyé chacun une contribution écrite aux rapporteurs.

Annexe 3 :
Contribution écrite de M. Roland Ries, président du GART,
sénateur du Bas-Rhin



Etat des lieux du Snit et du financement des infrastructures

Près des trois-quarts des projets concernent le mode ferroviaire

Le schéma national des infrastructures de transport a été publié le 17 novembre 2011. Les dépenses du Snit s'élèvent à 245 milliards d'euros :

- 105 milliards d'euros concernant 63 propositions de mesures d'optimisation des modes de transports. Seulement **17 propositions, soit 67 milliards d'euros concernent le ferroviaire ;**

- 140 milliards d'euros concernant 70 projets d'infrastructure, dont **28 projets ferroviaires** représentant un linéaire de l'ordre de 4 000 km de lignes nouvelles, soit **107 milliards d'euros.**

Mais seulement 45 milliards d'euros sont aujourd'hui engagés

Seulement **moins de 30 milliards d'euros sont aujourd'hui programmés** pour le financement de l'optimisation de l'infrastructure ferroviaire, et le bouclage financier n'est assuré que pour quatre projets de développement par l'intermédiaire du plan de relance, soit 10 milliards d'euros engagés.

Les autorités organisatrices de transports principales financeurs des infrastructures

En référence aux Comptes Transports de la Nation 2010, **les dépenses publiques en transport et infrastructures continuent d'augmenter (+ 1,8 %), portées par les collectivités locales (+ 2,5 %) tandis que celles des administrations publiques centrales diminuent (- 0,4 %).**

Ainsi, bien que l'État finance la redevance d'accès au réseau (1,4 milliard d'euros en 2012), les redevances d'exploitation pour les régions sont passées de 216 millions d'euros en 2002 à environ 700 millions d'euros, du fait de l'inflation ferroviaire des coûts d'infrastructure de RFF.

Les régions subventionnent l'entretien du réseau ferroviaire à la hauteur de **3 milliards d'euros via les CPER et les plans-rails sur la période 2007-2013, autant pour les projets de LGV validés par le plan de relance** qui représentent un investissement de 14,4 milliards d'euros.

Définir une politique budgétaire des transports cohérente

→ Garantir des ressources à l'AFITF

Le budget de l'AFITF est contraint à un véritable déséquilibre du fait du désengagement de l'État au PLF 2013, et de la baisse des recettes liée à l'application tardive de l'écotaxe poids-lourds.

Au-delà de la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds, le GART souhaite de l'État **une réflexion globale sur la fiscalité écologique** visant à favoriser les modes de transports les plus respectueux de l'environnement.

→ Garantir des modes de financements durables

Le PPP est une réponse au désengagement de l'État dans le financement de l'infrastructure ferroviaire. Ce transfert se traduit certes par une plus rapide mobilisation des flux par les acteurs privés, mais au détriment d'une logique de rentabilisation qui contraint le coût de l'exploitation du PPP.

Au final, **c'est bien le prix des transports qui sera plus élevé**, et qui sera supporté par l'usager et le contribuable. La concession de TP Ferro (1^{ère} concession ferroviaire en France) entre Perpignan et la frontière espagnole en est un bon exemple : il faut compter environ 3000€ pour faire circuler un TGV Duplex en heure de pointe, contre moins de 600€ sur un tronçon de longueur équivalente sur la LGV Med.

→ Assainir le système ferroviaire

Il est nécessaire de corriger les effets de la réforme de 1997 en **initiant une réflexion sur la dette du système ferroviaire**, qui représente une charge de 34,1 milliards d'euros. La dette transférée à RFF en 1997 représentait 20,5 milliards d'euros d'actifs de la SNCF, dont les deux tiers sont non amortissables.

Cette part de la dette, qui représente 13,5 milliards d'euros, ne peut être assumée par le gestionnaire d'infrastructure, **ce n'est pas aux autorités organisatrices et aux entreprises ferroviaires d'assumer un coût complet de l'infrastructure qui inclut ces charges financières. Or, ce transfert représenterait une économie potentielle de près de 475 millions d'euros de charges financières.**

Enfin, **l'accélération du programme de modernisation du réseau, et un doublement des charges liées à la mise à niveau du réseau jusqu'en 2017 au moins va se traduire par un doublement du déficit du système ferroviaire.** Il s'agit d'un déficit structurel qui est lié à l'absence de prise en compte de la problématique du renouvellement du réseau ces trente dernières années. Ce n'est pas aux utilisateurs d'aujourd'hui de devoir payer pour les erreurs commises antérieurement.

→ **Garantir la cohérence avec les objectifs du Grenelle de l'environnement**

Selon un rapport de la Cour des Comptes, **l'autorisation des 44 tonnes en France se traduit par une baisse de 2,5 % du trafic ferroviaire**. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de **pérenniser l'aide au secteur du fret ferroviaire, contenu dans l'Engagement National pour le Fret Ferroviaire**, signé en 2009.

Le rôle de l'État en matière de report modal doit aussi s'appliquer pour le transport de voyageurs, alors même que la contribution globale du mode routier par rapport au mode ferroviaire sur le financement des trains d'équilibre du territoire est passée de 16,5 % à 11 % du montant total affecté de la contribution publique, et que la contribution des sociétés concessionnaires d'autoroutes n'a pas été augmenté.

Prioriser les investissements ?

→ **Contribuer au désenclavement des territoires**

Le Snit s'inscrit dans le contexte d'une forte demande de mobilité, et ces infrastructures de transports doivent **contribuer à assurer la mobilité du quotidien**, sans pour autant priver les territoires non desservis par la grande vitesse d'investissements d'envergure nationale.

Il s'agit donc de contribuer au désenclavement des territoires en apportant à toutes les échelles, nationales et locales, le mode de transport en commun le plus pertinent. **Le Snit est ainsi l'équivalent de l'appel à projet TCSP à l'échelle des territoires nationaux.**

À ce titre, il est essentiel de souligner que la pertinence d'un mode ne doit s'effectuer au détriment d'un autre : **le car et la route ne doivent pas être la solution aux surcoûts du mode ferroviaire.**

→ **Garantir la cohérence entre investissements et dessertes**

Il est nécessaire de considérer les infrastructures de transport en fonction des dessertes envisagées. À ce titre, l'État est garant de définir une politique nationale de desserte des transports ferroviaires grâce à son rôle d'autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire, mais aussi d'actionnaire de la SNCF pour les dessertes TGV.

Le Snit doit donc s'accompagner d'un véritable schéma national des dessertes réalisé en concertation avec les collectivités locales.

Comment prendre en compte le rôle des AOT ?

→ **Renforcer les logiques de contractualisation avec les collectivités locales**

La contractualisation directe entre le gestionnaire d'infrastructure et la région doit permettre de flécher les efforts de modernisation du réseau en fonction des stratégies de dessertes des régions. Les documents de contractualisation relatifs à l'infrastructure ferroviaires doivent être indexés sur la périodicité des CPER, qui financent déjà majoritairement les projets de modernisation et d'extension du réseau ferroviaire.

→ Garantir la cohérence du réseau à travers le rôle stratège de l'État

L'article 8 de la directive 2012/34 du Parlement européen prévoit que les **États-membres contractualisent leurs subventionnements aux gestionnaires d'infrastructures nationaux**, afin de garantir une stratégie de développement des infrastructures ferroviaires à échéance d'au moins cinq ans. La réalisation de nouvelles infrastructures, ainsi que l'amélioration de l'existant - les travaux de modernisation du réseau étant élevés au rang de grand projet par RFF - entrent dans cette logique de contractualisation.

La Commission européenne a proposé une stratégie de contractualisation d'au moins cinq ans, à mettre en perspective avec les futures propositions de la commission « Mobilités 21 », qui visent à une révision du SNIT tous les cinq ans. **Il serait intéressant d'aligner ce délai sur la temporalité des CPER et des financements européens, prévus pour la période 2014-2020, soit six ans.**

Annexe 4 :
Contribution écrite de M. Jacques Auxiette, président de la commission
Transports de l'Association des régions de France,
président du conseil régional des Pays de Loire



Nantes, le 24 avril 2013

Monsieur Jacques MEZARD
Monsieur Rémy POINTEREAU
Délégation aux collectivités
territoriales
Et à la Décentralisation
Sénat
15 rue de Vaugirard
75291 PARIS Cedex 06

Messieurs les Sénateurs,

Je vous remercie de m'avoir sollicité en tant que Président de la commission Infrastructures et Transports de l'Association des Régions de France dans le cadre de vos travaux sur les infrastructures de transport.

Les transports représentent le troisième budget des Régions. La compétence obligatoire qui leur a été transférée en 2002 dans ce domaine vient compléter les autres politiques régionales en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. En effet, la qualité de l'accès en transports collectifs est un élément fondamental de l'attractivité des territoires. Les chiffres présentés en annexe au présent courrier illustrent l'importance de l'engagement des Régions dans l'amélioration des transports quotidiens depuis plus de 10 ans.

Le lien entre les politiques d'aménagement du territoire et les transports régionaux se traduit par l'implication des Régions dans les procédures de réalisation et de suivi des SCOT. En tant que personne publique associée, les Régions suivent et accompagnent les SCOT dans les différentes phases de leur élaboration. Les Régions peuvent également être sollicitées pour avis une fois les SCOT arrêtés : elles délivrent alors un avis relatif à leurs politiques sectorielles.

Trois Régions expérimentent des contrats d'axes ferroviaires : Aquitaine, Languedoc-Roussillon et PACA, contrats qui visent à coordonner le développement des gares et des dessertes TER avec une densification foncière autour de ces pôles. La Région Alsace s'est aussi engagée dans une politique visant à privilégier la densification foncière autour des gares.

La politique de développement de l'offre ferroviaire des Régions se heurte aujourd'hui à la forte dégradation de certaines parties du réseau et à la saturation de certains nœuds ou lignes. Il est donc indispensable pour les Régions que la priorité soit donnée aux investissements dans la rénovation du réseau et à ceux permettant de résorber les zones de congestion. Cela ne sous-entend pas pour autant qu'elles souhaitent voir donner un coup d'arrêt à l'ensemble des projets d'infrastructures nouvelles, car elles créent de la « valeur ajoutée territoriale » et il revient par ailleurs à chaque Région de définir les besoins de son territoire en matière d'infrastructures nouvelles.

L'évaluation de l'intérêt socio-économique des projets se fait dans le cadre des procédures d'évaluation qui s'imposent juridiquement à RFF. Les Régions n'ont pas développé de méthodologie alternative, préférant, autant que de besoin, alimenter la réflexion sur l'évolution des critères actuellement utilisés. Elles préconisent notamment une meilleure prise en compte des apports des investissements en matière de régularité.

Concernant les ressources nécessaires aux Régions pour assumer leur compétence en matière de transports, nous revendiquons la création d'un versement transport régional s'appliquant à l'ensemble du territoire régional, y compris sur les périmètres de transports urbains. En effet, l'offre TER concerne pour un tiers des voyages périurbains et pour un autre tiers des voyages intervilles. L'augmentation des besoins de transports en zone périurbaine implique de développer prioritairement l'offre sur ces territoires dans les prochaines années et donc également d'adapter les infrastructures existantes en conséquence pour faire des TER les RER des grandes villes en région. Dès lors, il nous semble nécessaire que les territoires urbains contribuent au financement de cette politique.

Plus globalement, il est nécessaire que les Régions retrouvent des leviers leur permettant de retrouver leur autonomie fiscale et donc d'assumer leurs choix de politiques publiques. Elles souhaitent aussi disposer d'un portefeuille de ressources plus en lien avec leurs compétences. C'est dans cet esprit que les représentants des Régions ont abordé les travaux du groupe « ressources fiscales » mis en place par le Gouvernement à la suite de la conférence des finances publiques.

Je me permets de joindre à ce courrier le rapport que j'ai remis à sa demande le 22 avril 2013 au Premier ministre, dans lequel j'expose plus précisément les attentes des Régions en matière d'organisation du système ferroviaire et leur place dans la gouvernance de la politique de transports.

Je vous prie d'agréer, Messieurs les Sénateurs, l'expression de mes salutations distinguées.

Jacques AUXIETTE

ANNEXE

LES TRANSPORTS EN REGIONS - CHIFFRES CLES

- 5700 TER et 6200 Transilien circulent chaque jour en France
- Ils transportent 3,9 millions de voyageurs quotidiens
- +24% d'offre TER entre 2002 (décentralisation) et 2012
- + 53% de fréquentation des TER sur la même période
- En 2011 : 3 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement des Régions pour le TER et 1,6 milliard du STIF pour Transilien
- Effort propre des Régions (hors Ile de France) pour financer les TER (différence entre les transferts de dotation effectués lors de la décentralisation en 2002 et les dépenses actuelles) : 1 milliard d'euros
- 1,4 milliard d'euros de recettes (billets voyageurs) pour les TER et 1 milliard pour Transilien
- Depuis la décentralisation, 5,8 milliards d'euros investis par les Régions pour l'achat de 1476 trains neufs
- Commandes en cours : 2,5 milliards d'euros

SYNTHESE

Un nouveau destin pour le service public ferroviaire français : les propositions des Régions

RAPPORT de

Monsieur Jacques AUXIETTE

Président du Conseil régional des Pays de la Loire
Président de la Commission Infrastructures et Transports
de l'Association des Régions de France

remis à

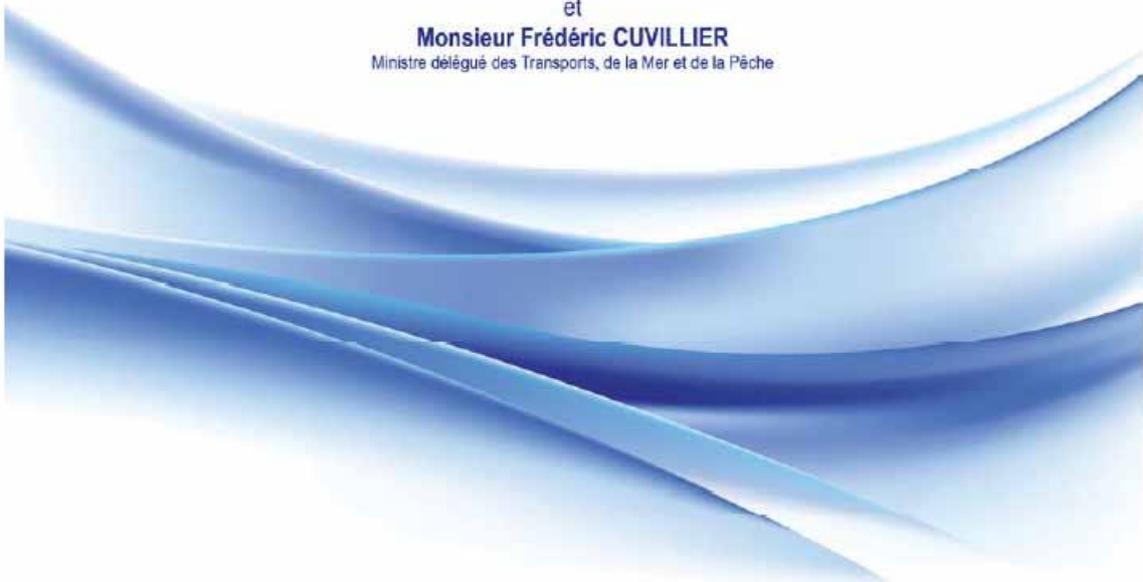
Monsieur Jean-Marc AYRAULT

Premier ministre

et

Monsieur Frédéric CUVILLIER

Ministre délégué des Transports, de la Mer et de la Pêche



AVRIL 2013

SYNTHESE DU RAPPORT DE JACQUES AUXIETTE

Depuis 15 années, les discussions sur les orientations européennes relatives à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire ont masqué, en France, les véritables enjeux nationaux et occulté la nécessité d'une profonde réforme ferroviaire.

De fait, les responsables politiques ont laissé aux différents acteurs du monde ferroviaire le soin de se répartir les rôles, et de décider de leurs priorités à la place de la Nation. La défaillance de l'autorité politique a conduit la SNCF à prendre la responsabilité de choisir seule sa stratégie à l'échelle nationale, mais aussi à l'échelle européenne afin de maintenir son rang et de défendre ses intérêts.

La SNCF a cultivé les ambiguïtés au sujet de l'ouverture à la concurrence afin de conforter ses positions historiques. Elle a mis en place des méthodes, des outils, des politiques commerciales favorisant l'opacité tant vis-à-vis des voyageurs et des chargeurs que des Régions et de l'Etat.

Le temps de la clarification est venu... C'est le sens des propositions qui figurent dans le présent rapport.



1/ UN SYSTEME FERROVIAIRE EFFICACE AU SERVICE D'UNE POLITIQUE DE TRANSPORT DEFINIE PAR LA NATION

Les transports sont un secteur stratégique pour la compétitivité économique, l'aménagement du territoire et la transition vers un modèle de développement plus durable. Il leur faut une politique de la Nation et en particulier une politique ferroviaire. Elle concernera les transports de voyageurs comme le fret. Il revient à la Nation, donc au Parlement, d'en définir les orientations et d'en fixer les moyens budgétaires dans **une loi d'orientation et de programmation ferroviaire**.

- **L'Etat doit s'emparer du rôle de stratège du système ferroviaire** laissé jusqu'ici à la SNCF, mais aussi de l'ensemble de la filière industrielle ferroviaire (entreprises de travaux sur le réseau ferré, constructeurs de trains, ingénierie...).
- **Les Régions**, qui ont fait la preuve de leur implication et de leur expertise dans ce domaine depuis qu'elles se sont vu confier le rôle d'autorité organisatrice des transports régionaux de voyageurs en 2002, **doivent piloter avec l'Etat la mise en œuvre de la politique ferroviaire**.
- Du fait que le transport ferroviaire est un transport guidé, il faut avoir une vision intégrée du système entre le réseau (les voies ferrées), la gestion des circulations, la conception des trains. **Un pôle public ferroviaire sera le garant de cette vision intégrée**. Les fonctions de cet établissement public devront être précisées et limitées clairement à la gestion unifiée des ressources humaines et du statut des cheminots, à l'innovation, la recherche, l'ingénierie système, l'Europe du ferroviaire et à l'international. Il chapeautera les deux établissements publics en charge de la gestion opérationnelle du système ferroviaire.

- **Un gestionnaire d'infrastructures gèrera le réseau ferré et le patrimoine de la Nation dans son ensemble** : les voies, les quais, les gares, les installations pour le fret ferroviaire. Ce gestionnaire d'infrastructures sera en charge des travaux à faire sur le réseau, de l'attribution des capacités et de la définition des péages d'utilisation.
- **L'entreprise ferroviaire SNCF op rera l'ensemble des trafics ferroviaires** : TGV, trains nationaux intercités, TER, fret. Elle devra être transparente sur ses coûts et performante dans son organisation. Le groupe SNCF constitué autour d'elle, et qui représente aujourd'hui près de 900 filiales, devra être intégré à la stratégie de la SNCF au service de la mise en œuvre de la politique de transport nationale. Les relations financières entre la SNCF et ses filiales devront être plus transparentes.
- **Les pouvoirs de l'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF) devront être renforcés** afin de garantir la transparence et l'équité du nouveau système pour l'ensemble des acteurs, en particulier les autorités organisatrices et les entreprises ferroviaires concurrentes de la SNCF.

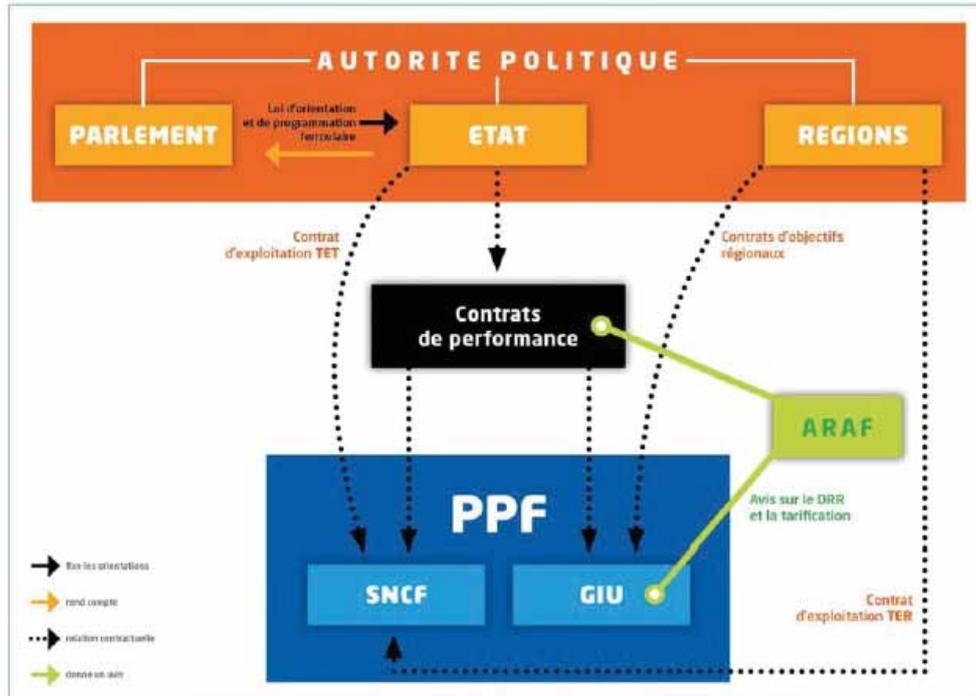
2/ REDEFINIR L'EQUILIBRE ECONOMIQUE DU SYSTEME FERROVIAIRE

- Cette réforme doit permettre de rétablir l'équilibre économique d'un système dont la dette sera de 33 milliards d'euros fin 2013 et de 60 milliards en 2020, si rien n'est fait. **L'endettement du gestionnaire d'infrastructures doit donc être mis sous contrôle via l'instauration d'une règle** limitant strictement les capacités de financement en fonction des projets. Son application sera vérifiée par l'ARAF.
- **Le gestionnaire d'infrastructures et l'entreprise ferroviaire** devront, dans les contrats de performance qui les lieront à l'Etat et seront la traduction opérationnelle des orientations adoptées par le Parlement, **s'engager sur des gains de productivité substantiels** dans le cadre de la réforme :
 - La clarification des missions et la fin des doublons existant à ce jour entre RFF et la SNCF doit permettre de réduire annuellement les coûts de 500 millions d'euros. La présidence de la SNCF annonce aussi un possible plan de réduction des charges compris entre 1 et 2 Milliards d'euros.
 - La négociation d'une convention collective de la branche ferroviaire, s'appliquant également aux salariés de la SNCF, doit permettre de définir des règles d'organisation du travail plus efficaces et répondant mieux aux attentes des voyageurs et des autorités organisatrices.
- L'Etat doit prendre des engagements clairs, pluriannuels et stables, pour financer la politique des transports d cidede par le Parlement.
- Il conviendra d'instaurer une véritable culture de la responsabilité dans les instances de gouvernance des établissements publics en introduisant une responsabilité civile et pénale des administrateurs concernant les décisions auxquelles ils participent.

3/ UN NOUVEL ACTE DE DECENTRALISATION DES TRANSPORTS AU NIVEAU REGIONAL

- Les Régions doivent devenir des autorités organisatrices de plein exercice et donc :
 - Disposer de **ressources fiscales nouvelles** à hauteur des développements de l'offre de transport qu'elles devront assumer dans les années à venir pour répondre à l'augmentation des besoins de mobilité et au choix de privilégier les transports collectifs plutôt que la voiture. Ces ressources pourraient être un versement transport régional, une part du rééquilibrage de la fiscalité sur le gasoil par exemple.
 - Avoir la liberté de **fixer les tarifs des trajets effectués dans la région en TER**, alors qu'aujourd'hui les tarifs sont décidés par la SNCF et le ministère des transports.
 - Disposer d'interlocuteurs au sein du gestionnaire d'infrastructures et de l'entreprise ferroviaire réellement régionalisés et maîtrisant effectivement des leviers de décision concernant les transports régionaux.
- **Les Régions doivent se voir confier une compétence d'organisation en matière d'intermodalité.** Elles assureront ainsi une meilleure **coordination** entre les différents services de transports des agglomérations, métropoles, des départements et de la Région afin d'améliorer les conditions d'utilisation des transports publics par les voyageurs quotidiens.
- Les collectivités locales, et les Régions tout particulièrement, sont parties prenantes de la **gouvernance des gares compte tenu de leur rôle stratégique pour la coordination des systèmes de transport et pour l'aménagement urbain.**

RELATIONS ENTRE LES DIFFERENTS ACTEURS DU SYSTEME FERROVIAIRE



STRUCTURATION DU POLE PUBLIC FERROVIAIRE



LES 42 PROPOSITIONS REPARTIES PAR GRANDS THEMES

▪ LE RÔLE DE L'ETAT ET DU PARLEMENT

Soumettre au Parlement l'adoption d'une loi d'orientation et de programmation ferroviaire (LOPF) quinquennale. (Proposition 1)

Présenter au Parlement un rapport annuel remis par le Gouvernement ainsi qu'un avis de l'ARAF sur le respect du contrat d'objectifs, pour permettre un suivi de l'exécution de la LOPF. Les indicateurs d'évaluation intégreront la qualité du service offert à l'utilisateur. (Proposition 2)

Attribuer à l'Etat, en lien avec les autorités organisatrices régionales, la responsabilité d'autorité organisatrice des services de transport de voyageurs nationaux (TGV mais aussi TET), assumée aujourd'hui par la SNCF. (Proposition 3)

Confier à l'Etat la validation des priorités pour le réseau ferroviaire entre régénération, modernisation et développement. (Proposition 4)

Confier à l'Etat le rôle de financeur d'équilibre du système afin qu'il garde la maîtrise des grands équilibres économiques et des choix stratégiques du système ferroviaire. (Proposition 42)

Donner, sous l'autorité de l'Etat, une feuille de route claire et pluriannuelle à l'entreprise ferroviaire historique et au gestionnaire d'infrastructures. (Proposition 5)

Organiser au niveau de l'Etat (gouvernement, services, représentation permanente...) une présence active auprès des institutions européennes pour que les évolutions législatives en matière de transports prennent en compte les intérêts français. (Proposition 6)

▪ LE RÔLE DES REGIONS

Reconnaître les Régions comme autorités coordinatrices de l'intermodalité, avec pour support la mise en place d'un schéma de l'intermodalité opposable pour favoriser une simplification des déplacements des usagers quotidiens. Cet objectif est en cohérence avec l'Acte III de la Décentralisation. (Proposition 19)

Confier aux Régions, en tant qu'autorités organisatrices, la maîtrise d'ouvrage des projets de transports de proximité. Elles doivent en même temps pouvoir s'appuyer sur un pôle public ferroviaire en capacité de leur assurer une assistance à maîtrise d'ouvrage pointue. (Proposition 29)

Accorder aux Régions le droit de fixer les tarifs pour les trajets réalisés en TER sur leur territoire afin de sortir d'une situation où elles sont les seules autorités organisatrices à ne pas maîtriser leurs tarifs, et donc leurs recettes. (Proposition 9)

Doter les Régions d'un versement transport régional et de nouvelles ressources fiscales, notamment écologiques, afin de leur permettre de répondre aux enjeux de mobilité. (Proposition 7)

Préciser la part de TICPE dite Grenelle qui sera un moyen de financement pérenne des infrastructures de transports pour les Régions. (Proposition 8)

Imposer comme règle les pratiques de transparence financière et technique relatives aux délégations de service public dans le cadre des contrats d'exploitation des transports régionaux, afin de normaliser et d'assainir les relations entre la SNCF et les Régions. Cet objectif doit être atteint avant la fin de la présente législature. (Proposition 10)

Transférer aux Régions la propriété des matériels qu'elles ont financés intégralement. (Proposition 15)

Laisser, dans le cadre des contrats d'exploitation TER, les Régions décider du statut des matériels roulants, de leur gestion, de leur maintenance et de leurs conditions d'achat. (Proposition 16)

Faciliter la mise à disposition de terrains pour construire de nouveaux ateliers TER. Les ateliers dont l'activité principale est la maintenance des TER doivent devenir des biens de retour. (Proposition 17)

Etablir un contrat pluriannuel entre la Région et le gestionnaire d'infrastructures portant sur la consistance et la qualité du réseau, la connaissance des coûts par région et par axe, la maîtrise de l'évolution des redevances en cohérence avec les objectifs de productivité fixés dans le contrat de performance liant le GIU et l'Etat. (Proposition 18)

Désigner des interlocuteurs uniques en région au sein de la SNCF et du GIU disposant des principaux leviers pour mettre en œuvre les contrats TER. Il importe d'assurer une représentation territoriale des autres activités de la SNCF, facilement identifiable et en mesure d'établir les conditions d'un dialogue constructif sur la coordination des offres. (Proposition 37)

Confier à l'activité TER ou à Transilien la gestion des gares d'intérêt régional ou local. Sous l'autorité de la Région, l'exploitant ferroviaire en définit les conditions d'exploitation et la politique d'investissement. (Proposition 38)

▪ L'ORGANISATION DU SYSTEME FERROVIAIRE

Garantir la cohérence du système ferroviaire, dans le respect des règles européennes, par la création d'un pôle public ferroviaire présidé par le ministre des Transports, afin de mettre en œuvre le nouveau cap impulsé par l'autorité politique. (Proposition 23)

Réunir l'ensemble des cheminots travaillant pour l'entreprise ferroviaire SNCF et le gestionnaire d'infrastructures au sein du pôle public ferroviaire et maintenir les embauches au statut cheminot. (Proposition 25)

Amorcer des négociations sociales sur une convention collective de la branche ferroviaire garantissant un haut niveau de sécurité et offrant de nouveaux leviers afin de diminuer les coûts de production du service. (Proposition 26)

Mettre en place, au-delà des problématiques purement organisationnelles, des relations de travail favorisant un dialogue opérationnel fluide et de qualité, respectant la séparation des lignes hiérarchiques et des attributions, compatible avec le droit européen. Cette nouvelle situation permettra de retrouver une culture de coopération et de coordination des différentes entités cheminotes en restaurant la confiance. (Proposition 28)

Favoriser, dans le cadre d'une politique des ressources humaines dynamique, les mobilités nécessaires permettant une large diffusion et maîtrise du savoir-faire cheminot au sein de la filière. (Proposition 27)

Développer une plus grande polyvalence des personnels, dans une optique de performance économique, afin d'offrir un meilleur service aux voyageurs à des coûts optimisés. (Proposition 40)

Conserver son statut d'EPIC au gestionnaire d'infrastructures. Sa gouvernance doit laisser une place plus importante aux Régions, le trafic régional générant 48,6% des redevances. (Proposition 30)

Instituer un conseil de développement du GIU regroupant l'ensemble des parties prenantes afin de préparer les services annuels, de créer une offre robuste et bien coordonnée. (Proposition 31)

Regrouper au sein du GIU l'ensemble du patrimoine ferroviaire de la Nation afin de simplifier sa gestion et de garantir l'accès impartial au réseau (les voies, les quais, les gares, l'ensemble du foncier et des installations nécessaires à la production ferroviaire). Les ateliers de maintenance des matériels roulants et certains bâtiments administratifs restent propriété de la SNCF. (Proposition 32)

Mettre en œuvre une conception intégrée de la circulation des trains et des correspondances en gare pour renforcer l'attractivité de l'offre ferroviaire et faciliter la mise en œuvre du cadencement. (Proposition 33)

Créer au sein du GIU une entité dédiée à la gestion des gares, regroupant les compétences spécifiques à leur valorisation et préservant pour leur aménagement des marges de manœuvre financières identifiées. (Proposition 34)

Impulser une politique d'aménagement des petites gares et des haltes ferroviaires en développant des autorisations d'occupation temporaire à titre gratuit sur les terrains qui les entourent lorsqu'il s'agit d'y implanter des fonctionnalités en lien avec celles-ci. (Proposition 35)

▪ LA GOUVERNANCE ET LE CONTRÔLE

Revoir les dispositions du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire afin de clarifier les modalités de gouvernance des gares et leur modèle économique. (Proposition 12)

Mettre en place un conseil de gouvernance et de développement rassemblant l'ensemble des parties prenantes au fonctionnement de chaque gare nationale, dans l'optique d'améliorer la continuité de la chaîne de transport. (Proposition 13)

Intégrer, pour les gares régionales, l'exploitation et la définition du niveau de service dans le cadre d'une convention d'exploitation adossée à la convention d'exploitation TER conclue entre la Région, la SNCF et le gestionnaire d'infrastructures. (Proposition 14)

Confier à l'ARAF une mission de validation des règles comptables et de la séparation comptable des différentes activités de transport du gestionnaire d'infrastructures unifié (GIU) et de de la SNCF à la suite de la mise en œuvre de la réforme. (Proposition 11)

Instaurer par voie législative une règle limitant drastiquement la capacité d'endettement de RFF, dont le respect est contrôlé par l'ARAF. (Proposition 20)

Elargir les pouvoirs de l'ARAF à l'émission d'un avis conforme sur l'ensemble des documents relatifs à l'accès au réseau. (Proposition 21)

Confier à l'ARAF les missions de contrôle et de mise en œuvre des règles de séparation comptable des activités, dans l'objectif d'atteindre plus de transparence et d'équité dans les relations entre les différents acteurs. (Proposition 22)

Instaurer une responsabilité civile et pénale des administrateurs siégeant aux conseils d'administration du pôle public ferroviaire mais aussi de la SNCF et du GIU et leur donner les moyens d'expertise leur permettant de jouer pleinement leur rôle. (Proposition 24)

Mettre en place un contrat de performance du GIU fixant des objectifs réalistes et évaluables, en termes de performance économique mais aussi de qualité de service. (Proposition 36)

Imposer à la SNCF et au GIU la réalisation dans les 5 ans des gains de productivité actuellement chiffrés et la recherche de pistes d'optimisation des coûts envisageables sans dégradation de la qualité de service. (Proposition 39)

Prioriser, dans un contexte de contraction des finances publiques, le renouvellement du réseau ferroviaire et la désaturation des zones où l'existant ne permet plus de répondre à la demande de mobilité. (Proposition 41)



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

*Le ministre délégué chargé des Transports,
de la Mer et de la Pêche*

Paris, le 11 DEC. 2012

Réf. D12015873

 Monsieur le Président,

Le transport ferroviaire constitue un atout majeur pour la France. Il concourt à la compétitivité de notre pays, favorise les déplacements du quotidien et contribue au développement d'une mobilité sobre et durable.

Les dessertes de longue distance et à grande vitesse, représentent un des points forts de l'attractivité des territoires. Avec les grandes lignes dites « d'équilibre des territoires », elles participent notamment à la politique d'aménagement de la France. La dimension régionale de notre système ferroviaire est tout aussi importante. Les transports régionaux de voyageurs connaissent, en particulier depuis la décentralisation de son organisation aux régions, une dynamique continue et forte, qui répond aux besoins de mobilité quotidienne de nos concitoyens.

Au fil des ans, différentes réformes impulsées par l'Union européenne ont bouleversé l'organisation du transport ferroviaire. L'application qui en a été faite en France n'a pas permis d'atteindre un niveau d'efficacité et de compétitivité satisfaisants. En outre, la discussion du « quatrième paquet ferroviaire » qui sera proposé par la Commission européenne d'ici la fin de l'année, impose que la France soit en mesure de discuter avec ses partenaires sur la base d'une vision claire et partagée de l'avenir de ce secteur.

Pour toutes ces raisons, j'ai proposé une réforme qui modifiera les principes actuels de gouvernance et d'organisation du transport ferroviaire de notre pays. Sur le plan organisationnel, cette réforme se traduira par la création d'un gestionnaire d'infrastructure unifié (GIU) rattaché à la SNCF au sein d'un pôle public ferroviaire unifié.

J'ai désigné M. Jean-Louis BIANCO ancien ministre de l'équipement, du logement et des transports et ancien ministre des affaires sociales et de l'intégration pour mener sur la base de mon projet les consultations nécessaires auprès des élus, des groupes parlementaires, des associations d'usagers et des organisations syndicales et patronales.

Monsieur Jacques AUXIETTE
Président de la Région Pays de la Loire
1 rue de la Loire
44966 NANTES CEDEX 9

Dans le cadre de cette réforme, il est nécessaire de tenir compte plus spécifiquement des attentes des régions, en raison de la place qu'elles ont prise, en tant qu'autorités organisatrices depuis la décentralisation, dans l'organisation des services régionaux de voyageurs.

J'ai donc décidé de vous confier une mission de formalisation des attentes et des propositions des régions sur les sujets suivants :

- l'amélioration de la qualité des services régionaux de voyageurs. Vos propositions identifieront les pistes de progrès attendus dans la gestion de la relation contractuelle liant les régions et la SNCF au niveau local (transparence, mécanismes, incitation à la performance du service fourni, responsabilisation des échelons régionaux...) et dans les relations entre les régions et le futur gestionnaire d'infrastructures unifié (coordination, planification) ;

- le transfert de leviers supplémentaires permettant aux régions d'avoir une maîtrise complète de la définition de l'offre de service dont elles ont la responsabilité.

Vous auditionnerez pour cela les entreprises ainsi que les élus concernés. Vous pourrez vous appuyer sur les travaux et l'expertise de mes services. L'ensemble des organismes publics directement concernés se tiennent à votre disposition pour vous apporter assistance.

Les conclusions de vos travaux me seront remises à la fin du mois de mars dans la perspective du projet de loi qui sera déposé au Parlement au premier semestre 2013.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le président, l'expression de ma considération distinguée.



Frédéric CUVILLIER

LISTE DES ORGANISMES ET PERSONNALITES AUDITIONNES

➤ ORGANISMES

AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ETAT	DAVID AZEMA, DIRECTEUR GENERAL
ARAF	PIERRE CARDO, PRESIDENT MICHEL VERMEULEN, SECRETAIRE GENERAL
CFDT CHEMINOTS	DIDIER AUBERT, SECRETAIRE GENERAL M. AUFRERE, SECRETAIRE GENERAL ADJOINT M. DESCAMPS, SECRETAIRE GENERAL FGAAC-CFDT M. MARIANI, DELEGUE SYNDICAL CENTRAL CFDT RFF M. MILAN, SECRETAIRE GENERAL CFDT-FGTE
CGEDD	JEAN-PAUL OURLIAC, PRESIDENT DE LA SECTION ECONOMIE, TRANSPORTS, RESEAUX
CGT CHEMINOTS	GILBERT GARREL, SECRETAIRE GENERAL HENRI BASCUNANA, ADMINISTRATEUR CGT SNCF
CONSEIL REGIONAL D'ALSACE	PHILIPPE RICHERT, PRESIDENT ANTOINE HERTH, PRESIDENT DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS FRANÇOIS BOUCHARD, DIRECTEUR GENERAL DES SERVICES
CONSEIL REGIONAL D'ILE DE FRANCE	JEAN-PAUL HUCHON, PRESIDENT
EDF	MARC ESPALIEU, DIRECTEUR DE COORDINATION DES ACTIFS REGULES PATRICE BRUEL, DELEGUE AUX REGULATIONS BERNARD LASSUS, DIRECTEUR RESSOURCES HUMAINES FRANCE
FER DE FRANCE	PATRICK KRON, PRESIDENT
FEDERATION DES INDUSTRIES FERROVIAIRES	JEAN-PIERRE AUDOUX, DELEGUE GENERAL
FNAUT	JEAN SIVARDIERE, PRESIDENT JEAN LENOIR, VICE-PRESIDENT
Fo CHEMINOTS	ERIC FALEMPIN, SECRETAIRE GENERAL FRANÇOIS GRASA, SECRETAIRE GENERAL ADJOINT PATRICK LAME, SECRETAIRE GENERAL UNAC
GART	ROLAND RIES, PRESIDENT
INFRABEL (SNCB)	LUC LALLEMAND, ADMINISTRATEUR DELEGUE
MINISTERE DELEGUE AUX TRANSPORTS	DANIEL BURSAX, DIRECTEUR GENERAL DES TRANSPORTS
RESEAU FERRE DE FRANCE	HUBERT DU MESNIL, PRESIDENT JACQUES RAPOPORT, PRESIDENT (NOMME EN NOVEMBRE 2012)
RTE	DOMINIQUE MAILLARD, PRESIDENT

SNCF	STEPHANE COSSE, DIRECTEUR DELEGUE AUX AFFAIRES PUBLIQUES GUILLAUME PEPY, PRESIDENT STEPHANE VOLANT, SECRETAIRE GENERAL
SNCF EPIC	JACQUES DAMAS, DIRECTEUR GENERAL DELEGUE
SNCF GARES&CONNEXIONS	RACHEL PICARD, DIRECTRICE GENERALE
SNCF TRANSILIEEN	BÉNÉDICTE TILLOY, DIRECTRICE GÉNÉRALE LUC LAROCHE, DIRECTEUR DE L'EXPLOITATION JACQUES PEYNOT, DIRECTEUR DELEGUE GARES TRANSILIENNES
STIF	SOPHIE MOUGARD, DIRECTRICE GENERALE
SUD RAIL	FRANCK FOURRE, SECRETAIRE FEDERAL BERNARD BORGIALI, MEMBRE DU COMITE FEDERAL JULIEN TROCCAZ, SECRETAIRE SYNDICAT CHAMBERY KAOURANTIN LAMPRIERE, SECRETAIRE SYNDICAT BRETAGNE
UNSA	MARC BAUCHER, SECRETAIRE GENERAL TRANSPORTS ERIC TOURNEBOEUF, SECRETAIRE GENERAL CHEMINOTS FANNY ARAV, UNSA RFF
UTP	DANIEL BLEITRACH, PRESIDENT BRUNO GAZEAU, DELEGUE GENERAL
VEOLIA TRANSDEV	JEAN-MARC JANAILLAC, PRESIDENT DIRECTEUR GENERAL

➤ **PERSONNALITES**

- **Jacques CHAUVINEAU**, Président d'Objectif OFP
- **Francis GRIGNON**, Sénateur du Bas-Rhin, auteur du rapport « *Conditions pour une expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs* »
- **Anne-Marie IDRAC**, ancienne ministre, ancienne Présidente de la Sncf
- **Gilles SAVARY**, Député de la Gironde

➤ Dans le même temps et contribuant ainsi à alimenter la réflexion sur certains aspects figurant dans le présent rapport, Jacques AUXIETTE s'est entretenu avec les instances ou personnalités suivantes, et a participé aux colloques et débats suivants :

- Echanges réguliers avec les Présidents de Régions et les vice-Présidents en charge des transports dans le cadre des réunions de l'ARF
- Entretiens avec Jean-Louis BIANCO, ancien ministre, chargé par le Gouvernement d'une mission de concertation sur le projet de réforme du système ferroviaire
- Entretien avec Olivier Faure, député de Seine et Marne, rapporteur pour le projet de loi de finances 2013 sur le volet Ecologie, développement et aménagement durables : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires ; Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs

- Entretien avec Marie-Anne BACOT sur la mission du Conseil général du Développement durable relatif à la coordination des services de transports dans le cadre de la future loi sur la décentralisation
 - Entretien avec Jérôme WALLUT, Directeur général d'Alstom Transports
 - Rencontre bilatérale de la Commission Transports de l'ARF avec Brian SIMPSON, Président de la Commission Transports du Parlement européen, Jean-Eric PAQUET, Directeur de la DG Move, Francesco GAETA, Conseiller Transports ferroviaires - Bruxelles
 - Colloque « Quelles ambitions pour le transport en région ? » - Débat : « *Un nouvel acte de décentralisation au service des transports au quotidien* » organisé par l'ARF, la Région PACA, l'UTP, Mobilicités - Marseille
 - Conférence parlementaire sur les transports : « Entre politiques européennes et nouvelles politiques publiques : quelles solutions pour un transport compétitif en France ? » - Paris
 - Conférence: « Objectif -20% : comment réduire les coûts du transport ferroviaire régional ? » organisé par la revue Villes Rail et Transport dans le cadre du Salon SIFER - Lille
 - Colloque « La réforme du système ferroviaire français dans le nouveau contexte européen » organisé par Villes et Régions européennes de la grande vitesse et Avenir transports - Paris
- Jacques AUXIETTE a également été auditionné dans le cadre de sa mission ou au titre de Président de la Commission Infrastructures et Transports de l'ARF :
- Audition par la Commission Mobilité 21 présidée par Philippe DURON, député du Calvados
 - Audition par Valérie SAGNOL, Directrice régionale du Cabinet SECAFI mandaté par le Comité central d'entreprise de la SNCF, sur le fret ferroviaire
 - Audition par la mission CGEDD-IGAS sur le versement transport et le financement des transports collectifs

Annexe 5 :
Composition de la commission d'évaluation du SNIT

au 19 octobre 2012

• **Parlementaires :**

- **André Chassaing** – Député du Puy-de-Dôme (Parti Communiste), membre de la commission des Affaires économiques, président du groupe Gauche démocrate et républicaine
- **Michel Delebarre** - Sénateur du Nord (Parti Socialiste), ancien ministre de l'Équipement, du logement, des Transports et de la Mer
- **Philippe Duron** - Député du Calvados (Parti Socialiste), membre de la commission du Développement durable, président de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France
- **Louis Nègre** – Sénateur des Alpes Maritimes (Union pour un Mouvement Populaire), commission du Développement durable, président du groupe de suivi du SNIT au Sénat
- **Bertrand Pancher** – Député de la Meuse (Union des démocrates et indépendants), commission du Développement durable, co-rapporteur du Grenelle à l'Assemblée
- **Eva Sas** – Députée de l'Essonne (Europe Écologie – les Verts), vice-présidente de la commission des Finances

• **Personnes qualifiées :**

- **Jean-Michel Charpin** – Inspecteur général des finances, ancien commissaire au Plan, ancien directeur général de l'INSEE
- **Yves Crozet** – Économiste, professeur à l'Université de Lyon II et président du laboratoire d'économie des transports
- **Marie-Line Meaux** – Inspectrice générale de l'administration et du développement durable, présidente de la 4^e section « risques, sécurité, sûreté » au Conseil général de l'environnement et du développement durable au ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie
- **Patrice Parisé** - Ingénieur général des ponts et chaussées, est président de la 5^e section « sciences et techniques » au Conseil général de l'environnement et du développement durable au ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Annexe 6 : Déplacements : qui fait quoi ? (source : GART)

Dans un contexte économique et socioculturel en mutation, les pratiques de mobilité quotidienne sont en pleine évolution et remettent en question les modalités de gestion des territoires, la localisation des activités et l'organisation même des services de transport. Les déplacements construisent du lien social, de la vitalité économique, et font de plus en plus partie du quotidien de nos concitoyens. Les élus du GART, « élus transport des collectivités territoriales », dessinent le cadre et les grands principes de la mobilité quotidienne urbaine et périurbaine.

L'organisation des transports

La Loi d'Orientation des Transports Intérieurs du 30 décembre 1982 (LOTI) a opéré un partage des compétences « Transport » entre 3 échelons territoriaux que sont les communes ou leurs groupements, le département et la région.*

◆ Au niveau des agglomérations (AOTU)

Les transports publics urbains de personnes sont effectués dans les périmètres de transport urbains (PTU), qui correspondent au ressort territorial de la commune ou de groupements de communes (EPCI comme les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes et les syndicats de communes ou les Établissements Publics comme les syndicats mixtes).



Dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, les AOTU doivent élaborer des Plans de Déplacements Urbains (PDU) qui définissent les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement sur le territoire. La diminution du trafic automobile, la priorité accordée aux transports en commun, le développement de l'intermodalité, la revitalisation de la marche et du vélo sont des objectifs fixés par la loi. Cette approche globale prend en compte des thèmes aussi fondamentaux que l'environnement ou la sécurité routière.

◆ Au niveau des départements (conseils généraux)

Le département est l'autorité organisatrice des services routiers de transports publics interurbains réalisés principalement à l'extérieur des PTU. La compétence départementale s'étend aux services réguliers, aux services à la demande, à l'exception des liaisons d'intérêt régional ou national, mais aussi aux services scolaires. Ces services sont inscrits au plan départemental de transport.



Le département est également compétent pour des projets d'infrastructures de type ferré ou guidé pouvant utiliser du matériel ferroviaire lourd, à la condition qu'ils ne dépassent pas les limites territoriales du département et qu'ils utilisent des voies autres que celles du réseau ferré national.

Pour bien situer les limites institutionnelles de l'intervention du département, il faut se rappeler qu'elle se situe entre celles de deux autres types de collectivités :

- les régions qui décident de l'intérêt régional ou non des lignes ;
- les autorités urbaines qui, au terme de la LOTI et de ses décrets, peuvent décider de leur périmètre d'intervention sous l'autorité du Préfet, après avis du (ou des) conseils généraux concernés.

◆ Au niveau des régions (conseils régionaux)

La région est l'autorité organisatrice de transport collectif d'intérêt régional. Ses compétences présentent la particularité de s'étendre au rail et à la route.



Elle décide, sur l'ensemble de son ressort territorial, du contenu du service public de transport régional de voyageurs et notamment les dessertes, la qualité du service et l'information de l'utilisateur, selon le schéma régional des infrastructures et des transports (dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements et de la cohérence et de l'unicité du système ferroviaire dont l'État est le garant). Les régions exercent également leurs compétences en matière de tarification dans le respect des principes du système tarifaire national.

◆ L'Ile-de-France, un cas particulier

En Ile-de-France, l'organisation des transports est confiée à une structure spécifique, le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF). Depuis le 1^{er} juillet 2005, cet établissement public n'est plus contrôlé par l'État. Son conseil d'administration est en effet désormais composé des seuls représentants des collectivités territoriales (région Ile-de-France, départements et ville de Paris). Ce syndicat est présidé par le président de la région. Il est notamment compétent pour fixer les relations à desservir, pour désigner les exploitants, définir les modalités techniques d'exécution des services, créer les conditions générales d'exploitation et de financement des services, veiller à la cohérence des programmes d'investissements, fixer la politique tarifaire. Il est aussi responsable de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires et peut organiser des services de transport à la demande.



Enfin, le STIF peut assurer la réalisation d'infrastructures ou d'équipements destinés au transport de voyageurs, dans la limite des compétences reconnues à RFF.

Qui sont les autorités organisatrices ?

Des collectivités territoriales chargées de la gestion des déplacements des personnes sur leur territoire, villes, communautés de communes, agglomérations, départements et régions qui organisent les transports publics selon des modalités définies par la LOTI (Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs).

Grâce à des politiques de déplacement privilégiant les transports publics et des modes respectueux de l'environnement, elles proposent une alternative durable à l'automobile "en solo" pour répondre aux besoins de déplacements de chacun et au souhait d'une meilleure qualité de vie sur leur territoire.

Leurs missions :

- ◆ Organiser le transport public, créer des dessertes, choisir des modes de gestion et des modes techniques d'exploitation des services, établir une tarification, contractualiser des conventions avec les transporteurs.

- ◆ Réaliser et gérer les infrastructures et tous les équipements affectés au transport.

Les exploitants

Sur les territoires, les réseaux de transport public sont majoritairement gérés par des filiales de grands groupes qui leur apportent une assistance technique.

Annexe 7 :
Les trains d'équilibre du territoire (TET)

LA CONVENTION TET

(15 décembre 2012 (mis à jour le 28 décembre 2012))

La convention relative à l'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET) a été signée le 13 décembre 2010 par le ministre chargé des transports et M. Guillaume Pepy, président de la SNCF. Elle marque la volonté de l'État de garantir l'avenir de 40 liaisons ferroviaires Corail, Intercité, TéoZ et Lunéa qui sont utilisées chaque jour par près de cent mille voyageurs.

Ces trains rencontraient depuis plus de vingt ans des difficultés financières, dues à leur niveau de fréquentation relativement faible. La SNCF assurait l'exploitation de ces liaisons grâce aux bénéfices tirés de ses autres activités, en particulier de son activité TGV, mais ce système de péréquation interne ne garantissait pas le maintien de toutes les dessertes TET dont certaines semblaient menacées de disparition.

En pérennisant les liaisons existant au moment de sa signature, la convention TET constitue donc une réaffirmation par l'État de l'importance de maintenir la qualité du service public ferroviaire, dont les TET constituent l'essence même.

À travers cette convention, l'État se fixe les objectifs suivants :

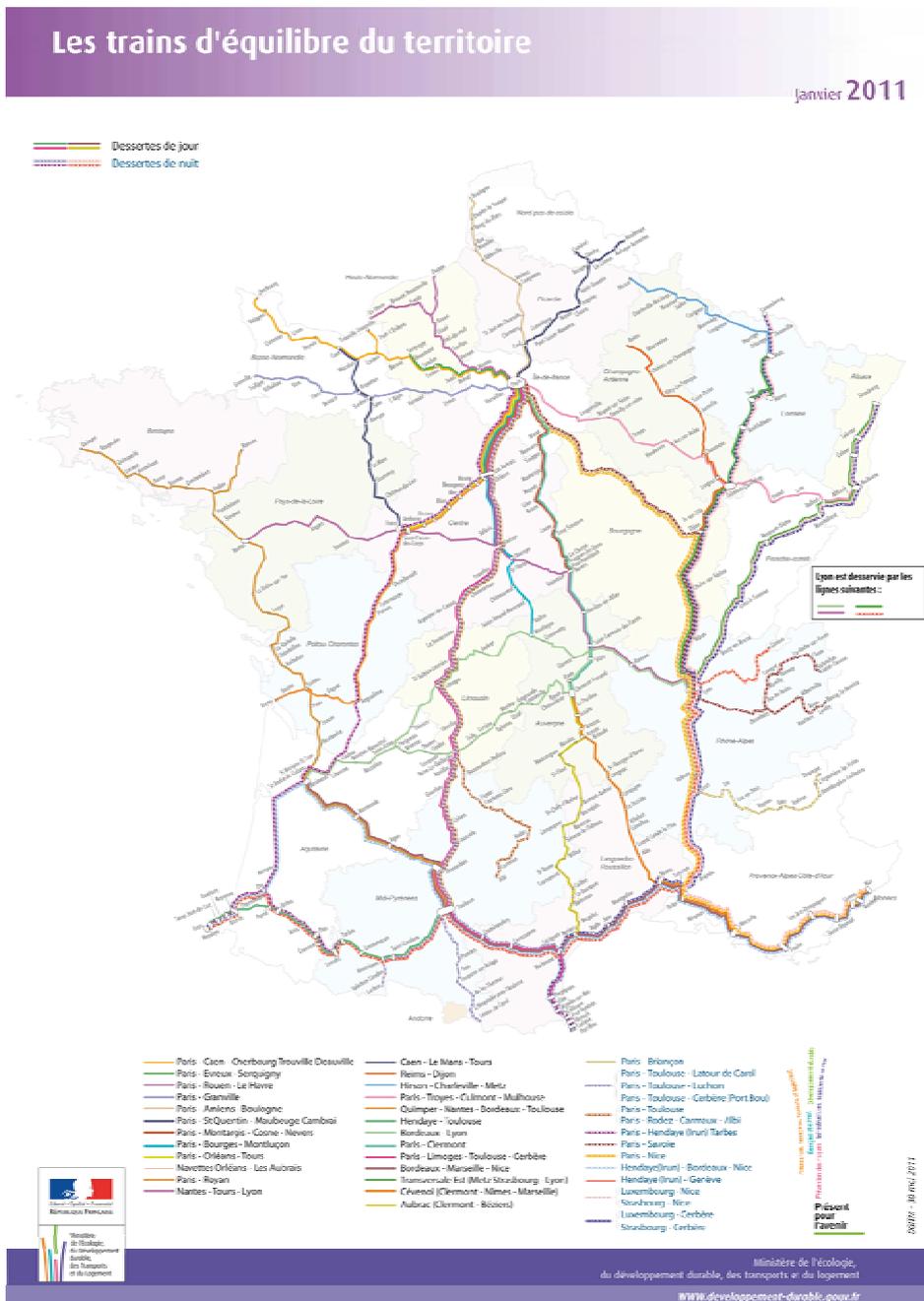
- redynamiser le service grandes lignes entre les principales villes non reliées par la grande vitesse ;
- garantir l'irrigation des territoires peu denses ;
- faciliter les déplacements dans le grand bassin parisien ;
- assurer un investissement de la part de la SNCF pour la régénération du matériel roulant existant ;
- améliorer la qualité de service offerte aux voyageurs.

LES 40 LIAISONS FERROVIAIRES D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE

21 septembre 2011 (mis à jour le 25 octobre 2012)

Les TET représentent à l'heure actuelle **40 lignes** exploitées sous 4 marques différentes (**Corail, Intercités, TéoZ et Lunéa**), soit 340 trains par jour, desservant 367 villes et utilisés par environ **100 000 passagers quotidiennement**.

Il s'agit de trains de moyenne et longue distances qui assurent des missions nationales. Les trains spéciaux et les autotrans n'en font cependant pas partie.



Les 40 liaisons ferroviaires d'équilibre du territoire :

- Quimper - Nantes - Bordeaux - Toulouse
- Hendaye / Bordeaux - Toulouse
- Paris - Amiens - Boulogne
- Paris - Amiens
- Paris - St Quentin - Maubeuge/Cambrai
- Paris - St Quentin
- Paris - Orléans - Tours
- Paris - Bourges - Montluçon
- Paris - Royan
- Paris - Montargis - Cosne - Nevers
- Orléans - Les Aubrais
- Nantes - Tours - Lyon
- Bordeaux - Lyon
- Paris - Troyes
- Paris - Mulhouse
- Hirson - Charleville - Metz
- Reims - Dijon
- Paris - Caen - Cherbourg / Trouville - Deauville
- Paris - Vernon - Rouen
- Paris - Rouen - Le Havre
- Paris - Evreux - Serquigny
- Paris - Granville
- Caen - Le Mans - Tours
- Paris - Clermont Ferrand
- Paris - Limoges - Toulouse - Cerbère
- Bordeaux - Marseille - Nice
- Metz - Dijon - Lyon
- Strasbourg - Besançon - Lyon
- Clermont Ferrand - Béziers (Aubrac)
- Clermont Ferrand - Nîmes - Marseille (Cévenol)
- Paris - Hendaye / Tarbes (liaison de nuit)
- Paris - Toulouse / Rodez - Carmaux - Albi (liaison de nuit)
- Paris - Nice (liaison de nuit)
- Paris - Latour de Carol / Luchon / Cerbère (liaison de nuit)
- Luxembourg / Strasbourg - Nice (liaison de nuit)
- Luxembourg / Strasbourg - Cerbère (liaison de nuit)
- Hendaye - Nice (liaison de nuit)
- Hendaye - Genève (liaison de nuit)
- Paris - Savoie (liaison de nuit)
- Paris - Briançon (liaison de nuit)

Annexe 8 :
La tarification solidaire des transports publics à Strasbourg



Nouvelle tarification solidaire

Sommaire

- ⇒ **La réforme des tarifs: contexte et objectifs**
- ⇒ **La nouvelle tarification des transports en commun: principes et enjeux**
- ⇒ **Bilan 2 ans après la mise en place du dispositif**

La réforme des tarifs: contexte et objectifs

Strasbourg et la CUS



- **Strasbourg:** 273 000 habitants et 482 000 dans la Communauté urbaine
- **Le transport:** une des principales compétences communautaires (120 M€ de budget par an, 1/4 du budget de la CUS)
- **Un réseau de bus et de tram** étendu, qui totalise près de 110 millions de voyages par an, soit 300 000 personnes transportées tous les jours
- 124 000 personnes sont abonnées à la CTS.

Un contexte favorable pour une réforme profonde



Un contexte favorable au changement:

- une nouvelle équipe arrivée à la tête de la Ville et la Communauté urbaine de Strasbourg en 2008
- la crise économique et des inquiétudes sur le pouvoir d'achat
- une tarification sociale articulée autour du RMI, qui devient le rSa en 2009.

... pour une réforme profonde

- un travail de préparation qui débute mi 2009
- une concertation importante: 6 réunions publiques, les associations représentatives impliquées, plus de 600 personnes rencontrées
- **une entrée en vigueur de la réforme le 1er juillet 2010**

3 objectifs pour une réforme d'ensemble



Des objectifs ambitieux pour les nouveaux tarifs :

- des tarifs **plus équitables**: qui évoluent en fonction des ressources des usagers
- des tarifs **plus responsables**: limitation du champ d'application des gratuités
- des tarifs **plus solidaires**: chacun contribue au financement du service public, mais en fonction de ses possibilités.

3 objectifs pour une réforme d'ensemble



... pour une réforme de l'ensemble des tarifs des services communautaires et municipaux:

- **une réforme progressive**: les transports en commun, puis la restauration scolaire. Les tarifs de l'eau et des piscines à l'étude.
- **une démarche pragmatique**: adaptation de ces principes généraux aux spécificités des différents tarifs (question de la gratuité des musées ou de la lecture publique), limitation aux tarifs sur abonnement.

La nouvelle tarification solidaire des transports en commun: principes et enjeux

Diagnostic : une réforme nécessaire

La grille tarifaire existante était plutôt généreuse, mais:

- Elle créait des **injustices**. Certains payaient relativement plus alors même qu'ils gagnent moins:
 - à cause du poids des statuts (exemples: personnes non-imposables, familles nombreuses, demandeurs d'emploi)
 - des situations nouvelles n'étaient pas prises en compte (travailleurs pauvres, familles monoparentales, jeunes actifs)
- Elle était parfois **un frein à la reprise d'un emploi**:
 - quand on sortait du rSa socle par exemple, on perdait de nombreuses réductions tarifaires.
- Elle créait certaines **situations incohérentes**
 - La gratuité pouvait avoir des « effets pervers »
 - L'empilement des différents tarifs n'était pas toujours lisible.

Les bases de la réforme



- 2 niveaux de tarifs selon l'âge :
45,60€ ou 22,80€/mois
- des réductions complémentaires en fonction du Quotient familial CAF des usagers

Les évolutions tarifaires



- Les personnes handicapées :
 - Demi-tarif accordé aux personnes handicapées (4 500)
 - Gratuité totale maintenue pour les enfants handicapés scolarisés (500 enfants) et les invalides à + 80 %.
- Les avantages pour les abonnements annuels (en dehors de la tarification solidaire) :
 - Deux mois offerts pour les abonnements annuels de 4 à 64 ans
 - Trois mois offerts pour les abonnements seniors à partir de 65 ans.
- Suppression de toutes autres gratuités (Cartes Saphir, Emeraude, familles nombreuses).

Les enjeux sociaux



- **L'accès aux transports publics, un passeport pour l'emploi:**
favoriser la reprise d'un emploi et accompagner la sortie des dispositifs sociaux en atténuant les effets de seuil
- **Soutenir les « travailleurs pauvres » et faciliter leur mobilité :**
les tarifs sociaux n'étaient accordés qu'aux bénéficiaires des minima sociaux, or ceux-ci ne représentaient que la moitié des bas revenus. Les actifs « pauvres » devaient acquitter le plein tarif et n'utilisaient que peu les transports publics
- **Atténuer les effets de seuil** en proposant une grille tarifaire progressive en fonction du niveau de revenus

Les enjeux financiers

Une réforme ambitieuse, mais sous contraintes:

- **préserv**er le **niveau des recettes commerciales**: pour le transport public, elles représentent près de 40 M€ par an;
- **stabiliser le taux de couverture**: les tarifs acquittés par les usagers ne couvrent que 25% des coûts du réseau de transports en commun;
- **conserver l'équilibre du financement des transports**: 50% par les entreprises (Versement transport), 25% par les usagers et 25% par le budget général de la CUS;

⇒ Pour préserver les marges de manœuvre de la collectivité pour investir dans l'extension et l'amélioration du réseau (près de 400 M€ d'investissements prévus sur le mandat).

Un objectif de simplicité administrative

Un seul indicateur, le quotient familial de la CAF, calculé régulièrement:

- par un organisme extérieur
- pour 80% des ménages à faibles revenus
- mais possibilité de le faire calculer par les services des communes pour les non-allocataires CAF.

Simplicité pour les usagers:

- **pour les allocataires CAF**, la CTS accorde directement les tarifs réduits sans instruction préalable
- **pour les non allocataires**, possibilité de faire établir officiellement son QF dans les Mairies (communes ou quartiers)
- l'attestation CAF permet d'établir les abonnements de toute la famille en une seule démarche
- le prélèvement automatique est possible, même pour les tarifs réduits.

Bilan 2 ans après la mise en place du dispositif

4. Répartition en pourcentage des abonnés par catégories QF

Catégories	Nombre d'abonnés	Tarif Plein	QF1 > 350€	QF2 350-550€	QF3 551-750€
⇒ 19 - 25	25 341	51%	25%	16%	8%
⇒ 26 - 64	40 188	39%	30%	21%	9%
⇒ 4 - 18	31 701	40%	21%	23%	16%
⇒ 65 ans	<u>15 489</u>	26%	40 %*	19%	15%
	112 719				

* inclus les 31% Saphir, Émeraude PMR Gratuit

Premiers résultats de la réforme

Un succès en termes de fréquentation et de public touché:

Les nouveaux abonnés de la CTS : effet de la réforme au bout de 2 ans

	Nombre d'abonnés	Evolution	Tarificat° solidaire
• 19 - 25 Abonnements:	25 341 abonnés	+ 12 746	49,2%
• 26 - 64 Abonnements:	40 188 abonnés	+ 7 488	60,7%
• 4 - 18 Abonnements:	31 701 abonnés	+ 1 689	60,1%
• 65 ans et plus / PMR:	<u>15 489 abonnés</u>	- 9 274	73,5%
	112 719 abonnés	+ 12 649	59,7 %

Suite à la création de la tarification solidaire, les évolutions comprennent les nouveaux abonnés, des glissements de titres ainsi que l'abandon de l'abonnement dit « confort ». Cela concerne des usagers qui n'ont pas reconduit leur abonnement, une fois qu'ils ont perdu le bénéfice de la gratuité.

Bilan de la nouvelle tarification solidaire



L'évaluation de l'efficacité du dispositif

- A mi-année 2012, soit 2 ans après la mise en place de la tarification solidaire, nous pouvons parler du succès de la réforme tarifaire en se basant sur le bilan suivant :
 - ⇒ 12 700 abonnés supplémentaires (abonnements monomodaux) ;
 - ⇒ Progression de 2 millions € des recettes commerciales ;
 - ⇒ 67 300 personnes bénéficient de la nouvelle tarification solidaire ;
 - ⇒ La part des abonnements solidaires représente 59,7% de l'ensemble des abonnements ;
 - ⇒ Progression de fréquentation de 3,9 % entre 2010 et 2011 ;
 - ⇒ Un dispositif de lutte anti-fraude a été renforcé – résultat une diminution du taux de fraude de 2,2 % en trois ans.

ANNEXES

Description de Réseau **BUS-TRAM**

- ⇒ **6 lignes de tram**
- ⇒ **29 lignes de Bus** régulières dont trois navettes

Offre kilométrique totale du réseau de transport urbain (bus et tram):
17,394 millions de kilomètres

- ⇒ Offre tram : 5,72 millions de kilomètres
- ⇒ Offre bus : 11,674 millions de kilomètres

La fréquentation des lignes

bus et tram a progressé de 3,9 % entre 2010 et 2011

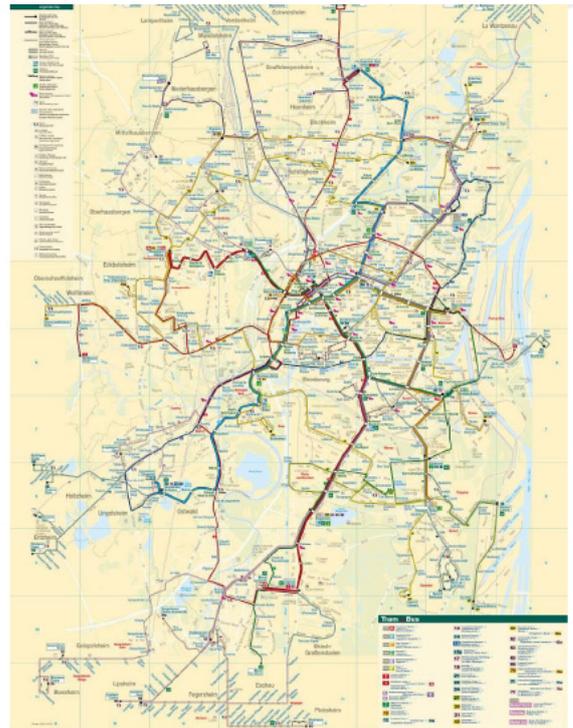
L'ensemble du réseau c'est 108,445 millions de voyages

- ⇒ Tram : 67,67 millions de voyages
- ⇒ Bus : 40,78 millions de voyages

Pour 77,461 millions de déplacements effectués

Le plus grand réseau maillé de France

- ⇒ 6 lignes de tramway et 65 stations
- ⇒ 55,5 km de lignes de distances commerciales
- ⇒ 7 troncs communs
- ⇒ 94 rames de 3 caisses (36 rames) ou 4 caisses (58 rames)
- ⇒ 15 kilomètres dans la partie centrale de l'agglomération
- ⇒ Exploitation du réseau de 4h30 à 00h30 en semaine et de 5h20 à 00h30 le dimanche et jours fériés
- ⇒ 63,11 millions de voyages effectués, soit 63% de la fréquentation totale



Visuels de la campagne sur la tarification

An advertisement for the 'Abonnement MENSUEL BUS-TRAM'. The main headline is 'A chacun son tarif !' (To each their own price!). Below this, it says 'NOUVELLE TARIFICATION SOLIDAIRE' (New Solidarity Tarification) and 'Renseignez-vous dès maintenant sur votre TARIF PERSONNALISÉ selon votre QUOTIENT FAMILIAL sur www.cts-strasbourg.fr' (Find out now about your personalized tariff according to your family income on www.cts-strasbourg.fr). The advertisement features four photographs of people representing different age groups: a young boy (4-18 ans), a young couple (19-25 ans), a young woman (26-64 ans), and an elderly woman (65 ans et +). At the bottom, there is a small logo for CTS and the phone number 'ALLO CTS 03 88 77 70 79'.

Annexe 9 :
Liste des sigles

- AFITF.....Agence de financement des infrastructures de transport de France
- AOTAutorités organisatrices de transport
- GART.....Groupement des autorités responsables de transport
- PDMIProgramme de modernisation des itinéraires routiers
- SNIT.....Schéma national des infrastructures de transport
- VNFVoies navigables de France