

N° 1304

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 2023.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*sur les **modalités du financement des transports en France :**
transports en commun et collectifs*

ET PRÉSENTÉ PAR

MMES CHRISTINE ARRIGHI et EVA SAS,
rapporteuses spéciales

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES ANALYSES DES RAPPORTEURES SPÉCIALES	7
I. LES AOM SONT CONFRONTÉES À UNE CRISE DE RESSOURCES ET UNE EXPLOSION DE DÉPENSES QUI MET EN PÉRIL LE FINANCEMENT DE LEURS DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT.....	9
A. LA COMPÉTENCE MOBILITÉ DES AOM.....	9
1. Le droit au transport.....	9
2. L'enchevêtrement des AOM.....	10
a. Les autorités organisatrices de la mobilité locales.....	10
b. Les régions : autorités organisatrices de la mobilité régionales et cheffes de files.....	10
B. LE FINANCEMENT DES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ : UN ÉVENTAIL DE RECETTES SUR LESQUELLES LA CRISE SANITAIRE A EU DES EFFETS VARIABLES.....	12
1. Un éventail de recettes diversifiées.....	12
2. Le versement mobilité.....	13
a. Un dispositif assis sur la masse salariale.....	13
b. Un dispositif relativement résilient face à la crise sanitaire.....	14
c. Une nécessaire péréquation	14
3. Le soutien de l'État	15
a. Les appels à projets.....	15
b. Les soutiens exceptionnels.....	15
4. Les recettes tarifaires	16
C. LES CHOCS À LA HAUSSE SUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT DES AOM	17
1. L'augmentation des péages ferroviaires	17
a. Le cadre juridique	17
b. Des tarifs en augmentation.....	19
2. La crise énergétique.....	20

a. Le chiffrage	20
b. L'adaptation des AOM	21
3. Des besoins d'investissement importants du fait de plusieurs causes	21
a. Les zones à faibles émissions mobilité	21
b. La nécessité d'un renforcement du report modal face au dérèglement climatique ..	23
D. LES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURES SPÉCIALES	24
1. La généralisation et l'augmentation du versement mobilité	24
2. La baisse du taux de TVA.....	25
II. POUR ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS, LE GRAND PARIS EXPRESS ENGENDRE DES BESOINS DE FINANCEMENT TRÈS IMPORTANTS.....	25
A. L'AOM COMPÉTENTE À L'ÉCHELLE DE LA RÉGION	25
B. LES RECETTES : LE POIDS DU VERSEMENT MOBILITÉ NE MASQUE PAS UN DÉFICIT STRUCTUREL	26
1. Le versement mobilité.....	26
2. Les concours financiers des collectivités membres	27
3. Les recettes tarifaires	28
4. Les aides exceptionnelles de l'État.....	28
C. LES DÉPENSES : DE NOMBREUX DÉFIS ET INCERTITUDES.....	29
1. L'impact de la hausse du coût de l'énergie.....	29
2. Le défi des Jeux olympiques et paralympiques	29
3. Le défi du Grand Paris express	29
a. Des recettes tarifaires incertaines	29
b. La potentielle redevance d'exploitation.....	30
4. Des investissements importants sur l'offre existante.....	30
a. Les investissements liés au matériel roulant	31
b. Les investissements hors matériel roulant	33
5. La pénurie de conducteurs	34
D. LES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURES SPÉCIALES	35
1. La situation actuelle des transports franciliens n'est pas satisfaisante	35
2. Une augmentation générale des tarifs serait difficilement soutenable pour une partie de la population francilienne.....	36
3. D'autres pistes de financement existent.....	37
III. LES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE (TET) : APRÈS LES DISCOURS, PLACE AUX ACTES ET AUX FINANCEMENTS	39
A. L'ÉTAT EST AUTORITÉ ORGANISATRICE DE 12 LIGNES TET	39
1. Un réseau étendu comprenant des lignes de jour et de nuit.....	39
2. Les financements de l'État sont de plusieurs natures	39
a. La compensation à SNCF Voyageurs du déficit d'exploitation	39

b. L'indemnisation aux régions pour les lignes transférées	40
c. Les péages ferroviaires à SNCF Réseau	40
d. Les financements spécifiques pour la relance des trains de nuit	40
B. LES TRAINS DE NUIT : UN POTENTIEL À DÉVELOPPER	41
1. Un intérêt certain.....	41
2. Des obstacles nombreux	43
a. Le défi du financement.....	43
b. La concurrence avec les travaux.....	44
c. La qualité de service	44
IV. LES RER MÉTROPOLITAINS : UNE BONNE IDÉE, DES FINANCEMENTS À TROUVER.....	44
A. UN PROJET NÉCESSAIRE.....	44
1. Le développement d'une idée	44
2. La mobilisation des rapporteuses spéciales.....	46
3. La compétence de la Société du Grand Paris.....	47
B. LES DÉFIS DU FINANCEMENT	49
1. Le financement des infrastructures	49
2. Un défi à ne pas oublier : le financement du fonctionnement	49
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	51
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	53

PRINCIPALES ANALYSES DES RAPPORTEURES SPÉCIALES

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

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

Dans cette optique, les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), responsables des transports du quotidien et de proximité, ont un rôle essentiel à jouer. Elles sont néanmoins fragilisées par un cumul de crises et de difficultés financières diverses, qui met en péril leur capacité à faire face à leurs dépenses de fonctionnement. Si la crise sanitaire puis l'invasion de l'Ukraine et l'inflation élevée ont contribué à cette détérioration pour les autorités organisatrices de la mobilité locales (AOML), la situation est aggravée pour les régions en raison d'une **trajectoire insoutenable d'augmentation des péages ferroviaires**, dont elles doivent s'acquitter pour faire circuler les TER. **Cette trajectoire est la matérialisation d'un choix politique que les rapporteures spéciales contestent**, celui de faire financer le transport ferroviaire par l'usager plutôt que par le contribuable. Ce choix apparaît doublement incompréhensible :

– il est incompréhensible que le développement du report modal vers le transport ferroviaire, qui bénéficiera à tous grâce aux externalités positives sur l'environnement, ne soit pas mieux financé par la puissance publique ;

– il est incompréhensible que les infrastructures de transport ferroviaire doivent être majoritairement financées par leurs usagers, alors que les routes hors autoroutes, qui permettent un transport bien plus nuisible à l'environnement, sont financées par le contribuable, et que le transport aérien, dévastateur pour notre planète, est financé indirectement *via* les nombreux avantages fiscaux dont il bénéficie.

Les AOM sont ainsi fragilisées et **risquent de répercuter dans le prix des billets** ces hausses de leurs coûts, dont certaines pourraient et devraient être évitées. **Des solutions de financement alternatives existent en effet** : avant tout l'augmentation du taux du versement mobilité (impôt payé par les employeurs pour financer l'acheminement des salariés sur leur lieu de travail, ce dont ils bénéficient directement) et l'instauration pour les régions de la faculté de le lever, mais aussi la baisse du taux de TVA sur les billets de train financée par une TVA à taux normal sur les billets d'avion et la hausse de la taxe de séjour sur les hôtels de luxe.

Les rapporteuses spéciales se sont également intéressées à deux transports essentiels pour favoriser le report modal.

Les trains d'équilibre du territoire, dont les trains de nuit, sont de véritables alternatives (à très faible impact environnemental) à l'avion et à la voiture, en même temps que des outils d'aménagement du territoire. Pourtant, **malgré les discours volontaristes du Gouvernement, les financements ne sont toujours pas au rendez-vous**, alors que les besoins sont grands, tant pour les lignes déjà rouvertes que pour toutes celles qui pourraient l'être.

Enfin, les RER métropolitains sont un outil essentiel pour le développement d'une offre de transports accessible et à faible impact environnemental dans les grandes agglomérations. Si les rapporteuses spéciales se réjouissent que, à la suite de leur mobilisation, le Président de la République ait annoncé sa volonté de réaliser une dizaine de réseaux, **elles alertent sur la nécessité d'identifier dès à présent des financements**, non seulement pour la construction des infrastructures nécessaires, mais aussi et surtout **pour les coûts d'exploitation futurs**, afin de ne pas reproduire le mur de financement face auquel se trouve actuellement Île-de-France Mobilités.

I. LES AOM SONT CONFRONTÉES À UNE CRISE DE RESSOURCES ET UNE EXPLOSION DE DÉPENSES QUI MET EN PÉRIL LE FINANCEMENT DE LEURS DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

A. LA COMPÉTENCE MOBILITÉ DES AOM

1. Le droit au transport

Le droit au transport est affirmé par les premiers articles du code des transports, qui fixent plusieurs principes généraux de la politique de transports en France.

Les principes généraux de la politique de transports fixés par le code des transports

« Art. L. 1111-1. – L’organisation des mobilités sur l’ensemble du territoire doit satisfaire les besoins des usagers et rendre effectifs le droit qu’a toute personne, y compris celle dont la mobilité est réduite ou souffrant d’un handicap, de se déplacer et la liberté d’en choisir les moyens, y compris ceux faisant appel à la mobilité active, ainsi que la faculté qui lui est reconnue d’exécuter elle-même le transport de ses biens ou de le confier à l’organisme ou à l’entreprise de son choix. La mise en œuvre de cet objectif s’effectue dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité et dans le respect des objectifs de lutte contre la sédentarité et de limitation ou de réduction des risques, accidents, nuisances, notamment sonores, émissions de polluants et de gaz à effet de serre.

« Art. L. 1111-2. – La mise en œuvre progressive du droit à la mobilité permet à l’usager de se déplacer dans des conditions raisonnables d’accès, de qualité, de prix et de coût pour la collectivité, notamment, par l’utilisation d’un moyen de transport ouvert au public.

« Art. L. 1111-3. – Dans la programmation des infrastructures, sont pris en compte les enjeux du désenclavement, notamment des massifs de montagne, des territoires ultramarins et des territoires insulaires, de l’aménagement et de l’attractivité des territoires, y compris les enjeux transfrontaliers, de la lutte contre le changement climatique et la pollution atmosphérique et sonore ainsi que de la protection de la biodiversité.

« La programmation des infrastructures et le déploiement de l’offre de services de mobilité permettent d’assurer le maillage des territoires à faible densité démographique, par l’organisation de dessertes à partir des grands réseaux de transport par au moins un service de transport public ou par l’organisation de solutions de mobilité répondant aux besoins de déplacements de la population. »

2. L'enchevêtrement des AOM

a. *Les autorités organisatrices de la mobilité locales*

i. Un cadre juridique relativement complexe

L'article L. 1231-1 du code des transports définit la liste des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), dites AOM locales (AOML). Il s'agit notamment des communes, des diverses formes d'intercommunalités et des métropoles.

Les régions sont AOM par substitution aux intercommunalités, lorsque celles-ci ne se sont pas vues transférer la compétence d'organisation de la mobilité par les communes qui les composent.

Hors Île-de-France, il existe ainsi 691 AOML, dont plus de 300 disposent d'un service régulier de transport de personnes. À ces 691 AOML s'ajoutent 454 AOML de substitution, la région étant devenue AOML quand les intercommunalités n'ont pas acquis la compétence mobilité.

ii. Des compétences étendues

Les compétences des AOML sont étendues et définies par l'article L. 1231-1 du code des transports. Elles concernent tant l'organisation des transports de personnes (réguliers et à la demande) que celle des transports scolaires, s'étendent aux mobilités actives ⁽¹⁾ et englobent enfin une compétence sociale pour aider les ménages les plus modestes à accéder à la mobilité, en cohérence avec « le droit qu'a toute personne [...] de se déplacer » et l'exigence que ce droit s'exerce dans « des conditions raisonnables [...] de prix » affirmées par les articles L. 1111-1 et L. 1111-2 du code des transports précités.

b. *Les régions : autorités organisatrices de la mobilité régionales et cheffes de files*

iii. Les autorités organisatrices de la mobilité régionales

En application de l'article L. 1231-3 du code des transports, toutes les régions sont autorités organisatrices de la mobilité régionale (AOMR), à l'exception de la région Île-de-France, sur le territoire de laquelle la compétence d'organisation de la mobilité appartient, en application de l'article L. 1241-1 du même code, à Île-de-France Mobilités (IDFM).

Une région peut ainsi être à la fois AOML sur une portion de son territoire et AOMR sur l'ensemble de son territoire.

(1) Les mobilités actives sont définies par l'article L. 1271-1 du code des transports comme étant « l'ensemble des modes de déplacement pour lesquels la force motrice humaine est nécessaire, avec ou sans assistance motorisée » ; il s'agit « notamment [de] la marche à pied et [du] vélo ».

Les compétences des AOMR sont similaires, à l'échelle régionale, à celles des AOML à l'échelle locale.

iv. Le rôle de chef de file

De plus, aux termes de l'article L. 1215-1 du code des transports, chaque région est également « chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité ».

La notion de collectivité chef de file

Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 ⁽¹⁾, le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution est ainsi rédigé : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à **organiser les modalités de leur action commune** ».

Malgré la portée potentielle de cette disposition, le Conseil constitutionnel en a retenu une lecture restrictive dans sa décision du 24 juillet 2008 (n° 2008-567 DC). Aux termes de cette dernière, le Conseil juge que « ces dispositions habilite la loi à désigner une collectivité territoriale pour **organiser et non déterminer** les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités ».

Source : commission des finances d'après « La Constitution et les relations entre les collectivités », Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel n° 42 - janvier 2014, Gilles Le Chatelier - Avocat à la Cour, professeur associé à l'ENS de Lyon.

L'article L. 1215-2 du code des transports prévoit que ce rôle de chef de file se concrétise par la signature par la région, les AOML et les gestionnaires de gare d'un « contrat opérationnel de mobilité », « à l'échelle de chaque bassin de mobilité ». Ce contrat « définit les modalités de l'action commune des AOM, [...] ainsi que les modalités de la coordination avec les gestionnaires de voirie et d'infrastructures pour créer et organiser des conditions favorables au développement des mobilités ».

La Cour des comptes se montre critique du rôle de chef de file des régions en matière de mobilité. Relevant que, de manière générale, « dans les faits, le rôle de chef de file revêt [...] une portée limitée » car « il souffre [...] d'une définition trop imprécise et surtout de son caractère facultatif », elle ajoute qu'« il a notamment montré ses limites dans le domaine de l'organisation des mobilités ».

(1) Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Les limites du rôle des régions comme chef de file de la mobilité d'après la Cour des comptes

« Le rôle de chef de file des régions [dans le domaine de l'organisation des mobilités] devrait être plus affirmé en particulier aux abords des métropoles. Des arbitrages sont en effet nécessaires pour assurer l'interconnexion des réseaux de transport urbain et interurbain (routiers et ferroviaires), la cohérence des « plans vélos » métropolitains et départementaux et, le cas échéant, le développement de rocades ou la création de voies réservées aux bus interurbains sur les grands axes.

« Des structures de coopération et d'échanges ont pu être mises en place, mais elles restent fragiles. À Toulouse, un « comité des partenaires » réunit la région, le département et la métropole, sur des bases informelles et un contrat opérationnel des mobilités est conclu avec toutes les autorités organisatrices. À Rennes, une structure de dialogue, dénommée « comité stratégique des mobilités » par la métropole et « comité de pilotage » par le département d'Ille-et-Vilaine, matérialise la contestation par le département du rôle de chef de file normalement dévolu à la région dans le domaine de l'organisation des mobilités. »

Source : rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes « La décentralisation 40 ans après », p. 100.

M. le sénateur Hervé Gillé dresse un constat allant dans le même sens d'une coordination pouvant être améliorée entre les différents acteurs liés aux transports, même si sa réflexion englobe également les acteurs privés. Il explique ainsi que ses auditions « ont mis en lumière le manque de dialogue entre les différents acteurs participant, de près ou de loin, aux politiques de mobilité, limitant ainsi leur efficacité » ⁽¹⁾.

B. LE FINANCEMENT DES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ : UN ÉVENTAIL DE RECETTES SUR LESQUELLES LA CRISE SANITAIRE A EU DES EFFETS VARIABLES

1. Un éventail de recettes diversifiées

ÉVOLUTION DES RECETTES DES AOML HORS IDFM

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Part des recettes en 2020
Versement mobilité	3 753	3 827	3 875	4 080	4 287	4 037	42 %
Collectivités locales	2 725	2 760	2 833	2 817	3 082	3 079	32 %
Recettes commerciales	1 316	1 325	1 379	1 448	1 494	1 010	11 %
État	104	85	105	122	164	680	7 %
Emprunt	703	594	615	1 138	976	706	7 %
Total	8 601	8 591	8 807	9 605	10 003	9 512	100 %

Source : réponses de la DGITM au questionnaire des rapporteuses spéciales basées sur les enquêtes annuelles sur les transports urbains (DGITM-CEREMA-GART-UTP).

(1) Avis présenté au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023 [PLF 2023], tome II : transports, de M. Hervé Gillé, n° 119, enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2022, p. 30.

2. Le versement mobilité

La principale ressource des AOM est le versement destiné au financement des services de mobilité, dit versement mobilité. Hors Île-de-France ⁽¹⁾, le versement mobilité a représenté 42 % des recettes des AOML en 2020, pour un produit total de 4,04 milliards d'euros. Il s'agit ainsi de la première recette des AOML.

a. Un dispositif assis sur la masse salariale

Sont assujetties au versement mobilité les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, qui emploient au moins onze ⁽²⁾ salariés ⁽³⁾.

Le versement mobilité est une imposition facultative qui ne peut être instituée que s'il existe au moins un service régulier de transport public de personnes⁽⁴⁾.

L'assiette du versement est constituée des revenus d'activité ⁽⁵⁾. Son taux est plafonné, de manière différenciée selon la taille de la commune ou de l'établissement public ⁽⁶⁾.

73 AOM sur les 262 qui lèvent le versement mobilité en 2023, soit 29 % d'entre elles, ont atteint le taux plafond de ce versement et n'ont donc plus de marge de manœuvre.

Seules les communes ou intercommunalités peuvent instaurer un versement mobilité ⁽⁷⁾, contrairement aux régions, même lorsque ces dernières sont AOML.

Le versement mobilité ne finance ainsi pas les actions menées par les régions en faveur des mobilités. Ne disposant pas de ressources spécifiques pour leur compétence mobilité, les régions financent leurs dépenses d'investissements (3,39 milliards d'euros en 2021) et leurs dépenses de fonctionnement (7,55 milliards d'euros en 2021⁽⁸⁾) en la matière sur leurs ressources ordinaires.

(1) Le régime juridique des transports dans la région Île-de-France est déterminé par les articles L. 2531-2 et suivants du code général des collectivités territoriales. Le versement mobilité y est rendu obligatoire, et des taux maximums spécifiques y sont fixés, qui diffèrent selon les départements.

(2) L'article 15 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a fait évoluer ce seuil de neuf à onze salariés, en prévoyant un mécanisme de compensation afin que ce relèvement n'aboutisse pas à une diminution des recettes pour les AOM.

(3) I. de l'article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales. Sont toutefois exonérées de ce versement les fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social et les associations intermédiaires qui contribuent à l'insertion et au retour à l'emploi des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières.

(4) Article L. 2333-66 du code général des collectivités territoriales.

(5) Article L. 2333-65 du code général des collectivités territoriales.

(6) Article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales.

(7) *Idem.*

(8) P. 35 du bilan annuel des transports 2021.

Les recettes de ce versement doivent être affectées au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et non urbains organisés par l'autorité ⁽¹⁾.

b. Un dispositif relativement résilient face à la crise sanitaire

Contrairement aux recettes tarifaires, les recettes du versement mobilité ne se sont pas effondrées pendant la crise sanitaire, même si elles ont connu une baisse non négligeable. Une baisse de 6 % du versement mobilité a été observée entre 2019 et 2020 pour les AOM hors Île-de-France, soit 250 millions d'euros.

Face à ces pertes, la troisième loi de finances rectificative pour 2020 ⁽²⁾ a prévu une clause de sauvegarde des recettes fiscales des AOML. Ce dispositif a été reconduit par la loi de finances pour 2021 ⁽³⁾.

De plus, la quatrième loi de finances rectificative pour 2020 ⁽⁴⁾ a prévu un dispositif d'avances remboursables à taux zéro, sur une dizaine d'années, afin de couvrir les pertes de recettes commerciales. 98 AOM ont pu en bénéficier, pour un montant de 629,6 millions d'euros.

Les données consolidées pour les années postérieures à 2020 n'ont pas encore été établies. D'après les estimations du GART et de la DGITM, la dynamique du versement mobilité, réamorcée en 2021, s'est véritablement rétablie en 2022 et sur les premiers mois de 2023. Le GART explique que « ce dynamisme est lié à différents facteurs conjugués comme la baisse du chômage, la relance de l'activité économique ou encore les revalorisations salariales ».

c. Une nécessaire péréquation

Le versement mobilité, s'il est une source de financement indispensable pour de nombreuses AOM, bénéficie par définition avant tout à celles concentrant l'activité économique et l'implantation des entreprises. De ce fait, des AOM plus rurales peuvent se retrouver démunies pour financer une offre de transports collectifs à la hauteur des enjeux climatiques, ce qui ne permet pas d'encourager les habitants à utiliser un véhicule individuel.

Cette faille a été soulignée par M. le sénateur Hervé Gillé : « Si je prends l'exemple de la métropole de Bordeaux, cette dernière concentre l'ensemble des activités et le versement mobilité est particulièrement important sur l'ensemble de la métropole. Les communautés de communes qui ont pris la compétence en deuxième ou troisième couronne ont quant à elles une assiette très faible, de telle

(1) Article L. 2333-68 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

(3) Article 74 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(4) Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

sorte qu'elles ne peuvent pas financer de services de transport et par ailleurs, il n'existe pas de péréquation. » ⁽¹⁾

3. Le soutien de l'État

a. Les appels à projets

Conformément au III. de l'article 13 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, l'État a contribué au développement des transports collectifs en province (appelés « transports collectifs en site propre » (TCSP ⁽²⁾)) par des appels à projets. Quatre ont été organisés dans ce cadre.

APPELS À PROJETS POUR LE DÉVELOPPEMENT DES TCSP

	Lancement	Montant (en millions d'euros)	Lauréats	Nombre de projets subventionnés
1 ^{er}	2008	810	36	50
2 ^e	2010	590	54	78
3 ^e	2013	450	70	99
4 ^e	2020	900 (3)	95	162
Total		2 742	255	389

Source : commission des finances d'après le rapport du COI et le GART.

b. Les soutiens exceptionnels

Outre les compensations et avances consenties par l'État pour répondre à la crise sanitaire, des soutiens de diverses natures ont été accordés.

Le plan de relance a ainsi financé 200 millions d'euros pour la construction de la 3^e ligne du métro à Toulouse ⁽⁴⁾, et le volet mobilités du plan Marseille en grand a inclus 256 millions d'euros de subventions et 744 millions d'euros d'avances remboursables.

Par ailleurs, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ⁽⁵⁾, dont l'enveloppe en 2023 s'élève à 570 millions d'euros en AE et 577 millions d'euros

(1) Avis précité sur le PLF 2023, p. 52 et 53.

(2) Un TCSP est décrit par le Gouvernement comme étant « un système de transport public de voyageurs, utilisant une voie ou un espace affectés à sa seule exploitation, bénéficiant généralement d'une priorité aux feux et fonctionnant avec des matériels allant des autobus aux métros, en passant par les tramways » (<https://www.ecologie.gouv.fr/transport-urbain-appels-projets-transports-collectifs-en-site-propre-tcsp>, page consultée la dernière fois le 16 mai 2023).

(3) Les 450 millions d'euros initialement prévus ont été abondés par 450 millions d'euros supplémentaires dans le cadre du plan de relance.

(4) L'enveloppe totale de 200 millions d'euros était destinée aux projets de nouvelles lignes de métro dont les travaux démarreraient avant fin 2022 ; seule Toulouse remplissant ces conditions, les financements lui ont été attribués.

(5) Régie par l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales, la DSIL est « destinée au soutien de projets » de diverses natures, le « développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou en faveur

en CP, a été complétée par la troisième loi de finances rectificative pour 2020 par une enveloppe exceptionnelle de 950 millions d'euros. Il est néanmoins difficile d'identifier la part de ces financements qui ont été affectés à des investissements dans les infrastructures de transports. Si aucun indicateur ne semble retracer la typologie des projets financés ⁽¹⁾, le ministère chargé des transports a pu « estimer » en 2020 que la part de la DSIL finançant les mobilités était de 100 millions d'euros par an, dont 25 à 30 millions en faveur des mobilités actives ⁽²⁾. Il semble cependant que les 950 millions d'euros de DSIL exceptionnelle n'ont pas financé les infrastructures de transports ⁽³⁾.

4. Les recettes tarifaires

Les recettes tarifaires ont été fortement affectées par la crise sanitaire. En 2020, les réseaux de transports urbains de province ont enregistré une baisse de leur fréquentation de 35 % et de leurs recettes de 32 %, soit 484 millions d'euros. Ces chiffres, issus du GART, sont cohérents avec ceux du rapport Duron ⁽⁴⁾, selon lequel la crise sanitaire et les confinements successifs ont induit une baisse moyenne de la fréquentation des transports en commun en 2020 de 31,5 % par rapport à l'année 2019.

En 2021, d'après les estimations communiquées par le GART aux rapporteuses spéciales, cette baisse aurait été de 20 % pour la fréquentation et 21 % pour les recettes, soit des recettes tarifaires inférieures de 300 millions d'euros à celles de 2019.

de la construction de logements » étant l'un des six types de projets énumérés par le législateur. La DSIL est attribuée à la suite d'appels à projets.

(1) *Rapport sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021, Sénat, tome III, annexe n° 26, intervention de M. Charles Guené, rapporteur spécial des crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales et du compte de concours financiers Avances aux collectivités territoriales, p. 80.*

(2) *Réponse à la question écrite de Mme Laure de La Raudière n° 18253 (réponse publiée au JO le 21 juillet 2020).*

(3) *M. François Jolivet et Mme Christine Pires Beaune, Rapport d'information sur les dotations de soutien à l'investissement du bloc communal, tome II : La dotation de soutien à l'investissement local, Assemblée nationale, n° 3484, 28 octobre 2020, p. 81 : « En 2020 et 2021, la DSIL exceptionnelle a porté sur d'autres thématiques prioritaires que les six priorités de la DSIL de droit commun : - la transition écologique ; - la résilience sanitaire ; - le soutien à la préservation du patrimoine public historique et culturel. »*

(4) *M. Philippe Duron, Rapport au ministre délégué chargé des transports sur le modèle économique des transports collectifs, juillet 2021.*

Le décalage entre l'offre de transports collectifs et leur fréquentation durant la crise sanitaire

Après un premier confinement très strict durant lequel la fréquentation est devenue très faible (– 90 à – 95 %) avec une offre maintenue à hauteur de 30 à 40 % de l'offre nominale, les AOM ont rapidement ramené cette offre à 100 % alors que les usagers ne sont revenus que progressivement dans les transports publics. En septembre 2020, la fréquentation dans les transports urbains a difficilement atteint 80 % de son niveau antérieur avec des écarts entre les agglomérations (60 % en Île-de-France).

Lors du second confinement, la baisse de la fréquentation a été moins conséquente car les déplacements domicile-travail et domicile-école ont été maintenus. Les AOM n'ont ainsi que peu adapté leur offre de transport mais la fréquentation n'a atteint en moyenne que 50 % de son niveau antérieur.

Source : commission des finances d'après les réponses de la DGITM au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciales à l'automne 2022.

En 2022, la fréquentation est encore restée inférieure de 7 points à celle de 2019.

C. LES CHOCS À LA HAUSSE SUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT DES AOM

1. L'augmentation des péages ferroviaires

a. Le cadre juridique

i. Des redevances de deux types

La circulation d'un train entraîne le paiement à SNCF Réseau, le gestionnaire d'infrastructures, de redevances d'utilisation de l'infrastructure, aussi appelées péages ferroviaires, prévues par une directive de 2012⁽¹⁾, et qui représentent près de 90 % des ressources de SNCF Réseau⁽²⁾. Les redevances sont de deux types.

Les redevances visant à couvrir le coût directement imputable aux circulations ferroviaires, autrement dit le coût marginal d'utilisation des rails⁽³⁾, dites redevances coûts marginaux, sont rendues obligatoires par le droit européen. En France, il s'agit notamment de la redevance de circulation (1 milliard d'euros) et de la redevance de circulation électrique (100 millions d'euros)⁽⁴⁾. La première compense le coût marginal d'entretien et d'exploitation du réseau, la seconde le coût

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

(2) MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, Rapport d'information sur la situation de la SNCF et ses perspectives, Sénat, n° 570, 9 mars 2022, p. 68.

(3) 3. de l'article 31 de la directive de 2012 précitée.

(4) Article 4 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau.

marginal d'entretien des installations électriques. Ces redevances ne suffisent pas à couvrir l'ensemble des coûts de SNCF Réseau : les coûts fixes, notamment les frais de fonctionnement, peuvent dès lors être couverts soit par des majorations de redevance soit par des subventions publiques.

Ainsi, les majorations de redevance visant à couvrir les coûts fixes de l'infrastructure ⁽¹⁾, dites redevances coûts fixes, ne sont qu'autorisées par le droit européen, chaque État restant libre de les instaurer ou pas, et de faire en sorte qu'elles couvrent la totalité ou seulement une partie des coûts fixes de l'infrastructure. En France, il s'agit de la redevance de marché ⁽²⁾ et de la redevance d'accès ⁽³⁾. Le d) du 3^o de l'article L. 2111-10 du code des transports prévoit à cet égard que le contrat de performance détermine « la chronique ⁽⁴⁾ de taux de couverture par les ressources de SNCF Réseau du coût complet à atteindre annuellement ».

Les redevances d'accès facturées par SNCF Réseau pour l'utilisation par les TER du réseau ferré national hors Île-de-France sont acquittées par l'État pour le compte des régions, pour un montant de 1,89 milliard d'euros en 2022, budgétés sur la sous-action 41-01 *Infrastructures ferroviaires* de l'action 41 *Ferroviaire* du programme 203 *Infrastructures et services de transports*. L'État s'acquitte également de redevances d'accès pour l'utilisation par les TET du réseau ferré. En revanche, IDFM verse lui-même une redevance d'accès à SNCF Réseau pour les services de transport de voyageurs conventionnés dont il est l'autorité organisatrice ⁽⁵⁾, pour un montant prévu dans le budget primitif 2023 de 170,2 millions d'euros.

En revanche, les AOMR payent elles-mêmes la redevance de marché, ainsi que l'intégralité des redevances coûts marginaux.

ii. Le contrôle de l'Autorité de régulation des transports

Ces redevances représentent la principale ressource de SNCF Réseau. Les « principes qui seront appliqués pour [leur] détermination », ainsi que leur « évolution prévisionnelle », sont déterminés par le contrat de performance signé entre l'État et SNCF Réseau ⁽⁶⁾. L'Autorité de régulation des transports (ART) émet un avis public sur ce contrat, qui est fondé sur un double contrôle :

– d'une part, elle s'assure que la somme des redevances d'utilisation de l'infrastructure (au niveau global, agrégeant donc l'ensemble des acteurs s'en

(1) 1. de l'article 32 de la directive de 2012 précitée.

(2) Article 6 du décret du 5 mai 1997 précité.

(3) Article 6-1 du décret du 5 mai 1997 précité.

(4) Au sens donné par le Larousse d'un « ensemble des valeurs qu'une variable statistique prend à différentes époques successives ».

(5) Dernier alinéa de l'article 6-1 du décret du 5 mai 1997 précité.

(6) b) du 3^o de l'article L. 2111-10 du code des transports.

acquittant) n'exède pas le coût complet de gestion de l'infrastructure supporté par SNCF Réseau ;

— d'autre part, elle apprécie le caractère soutenable de ces redevances (individuellement pour chaque acteur) : leur structure doit refléter la capacité contributive des différents acteurs, afin de favoriser une utilisation optimale de l'infrastructure et ne pas écarter les circulations qui pourraient au moins s'acquitter des redevances couvrant le coût qui leur est directement imputable. En pratique, cela conduit à ce que les majorations de redevance soient déterminées de manière inversement proportionnelle à l'élasticité-prix des payeurs : les segments de marchés les moins sensibles aux variations de prix sont ceux qui contribuent le plus. Les lignes à grande vitesse sont ainsi les plus mises à contribution ; parmi les activités conventionnées, les évolutions des redevances sont déterminées après une analyse de la capacité financière des régions à supporter des hausses de redevances ou à les répercuter en hausses de prix pour les voyageurs. À l'inverse, le fret ferroviaire est exonéré.

b. Des tarifs en augmentation

Le contrat de performance signé par l'État avec SNCF Réseau prévoit une augmentation significative de la couverture du coût complet par les redevances, pour les services conventionnés comme pour ceux librement organisés. D'après l'ART, le contrat prévoit ainsi que la couverture du coût par les péages s'améliore, passant de 75 % en 2021 à 86 % en 2030 ⁽¹⁾. Une telle élévation du pourcentage ne sera possible que grâce à une augmentation massive des péages, donc des dépenses des AOM, qui devront identifier des sources de financement appropriées.

À cette hausse, qui résulte d'un choix politique, et qui pourrait être évitée si l'État soutenait financièrement de façon plus prononcée SNCF Réseau, s'ajoute une augmentation des redevances liée à l'inflation.

Les redevances ont déjà subi des hausses récemment : à trafic constant, elles ont ainsi augmenté pour les services conventionnés de 1,8 % en 2020, 0,5 % en 2021, 2,2 % en 2022 et 2,4 % en 2023 ⁽²⁾. L'évolution totale des redevances coûts fixes pour les services conventionnés estimée pour 2024 est de + 8 %, dont + 2,7 % du fait de l'inflation et + 5,3 % du fait de l'accélération de la couverture du coût complet de gestion de l'infrastructure.

Cette hausse se poursuivra les années suivantes. Si la part de l'évolution résultant de l'inflation n'est par définition pas encore connue, la part découlant de l'amélioration de la couverture du coût complet de SNCF Réseau par les péages, prévue par le contrat de performance, sera de 4,3 % en 2025 et 3,1 % en 2026. Si l'on ajoute à ces pourcentages certains les prévisions d'inflation pour 2025 (1,8 %

(1) Avis sur le contrat, p. 13.

(2) Les taux d'évolution sont établis antérieurement à l'année concernée sur la base des prévisions d'inflation, ce qui explique les différences entre le taux d'inflation et le taux d'évolution des redevances. S'il s'avère qu'ils étaient insuffisants, le différentiel est rattrapé sur les années postérieures.

d'après le FMI) et 2026 (1,6 %) cela aboutit à une hausse possible des péages de 6,1 % en 2025 et 4,7 % en 2026. Autrement dit, les péages pourraient être en 2026 28 % plus élevés qu'en 2019. Quoiqu'elles le déplorent, il semble inévitable pour les rapporteuses spéciales que cette trajectoire conduise les AOM à augmenter les tarifs, et par-là même à décourager le report modal vers le train.

ÉVOLUTION PASSÉE ET PRÉVISIBLE DES PÉAGES FERROVIAIRES POUR LES SERVICES CONVENTIONNÉS

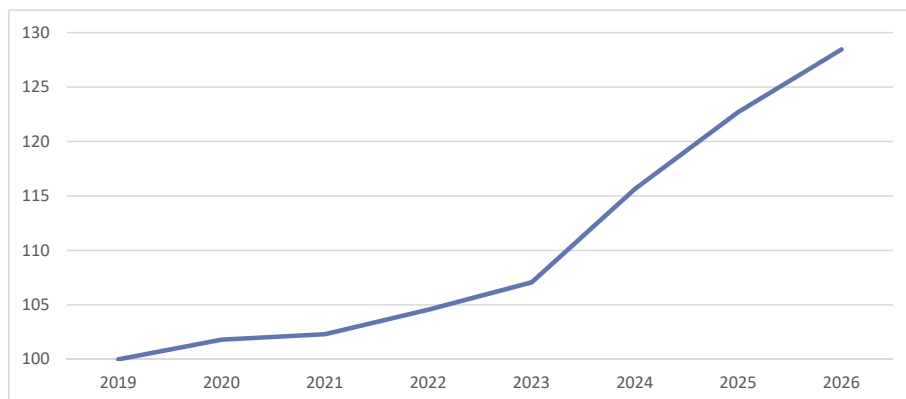
(Base 100 en 2019)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Indice	100	101,80	102,31	104,56	107,07	115,63	122,69	128,45
Taux d'évolution par rapport à l'année précédente		1,8	0,5	2,2	2,4	8	6,1*	4,7*

Source : commission des finances d'après les réponses de l'ART au questionnaire des rapporteuses spéciales.

* : Taux d'évolution estimé

ÉVOLUTION DES PÉAGES FERROVIAIRES (INDICE BASE 100 EN 2019)



Source : commission des finances d'après le tableau précédent.

2. La crise énergétique

a. Le chiffrage

En 2021, le poids des charges d'énergie s'établissait à un niveau relativement faible (environ 5 %) dans le total des charges des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs.

L'impact du surcoût lié à la hausse du coût de l'énergie ne fait pas l'objet d'un consensus entre Régions de France et la SNCF, la première l'évaluant à 500 millions d'euros et la seconde à 850 millions d'euros. Contactée par les rapporteuses spéciales, la DGITM a indiqué n'avoir pas conduit sa propre analyse sur le sujet.

b. L'adaptation des AOM

D'après le GART, les AOM ont utilisé différents moyens pour faire face à cette augmentation du coût de l'électricité. Ces moyens sont :

- la baisse de l'offre, souvent en heures creuses, le soir ou le week-end ;
- une augmentation tarifaire, même si augmenter les tarifs dans un contexte inflationniste et dans lequel la demande de transport public est forte n'est pas le premier choix des collectivités ;
- le report des investissements et en premier lieu ceux relatifs au renouvellement du parc : dans certains cas, l'option de prolonger la durée de vie des véhicules gazole et de **déroger aux objectifs de transition énergétique** a pu être faite ;
- la hausse de la participation du budget principal de la collectivité au budget annexe transport ou l'augmentation de la contribution des membres dans le cas d'un syndicat mixte ;
- l'optimisation des coûts d'exploitation et notamment l'accroissement de la productivité interne des délégataires même si le contexte de pénurie des conducteurs n'est pas des plus favorables socialement.

3. Des besoins d'investissement importants du fait de plusieurs causes

Si l'augmentation des péages ferroviaires ainsi que l'inflation liée à la crise énergétique pèseront sur les dépenses de fonctionnement des AOM, ces dernières sont aussi confrontées à la nécessité de financer des investissements importants. Une fois réalisés, ces investissements engendreront un surcoût pour les dépenses de fonctionnement, du fait de l'exploitation de l'offre de transports ainsi créée.

a. Les zones à faibles émissions mobilité

i. Une généralisation prévue

Les zones à faibles émissions mobilité [ZFE-m] consistent à restreindre voire interdire totalement la circulation des véhicules automobiles les plus polluants à l'intérieur d'un périmètre.

Le I. de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales dispose : « L'instauration d'une ZFE-m est obligatoire avant le 31 décembre 2024 dans toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants situées sur le territoire métropolitain ». Cette obligation résulte de la loi « climat et résilience » ⁽¹⁾.

(1) Article 119 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

De plus, la LOM⁽¹⁾ a prévu la mise en place obligatoire (avant le 31 décembre 2020) de ZFE-m dans les agglomérations qui connaissent des dépassements chroniques des normes de qualité de l'air.

ii. Un nécessaire accompagnement

Si les rapporteuses spéciales soutiennent l'instauration des ZFE-m afin de lutter contre les conséquences négatives, notamment sur la santé, de la pollution de l'air, elles rappellent que l'instauration de telles zones nécessite le développement d'un réseau de transports publics de qualité, pour éviter que les ZFE-m n'aboutissent à une exclusion des centres-villes des ménages modestes, n'ayant pas les moyens d'acquérir un nouveau véhicule moins polluant.

Cette obligation d'accompagnement a été inscrite dans la loi. L'article 106 de la loi « climat et résilience » dispose ainsi que « pour atteindre les objectifs climatiques de la France [...] et lutter efficacement contre la pollution de l'air, l'État se fixe pour objectif d'accompagner les ménages dans le report modal vers les modes de transport les moins polluants et dans le renouvellement ou la transformation de leurs véhicules, par une action ciblant en priorité les ménages habitant ou travaillant dans des zones à faibles émissions mobilité [...], avant d'être élargie à l'ensemble du territoire ».

L'enjeu majeur en la matière réside dans la temporalité différenciée entre l'instauration des ZFE-m et la construction d'infrastructures de transports collectifs alternatifs adaptés, la première pouvant parfois précéder la seconde.

Ce constat avait été dressé par une mission d'information de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire : « Le calendrier de déploiement de ces nouvelles infrastructures ne concorde souvent pas avec celui de l'application des restrictions. Le cas de la ville de Marseille est particulièrement frappant. Le plan « Marseille en grand » prévoit la construction de transports collectifs dans la métropole d'Aix-Marseille Provence. Mais la mise en service de quatre nouvelles lignes de tramway, ou encore l'automatisation du métro, ne sont pas envisageables avant l'interdiction des véhicules Crit'Air 4 prévue pour le 1^{er} septembre 2023 et l'interdiction des véhicules Crit'Air 3 prévue pour 2024 »⁽²⁾.

Cette mission appelait dès lors, à court terme et en attendant la mise en place des RER métropolitains, à développer des « voies routières réservées pour des lignes de bus express » afin de « couvrir des déplacements de longue distance entre les centres urbains et les périphéries ». Elle préconisait aussi d'utiliser les maisons France services pour développer « des services de conseil individualisé pour évaluer et proposer des solutions de mobilité alternative adaptées à chaque usager ».

(1) Article 86 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

(2) Mission « flash » sur les mesures d'accompagnement à la mise en œuvre des zones à faibles émissions, communication de MM. Gérard Leseul et Bruno Millienne, mercredi 12 octobre 2022, p. 13 et 14.

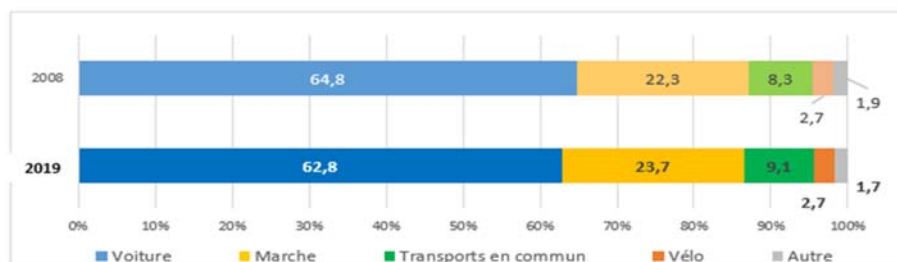
En application de la faculté qu'ont les AOML d'« offrir un service de conseil et d'accompagnement individualisé à la mobilité destiné aux personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale »⁽¹⁾, de tels services de conseil individualisés pourraient également être prodigués par les AOML.

b. La nécessité d'un renforcement du report modal face au dérèglement climatique

Comme le rappelle le bilan annuel des transports 2021, le secteur des transports est le premier contributeur aux émissions de gaz à effet de serre de la France (30 %). Les émissions globales du secteur ont augmenté de 11,5 % en 2021, après une chute de 16,5 % en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire. Elles restent toutefois inférieures à celles 2019, mais proches de celles de 1990.

Face à cet impératif, les études attestent que le report modal en faveur des transports à faible impact environnemental progresse, mais très lentement et insuffisamment.

ÉVOLUTION DES PARTS DES MODES DE TRANSPORT (EN NOMBRE DE DÉPLACEMENTS) ENTRE 2008 ET 2019



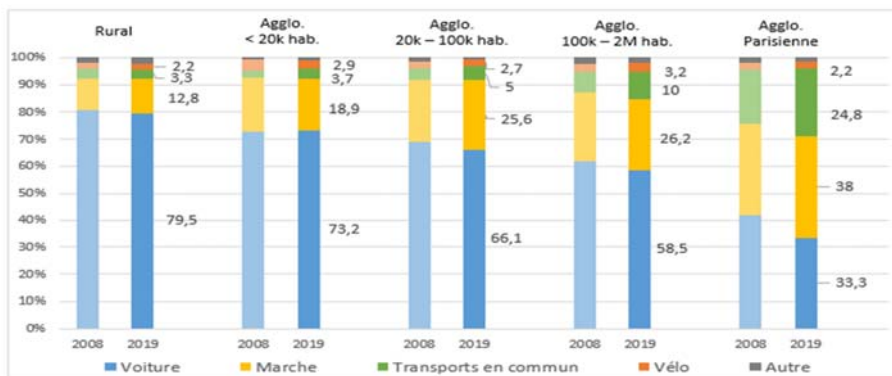
Champ : déplacements des individus âgés de 6 ans ou plus résidant en France métropolitaine.

Sources : SDES, Enquête mobilité des personnes 2018–2019 ; Insee, Enquête nationale transports et déplacements 2007–2008 (SOeS – Insee – Inrets).

La part modale doit être relativisée en fonction des territoires concernés : la part des transports en commun est plus importante en milieu urbain, en particulier dans l'agglomération parisienne.

(1) II. de l'article L. 1231-1-1 du code des transports.

ÉVOLUTION DES PARTS DES MODES DE TRANSPORT (EN NOMBRE DE DÉPLACEMENTS) PAR TRANCHE D'UNITÉS URBAINES ENTRE 2008 ET 2019



Champ : déplacements des individus âgés de 6 ans ou plus résidant en France métropolitaine.

Sources : SDES, Enquête mobilité des personnes 2018–2019 ; Insee, Enquête nationale transports et déplacements 2007–2008 (SOeS – Insee – Inrets).

Ces chiffres témoignent de la prédominance de la voiture pour les déplacements du quotidien, dans toutes les agglomérations hors région parisienne, et dans la ruralité, et donc de l'importance de développer des transports collectifs efficaces permettant le report modal.

D. LES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURES SPÉCIALES

1. La généralisation et l'augmentation du versement mobilité

Les rapporteures spéciales souhaitent que les régions puissent, dans les seuls territoires où elles exercent la mission d'AOML de substitution, et dans lesquels, de ce fait, aucun versement mobilité n'est prélevé à l'heure actuelle, lever le versement mobilité pour financer les activités qu'elles conduisent en tant qu'AOML de substitution, avec un taux plafond équivalent à celui prévu pour les AOML par l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales. Elles déplorent que l'amendement n° 502 au projet de loi de finances rectificative pour 2022, qu'elles avaient déposé en ce sens, ait été rejeté sans explication ⁽¹⁾.

Les rapporteures spéciales souhaitent que les AOML puissent, si elles le souhaitent, augmenter le taux de versement mobilité à la hauteur du plafond actuellement existant en Île-de-France, soit 2,95 %. Elles déplorent que l'amendement n° 82 au projet de loi de finances rectificative pour 2022, qu'elles avaient déposé en ce sens, ait été rejeté ⁽²⁾.

(1) Compte rendu de la deuxième séance du mardi 8 novembre 2022.

(2) Compte rendu de la deuxième séance du mardi 8 novembre 2022.

2. La baisse du taux de TVA

Les rapporteuses spéciales souhaitent une baisse du taux de TVA sur les transports collectifs ferroviaires et routiers de 10 % à 5,5 %. Comme elles l'avaient indiqué dans leur rapport spécial de l'automne 2022 ⁽¹⁾, elles « appellent à utiliser la TVA comme levier d'action pour mettre en adéquation le prix des différents types de transports avec leur impact environnemental ». À cet égard, elles proposent une baisse du taux de TVA sur les titres de transport collectifs ferroviaires et routiers (tickets de métros, de bus, de TER...) financée par une hausse de TVA sur le transport par avion ⁽²⁾.

La baisse du taux de TVA de 10 % à 5,5 % entraînerait par répercussion un gain estimé par la DGITM à **274 millions d'euros par an pour les AOM**, répartis de la manière suivante :

- 160 millions d'euros pour IDFM ;
- 65 millions d'euros pour les AOML ;
- 49 millions d'euros pour les AOMR.

Une telle baisse du taux pourrait alors, au choix des AOM, être répercutée en baisse de tarif pour les usagers, ou en recettes supplémentaires pour les AOM, afin de leur permettre de financer des investissements ambitieux contribuant au report modal.

Les rapporteuses spéciales regrettent que l'amendement qu'elles ont défendu pour opérer une telle baisse ait été rejeté par l'Assemblée nationale ⁽³⁾.

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

A. L'AOM COMPÉTENTE À L'ÉCHELLE DE LA RÉGION

Île-de-France Mobilités est défini par l'article L. 1241-1 du code des transports comme « l'autorité compétente » pour exercer des prérogatives similaires à celles des AOML et des AOMR à l'échelle de la région Île-de-France.

IDFM est un établissement public local à caractère administratif, administré par un conseil de 29 membres répartis de la manière suivante :

– 15 sont des représentants élus de la région Île-de-France, l'usage voulant que le président du conseil régional d'Île-de-France préside également IDFM ;

(1) Annexe n° 16 au rapport n° 292, Assemblée nationale, 6 octobre 2022, p. 60.

(2) Pour lesquels le taux de TVA est actuellement de 10 % pour les vols intérieurs et 0 % pour les vols internationaux.

(3) Amendement n° 892 au projet de loi de finances rectificative pour 2022, examiné pendant la deuxième séance du samedi 23 juillet 2022.

- 5 représentent la ville de Paris ;
- 7 représentent chacun un des autres départements de la région Île-de-France ;
- 1 représente la chambre de commerce et d’industrie d’Île-de-France ;
- 1 représente les présidents des EPCI.

Le système de transports collectifs d’IDFM assure 22 % de l’ensemble des déplacements franciliens ⁽¹⁾. 9,4 millions de déplacements sont ainsi réalisés quotidiennement, dont 85 % par les modes ferrés (RER, métros et tramways). Les déplacements collectifs d’IDFM représentent les trois quarts des déplacements en transports collectifs urbains de France.

B. LES RECETTES : LE POIDS DU VERSEMENT MOBILITÉ NE MASQUE PAS UN DÉFICIT STRUCTUREL

Les ressources d’IDFM sont énumérées à l’article L. 1241-14 du code des transports.

ÉVOLUTION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT D’IDFM ⁽²⁾

(en millions d’euros)

	2021 (exécution)	2022 (total des crédits ouverts)	2023 (budget primitif)	Part des recettes en 2023
Versement mobilité	4 889,8	5 191,4	5 460	48
Recettes tarifaires	2 621	3 212	3 766,4	33
Contributions statutaires ⁽³⁾	1 314,4	1 332,8	1 432,8	12
Avance remboursable de l’État	800	0	0	0
Subvention exceptionnelle de l’État	0	0	200	2
Divers ⁽⁴⁾	482,6	859,4	773,8	7
Total	10 107,8	10 595,6	11 792,6	100

Source : commission des finances d’après le rapport sur le budget primitif 2023 d’IDFM (p. 5).

1. Le versement mobilité

La principale recette d’IDFM est le versement mobilité, qui est dû dans l’ensemble des communes de la région par les employeurs d’au moins onze salariés

(1) D’après l’Observatoire de la mobilité en Île-de-France cité par le rapport public annuel de la Cour des comptes « Les transports collectifs en Île-de-France », p. 407 (p. 1 du document en ligne).

(2) Les recettes d’investissement sont constituées essentiellement de l’emprunt (2,8 milliards d’euros en 2023), des subventions des collectivités territoriales et de l’État pour la construction de nouvelles lignes (202 millions d’euros) et du produit des amendes de police (139 millions d’euros). Le produit des amendes de police ainsi que les subventions pour la construction des nouvelles infrastructures étant relativement stables, seul le recours à l’emprunt s’ajuste chaque année afin d’assurer le plan d’investissement massif pour l’extension et la modernisation du réseau et du matériel roulant.

(3) Il s’agit des concours financiers des collectivités territoriales membres d’IDFM.

(4) Dont les recettes publicitaires et une fraction de l’accise sur les énergies (ancienne TICPE).

(et avec les mêmes exceptions que dans le reste du territoire lorsque le versement mobilité est institué) ⁽¹⁾.

Le taux du versement mobilité, appliqué à une assiette, est plafonné selon la situation géographique de l'employeur.

Les différents taux du versement mobilité en Île-de-France

Le taux du versement mobilité, en pourcentage des salaires, est fixé par IDFM dans les limites :

– de 2,95 % à Paris et dans les départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) ;

– de 2,01 % dans les communes, autres que Paris et celles de la petite couronne, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'État pris après avis d'IDFM, en tenant compte notamment du périmètre de l'unité urbaine de Paris telle que définie par l'Institut national de la statistique et des études économiques ;

– de 1,6 % dans les autres communes de la région d'Ile-de-France.

Source : commission des finances d'après l'article L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales.

Les taux appliqués par IDFM sont les taux plafonds susmentionnés. À l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2023 au Sénat, deux amendements identiques⁽²⁾ proposant une hausse de ces taux plafonds afin d'augmenter les recettes qu'IDFM tire du versement mobilité avaient été rejetés.

2. Les concours financiers des collectivités membres

Les contributions statutaires de chacune des collectivités composant IDFM sont définies à l'article R. 1241-46 du code des transports.

RÉPARTITION DES CHARGES D'EXPLOITATION DES TRANSPORTS ENTRE LES COLLECTIVITÉS MEMBRES D'IDFM

	Taux statutaire (en pourcentage)	Montant de la contribution 2023 (en millions d'euros)
Région Île-de-France	51	730,7
Ville de Paris	30,38	435,3
Département des Hauts-de-Seine	7,742	110,9
Département de la Seine-Saint-Denis	3,749	53,7
Département du Val-de-Marne	3,014	43,1
Département des Yvelines	1,593	22,8
Département de l'Essonne	0,98	14
Département du Val-d'Oise	0,907	13
Département de Seine-et-Marne	0,637	9,2
Total	100	1 432,8

Source : article R. 1241-46 du code des transports et budget primitif 2023 d'IDFM.

(1) I. de l'article L. 2531-2 du code général des collectivités territoriales.

(2) Amendements n° I-715 rectifié ter et I-958 rectifié bis, rejetés pendant la séance du mercredi 23 novembre 2022 (p. 80 et suivantes du compte rendu intégral).

3. Les recettes tarifaires

Les recettes tarifaires attendues en 2023 sont estimées à 3,77 milliards d'euros, en hausse par rapport à 2022. Ces montants incluent la part acquittée dans la pratique par les employeurs, tenus de prendre en charge 50 % des frais de transport collectifs acquittés par leurs salariés ⁽¹⁾. L'évolution attendue résulte avant tout d'une hausse des tarifs en 2023, l'abonnement Navigo mensuel passant de 75,2 à 84,1 euros mensuels et l'abonnement hebdomadaire de 22,8 à 30 euros.

4. Les aides exceptionnelles de l'État

Du fait de la crise sanitaire, qui a eu un impact considérable sur la fréquentation des transports (les pertes tarifaires ont été estimées à 1,29 milliard d'euros en 2020 par rapport à 2019 pour IDFM ⁽²⁾), l'État a accordé diverses aides.

Les aides de l'État à IDFM pendant la crise sanitaire

Le 8 septembre 2020, un protocole d'accord a pris acte de l'attribution à IDFM, par la LFR 3 ⁽³⁾, d'une dotation visant à compenser les pertes de versement mobilité au moyen d'un versement de 425 millions d'euros en septembre 2020 (dont 274 millions d'euros ont dû faire l'objet d'un remboursement en 2022, correspondant au trop-perçu par rapport aux pertes effectivement constatées pour IDFM), et prévoyant la couverture transitoire de ses autres pertes par une avance remboursable sans intérêts, à rembourser entre 2023 et 2036, dont la LFR 4 ⁽⁴⁾ a fixé le montant à 1,175 milliard d'euros. En 2021 ⁽⁵⁾, l'État a en outre consenti à IDFM une avance remboursable sans intérêt de 800 millions d'euros, à rembourser entre 2029 et 2036.

Le total s'élève donc, sur la période 2020-2021 à 151 millions d'euros de subventions de l'État et 1,975 milliard d'euros d'avances remboursables.

Source : commission des finances.

En 2023, IDFM a perçu une nouvelle aide exceptionnelle de 200 millions d'euros ⁽⁶⁾ afin de « préserver l'offre de transports en commun, au cœur de la transition écologique » malgré les « difficultés de financement, notamment alimentées par la hausse des prix de l'énergie » auxquelles sont confrontées de nombreuses AOM, dont IDFM.

(1) En application des articles R. 3261-1 et suivants du code du travail.

(2) Rapport précité de la Cour des comptes sur les transports collectifs en Île-de-France, p. 415 (p. 9 du document en ligne).

(3) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

(4) Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

(5) Loi n° 2021-1549 du 1er décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

(6) Issus de l'amendement n° 961 au projet de loi de finances pour 2023, déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

C. LES DÉPENSES : DE NOMBREUX DÉFIS ET INCERTITUDES

1. L'impact de la hausse du coût de l'énergie

IDFM indique qu'en 2023, la hausse des prix de l'énergie a induit un surcoût de 750 millions d'euros de dépenses de fonctionnement, qui a été financé par :

- une hausse des tarifs de 12 % en moyenne ;
- une augmentation de 7,5 % des contributions des collectivités membres, pour 100 millions d'euros ;
- 200 millions d'euros de contribution provenant pour moitié de la SNCF et pour moitié de la RATP ;
- 200 millions d'euros de subventions exceptionnelles de l'État.

2. Le défi des Jeux olympiques et paralympiques

Les Jeux olympiques et paralympiques rendront nécessaire une augmentation de l'offre durant la période estivale. Un réseau de bus sera ainsi instauré pour permettre l'accès à tous les sites olympiques, les fréquences seront rapprochées, et des infrastructures légères seront mises en place pour assurer le transport des athlètes.

Le montant de ces dépenses supplémentaires est estimé par IDFM à 200 millions d'euros.

3. Le défi du Grand Paris express

Les coûts d'exploitation annuels du Grand Paris express, à la charge d'IDFM, sont estimés entre 900 millions d'euros ⁽¹⁾ et 1 milliard d'euros par an ⁽²⁾.

a. *Des recettes tarifaires incertaines*

IDFM estime que les recettes tarifaires supplémentaires apportées par les nouvelles lignes seront négligeables et ne permettront donc pas de financer ce surcoût. D'après les informations communiquées aux rapporteuses spéciales, les modélisations d'IDFM anticipent une augmentation de la fréquentation, mais pas forcément des recettes tarifaires, du fait de la forfaitisation des abonnements : des personnes disposant actuellement d'un abonnement Navigo utiliseraient davantage le réseau grâce aux nouvelles lignes, mais, par définition, n'apporteraient pas de recettes supplémentaires.

(1) *Évaluation du modèle économique du Grand Paris express en phase d'exploitation, rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), juin 2019, p. 2 (p. 10 du document en ligne).*

(2) *Mme Christine Lavarde, Rapport d'information sur les coûts et le financement du Grand Paris express, Sénat, n° 44, 14 octobre 2020, p. 83. Ce chiffre a été corroboré par IDFM aux rapporteuses spéciales.*

Ces évaluations sont cependant questionnées par la Société du Grand Paris, qui anticipe à l'inverse des recettes tarifaires additionnelles, comme cela a pu être le cas par le passé à l'ouverture des RER. La SGP fait également valoir que le Grand Paris express aura des répercussions positives sur le dynamisme économique de la région, ce qui devrait engendrer à terme une hausse du versement mobilité au profit d'IDFM. Toutefois, les rapporteuses spéciales soulignent que cette contribution à la croissance des entreprises franciliennes, et l'effet sur l'augmentation de la masse salariale des entreprises soumises au versement mobilité, est difficile à estimer.

b. La potentielle redevance d'exploitation

La question non résolue de la redevance d'exploitation susceptible d'être versée par IDFM à la SGP

« L'article 20 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris mentionne qu'un « décret en Conseil d'État précise [...] les conditions de rémunération de l'établissement public Société du Grand Paris pour l'usage ou le transfert de propriété de ses lignes, ouvrages, installations ainsi que de ses matériels ».

« Ces dispositions introduisent le principe d'une redevance d'exploitation qui serait versée par l'exploitant, Île-de-France Mobilité (IDFM), à la Société du Grand Paris à compter de la mise en service des lignes du Grand Paris Express (GPE). Le principe de la redevance permet à la SGP de caractériser une activité économique et donc de récupérer la TVA sur ses dépenses, conformément à l'article 256 A du code général des impôts.

« Si le décret mentionné *supra* n'a jamais été adopté, les éventuelles caractéristiques de cette redevance ont été évoquées à l'occasion du protocole État-Région de janvier 2011. Ainsi, son montant annuel ne devrait pas excéder 0,8 % du coût d'investissement initial. Compte tenu des évaluations actuelles, ce taux porterait le montant de la redevance à **336 millions d'euros par an**. Il convient toutefois de souligner, comme l'a fait Valérie Péresse, présidente de la région Île-de-France et présidente d'IDFM, que le bien-fondé d'une telle redevance paraît tout sauf évident. En effet, à ce jour aucune autorité organisatrice de transport n'assume une charge de cette nature. Toutefois, le produit de cette redevance a toujours été intégré au modèle de financement de la SGP ainsi qu'aux travaux récents conduits par Gilles Carrez. Son abandon signifierait donc une remise en question importante dudit modèle. »

Source : Rapport d'information de Mme Christine Lavarde précité, p. 73.

4. Des investissements importants sur l'offre existante

IDFM a indiqué aux rapporteuses spéciales que les investissements prévus sur la période 2024-2031 sont estimés à 28 milliards d'euros.

Ce montant ne comprend pas les investissements additionnels liés à la privatisation envisagée des transports franciliens. Les rapporteuses spéciales soulignent en effet qu'une telle privatisation impliquerait par exemple, pour le secteur bus de la RATP, un rachat des entrepôts de bus, des ateliers de maintenance, des équipements et systèmes d'information et de l'ensemble des équipements nécessaires à la continuité et à la sécurité de l'exploitation des transports.

a. Les investissements liés au matériel roulant

Les investissements liés au matériel roulant représentent, sur la période 2024-2031, 17 milliards d'euros.

i. Le renouvellement des trains

Il s'agit en premier lieu d'achats de trains, de métros et de RER (hors Grand Paris express). L'objectif est de rajeunir significativement le parc actuel et d'acquérir des matériels roulants plus efficaces et dont l'impact environnemental est plus faible.

L'impact du renouvellement des trains sur les coûts de maintenance futurs reste incertain. La chambre régionale des comptes (CRC) d'Île-de-France a en effet fait le constat que « l'acquisition de matériels climatisés et dotés de plus d'équipements (dispositifs embarqués d'information des voyageurs, vidéo-surveillance, comptage automatique des voyageurs) et exploités de manière plus intensive grâce à de nouveaux systèmes de signalisation entraîne des coûts de maintenance plus élevés », même si dans le même temps « l'homogénéisation des matériels roulants [...] devrait contribuer à terme à l'allègement des coûts de maintenance en permettant des économies d'échelle » ⁽¹⁾.

ii. Le renouvellement des bus

• Une obligation juridique

Des bus seront également achetés afin de renouveler la flotte avec des bus électriques et fonctionnant au bio-GNV ⁽²⁾. L'objectif est de faire circuler 100 % de bus ainsi renouvelés en 2030.

(1) *Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, Rapport d'observations définitives et sa réponse « Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), Île-de-France mobilités », exercices 2013 et suivants, p. 23 (p. 25 du document en ligne).*

(2) *Le bio-GNV est un gaz obtenu de la méthanisation de déchets organiques divers (ordures ménagères, produits agricoles, résidus de la restauration collective...).*

Les évolutions juridiques en matière d'obligations d'acquisition de véhicules à faible impact environnemental pour les collectivités territoriales

Une directive de 2009 ⁽¹⁾ imposait aux États membres de veiller à ce que les pouvoirs adjudicateurs et les opérateurs de services publics de transports de voyageurs tinsent compte, lorsqu'ils achetaient des véhicules de transports routiers, des incidences énergétiques et environnementales de ces véhicules pendant toute leur durée de vie, par exemple en intégrant ces incidences parmi les critères d'attribution des marchés.

Une loi de 2015 ⁽²⁾ a inséré dans le code de l'environnement des dispositions fixant la proportion de véhicules à faibles émissions que l'État, ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements, lorsqu'ils gèrent directement ou indirectement un parc de plus de vingt autobus et autocars pour assurer des services de transport public de personnes réguliers ou à la demande, doivent acquérir ou utiliser lors du renouvellement de ce parc. Ces véhicules doivent représenter au minimum 50 % du renouvellement de ce parc à partir du 1^{er} janvier 2020, et dès le 1^{er} janvier 2018 pour certains services gérés par la Régie autonome des transports parisiens, puis la totalité à compter du 1^{er} janvier 2025.

Une directive de 2019 ⁽¹⁾ a modifié la directive de 2009 précitée en y insérant des dispositions fixant des objectifs quantitatifs pour le renouvellement des flottes de véhicules des acheteurs publics. Des pourcentages minimaux de véhicules propres dans le nombre total de véhicules de transport routier couverts par la somme de tous les contrats ont ainsi été consacrés par le droit européen.

Selon le b) du point 4 de l'article 4 de la directive de 2009 précitée, les véhicules sont des véhicules propres (équivalents des véhicules à faibles émissions dans le droit français) au sens de cette directive lorsqu'ils utilisent un carburant alternatif au sens de l'article 2 d'une directive de 2014 ⁽²⁾ [...]. Ces carburants alternatifs comprennent l'électricité, l'hydrogène, un combustible liquide ou gazeux produit à partir de la biomasse, un carburant de synthèse ou paraffinique, du gaz naturel, y compris le biométhane, sous forme gazeuse ou liquéfié et le gaz de pétrole liquéfié.

L'article L. 224-8-2 du code de l'environnement ⁽³⁾ dispose que : « La proportion minimale d'autobus ou d'autocars à faibles émissions qui sont acquis ou utilisés dans le cadre de marchés publics et contrats de concession s'établit, pour une année calendaire, pour l'État, pour les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que pour leurs établissements publics, lorsqu'ils gèrent directement ou indirectement un parc de plus de vingt autobus et autocars pour assurer des services de transport public de personnes réguliers ou à la demande, à : 1° 50 % jusqu'au 31 décembre 2024 ; 2° 100 % à compter du 1^{er} janvier 2025. Pour les autobus, la moitié au moins de ces proportions est constituée d'autobus à très faibles émissions ».

Parmi les autobus, les véhicules à très faibles émissions ne comprennent que des véhicules dont la motorisation est électrique et des véhicules électriques-hybrides utilisant l'hydrogène comme source d'énergie complémentaire à l'électricité.

Source : commission des finances d'après la décision n° 464035 du Conseil d'État, lecture du jeudi 8 décembre 2022 (« Association française du gaz naturel pour véhicules (AFGN) »).

(1) Directive 2009/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie.

(2) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

● *Un surcoût non négligeable*

Les véhicules propres sont cependant plus chers.

SURCOÛTS DES VÉHICULES PROPRES

	Coût supplémentaire (en pourcentage par rapport à la première ligne)	Prix (en milliers d'euros)
Bus diesel de 12 mètres de base		220
SI Bus GNV	+ 15	253
Si bus Mild hybride	+ 50	330
Si bus électrique	+ 100	440
Si bus hydrogène	+ 200	660

Source : GART.

À ces surcoûts s'ajoutent les frais d'équipement et d'aménagement des dépôts de bus, ainsi que la formation du personnel.

Enfin, IDFM devra aussi financer le matériel roulant du Grand Paris express. La SGP est chargée d'acquérir le matériel roulant, qui sera ensuite acquis par IDFM pour en devenir propriétaire. L'acquisition du matériel roulant du Grand Paris express représentera pour IDFM un coût estimé à 1,7 milliard d'euros ⁽⁴⁾.

b. Les investissements hors matériel roulant

Les investissements hors matériel roulant sur la période 2024-2031 représentent 11 milliards d'euros. Il s'agit d'investissements :

– de conversion énergétique des dépôts de bus, indispensables du fait du renouvellement du parc ;

– dans les infrastructures sous maîtrise d'ouvrage IDFM dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) : lignes de transports collectifs en site propre, construction de Câble 1 (projet de transport par câble entre Créteil et Villeneuve-Saint-Georges), extensions de tramways... ;

– liés à la qualité de service : accessibilité, intermodalité, information à destination des voyageurs.

(1) Directive 2019/1161 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie.

(2) Directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs.

(3) Créé par l'ordonnance n° 2021-1490 du 17 novembre 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/1161 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie.

(4) Rapport de l'IGF et du CGEDD précité, p. 2 (p. 10 du document en ligne).

La difficile mise en accessibilité à des personnes handicapées des transports franciliens

Sur le réseau RER et Transilien, 200 gares sont accessibles à des personnes handicapées sur les quelque 450 de la région. Ce nombre grimpera à environ 240 en 2024, dont toutes les gares à proximité des sites olympiques et paralympiques. La mise en accessibilité des gares représente un effort financier d'1,5 milliard d'euros pour la période 2009-2025, financé à 50 % par Île-de-France Mobilités, 25 % par la SNCF et 25 % par la région Île-de-France. L'effort financier pour rendre accessibles les gares qui ne le sont pas encore serait probablement similaire, même si des « impossibilités techniques probables » apparaîtraient pour certaines.

539 lignes de bus sont accessibles en 2022 : toutes les lignes dans Paris, 86 % en proche couronne (302 lignes) et 237 lignes en grande couronne. Le réseau de tramway est entièrement accessible.

La mise en accessibilité du métro semble beaucoup plus coûteuse et compliquée. Une étude réalisée en 2020-2021 par la RATP a montré que la mise en accessibilité complète de la ligne 6, pourtant réputée comme l'une des plus simples du fait de sa configuration en partie aérienne, est estimée entre 660 et 850 millions d'euros (alors même que cette étude a été réalisée avant la crise inflationniste) pour 10 ans de travaux au moins.

La mise en accessibilité des autres lignes se heurterait, pour nombre d'entre elles, à des défis techniques. Le coût total s'élèverait donc, selon IDFM, à « des dizaines de milliards d'euros ».

Source : commission des finances d'après les réponses d'IDFM au questionnaire des rapporteures spéciales.

Les rapporteures spéciales sont conscientes des difficultés techniques et financières de la mise en accessibilité du réseau, mais **appellent à maintenir des objectifs à la fois réalistes et ambitieux en la matière.**

5. La pénurie de conducteurs

Comme de nombreuses autres AOM, IDFM est confrontée à la pénurie de conducteurs de bus, à laquelle elle attribue une partie des dysfonctionnements constatés.

IDFM a indiqué aux rapporteures spéciales que les réponses apportées à cette pénurie ont été « une politique salariale et sociale ambitieuse pour maintenir l'attractivité des métiers en tension », des éléments similaires ayant été communiqués par le GART concernant l'ensemble des AOM. Si les rapporteures spéciales se réjouissent de ces augmentations de salaire apportées à des personnels effectuant des missions difficiles et nécessaires, celles-ci représentent naturellement un coût qu'IDFM comme les autres AOM devront supporter.

D. LES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURES SPÉCIALES

1. La situation actuelle des transports franciliens n'est pas satisfaisante

Les rapporteures spéciales sont conscientes que la situation actuelle des transports en Île-de-France est très insatisfaisante, et s'associent aux critiques qui ont pu être formulées récemment par plusieurs de leurs collègues.

Ainsi, M. Pierre Laurent relevait que « La situation est insupportable. Les gens n'arrivent pas à l'heure au boulot, ne peuvent pas récupérer leurs enfants à l'heure le soir et ainsi de suite. C'est une situation invivable, qui ne peut perdurer. »⁽¹⁾

Dans le même sens, M. Daniel Breuiller⁽²⁾ dénonçait : « Tous les jours, des missions, des bus, des métros, des RER sont annulés. Des millions de personnes se pressent parfois sur les quais, au risque d'accidents et même, je vous le dis, de jacqueries. En tant qu'usager des transports en commun, j'ai vu dans le RER des situations de très vive tension. »⁽³⁾

M. Bastien Lachaud⁽⁴⁾ expliquait : « Bus et trains qui ne passent pas, temps d'attente interminables, rames bondées, difficultés à monter dans une rame, impossibilité complète de s'asseoir, sentiment d'étouffement : jour après jour, des centaines de milliers de Franciliens vivent un véritable enfer dans les transports en commun. Ces conditions indignes pourrissent littéralement la vie de celles et ceux qui empruntent quotidiennement les transports entre leur domicile et leur lieu de travail, à commencer par les travailleurs de première ligne. Elles font perdre un temps précieux, pèsent sur les vies professionnelles et familiales. Elles favorisent les malaises de voyageurs. Elles exposent à des souffrances considérables les publics prioritaires, dans l'incapacité d'obtenir une place assise alors qu'ils ont une station debout pénible. C'est un véritable chaos qui s'est installé dans les transports en commun francilien. »⁽⁵⁾

Enfin, selon M. Carlos Martens Bilongo⁽⁶⁾ : « 1,6 million de personnes sont chaque jour dans l'incapacité de savoir avec combien d'heures de retard elles pourront répondre à leurs responsabilités personnelles et professionnelles. Placé face à une situation d'urgence, un habitant dépendant des RER B et D ne peut pas compter avec certitude sur le service public et préférera opter pour un moyen de transport privé comme la voiture. À l'heure de la transition écologique, les usagers du Nord du Val-d'Oise sont condamnés à un choix entre rester bloqué à quai ou

(1) *Compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 23 novembre 2022.*

(2) *Sénateur du Val-de-Marne, membre du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires.*

(3) *Compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 23 novembre 2022.*

(4) *Député de la Seine-Saint-Denis, membre du groupe La France insoumise - Nouvelle Union Populaire écologique et sociale.*

(5) *Question écrite n° 3452, publiée au Journal officiel le 22 novembre 2022.*

(6) *Député du Val-d'Oise, membre du groupe La France insoumise - Nouvelle Union Populaire écologique et sociale.*

faire usage de leurs voitures avec un prix du carburant exorbitant. [...] 1,6 million de Franciliens [...] sont désabusés face cette situation qui constitue pour eux un stress permanent face aux péripéties et lots de misères que leur réserve un trajet vers Paris autant qu'une maltraitance incontestable tenant aux conditions dans lesquelles ils sont transportés (rames bondées aux heures de départs imprévisibles stationnant des heures en pleines voies sans climatisation, par exemple). » ⁽¹⁾

Ces critiques sont confirmées par les analyses chiffrées. Avant même la crise sanitaire, qui semble avoir détérioré la qualité de service, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France déplorait déjà, pour les années 2013 à 2018, « une ponctualité insuffisante », relevant en particulier que « la tendance est à l'érosion de la ponctualité sur une large part du réseau RER et Transilien et sur le réseau de bus exploité par la RATP ».

Le jugement de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur les efforts d'IDFM en matière de qualité de l'offre

« La chambre observe que, depuis 2013, Île-de-France Mobilités a indéniablement consacré des moyens importants à la modernisation du parc de matériels roulants en circulation, au développement de l'offre de transports publics et à l'amélioration de la qualité de service.

« Cependant, en dépit de ces efforts, l'offre de transports reste insuffisante au regard de la demande exprimée sur les réseaux du RER et du Transilien. De plus, sur une large part de ce réseau ainsi que sur le réseau des bus, la ponctualité est très dégradée et très hétérogène d'une ligne à l'autre.

« Île-de-France Mobilités ne dispose certes pas de tous les leviers pour remédier à cette situation qui résulte en partie de facteurs exogènes tels que l'état et le maillage du réseau. Toutefois, certaines actions engagées par Île-de-France Mobilités, telles que les schémas directeurs de lignes, les refontes d'offre ou le renouvellement des matériels roulants, ont été suivies d'effets mesurables. Par ses investissements ou les exigences qu'il fixe dans le cadre des contrats avec les opérateurs, Île-de-France Mobilités dispose [...] de leviers d'action qui auraient pu être activés dans des proportions plus significatives. [...]

« La dégradation de la ponctualité n'est donc pas une fatalité. Elle pourrait être enrayerée par une concentration accrue des efforts sur le traitement des causes de non-ponctualité. Le faible poids dans l'économie des contrats des bonus / malus liés à la ponctualité et des réfections pour offre non produite ainsi que leurs modalités de calcul, qui ne permettent pas de sanctionner pleinement les performances les plus dégradées, n'encouragent pas suffisamment cette réorientation. »

Source : rapport de la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France précité, pp. 27 à 31 (pp. 29 à 33 du document en ligne).

2. Une augmentation générale des tarifs serait difficilement soutenable pour une partie de la population francilienne

Les rapporteuses spéciales privilégient des pistes alternatives à une nouvelle augmentation des tarifs du pass Navigo, dont l'impact social serait

(1) Question écrite n° 1670, publiée au Journal officiel le 27 septembre 2022.

difficilement acceptable, dans un contexte de baisse du pouvoir d'achat d'une partie de la population francilienne. De plus, à l'heure où il est impératif d'encourager le report modal pour diminuer l'impact environnemental des transports, elles considèrent que cet objectif est incompatible avec une nouvelle augmentation du prix de l'abonnement mensuel.

3. D'autres pistes de financement existent

i. L'augmentation du prix des titres de transport pour les touristes

Les rapporteuses spéciales proposent d'expertiser les suites à donner à la recommandation de la Cour des comptes de « **cibler certains usagers, notamment les touristes** qui bénéficient aujourd'hui d'un traitement privilégié au regard d'autres grandes métropoles »⁽¹⁾. Ils pourraient en effet se voir appliquer des tarifs plus élevés que les résidents pour les titres de transport qu'ils achètent.

ii. L'augmentation du taux du versement mobilité

Les rapporteuses spéciales souhaitent une augmentation du taux du versement mobilité appliqué en Île-de-France⁽²⁾. Elles déplorent que l'amendement n° 83 au projet de loi de finances rectificative pour 2022, qu'elles avaient déposé en ce sens, ait été rejeté⁽³⁾. Elles rappellent, comme elles l'avaient fait en séance, que « cette mesure serait d'ailleurs compensée, pour les entreprises, par la suppression à venir de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ».

Une augmentation du versement mobilité leur semble préférable à un pass Navigo dont le coût mensuel serait porté à 100 euros. Cette alternative risque d'être inévitable dans les prochaines années en raison de la situation financière difficile d>IDFM.

iii. L'augmentation de la taxe de séjour

Les rapporteuses spéciales soutiennent une augmentation de la taxe de séjour pour les touristes les plus fortunés dans toute la France. En Île-de-France, les recettes supplémentaires ainsi générées pourraient être affectées à IDFM.

Elles avaient proposé, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2023, un amendement⁽⁴⁾ visant « à établir la taxe de séjour en fonction d'un pourcentage du prix de la nuitée – de 1 % à 7 %, selon ce que décide la

(1) Rapport précité de la Cour des comptes sur les transports collectifs en Île-de-France, p. 429 (p. 23 du document en ligne).

(2) De sorte à ce qu'il s'établisse à 3,27 % dans les communes les plus aisées (Paris, Puteaux, Courbevoie, Nanterre, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine, Boulogne-Billancourt et Issy-les-Moulineaux) et à 3,17 % dans les autres communes des départements de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine.

(3) Compte rendu de la deuxième séance du mardi 8 novembre 2022.

(4) Amendement I-CF972.

commune. Actuellement, la taxe de séjour ne dépasse pas 3 euros pour les hôtels cinq étoiles et 4 euros pour les palaces ⁽¹⁾ ».

Elles avaient aussi proposé un amendement alternatif ⁽²⁾ augmentant le tarif plafond par personne et par nuitée, qui pourrait être porté à 18 euros pour les palaces et à 10 euros pour les hôtels cinq étoiles.

Elles déplorent que ces amendements aient été rejetés ⁽³⁾ : **faire contribuer les clients des palaces leur semble plus juste socialement qu’augmenter le pass Navigo pour tous.**

La proposition d’une taxe de séjour additionnelle au profit d’Île-de-France mobilités est soutenue ⁽⁴⁾ par l’Institut Paris région ⁽⁵⁾.

iv. La mise à contribution du secteur aérien

L’Institut Paris région avance également la piste de la création d’une taxe additionnelle à la taxe de solidarité sur les billets d’avion ⁽⁶⁾.

« L’idée initiale est de taxer les touristes qui arrivent en Île-de-France puis en repartent, et qui empruntent les transports en commun depuis ou vers les aéroports en payant le tarif des Franciliens, c’est-à-dire un tarif subventionné (environ 30 % seulement sont payés par l’usager). » L’Institut propose, soit de créer un nouveau bénéficiaire de cette taxe en sus du Fonds de solidarité pour le développement, de l’Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) et du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, soit de prévoir qu’une fraction de la part perçue par l’AFITF soit reversée à IDFM.

Les rapporteuses spéciales soutiennent le principe d’une taxation des personnes qui prennent un vol depuis la région Île-de-France pour financer les transports franciliens.

v. La captation d’une partie des plus-values foncières

Les rapporteuses spéciales appellent enfin à étudier la piste avancée initialement par un rapport de M. Gilles Carrez⁽⁷⁾ puis reprise par de très nombreux

(1) Conformément à l’article L. 2333-30 du code général des collectivités territoriales.

(2) Amendement I-CF1374.

(3) *Compte rendu de la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire, jeudi 6 octobre 2022, séance de 14 heures (compte rendu n° 8).*

(4) « *Financement de l’exploitation des transports collectifs en Île-de-France* », mars 2023.

(5) *L’Institut Paris région se décrit comme une « grande agence régionale d’urbanisme et de l’environnement », qui « offre une expertise pluridisciplinaire unique permettant de traiter à 360° les problématiques de développement des territoires ». Présidé par Mme Valérie Pécresse, il compte parmi ses adhérents la région Île-de-France, la préfecture de la région Île-de-France, diverses collectivités territoriales franciliennes ainsi que des organismes comme la CCI Paris Île-de-France, VNF ou la Société du Grand Paris.*

(6) Désormais dénommée « *tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers* » et codifiée au 2° de l’article L. 422-20 du code des impositions sur les biens et services.

(7) « *Ressources de la Société du Grand Paris* », juillet 2018, p. 26.

rapports⁽¹⁾ d'une captation de la plus-value immobilière que les collectivités territoriales devraient tirer de la mise en service des gares du Grand Paris express. Le rapport Carrez estimait en effet que la hausse des prix de l'immobilier engendrée par la construction d'une nouvelle gare se situe entre 10 et 20 %. Cette captation des plus-values ne pourrait cependant pas financer sur le long terme les coûts de fonctionnement.

III. LES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE (TET) : APRÈS LES DISCOURS, PLACE AUX ACTES ET AUX FINANCEMENTS

A. L'ÉTAT EST AUTORITÉ ORGANISATRICE DE 12 LIGNES TET

1. Un réseau étendu comprenant des lignes de jour et de nuit

Le réseau des TET comprend 80 trains quotidiens, qui transportent chaque année près de 9 millions de passagers ⁽²⁾.

L'État est l'autorité organisatrice des TET depuis 2011. À ce titre, il détermine le plan de transport des services dits « intercités ». Au 1^{er} janvier 2023, il gère ainsi 12 lignes TET :

– 8 lignes de jour : Paris–Limoges–Toulouse, Paris–Clermont Ferrand, Bordeaux–Toulouse–Marseille, Nantes–Bordeaux, Nantes–Lyon, Toulouse–Bayonne–Hendaye et Clermont-Ferrand–Béziers ;

– 4 lignes de nuit : Paris–Briançon, Paris–Nice, Paris–Rodez / Toulouse et Paris–Latour de Carol / Cerbère / Lourdes prolongé jusqu'à Hendaye lors de la période estivale.

2. Les financements de l'État sont de plusieurs natures

a. La compensation à SNCF Voyageurs du déficit d'exploitation

En tant qu'autorité organisatrice, l'État verse chaque année à SNCF Voyageurs des compensations pour financer une partie du déficit d'exploitation de ces lignes ainsi que le programme pluriannuel de maintenance et de régénération de leur matériel roulant. Cette compensation est budgétée sur la sous-action 44-06 *Financement des TET* de l'action 44 *Transports collectifs* du programme 203 *Infrastructures et services de transports*. En 2022, les montants consacrés à la compensation se sont élevés à 1,73 milliard d'euros en AE et 250 millions d'euros

(1) Voir par exemple le rapport précité de la Cour des comptes sur les transports collectifs en Île-de-France (p. 430, p. 24 du document en ligne), le rapport de l'Institut Montaigne « Mobilités en Île-de-France : ticket pour l'avenir » juin 2022 (p. 141, p. 71 du document en ligne) et le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures de 2023 (p. 130).

(2) Cour des comptes, analyse de l'exécution budgétaire 2022, mission Écologie, développement et mobilités durables, p. 56.

en CP (dont 54 millions d’euros pour les trains de nuit d’après les estimations de la SNCF).

Les obligations respectives de l’opérateur ferroviaire et de l’État sont formalisées dans des conventions d’exploitation. La convention pour la période 2022-2031 a été signée le 17 mars 2022 pour un montant global de 1,73 milliard d’euros. Les autorisations d’engagement (AE) liées à la nouvelle convention signée le 17 mars 2022 ont été ouvertes dans le cadre de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

b. L’indemnisation aux régions pour les lignes transférées

En raison de la réforme des TET engagée en 2015, des lignes d’intérêt local ont été transférées à six régions⁽¹⁾. En contrepartie, et selon des modalités propres à chacune d’elles, l’État s’est engagé à renouveler une partie du matériel roulant et à prendre à sa charge une fraction de leur déficit d’exploitation. Les contributions versées dans ce cadre aux régions, devenues autorités organisatrices de ces lignes, sont également budgétées sur la sous-action 44-06. En 2022, les montants consacrés par l’État à ces contributions étaient de 66 millions d’euros en AE et 62 millions d’euros en CP.

c. Les péages ferroviaires à SNCF Réseau

Enfin, l’État, comme toutes les entités faisant circuler des trains, acquitte auprès de SNCF Réseau les péages ferroviaires pour l’utilisation par les TET des infrastructures. Ces péages ont représenté un coût de 537 millions d’euros en 2022, budgétés sur la sous-action 41-03 *Subventions SNCF Réseau (TET)* de l’action 41 *Ferroviaire* du programme 203 *Infrastructures et services de transports*.

d. Les financements spécifiques pour la relance des trains de nuit

Le plan de relance a prévu 100 millions d’euros en faveur de la relance des trains de nuit⁽²⁾, auxquels se sont ajoutés 30 millions d’euros de crédits de l’AFITF. Ces 130 millions d’euros ont financé :

- la rénovation de 93 voitures à hauteur de 106 millions d’euros ;
- l’adaptation des infrastructures en gare pour 24 millions d’euros.

(1) Pour la région Normandie : Paris-Caen-Cherbourg / Trouville-Deauville, Paris-Rouen-Le Havre, Paris-Gramville, Caen-Le Mans-Tours et Paris-Evreux-Serquigny.

Pour la région Grand Est : Paris-Troyes-Belfort, Hirson-Metz et Reims-Dijon.

Pour la région Nouvelle-Aquitaine : Bordeaux-La Rochelle, Bordeaux-Limoges et Bordeaux-Ussel.

Pour la région Hauts-de-France : Paris-Amiens-Boulogne et Paris-Saint-Quentin-Maubeuge / Cambrai.

Pour la région Occitanie : Clermont-Ferrand-Nîmes et Clermont-Ferrand-Béziers.

Pour la région Centre-Val-de-Loire : Paris-Nevers, Paris-Orléans-Tours et Paris-Bourges-Montluçon.

(2) Budgétés sur l’action 7 Infrastructures et mobilités vertes du programme 362 Écologie de la mission Plan de relance.

B. LES TRAINS DE NUIT : UN POTENTIEL À DÉVELOPPER

En 2020, il ne restait plus que 2 lignes de train de nuit : Paris - Briançon et Paris - Rodez /Toulouse. Deux lignes de nuit ont été relancées en 2021 : Paris - Nice en mai et Paris - Lourdes en décembre. Une troisième ligne de nuit sera relancée en 2024, reliant Paris à Aurillac.

La relance des trains de nuit, pour nécessaire qu'elle soit aux yeux des rapporteuses spéciales, nécessite cependant de surmonter plusieurs défis.

1. Un intérêt certain

Perspectives sur le développement des TET du point de vue de la SNCF

« SNCF Voyageurs croit au train de nuit, mais à un train de nuit réinventé : on ne fera pas du train de nuit demain comme il existait hier. Nous constatons déjà que les clients d'aujourd'hui ne sont pas ceux qui étaient dans nos trains de nuit il y a 10 ans. Le développement des RTT, du télétravail et du tourisme lent conduit à une utilisation beaucoup plus régulière des trains de nuit (55 % des clients en dehors des périodes de vacances et les jours de la semaine, en particulier les jeudis voire les lundis). Nous voyons apparaître une clientèle qui déclare un usage professionnel du train de nuit.

« Notre objectif est d'améliorer la qualité du service tant à bord des trains que dans les gares pour conserver les nouveaux clients captés depuis 2 ans et **pour apparaître comme une alternative à l'avion**. Bien entendu, SNCF Voyageurs retravaille aussi son modèle économique des trains de nuit, pour produire moins cher en offrant des services améliorés et de nouvelles offres. »

Source : réponses de la SNCF au questionnaire des rapporteuses spéciales.

Les rapporteuses spéciales souscrivent de longue date à la volonté de restaurer les offres de train de nuit. Mme Christine Arrighi avait ainsi rappelé à l'occasion des débats sur le projet de loi de finances pour 2023 : « un voyage de nuit, c'est en réalité un trajet d'une heure – une demi-heure pour s'endormir et une demi-heure pour se réveiller ; le reste du temps, on dort » ⁽¹⁾.

Si elles se réjouissent que le Gouvernement affiche désormais une volonté similaire, elles restent sceptiques sur la concrétisation de ces objectifs, dont elles espèrent qu'ils ne seront pas de l'affichage. En effet, **les 800 millions d'euros annoncés par le Gouvernement**, déjà insuffisants par rapport aux montants jugés nécessaires par la DGITM ⁽²⁾ elle-même, **ne sont toujours pas financés**.

(1) *Compte rendu des débats de la 3^e séance du lundi 31 octobre 2022, p. 21.*

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

Un plaidoyer pour la défense des trains de nuit par des sénateurs de gauche dès 2019

Mme Éliane Assassi ⁽¹⁾

« Les trains de nuit présentent de nombreux avantages.

« Ils sont **peu énergivores** ; l'avion émet quatorze à quarante fois plus de CO₂ que le train. Ainsi, sur les 164 millions de passagers aériens, 86 millions pourraient, avec une offre à la hauteur, se reporter sur les trains de nuit.

« Ce mode de transport répond également aux enjeux de **lutte contre la pollution aux particules fines**, qui tue chaque année 48 000 personnes.

« Peu coûteux, ce « report modal » sur le réseau classique a l'avantage d'être beaucoup moins onéreux que les projets sur les lignes à grande vitesse. Il est **peu gourmand en artificialisation des sols**, ce qui signifie une faible perte de biodiversité. Comme il utilise les lignes existantes, il permet directement d'**arriver en centre-ville**.

« Il constitue un outil utile d'aménagement du territoire, notamment grâce aux liaisons transversales et à la possibilité d'une **desserte fine**.

« Par son prix attractif, il permet de lutter contre les fractures sociales. »

M. Guillaume Gontard ⁽²⁾

« **Le train de nuit représente une offre de transport qui n'a pas de concurrence sur les longues distances**. Aucune autre offre ne permet à un travailleur résidant dans le sud de la France et travaillant en région parisienne de passer une soirée avec sa famille avant de prendre son train et d'arriver sur son lieu de travail tôt le matin. Les derniers trains, les derniers avions du soir partent entre vingt heures et vingt et une heures ; les premiers trains ne permettent pas d'arriver à huit heures sur son lieu de travail, pas plus que les premiers avions, qui ne décollent pas avant six heures du matin. Pour tous ces travailleurs, **la suppression des trains de nuit signifie**, ou signifierait, **une vie de famille amputée** de précieux moments.

« Puisque nous parlons des travailleurs, je rappelle que dix millions d'entre eux sont en horaires décalés, dont une grande partie travaille de nuit. Pour tous ces travailleurs, le train de nuit et ses dessertes fines des territoires peuvent représenter une solution de substitution bienvenue et sécurisante par rapport à la voiture. [...]

« Mon second argument est d'ordre écologique. Nous voyons apparaître dans nos sociétés un nouveau sentiment : la honte de prendre l'avion. [...] Cette honte de prendre l'avion est particulièrement prégnante dans la jeune génération, laquelle est particulièrement sensible aux enjeux climatiques. Pour autant, cette génération est désireuse de voir le monde et, pour partie, elle entretient un rapport différent au voyage. Elle voyage en prenant le temps, **en considérant le déplacement comme une part entière du voyage** et non comme une translation entre un point de départ et un point d'arrivée. Cette forme de tourisme et de déplacement, qui tente de respecter au maximum notre environnement, doit être encouragée. Un élan européen de renaissance du train de nuit commence à poindre, en Suède, en Allemagne, en Autriche notamment. »

(1) Présidente du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

(2) À l'époque membre du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste, désormais président du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires.

Mme Martine Filleul ⁽¹⁾

« Les trains de nuit présentent [...] une double pertinence pour l'aménagement du territoire et pour la revitalisation des centres. Les Intercités de nuit permettraient à la fois de connecter de nombreuses villes situées à plus de quatre ou cinq heures de train de Paris et, surtout, d'**assurer des liaisons transversales** pour relier les régions distantes.

« En l'absence d'une telle offre, **les villes moyennes éloignées les unes des autres sont mal connectées entre elles**. En effet, les liaisons aériennes entre deux villes moyennes sont rares et onéreuses. En effectuant ces trajets de nuit, on évite également de perdre des heures de travail, ou de vacances, dans la journée. »

Source : compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 20 novembre 2019.

2. Des obstacles nombreux

a. Le défi du financement

Après la signature de la convention d'exploitation des TET ne prévoyant aucun financement pour les lignes de trains de nuit, suivie de la remise du rapport précité de la DGITM faisant état de besoins estimés à 1,45 milliard d'euros, M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports, a annoncé en décembre 2021 un investissement de 800 millions d'euros dans le matériel roulant des trains de nuit, afin d'avoir une dizaine de lignes ouvertes à l'horizon 2030. La relance des trains de nuit a en effet jusqu'alors été permise par la réutilisation de vieilles rames, dont la longévité est par conséquent limitée, d'où la nécessité d'investissements importants dans le matériel.

En décembre 2022, M. Clément Beaune, ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé des transports, a indiqué que « la question des commandes de matériel roulant devra faire de nouveau l'objet de discussions parlementaires et budgétaires » ⁽²⁾, ce qui confirme ce que déploraient les rapporteuses spéciales à l'automne 2022 : loin du volontarisme affiché dans les paroles, le financement des crédits nécessaires (quoiqu'insuffisants) pour relancer les trains de nuit demeure inconnu. **Les rapporteuses spéciales regrettent que le Gouvernement renvoie à plus tard le développement d'alternatives au transport aérien, alors que l'urgence climatique exige une action rapide et ambitieuse.**

Dans cette optique, l'amendement adopté en séance le 31 octobre 2022 ⁽³⁾ prévoyant 3 milliards d'euros de soutien au transport ferroviaire incluait 150 millions d'euros en faveur du train de nuit (pour la seule année 2023) ; les

(1) Membre du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

(2) *Compte rendu intégral de la séance du Sénat du mercredi 7 décembre 2022, p. 46.*

(3) *Amendement n° II-345, adopté lors de la troisième séance du lundi 31 octobre 2022 après l'avis favorable donné à titre personnel par les rapporteuses spéciales.*

rapporteuses spéciales regrettent vivement que le Gouvernement ait décidé de s'affranchir de cet **amendement essentiel pourtant voté par l'Assemblée nationale** dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

b. La concurrence avec les travaux

Les travaux de régénération et de modernisation du réseau ferroviaire, absolument indispensables, seront amenés à croître dans les années à venir si les financements annoncés par Mme la Première ministre se concrétisent. Si les rapporteuses spéciales les soutiennent pleinement, ils entreront nécessairement en concurrence avec la circulation des trains de nuit. Une concertation entre les différents acteurs concernés sera donc nécessaire.

c. La qualité de service

La ponctualité doit être au rendez-vous pour encourager au report modal vers le train. Or, les indicateurs de performance du RAP 2022 témoignent d'une situation alarmante s'agissant des trains de nuit. Pour le train de nuit dit pyrénéen (Paris-Latour de Carol / Cerbère / Lourdes), par exemple, la régularité à 5 minutes ne dépassait pas 77 % en 2022. Plus inquiétant, 5 % des trains sur cet itinéraire ont été supprimés et 10 % ont accusé un retard supérieur à 30 minutes !

IV. LES RER MÉTROPOLITAINS : UNE BONNE IDÉE, DES FINANCEMENTS À TROUVER

A. UN PROJET NÉCESSAIRE

1. Le développement d'une idée

L'idée de RER métropolitains remonte au rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) de 2018⁽¹⁾. Face au constat que « malgré des réseaux d'infrastructures importants, la qualité de l'accès aux transports reste aujourd'hui hétérogène et tous les territoires ne bénéficient pas de l'ensemble des services dont ils auraient légitimement besoin », il s'agissait alors de « lutter contre la congestion routière et la pollution » en ville en associant « traitement des nœuds ferroviaires » et « amélioration des services »⁽²⁾.

La LOM a ensuite fixé un objectif de « résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires, afin de doubler la part modale du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains » entre 2019 et 2037⁽³⁾.

(1) *Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir*, 2018.

(2) *Rapport précité*, pp. 10 et 24 (pp. 12 et 26 du document en ligne).

(3) *b) du 4° du I. de l'article 1.*

Extraits du rapport annexé à la LOM

« Priorité n° 2. - Remédier à la saturation des grands nœuds ferroviaires pour doubler la part du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains.

« [...] La performance et l'usage du transport ferroviaire dans les déplacements quotidiens demeurent trop faibles en France, alors même que la congestion dans les métropoles et la demande d'alternatives aux déplacements individuels augmentent. [...]

« Après la construction progressive du réseau et de l'offre TGV depuis quatre décennies, il est désormais nécessaire d'orienter les investissements de développement dans le transport ferroviaire en priorité vers les déplacements du quotidien et, pour cela, vers la création de capacités supplémentaires dans les principaux nœuds ferroviaires. Il faut faire dans nos grandes métropoles l'équivalent de ce que la construction du réseau express régional a permis en Île-de-France, en transformant des lignes radiales en des liaisons transversales rapides, fréquentes et interconnectées.[...]

« L'objectif doit être ambitieux : doubler la part modale du transport ferroviaire dans les déplacements du quotidien autour des grands pôles urbains.

« Il faut donc à la fois construire un projet commun à l'ensemble des acteurs concernés, et notamment aux autorités organisatrices régionales, aux autorités organisatrices de la mobilité locales et à SNCF Réseau, et enclencher rapidement des premières opérations dans les principales métropoles, notamment afin de favoriser la réalisation de **projets de « RER métropolitains »**. Ces opérations viseront par exemple, selon les cas, à **créer de nouvelles voies en gare**, à **élargir certains quais** et à en augmenter le nombre, à simplifier la gestion de l'infrastructure et à **moderniser les systèmes de gestion des circulations et de signalisation** sur les axes et les nœuds à plus fort trafic, afin de gagner des capacités en évitant les investissements lourds en infrastructures. »

Source : rapport annexé à la LOM.

À la suite de ce rapport, SNCF Réseau a élaboré un « schéma directeur Étoiles ferroviaires et services express métropolitains », publié en mars 2020. Ce rapport a identifié 10 « métropoles à fort potentiel de développement de services express métropolitains »⁽¹⁾, « d'autres métropoles et aires urbaines avec un potentiel de développement »⁽²⁾ et « des zones transfrontalières » dans lesquelles « le développement de services express métropolitains peut être envisagé ou est déjà mis en œuvre »⁽³⁾.

(1) Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Nantes, Nice (Côte d'Azur), Rennes, Strasbourg, Toulouse.

(2) Dijon, Montpellier, Rouen, Toulon, Tours, Angers, Le Mans, Besançon, Chambéry et Reims.

(3) Metz-Nancy, Annemasse-Genève, Mulhouse-Bâle, Béarn-Pays-basque-Saint-Sébastien.

Présentation de l'intérêt des RER métropolitains par le président-directeur général de la SNCF

« Pour que les voyageurs et les clients fret viennent au train, il faut leur offrir du service. Cela passe par trois voies.

« Premièrement, les réseaux express métropolitains, pour éviter la congestion des villes par les voitures, qui explique d'ailleurs en partie le phénomène des « gilets jaunes », ces gens étant obligés de prendre leur voiture chaque matin pour rejoindre leur travail, affrontant les bouchons et la fatigue, sans parler de l'argent que cela leur coûte, des zones à faibles émissions et des difficultés à se garer. Ils n'ont pas d'autre choix. L'alternative, c'est donc le réseau express métropolitain : si l'on fait circuler environ toutes les quinze minutes un train entre les villes situées dans un rayon de vingt à quarante kilomètres d'une métropole régionale et celle-ci, je suis convaincu que les gens prendront le train pour la rejoindre, quitte à garer leur véhicule sur le parking de la gare de départ. Ils y gagneront en temps et en argent - d'autant que les salariés bénéficient de la participation de leur employeur. C'est une mesure de pouvoir d'achat, c'est une mesure d'aménagement du territoire, c'est une mesure écologique, c'est une mesure énergétique. »

Source : audition de M. Jean-Pierre Farandou, président-directeur général de la SNCF, par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, mercredi 14 septembre 2022.

La principale différence entre le Grand Paris express et les projets de RER métropolitains réside dans le fait que ceux-ci s'appuient pour partie sur le réseau ferré national, ce qui implique une action coordonnée avec SNCF Réseau, seul compétent sur le volet de modernisation du réseau exploité.

2. La mobilisation des rapporteuses spéciales

À l'automne 2022, les rapporteuses spéciales ont, à l'issue de leurs travaux, fait le constat que « le modèle de financement de la Société du Grand Paris leur semble sain », et ont appelé à ce que « soit étudiée la possibilité de le répliquer pour créer des RER métropolitains »⁽¹⁾.

Elles ont par conséquent proposé à la commission des finances un amendement au projet de loi de finances pour 2023⁽²⁾ visant à consacrer 10 milliards d'euros sur 10 ans aux RER métropolitains, rappelant à cette occasion que « le développement de ces trains constitue également une solution efficace dans le contexte de déploiement des ZFE-m, qui doivent être vues comme l'émanation d'une écologie non pas punitive mais positive »⁽³⁾.

En séance, elles ont ensuite, grâce à l'avis favorable à titre personnel qu'elles lui ont donné, favorisé l'adoption de l'amendement précité au projet de loi

(1) *Rapport spécial précité, p. 34.*

(2) *Amendement II-CF1062.*

(3) *Compte rendu de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, jeudi 20 octobre 2022, séance de 21 heures 30 (compte rendu n° 14), p. 27.*

de finances augmentant de 3 milliards d'euros le soutien au transport ferroviaire, ce montant incluant « un plan d'investissement permettant [...] de développer des RER métropolitains reliant des territoires éloignés »⁽¹⁾. Comme pour les trains de nuit, le rejet par le Gouvernement de cet amendement pourtant voté par l'Assemblée nationale est un signal négatif donné à l'égard du développement des RER métropolitains.

Après ces alertes des rapporteuses spéciales sur la nécessité du développement de ces réseaux, le Président de la République a qualifié, dans une vidéo publiée le 27 novembre 2022, de « grande ambition nationale » le fait de « développer un réseau de RER, de train urbain [...] dans dix grandes agglomérations, dix grandes métropoles françaises », estimant qu'il s'agit d'un « super objectif pour l'écologie, l'économie, la qualité de vie ».

Les réseaux express métropolitains ont été renommés « services express régionaux métropolitains » par le dernier rapport du COI, qui en donne la définition suivante : « un service express régional métropolitain est une offre ferroviaire destinée aux voyageurs offrant une fréquence à l'heure de pointe inférieure à 20 minutes et en heure creuse inférieure à 60 minutes »⁽²⁾. Une proposition de loi relative aux services express régionaux métropolitains a enfin été déposée⁽³⁾ et devrait être examinée en séance au mois de juin 2022.

3. La compétence de la Société du Grand Paris

Le bon déroulement du projet de Grand Paris express et l'expertise acquise par la Société du Grand Paris incitent à lui conférer un rôle important dans la mise en place des systèmes express régionaux métropolitains.

(1) D'après la présentation de l'amendement par M. Gérard Leseul (compte rendu de la 3^e séance du lundi 31 octobre 2022 précité, p. 20).

(2) *Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition, rapport de synthèse stratégie 2023-2042 et propositions de programmation, décembre 2022*, p. 66.

(3) N° 1166, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 avril 2023.

Le rôle de la Société du Grand Paris pour les RER métropolitains

Dans un premier temps, et conformément à la demande de Mme la Première ministre exprimée le 24 février 2023 à l'occasion de la remise du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures, la SGP va engager des discussions avec les régions et les métropoles et mettre ses compétences à leur service pour déterminer les modalités opérationnelles et les schémas de financement envisageables de ces projets.

Ensuite, la participation de la SGP aux projets de RER métropolitains pourrait se décliner en deux phases temporelles bien distinctes, avec des enjeux propres : une phase amont de conduite d'études et une phase de réalisation.

Cette intervention de la SGP suppose un élargissement de sa compétence par la voie législative ⁽¹⁾ mais ne l'empêche pas, avant cela, de mener des études par le biais de sa filiale SGP Dev, créée spécifiquement pour valoriser les savoirs et savoir-faire acquis par la SGP dans le cadre de la réalisation du Grand Paris express, notamment par la fourniture de prestations d'ingénierie et d'assistance à maîtrise d'ouvrage de grands projets d'infrastructures.

En ce qui concerne la phase amont des projets, l'intervention de SGP Dev commencera par son appropriation technique des projets de RER métropolitains et des études déjà conduites. Elle échangera avec les acteurs locaux (collectivités, services déconcentrés de l'État, directions territoriales de SNCF Réseau) en vue de dégager les principaux enjeux techniques, financiers et politiques de chaque projet. Ensuite, SGP Dev poursuivra les études pour le périmètre du projet dont elle sera responsable, soit les nouvelles infrastructures, selon une répartition et des prescriptions techniques convenues avec SNCF Réseau, qui poursuivrait ses études sur le réseau ferré national exploité. Elle pourra également piloter les études à l'échelle du projet, si les collectivités le souhaitent. Pour conduire ces études, elle passera des marchés qui seront financés selon des modalités déterminées localement, dans le cadre de conventions de financement.

Pour la seconde phase, qui consiste en la réalisation du projet : une fois le dossier de déclaration d'intérêt public (DUP) déposé, la SGP se verrait confier la maîtrise d'ouvrage directe sur les nouvelles infrastructures des projets, tandis que SNCF Réseau réaliserait les opérations de modernisation du réseau. La SGP pourrait également jouer le rôle de coordonnateur et superviseur global des projets, garante de leur réalisation dans les délais, coûts et niveau de performance attendus. Pour cette phase, le modèle financier de la SGP, qui figure parmi les atouts de sa maîtrise d'ouvrage, pourra être mobilisé si de nouvelles ressources pérennes lui sont affectées, afin de garantir une stricte neutralité sur l'équilibre financier pluriannuel de la SGP.

Source : commission des finances d'après les réponses de la SGP au questionnaire des rapporteuses spéciales.

(1) Le II. de l'article 7 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris prévoit en effet actuellement que « l'établissement public Société du Grand Paris a pour mission principale de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation ».

B. LES DÉFIS DU FINANCEMENT

1. Le financement des infrastructures

Le coût de chaque projet de RER métropolitain est estimé à environ 1 milliard d'euros par M. Jean-Pierre Farandou ⁽¹⁾. Ce chiffrage est cohérent avec celui établi par le Conseil d'orientation des infrastructures, qui avance un chiffre compris entre 11 et 20 milliards d'euros pour l'ensemble des projets hors Marseille, Toulon et Nice ⁽²⁾.

Les investissements nécessaires pour le lancement des RER métropolitains

« Le choc d'offre des services express régionaux métropolitains nécessite d'abord du matériel roulant, des dépenses d'exploitation et des dépenses publiques de soutien de la part [du coût acquitté par les] usagers. Ces dépenses sont à la charge des autorités organisatrices des mobilités. L'effort doit être concerté et équilibré entre les autorités organisatrices, les métropoles et les régions concernées.

« Ce « choc d'offre » permettant le basculement des usages dans les mobilités du quotidien suppose la mobilisation de moyens supplémentaires importants, dont une grande part relève du dialogue entre les régions et les métropoles concernées. Dans tous les cas les premiers postes de dépenses à considérer sont :

« – L'investissement dans le matériel roulant supplémentaire nécessaire au service (et ses installations de remisage, d'entretien et de maintenance) ;

« – Les coûts d'exploitation (énergie, entretien, etc.) ;

« – Les aides publiques apportées aux utilisateurs pour emprunter les transports en commun.

« Il est fréquent, mais pas systématique, [...] que des dépenses importantes d'investissement concernant le réseau soient nécessaires :

« – Au minimum, adaptation des quais et des circulations en gare, renforcement de puissance électrique disponible ;

« – Dans les nœuds ferroviaires déjà saturés ou proches de la saturation (cas de nombreuses métropoles), la refonte des postes d'aiguillages, une commande centralisée et la refonte de la signalisation (ERTMS) ;

« – Des refontes lourdes ou des extensions du réseau (gare souterraine à Marseille, voies supplémentaires en gare de Toulon, création ou déplacement de gares comme à Cannes-Nice). »

Source : rapport du Conseil d'orientation des infrastructures, p. 67.

2. Un défi à ne pas oublier : le financement du fonctionnement

Le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures faisait le constat, au sujet du Grand Paris express, que « si l'expérience d'une société de projet entièrement dédiée à la réalisation d'une infrastructure semble porter ses fruits en termes de conduite de projet, de maîtrise des coûts (après des débuts où les

(1) *Audition de M. Jean-Pierre Farandou au Sénat précitée.*

(2) *Rapport précité, p. 70.*

estimations ont été particulièrement chaotiques), elle marque ce défaut coupable de repousser sans cesse la prise de responsabilité effective des questions de recettes d'exploitation, de niveau de tarification et de bouclage financier. C'est un contre-exemple qui incite le COI à préconiser aux parties prenantes de ne plus se lancer dans des projets d'envergure comme les services express métropolitains sans avoir **évalué préalablement le coût prévisionnel de l'exploitation et les recettes et contributions qui permettront de les prendre en charge** » ⁽¹⁾. Les rapporteuses s'associent pleinement à cette recommandation.

(1) Rapport précité de décembre 2022, p. 120.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 17 heures 15, le mercredi 31 mai 2023, la commission des finances a entendu Mmes Christine Arrighi et Eva Sas, rapporteuses spéciales des crédits du programme 203 Infrastructures et services de transports et du programme 355 Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État ainsi que du budget annexe Contrôle et exploitation aériens, sur leur rapport d'information relatif aux modalités du financement des transports en France (transports en commun et collectifs), présenté en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement de l'Assemblée nationale.

La commission a autorisé la publication du rapport d'information.

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale. Le compte rendu sera prochainement consultable.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Institut de l'économie pour le climat (I4CE) : M. Hadrien Hainaut, chef de projet Investissement, et Mme Aurore Colin, cheffe de projet Collectivités et Investissement

Groupement des autorités responsables de transport (GART) : M. Guy Le Bras, directeur général, et Mme Florence Dujardin, responsable du pôle ORTSAE

Autorité de régulation des transports (ART) : M. Jordan Cartier, secrétaire général, et M. Olivier Salesse, directeur de la régulation sectorielle des transports

Chambre régionale de comptes (CRC) de l'Île-de-France : M. Thierry Vught, président

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) : Mme Marie-Claude Jarrot, présidente, et M. Pascal Berteaud, directeur général

Ile-de-France Mobilités (IDFM) : Mme Carole Anselin, directrice Finances et commande publique

Société du Grand Paris (SGP) : M. Jean-François Monteils, président du directoire, et Mme Marine Binckli, directrice adjointe de cabinet

SNCF : M. Antoine de Rocquigny, secrétaire général de SNCF Voyageurs, M. Bruno Souchon, directeur-adjoint de cabinet du président-directeur général de SNCF Voyageurs, Mme Julie Dupuis, directrice contrats TER, et Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire du groupe SNCF

Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGTIM) : M. Thierry Coquil, directeur général, M. Pierre-Yves Appert, adjoint à la sous-directrice Multimodalité, innovation numérique et territoires, et Mme Sandrine de Lahondès, sous-directrice Budget, Synthèse stratégique et appui aux services

Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) : Mme Katrin Moosbrugger, secrétaire générale

Réseau action climat : M. Valentin Desfontaines, responsable Mobilités durables

Conseil d'orientation des infrastructures (COI) : M. David Valence, député des Vosges, président

Union des Transports Publics et ferroviaires (UTP)* : Mme Stéphanie Lopes d’Azevedo, directrice des affaires économiques, techniques et prospective, M. Jean-Philippe Peuziat, directeur des affaires publiques, et M. Charles-Édouard Roehrich, chargé de mission Affaires institutionnelles

*
* *

* Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.